

# Legitimidad y poder políticos frente a las herencias autoritarias: transición y consolidación democrática en América Latina

MARIO SZNAJDER

*Universidad Hebrea de Jerusalén\**

Desde principios de la década del 80, América Latina ha entrado en una etapa de transición de gobiernos y regímenes autoritarios a gobiernos y regímenes democráticos<sup>1</sup>. El concepto América Latina en sí presenta serias dificultades al ser usado para analizar el proceso de transición y consolidación democrática. Es prácticamente imposible comparar el desarrollo del proceso político en varios de los países de América Central o el Caribe, cuyas experiencias de desarrollo democrático, en el plano político, son inexistentes o muy limitadas, con países como Uruguay y Chile, en los cuales estructuras políticas democráticas han sido la norma en la mayor parte de su experiencia de vida independiente. También es difícil comparar las problemáticas socio-económicas de países que han vivido cierto grado de industrialización, como Argentina, Brasil y México, con aquéllos cuyas economías y sociedades siguen centradas alrededor de una estructura casi totalmente agrícola, como Haití, Honduras o Paraguay. Ambos factores — el político estructural y el socio-económico — inciden seriamente en el desarrollo de las relaciones entre sociedad y estado.

En la literatura moderna sobre la democratización, incluyendo la que se especializa en el análisis comparativo de estos procesos en el área geográfica de América Latina, las teorías recientes acuerdan un rol central a dos tipos de encuadres: 1) la existencia de una sociedad civil capaz de contrapesar la presencia y acción del estado, ligada a éste por un sistema de organismos de representación en el cual los partidos políticos desempeñan un rol central, y 2) el desarrollo de instituciones que permitan la resolución consensual de los conflictos que afectan a cada sociedad<sup>2</sup>.

Diversos niveles de desarrollo socio-económico y de institucionalización política determinan los encuadres antes mencionados. De aquí la dificultad de comparar la realidad actual en Nicaragua con la de Cuba o Venezuela, la democratización en Costa Rica con Perú o Bolivia y las sociedades civiles de El Salvador, Colombia o Panamá, para dar sólo algunos ejemplos. Henos, pues,

---

\* El presente trabajo recibió el apoyo financiero del *Harry S. Truman Institute for the Advancement of Peace* de la Universidad Hebrea de Jerusalén.

frente a un problema conceptual que va más allá de las obvias diferencias demográficas, geográficas y de aquéllas derivadas del desarrollo histórico particular de cada uno de los países latinoamericanos.

Por otro lado, puede afirmarse que existen en América Latina ciertas características de cultura política derivadas de la herencia ibérica. Estas son las que diferencian especialmente el desarrollo de las sociedades latinoamericanas desde la obtención de la independencia política, en la mayoría de los casos a principios del siglo XIX, del camino de desarrollo de los EE.UU. y Canadá, por un lado, y de las democracias liberales europeas por el otro<sup>3</sup>. Pero cuando se trata de establecer en forma precisa cuáles son los factores que condicionan la transición y consolidación democrática en América Latina, pese a las diferencias señaladas, es necesario acentuar la relación entre conceptos de origen histórico-cultural general y los datos empíricos que nos proporciona la realidad actual. De lo contrario, el alto nivel de generalización característico de este tipo de análisis transforma la investigación en un ensayo de menor valor, tanto desde el punto de vista descriptivo-analítico, como desde el punto de vista prescriptivo<sup>4</sup>.

Es así que en el delicado equilibrio entre la conceptualización histórico-cultural y el empiricismo inherente en el análisis de casos o sectores particulares, se deben individualizar los principales parámetros de la transición y consolidación democrática. A través de ellos puede llegar a analizarse el desarrollo de los procesos particulares que afectan a cada uno de los países de América Latina, utilizando los conceptos políticos centrales de legitimidad política y poder político.

El análisis de la transición y consolidación democrática requiere definir la relación entre estos dos períodos, no sólo por necesidad conceptual sino porque, en cierto sentido, esta relación define el desarrollo del proceso. Por transición entendemos el período en el cual el régimen o gobierno autoritario y la oposición establecen los mecanismos de apertura político-social que llevan a la sociedad en transición de una etapa de control autoritario a una de control democrático. Una vez establecido el régimen democrático, comienza la etapa de consolidación democrática<sup>5</sup>.

El problema estriba en que en distintos países de América Latina las transiciones a la democracia se han dado de diversas maneras. Son estas maneras de desintegración del gobierno o régimen autoritario las que establecen los parámetros de transición y, en cierto sentido, también aquéllos de la consolidación democrática. Otra dificultad que debe ser enfrentada a este nivel de análisis para definir el comienzo y el fin de la etapa de consolidación democrática es la definición de objetivos democráticos a fin de poder establecer cuándo son alcanzados. Con este objeto, la democracia puede ser definida dentro de una amplia gama que va desde la democracia puramente política y formal, basada exclusivamente en mecanismos electorales políticos competitivos — tal como la definiera en *Capitalism, Socialism and Democracy* Joseph Alois Schumpeter — a la democracia social y económica, que implica

no sólo estructuras políticas formales sino mecanismos de movilidad y redistribución<sup>6</sup>.

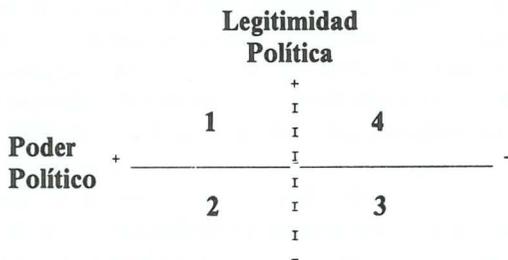
En el caso de las transiciones y consolidaciones democráticas en América Latina, y en base a una experiencia histórica que ubicó a las fuerzas armadas de los diferentes países como el principal agente autoritario, en funciones de gobernantes directos o de principal apoyo a gobiernos autoritarios, es imposible dejar de lado el tema de las relaciones cívico-militares. Este problema trasciende la discusión sobre si los contenidos democráticos incluyen o no lo social y lo económico, más allá de lo político. Fuerzas armadas y de seguridad no controladas por el gobierno civil, gozando de autonomías amplias o totales y a veces de derechos de opinión e intervención que sobrepasan sus funciones estrictamente profesionales — la definición de las cuales constituye de por sí uno de los problemas de los procesos de democratización *vis a vis* este sector, no sólo en América Latina —, pueden transformarse en un cuarto poder, más allá del ejecutivo, legislativo y judicial<sup>7</sup>.

En el fondo, se trata de una discusión sobre los límites de “lo político” o qué es discutible en el campo político; cuál es el lado práctico de la definición de las reglas del juego político, tanto constitucionales como informales. Es por esto que hay una diferencia fundamental entre transiciones en las cuales el autoritarismo — directamente militar o apoyado por las fuerzas armadas y de seguridad — abandona las estructuras de poder tras haber fracasado en todas sus tareas o haber sido derrotado militarmente por una revolución interna o una guerra externa, como sucede al régimen de Somoza, en Nicaragua en 1979, o al gobierno militar de Argentina en 1982-3, y los casos en los cuales el régimen militar negocia con la oposición democrática o impone parcialmente, desde una posición de fuerza avalada por su éxito parcial, una transición.

La posibilidad que posee el gobierno o régimen autoritario que no ha perdido el poder en forma violenta de negociar o imponer la transición produce una serie de herencias o enclaves autoritarios que se constituyen como los principales problemas, no sólo de la transición sino también del período de consolidación democrática. Estamos afirmando que la transición negociada o impuesta por el régimen autoritario es un vehículo de transferencia ideológica y práctica que limita el desarrollo de la consecutiva democracia que surge de dicha transición. De aquí que en la relación entre este tipo de transiciones y las consolidaciones que las suceden pueda darse un fenómeno de sobreposición, según el cual comience a consolidarse la democracia limitada por las herencias o enclaves autoritarios mientras que paralelamente se desarrolla, a través de las reformas paulatinas posibles, una continuación de la transición hacia un tipo de democracia más abierta o de contenidos diversos. En este caso, la consolidación democrática se convierte en un instrumento político de estabilización que impide el progreso de las tendencias autoritarias a través de una demostración funcional de su capacidad de gobierno efectivo y estable.

Si enfocamos la dinámica política en la cual sociedades y estados se ubican entre democracia y autoritarismo a través de un modelo axial cruzado de poder

político y legitimidad política, veremos que el tipo ideal al cual todo gobierno y régimen aspiran se encuentra en el ejercicio de un máximo de poder político mientras se goza de un máximo de legitimidad política.



En términos del cuadro anterior, la posición ideal se encuentra en el campo 1, en el cual las autoridades (gobierno o régimen) gozan de una combinación positiva de legitimidad y poder político; la antítesis, o sea una situación conducente a cambios violentos o desintegración del gobierno o régimen existentes en una situación de legitimidad y capacidad de ejercer poder político negativas, representada en el campo 3. El campo 2 es el representado por un gobierno o régimen de carácter autoritario poseedor de poder político positivo pero escaso o falta de legitimidad política. El campo 4 es de los regímenes o gobiernos altamente legítimos pero escasa o nualmente poseedores de poder político. En el mismo cuadro se pueden ubicar las oposiciones a los diversos gobiernos o regímenes de acuerdo al grado de legitimidad política del que gozan en un determinado momento y de acuerdo al grado de poder político, o en el caso de oposiciones, de posibilidades de acceso al poder político de que gozan. La dinámica del modelo se da en el cambio de posiciones dentro de los diversos campos y entre los diversos campos que efectúan los distintos actores políticos en los procesos autoritarios, las transiciones, consolidaciones y quiebras de las democracias<sup>8</sup>.

También se presenta el problema del retorno a modelos democráticos preexistentes o el establecimiento de nuevos tipos de democracia. Este tema es crucial si se toma en cuenta la causalidad del surgimiento de gobiernos y regímenes autoritarios y la relación entre este fenómeno y la desintegración del modelo democrático preexistente. Resumiendo, debe señalarse que es importante enfrentar el problema de los cambios sufridos por la cultura política de cada uno de los países que han vivido procesos autoritarios, luego de la transición a la democracia y su consolidación. Una vuelta a las estructuras políticas democráticas formales preexistentes, sin tener en cuenta el rol jugado por éstas en el quiebre de las democracias en el marco del cual surge el autoritarismo, señalaría un bajo nivel de cambio en la cultura política o una falta de voluntad real, no sólo de reforma sino de enfrentamiento con los problemas básicos que llevaron al quiebre anterior. Es en el marco de la cultura

política dominante o hegemónica, para usar términos de Gramsci, donde quedan establecidas las reglas del juego políticas, o los límites de lo aceptable en cada sociedad, que a su vez determinan el grado de legitimidad posible de los actores políticos.

Se trata no sólo de normas legales y procedimientos institucionales sino también de los sistemas de creencias e ideologías que cada sociedad admite en su seno. Definiéndola de esta manera, la cultura política se transforma también en un factor dinámico influenciado por el devenir político y, a su vez, ejerciendo influencia sobre él. Es así que la cultura política puede admitir en su seno elementos de corte autoritario tanto como de corte democrático y, dentro de estos marcos generales, una mayor o menor diversidad ideológica, transformándose en el marco que define las posibilidades de actuación legítima en el campo político. O sea que cambios en la cultura política por sí mismos justificarían cambios en los términos de migración entre y dentro de los campos en los que se define la ecuación entre poder político y legitimidad política. Si tenemos en cuenta el doble hecho que gobiernos y regímenes autoritarios acceden al poder con ciertos niveles de apoyo social y que gobiernos y regímenes autoritarios resultantes de graves crisis de quiebre de las democracias se ubican, por lo menos en el período inmediato tras la toma de poder, en el campo 1, gozando de un alto grado de poder y a la vez legitimidad, podemos concluir en este punto que las diversas culturas políticas en América Latina han sido tolerantes o aun más que ello a la presencia de agentes, gobiernos y regímenes autoritarios.

Planteándolo en otros términos, las ideas autoritarias, de origen histórico, religioso, ideológico o coyuntural son parte de las culturas políticas de América Latina. Si nos preocupa la consolidación democrática y consideramos democracia y autoritarismo como términos antinómicos, por lo menos desde el punto de vista político, tendríamos que definir cómo aumenta o disminuye la presencia del factor autoritario en la política y culturas políticas de América Latina. Para ello hay que enfocar no sólo el problema de la relación sociedad civil-estado y el lazo entre éstos, a través de mecanismos de representación, sino también cómo la herencia autoritaria actual — o enclaves autoritarios — influye y determina esta relación. En forma específica, se trata de determinar cuáles son los residuos de la última rueda de autoritarismos que determinan el devenir político actual.

En este trabajo definiremos el rol jugado por cinco herencias, residuos o enclaves autoritarios en las transiciones y consolidaciones democráticas actuales de América Latina. Los cinco elementos autoritarios que, de alguna u otra manera se trasladan, a través de la transición, al período de consolidación democrática son:

1. agentes autoritarios;
2. estructuras legales y constitucionales;
3. modelo económico social;

4. relaciones cívico militares;
5. récord de violaciones de derechos humanos en el período autoritario.

## 1. Agentes autoritarios

Regímenes y gobiernos autoritarios, militares o apoyados por el sector militar y de seguridad pusieron en práctica una serie de políticas que les permitieron controlar y administrar las sociedades por ellos regidas con diversos niveles de eficacia. Más allá de la legalidad básica — o la falta de ella, en los términos constitucionales de cada sociedad — las políticas practicadas por el autoritarismo en múltiples oportunidades infringieron los marcos legales existentes y, a veces, aun aquéllos establecidos por el gobierno o régimen autoritario mismo. En estos casos se produjo una combinación entre contingencias políticas, tal como fueron percibidas por los agentes o actores autoritarios, y la voluntad y manera de actuar de agentes y sectores autoritarios con respecto a diversos temas políticos. El caso más claro de extralegalidad política es el de las políticas de represión de la oposición que llevaron en varios casos a violaciones masivas de derechos humanos. Esto va mucho más allá de la violación básica de los derechos civiles implicada en todo ejercicio político autoritario.

Pero el problema no se limita al campo de los derechos sino que, debido a la falta de control parlamentario, censura y cierre del debate político a nivel público, se abrieron espacios de actuación autoritarios en casi todos los sectores relacionados con el estado. Es así que la arbitrariedad implícita en el ejercicio autoritario del poder abre espacios para políticas económicas no controladas que pueden implicar corrupción, pero que también pueden producir impactos sociales — y aun propiamente económicos — devastadores. Políticas de dirección ideológica similar realizadas dentro de un marco político democrático deben tener en cuenta el control parlamentario y su peso sobre la opinión pública, combinación de factores que suma o resta legitimidad política al gobierno y régimen vigentes.

Desde el punto de vista de los actores o agentes, en el caso autoritario, la falta de control exógeno y la sola responsabilidad frente a la estructura jerárquica autoritaria es de por sí un factor que determina el mayor peso y responsabilidad personal con respecto a las políticas y sus resultados. El mandato que respalda la enunciación y ejecución de políticas dentro de marcos autoritarios, al no poseer el respaldo social consensual que caracteriza las estructuras democráticas, deriva su capacidad de actuación del poder coercivo de la estructura autoritaria. Desde el punto de vista de la responsabilidad por políticas y actos cometidos, al no poseer una base legal radicada en la soberanía del pueblo — tan abusada palabra que en este caso se referiría a los miembros de la sociedad que poseen la edad y los requisitos democráticos de participación en la vida política, como electores y elegidos — los agentes

autoritarios se basan en órdenes de origen jerárquico, relacionadas con la estructura del mecanismo de control — militar, tecnocrático, burocrático, monopartidista, mixto u otro — y en su propia voluntad. Agentes y actores autoritarios que han actuado sobre estas bases pueden tener mucho que temer cuando se retorna al sistema democrático basado en la legalidad de base parlamentaria y al control, tanto parlamentario como administrativo, y también de la opinión pública no censurada. Todo lo que durante el período autoritario se hizo '*a puertas cerradas*' puede ser ahora ventilado '*a puertas abiertas*'. La base legal democrática, aplicada como criterio universal, puede exigir una rendición de cuentas y la asunción de responsabilidad, institucional y personal, a los agentes autoritarios, a menos que la transición y consolidación democráticas sean pactadas de tal manera que esta posibilidad quede excluida, como sucedió en los casos de Uruguay, Brasil y Chile.

Las transiciones pactadas tienen como característica la salvaguardia de los intereses de agentes y sectores autoritarios responsables por las políticas del régimen en el cual actuaron. La medida de protección para los agentes autoritarios depende del poder político relativo del gobierno autoritario y de la oposición al negociar la transición. El gobierno autoritario negocia o impone su visión política sobre la transición y la consolidación democrática como condición de la realización de éstas. Es así que autoritarismos que negocian la transición desde una posición de fuerza logran no sólo salvaguardar sus intereses, sino también preservar para sus miembros notables posiciones de poder aun en la estructura democrática. Uno de los casos más notorios es el de Pinochet, quien, tras la entrega del mando presidencial en marzo de 1990, queda como comandante de las fuerzas armadas de Chile, con mandato vigente e inamovible hasta 1998. Las cúpulas militares brasilera y uruguaya también conservan sus posiciones, a nivel personal, tras la entrega del poder a la oposición democrática<sup>9</sup>.

Diferentes son los casos donde el gobierno o régimen autoritario abandonan la política tras haber perdido su legitimidad y poder, como en Argentina 1982-3, Nicaragua 1979, o Paraguay en 1989. En éstos, los agentes autoritarios pierden su posición al punto de tener que partir al exilio (Stroessner en 1989 a Brasil, Somoza en 1979 a Paraguay, donde fue asesinado) o ser juzgados en el marco democrático por ser responsables de políticas de represión y fracaso militar, como sucedió con los miembros de las juntas militares que gobernaron Argentina entre 1976 y 1983, traídos a juicio durante el gobierno de Raúl Alfonsín<sup>10</sup>.

Pero el problema de los agentes o actores autoritarios no se limita a las cúpulas sino a amplios grupos que participaron en las tareas de gobierno autoritarias. Aquí se produce el dilema clásico de la transición y consolidación democrática: hasta qué punto tienen las autoridades democráticas posibilidad de exigir a las autoridades autoritarias que las precedieron una rendición de cuentas por lo sucedido y qué precio, en términos de cultura política y la legitimidad que de ella deriva, se paga por no exigir este tipo de rendición de

cuentas. Indudablemente, la contingencia política a corto plazo, especialmente en las transiciones pactadas, pero no sólo en ellas, dicta una política de '*borrón y cuenta nueva*' avalada por cesación de revisión de procesos, como la '*ley de punto final*' en Argentina, durante el gobierno de Alfonsín, o plebiscitos de compromiso, como el que se realiza en Uruguay durante el gobierno de Julio María Sanguinetti, que termina otorgando amnistía a los agentes autoritarios así como indultando a los presos políticos de oposición condenados durante el régimen militar, o leyes de amnistía tal como la que adopta el gobierno de Carlos Saúl Menem en Argentina para sobreponerse al problema del récord de los agentes autoritarios<sup>11</sup>.

Estos pasos u otros, como la ley de amnistía que se auto-otorga el régimen militar chileno en 1978 con respecto a todo lo ocurrido como resultado de políticas represivas hasta esa fecha, que es respetada a través de las negociaciones que conducen a la transición y consolidación democrática, crean una situación en la cual los actores o agentes autoritarios de ayer se encuentran presentes y libres de actuar en el proceso de transición y consolidación irrespectivamente de sus actitudes y responsabilidades durante el régimen anterior. Esto produce automáticamente una situación de disminución de la universalidad del régimen democrático. La presencia impune en su seno de actores autoritarios que actuaron en contravención a los principios legales que sirven de base a la democracia puede convertirse en una señal de legitimación con respecto a la presencia actual tanto como a las actitudes y presencia pasadas de estos agentes o actores autoritarios.

El peligro, en el plano de la cultura política democrática renovada, de la aceptación en su seno y con impunidad irrespectiva de sus responsabilidades durante la época autoritaria de estos agentes o actores reside no sólo en la legitimación de su presencia actual, sino en el señalar que si en el futuro se reproduce el tipo de crisis que precedió al régimen autoritario y le sirvió de causa existencial inmediata, los agentes autoritarios seguirán teniendo una presencia legítima e incluso necesaria. Aquí se resta *a priori* un cierto grado de legitimidad al régimen democrático, estableciéndose un espacio de legitimidad autoritaria — y por lo tanto de presencia y actuación de agentes autoritarios — en caso de crisis, al aceptarse, en el seno de la democracia renovada, a aquéllos que actuaron dentro del autoritarismo extrayendo su legitimación primaria de la necesidad de resolver la crisis que los trajo al poder y dejando de lado otros factores, como la visión ideológica puesta en práctica, intereses corporativos y sociales respetados o avanzados en base a alianzas o la aplicación de normas represivas ilegítimas desde el punto de vista legal.

En términos del cuadro de poder y legitimidad, aquellos regímenes democráticos en proceso de consolidación que sean resultados de pactos a través de los cuales los agentes autoritarios adquieran posiciones intocables o logren ubicarse institucionalmente en el nuevo régimen, verán reducidos tanto su legitimidad como su poder político. Aun encontrándose en el campo 1, comenzarán a alejarse del ángulo superior izquierdo, en dirección al ángulo

inferior derecho de ese campo — hacia el centro del cuadro. Su posición relativa en el cuadro dependerá del grado de legitimidad y/o poder político conservado por los agentes autoritarios, que debe ser restado del que posee el régimen democrático, al cual éstos se oponen.

## 2. Estructuras legales e institucionales

Gobiernos autoritarios pueden intentar transformarse en regímenes mediante la creación de instrumentos que les permitan pasar de una situación en la cual su fuente de legitimidad básica reside en la idea de “salvación nacional” — resolución de una crisis profunda, generalmente ligada al quiebre de la estructura política anterior — a una etapa de “*construcción o reconstrucción nacional*”. Aquí se estaría creando instrumentos legales e institucionales que establecerían los criterios futuros de funcionamiento político de la sociedad, de acuerdo a las metas y parámetros de la “*reconstrucción*”<sup>12</sup>. Este tipo de esquema tiene validez siempre que el régimen autoritario no sufra un proceso de desintegración acelerado y logre dirigir, a través de la negociación o la coerción, la transición y consolidación democrática. La construcción del modelo político futuro dentro del marco autoritario generalmente implica no sólo la conservación de intereses relacionados al régimen autoritario, sino que presenta una visión ideológica de democracia limitada, controlada o autoritaria.

Ya durante el período autoritario pueden ponerse en funcionamiento mecanismos acordes a las visiones ideológicas autoritarias, que generalmente presentan una visión de carácter, si no anti-político, por lo menos anti-partidista. Recordemos que el discurso político autoritario en América Latina hace uso y abuso del concepto pueblo y de la relación directa pueblo-gobierno, como antinomia a los conceptos de representatividad a través de un sistema de partidos políticos y parlamento cuya función es frecuentemente calificada de “*politiquería*.” De aquí que la consulta popular directa, de tipo plebiscitario, sea un mecanismo usado por regímenes autoritarios en su aspecto legitimador interno y externo, tanto de su función política como del proyecto político futuro. Ejemplos notorios encontramos en los plebiscitos realizados por el régimen militar chileno en 1978 — la ‘*consulta nacional*’, pidiendo la aprobación popular de la política de respeto a derechos humanos, contra la condena internacional al respecto —, en 1980 — pidiendo la aprobación de la nueva constitución que enunciaba el modelo político futuro de democracia controlada — y de 1988 — pidiendo la aprobación de la candidatura única de Pinochet a la presidencia de Chile<sup>13</sup>. La victoria de la oposición aceleró la transición y apertura democráticas en Chile, redefiniendo sus términos a través de la nueva ecuación de legitimidad y poder político. Otro ejemplo fue el referéndum uruguayo de 1980. En esta consulta popular se intentó legitimar, a través de la dracónica constitución propuesta, el control militar del sistema

político del país. La victoria de la oposición, en este caso, desencadenó la última etapa del 'proceso' que llevó a una transición negociada<sup>14</sup>.

Las etapas de *distensao* — desde 1974 en adelante — y *abertura* — desde 1979 en adelante — en Brasil produjeron situaciones de competencia política controlada entre ARENA y MDB, en la primera etapa, y asimismo una amnistía política, no sólo de carácter conciliador sino también legitimador, al igual que el relajamiento de la censura y la ampliación de la participación política, más allá del bipartidismo, en la segunda. Si a esto sumamos el sistema de elección presidencial indirecto que el régimen militar intentó perpetrar a través del rechazo de la campaña de *direitas ja* — elecciones presidenciales directas exigidas por la oposición brasilera en 1984 y rechazadas por el último presidente militar, el general João Batista Figueiredo — se percibe un claro intento de establecer un sistema de democracia controlada o parcial<sup>15</sup>.

Quizás el ejemplo más sobresaliente del problema presentado por estructuras legales e institucionales heredadas del régimen autoritario anterior se presenta en el proceso de democratización en Chile. En este caso, la constitución de 1980, mediante la cual el régimen militar implantó el modelo de democracia controlada, sigue vigente. La derrota de Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988, sumada a la estabilidad y cohesión de la entonces oposición democrática — Concertación por la Democracia —, permitieron negociar las 54 reformas constitucionales aprobadas en el plebiscito de julio de 1989. Pero la estructura esencial del modelo de democracia limitada o controlada, con una clara supremacía del ejecutivo presidencial, sigue rigiendo los destinos de Chile ya dentro del proceso de consolidación democrática. Los 'enclaves autoritarios' institucionales — Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional, Corte Suprema de Justicia y senadores designados — que quedan más allá de la esfera de poder de las autoridades elegidas, y cuya autoridad y actitudes tienen relevancia política, siguen limitando la medida de poder político democrático efectivo. Esto implica también una reducción de la legitimidad democrática del régimen, obligado a conservar los enclaves autoritarios en su seno. La presencia de enclaves autoritarios legales — la dificultad de reformar el marco legal-constitucional en el cual se realiza la consolidación democrática — e institucionales — la presencia de enclaves autoritarios limitadores de los espacios políticos controlados por los representantes elegidos — son claros derivados de la combinación entre el tipo de pacto o negociación entre el régimen autoritario y la oposición democrática — tal como bien lo señala Terry Lynn Karl — y la medida de legitimidad obtenida a través del voto por el régimen autoritario, especialmente en el plebiscito que señala el comienzo de la transición: en el caso de Chile, el plebiscito de octubre de 1988<sup>16</sup>.

### 3. Modelo económico y social

El examen del modelo económico y social, tal como se desarrolla en cada país en proceso de democratización, o mejor dicho del modelo económico y su

impacto social, son de fundamental importancia para la consolidación democrática. Constituyendo la fractura — *cleavage* — socio-económica y la pobreza uno de los temas centrales del discurso político democrático, la manera de encararlo, a través de la aplicación de modelos y políticas económicas, se transforma en uno de los ejes centrales de la consolidación democrática. Desde el punto de vista del desarrollo económico, la época en la cual se llevan a cabo la mayoría de las transiciones y consolidaciones democráticas coincide con la crisis de la deuda externa de los países de América Latina.

La recesión mundial provocada por la segunda ola de alzas de precio del petróleo, en 1979, causó una baja de las exportaciones, provocada por la reducción de la demanda mundial de materias primas, y un aumento de la demanda de créditos, que acarreó un alza de las tasas de interés, hecho éste que deterioró notablemente la situación financiera de los países altamente endeudados. A mediados de la década de 1970, América Latina empleaba un 9% del producto de sus exportaciones para pagar los intereses y el principal de su deuda externa. En 1982, el porcentaje subió a más del 41% del monto de sus exportaciones. Para países no-exportadores de petróleo, como Argentina y Brasil, el pago de su deuda externa, en 1982, comprometía más de la mitad de la suma recibida en concepto de exportaciones<sup>17</sup>. La renegociación de la gigantesca deuda externa de los países de América Latina, que en 1987 superaba los 410 billones de dólares, implicó en muchos casos medidas económicas dracónicas, el acatamiento de planes de austeridad dictados por el Fondo Monetario Internacional a cambio de su ayuda, y recesiones internas profundas. Es esta combinación de factores, que se suma al retroceso económico sufrido por muchos de estos países y a un aumento notorio de la pobreza, la que lleva a calificar la década de 1980 en América Latina como la “*década perdida*”, desde el punto de vista socio-económico<sup>18</sup>.

La combinación entre problemas de deuda externa, recesión internacional, alta inflación, estancamiento económico, crecimiento de la brecha social interna, desempleo, aumento de niveles de pobreza y políticas de austeridad creó altos niveles de presión sobre todos los regímenes, autoritarios o democráticos, a principios de la década de 1980<sup>19</sup>. Podemos contar esta combinación de factores como una de las causas de los descontentos que influenciaron, aceleraron o provocaron la desarticulación de autoritarismos débiles — desde el punto de vista de su *performance* económica — como Perú o Uruguay, o provocaron la caída del régimen militar en Argentina, en conjunción con la derrota militar frente a Gran Bretaña en 1982-3. Son también factores económicos los que encendieron la ola de protestas nacionales que sacudió al régimen del general Pinochet desde mayo de 1983 y precipitaron la desestabilización económica de Brasil a principios de la década de 1980, con la caída de la tasa de crecimiento y un notable aumento de la inflación, que presionaron a estos regímenes autoritarios que hasta entonces parecían haber logrado altos índices de crecimiento económico<sup>20</sup>.

Sin embargo, la crisis económica afectó también a las transiciones y consolidaciones democráticas. Argentina y Brasil intentaron frenar el deterioro económico a través de planes de estabilización basados en pactos económico-sociales (el Plan Austral y el Plan Cruzado) ya bajo los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín y José Sarney, en junio de 1985 y enero de 1986, respectivamente, mientras que paralelamente se renegociaron los financiamientos de la deuda externa. Estos planes fracasaron, añadiendo otra dimensión de inestabilidad a las recreadas democracias y debilitando el proceso de consolidación.

Los períodos autoritarios dejaron en cada país de Latinoamérica una huella económica profunda. El solo hecho que gobiernos autoritarios aplicaron políticas económico-sociales concordes a sus visiones ideológicas, y en condiciones en las cuales aquéllos que se oponían a estas políticas perdieron parcial o totalmente el poder de frenarlas o desviarlas, creó en casi todos los casos situaciones extremas. Cuando las políticas económicas fracasaron, contribuyendo a la pérdida de legitimidad y luego del poder político de los agentes autoritarios, la renovada democracia se encontró en sus albores con situaciones económicas poco propicias para el florecimiento económico social que favorecería su desarrollo. Los casos de Perú, Uruguay y Argentina son paradigmáticos. Los gobiernos de Belaúnde Terry y luego García, Sanguinetti y luego Lacalle, Alfonsín y luego Ménem — los primeros dos gobiernos en los períodos de consolidación democrática de los tres países mencionados — tuvieron que enfrentar el grave dilema de decidir entre antipopulares políticas de estabilización económica o antieconómicas políticas de estabilización social. De aquí que no sorprenda el hecho de que los candidatos presidenciales que resultan elegidos en las segundas elecciones en el período de consolidación democrática — Ménem en Argentina, Collor de Mello en Brasil, Lacalle en Uruguay o Fujimori en Perú (tercera elección en el período de consolidación democrática) — recurren a campañas electorales de contenido populista, en tanto que, una vez asumido el poder, revierten sus políticas socio-económicas hacia el modelo neo-liberal, con distinto grado de éxito. El hecho que Alfonsín cediera el gobierno a Ménem meses antes del término oficial de su gobierno debido a la agudísima crisis económica que atravesaba su país — crisis que requería eliminar el lapso de espera hasta que el nuevo gobierno pudiera aplicar su política económica y a la vez imposible de resolver en los meses que faltaban para completar el período de Alfonsín — prueba la estrecha relación entre consolidación democrática y política económica.

Sin embargo, el problema del modelo económico implantado durante el período autoritario es mayor en aquellos países donde el régimen autoritario produjo, a través de su política económica, altos niveles de desarrollo y crecimiento del PNB, como sucedió en Brasil durante las décadas de 1960 y 1970, y en Chile durante las décadas de 1970 y 1980. El modelo de desarrollo implantado por los gobiernos militares brasileros fue estatista, protector de la industria y exportador agro-industrial, mientras que el de los *Chicago boys*

chilenos fue neo-liberal, antiestatista y librecambista. Ambos definieron seriamente los cursos de desarrollo económico de los dos países en las transiciones y consolidaciones democráticas. La interrelación de factores económicos y políticos es clara. Ambos modelos fallaron frente a la crisis de la deuda externa y estas fallas incrementaron el nivel de oposición política a ellos. En ambos casos y con todas las diferencias, se siguieron manteniendo imágenes de cambio socio-económico que permitieron el desarrollo de ambos países en la etapa autoritaria.

El éxito de la transformación económica experimentada por ambos países, especialmente en el caso de Chile, donde el régimen autoritario plantea el plebiscito de transición en el año en que la economía nacional crece un 10% — claro índice del éxito económico obtenido por el modelo implantado bajo égida autoritaria —, permite a ambos regímenes autoritarios dictar a sus sucesores democráticos la continuidad del modelo económico. La estrategia acumulatoria favorecida por el régimen autoritario prevale, en una transición negociada o impuesta por un régimen autoritario exitoso desde el punto de vista económico, sobre las presiones distributivas que las bases sociales ejercen sobre la oposición democrática que sucede al régimen autoritario. Si a esto se suma la necesidad del apoyo de las élites económicas — acumulatorias, por definición — a la consolidación democrática, se presenta un cuadro en el cual las posibilidades distributivas son limitadas a acuerdos como el de incremento impositivo logrado en Chile durante la transición, que aseguró la redistribución del 6% del PBI a los estratos poblacionales más empobrecidos. Esto se realiza debido a los límites de la capacidad redistributiva del nuevo régimen democrático en Chile, derivados de los acuerdos de transición democrática — o, si se quiere, del poder político conservado por el régimen autoritario y sus bases sociales — a través de una política de redistribución enfocada a resolver los problemas socio-económicos más agudos, pero conservando el modelo económico anterior<sup>21</sup>.

Tanto el modelo exportador agro-industrial brasilero como el modelo exportador librecambista chileno dependen para su prosperidad de una serie de factores. Ambos son altamente susceptibles a las recesiones internacionales. Ambos dependen de la explotación de ventajas comparativas — especialmente en lo que a exportaciones agrícolas se refiere y también con respecto a los productos de la minería chilena — como de bajos niveles salariales — especialmente para la exportación agrícola chilena e industrial brasilera. El futuro desarrollo económico en América Latina depende en gran parte del mantenimiento de altos niveles de crecimiento — que tanto el modelo brasilero como el chileno proveyeron en distintas épocas — que produzcan excedentes reinvertibles en las economías nacionales, como de la expansión de los mercados internos. Este punto es esencial para aminorar la vulnerabilidad de estas economías frente a los vaivenes recesivos de los mercados internacionales y diversificar los propios.

Pero la expansión de los mercados internos depende, a su vez, de la mejora

de los niveles de ingreso, punto relacionado a la función económica redistributiva. Aquí el dilema consiste en que la mejora salarial sobre la cual se basaría la expansión de los necesarios mercados internos presiona en dirección opuesta a uno de los factores centrales de ventaja exportadora — bajo nivel salarial — que permite a los productos de estos países competir en los mercados internacionales. Es de suponer que en países en proceso de consolidación democrática cuya economía, limitada por el modelo heredado del período autoritario, sigue creciendo año tras año, se acumularán presiones redistributivas que pueden funcionar como factor de desestabilización económica. Son estas presiones las que abrirán el debate sobre la posibilidad de cambio del modelo económico en favor de políticas que acentúen la redistribución de la riqueza nacional, especialmente si los estratos económicos favorecidos por políticas acumulativas ostentan su nueva riqueza, exacerbando imágenes de contraste social, o rigidizan el modelo económico en sus manifestaciones políticas, polarizando la discusión al respecto.

Aquí nuevamente surge el tema de la determinación de los parámetros de consolidación democrática a manos del régimen autoritario que pacta o negocia la transición desde una posición de poder político considerable. La determinación política autoritaria del modelo económico futuro, sumada al poder acumulado por las élites económicas en el proceso de crecimiento exitoso y los mecanismos de control político preestablecidos pueden conducir al callejón sin salida de una democracia política sujeta a la presión socio-económica de aquéllos que exigen redistribución, pero incapaz de reformar el modelo económico impuesto por su antecesor autoritario.

La combinación de campañas presidenciales cargadas de mensajes populistas que caracterizó los procesos electorales de fines de la década anterior y principios de la presente en gran parte de los países de América Latina, y la ulterior aplicación de políticas neo-liberales y duros planes de austeridad y privatización, contrarios al mensaje electoral redistributivo populista, son ubicables en el cuadro de legitimidad y poder político. La legitimidad necesaria para el triunfo electoral se obtiene a través del mensaje populista, frente a la oposición de sectores autoritarios débiles o marginados de la esfera política, y satisfaciendo las aspiraciones populares, por lo menos a nivel discursivo. Las necesidades inmediatas de gestión política económica, sumadas a la presión tácita de las élites económicas internas y a la complicada relación con sectores financieros internacionales — el FMI, la necesidad de renegociación de las deudas externas, fuentes de crédito e inversión — prácticamente dictan políticas económicas neoliberales a los gobiernos antes mencionados. De tener éxito estas políticas, como sucede hasta ahora en Argentina, la estabilidad económica incrementa el poder político del régimen, que no sólo posee mayores recursos redistribuibles, sino que proyecta una imagen triunfalista. Las demandas de redistribución son a la vez deslegitimadas por la imagen triunfalista y los logros reales en el área de crecimiento, inversiones, estabilización de la inflación y desempleo, y pospuestas a un futuro más lejano,

dentro del modelo socioeconómico neoliberal, según el cual el mercado es el más eficiente mecanismo de distribución.

Aunque las cifras del aumento de la pobreza en América Latina contradicen el mensaje socio-económico neoliberal, la superación de los problemas básicos de alto nivel de desempleo y alta inflación infunden esperanzas aun en los estratos empobrecidos, frecuentemente cegados por el brillo del consumismo que acompaña a este modelo. Un aumento de poder político a través de políticas económicas acumulatorias, acompañado de un aumento parcial o temporal de la legitimidad del régimen que aplica estas políticas, pueden colocarlo en una buena posición en el cuadro 1, tendiendo al ángulo superior izquierdo.

#### 4. Relaciones cívico-militares

Los gobiernos y regímenes autoritarios en América Latina fueron ejercidos directamente por los mandos de las fuerzas armadas y de seguridad de los diversos países, como sucedió en los casos de Argentina, Chile, Bolivia, Brasil y Perú, o por figuras civiles pero controladas por las fuerzas armadas, como en el caso de Uruguay entre 1973 y 1981, o por una figura militar que asume el poder y se apoya en uno de los partidos existentes, purgándolo de opositores y moldeándolo para legitimar la presidencia del líder militar a través de elecciones, como en el caso de Stroessner y el Partido Colorado en Paraguay entre 1954 y 1989. Es por esto que las relaciones cívico-militares se tornan uno de los tópicos centrales de los procesos de transición y consolidación democrática. No se trata sólo de que las fuerzas armadas retornen a los cuarteles sino del establecimiento de una relación de clara subordinación de éstas al poder civil democráticamente electo. Aquí se presentan diferencias circunstanciales entre aquellas democratizaciones en las cuales el gobierno o régimen militar abandona la arena política en una situación de deslegitimación de su *performance* gubernativa — y a veces deslegitimación de su razón de ser militar (defensa de la soberanía nacional), como en el caso argentino, en 1982 — y aquéllas en las cuales el régimen militar conduce la transición pactada desde una situación de fuerza política y niveles no desdeñables de legitimidad funcional — en lo militar, funciones de seguridad general y en lo político, funciones de gobierno, como fueron los casos de Chile y Brasil.

En el caso argentino, la pérdida del poder político por parte del gobierno militar, tras la crisis económico-política y la derrota en la empresa militar de las Malvinas-Falkland, abrió al gobierno de Raúl Alfonsín amplias posibilidades de reforma de las relaciones cívico-militares, posibilidades que fueron parcialmente explotadas. El gobierno de Alfonsín no sólo asumió mayor control sobre los presupuestos, promociones e industrias militares, sino que logró procesar a los líderes de las juntas militares por abusos de derechos humanos. Por otro lado, las reformas fueron contrabalanceadas por la *ley de*

*punto final*, hacia fines de 1986, cuyo objetivo era calmar a la oficialidad más joven del ejército, eximiéndola de rendir cuentas a nivel judicial por el papel jugado en la represión durante el período autoritario entre 1976 y 1983<sup>22</sup>.

La pérdida de prerrogativas fue desafiada en varias oportunidades. El más peligroso de los motines militares contra el gobierno de Alfonsín fue encabezado por el coronel Aldo Rico, comandante de los *carapintadas*, que del 12 al 15 de abril de 1987 se tomó la Escuela de Infantería en la base militar de Campo de Mayo (la más grande de Argentina). Aunque Alfonsín recibió el apoyo de los partidos políticos, el alto mando del ejército y la sociedad civil en general, tuvo dificultades para reprimir el motín. Uno de los factores centrales fue la falta de voluntad de los mandos militares de reprimir a los amotinados por la fuerza. Esto llevó a la negociación, que debilitó al gobierno civil y transformó al líder del motín en un héroe a ojos de muchos colegas y de los sectores autoritarios de la sociedad argentina. Desde la Pascua de 1987, las relaciones cívico-militares en Argentina sufren un proceso de deterioro que lleva a los motines de Aldo Rico, en enero de 1988, y de otro coronel, Mohamed Alí Seineldín, ya contra el gobierno de Ménem, en diciembre de 1989<sup>23</sup>.

En el otro extremo de las transiciones y consolidaciones encontramos el caso chileno. En éste, es el régimen militar que negocia, y hasta cierto punto impone, los términos de la transición y consolidación democrática. Dentro de estos términos, el plebiscito de octubre de 1988, en el cual la candidatura de Pinochet es derrotada pero obtiene un 43% del voto, sumado al hecho que la Concertación por la Democracia aceptó la transición de acuerdo a las reglas de juego autoritarias, delineadas en la Constitución de 1980, otorgan un cierto grado de legitimidad política *a posteriori* al régimen autoritario, su *performance*, modelo político futuro — democracia limitada — y modelo socio-económico. Más allá de estos puntos, Pinochet cede el poder político quedando al frente de las fuerzas armadas, con mandato irrevocable hasta 1998.

El modelo constitucional chileno de 1980 prácticamente convierte a las fuerzas armadas del país en un cuarto poder, de naturaleza político-militar. Esto se manifiesta en tres dimensiones. La primera es la autonomía presupuestaria de las fuerzas armadas. Un 10% de los ingresos percibidos por CODELCO — Corporación del Cobre — en razón de la explotación de las riquezas cupríferas del país constituyen la base presupuestaria de la defensa nacional, sin poder ser reducidos por decisión del poder civil<sup>24</sup>. En segundo lugar, la inamovilidad de los mandos militares designados y el control militar sobre el mecanismo de designación dejan en manos del poder civil sólo la posibilidad de aprobar o rechazar candidatos a los altos mandos militares presentados en listas confeccionadas por ellos mismos<sup>25</sup>. El tercer punto concierne la deliberación y participación política directa de los altos mandos militares a través del rol asignado a ex comandantes en jefe de ramas militares y de seguridad — ejército, aviación, marina y carabineros — como senadores

designados y la constitución del Consejo de Seguridad Nacional, controlado por los comandantes de las tres armas, el de carabineros y altos funcionarios designados durante el período autoritario, como el Presidente de la Corte Suprema y el Contralor General de la República<sup>26</sup>.

En el período de consolidación democrática ya se han producido tensiones entre las autoridades civiles chilenas y las fuerzas armadas en varias oportunidades. En diciembre de 1990, estas tensiones llevaron al acuartelamiento de tropas, hecho que por muchos observadores fue interpretado como advertencia militar al poder civil de que la posibilidad de intervención militar existe. Pese a esto, el gobierno democrático logró transferir el control ministerial sobre el cuerpo de carabineros — la policía de Chile — del ministerio de defensa al ministerio del interior. En septiembre de 1992, el gobierno chileno propuso la reforma del sistema de nombramientos militares para que éstos queden sometidos al control de las autoridades civiles. Esta propuesta fue rechazada de plano tanto por los mandos militares como por los partidos opositores — Renovación Nacional y UDI —, probando que el sistema de control autoritario a través de los mecanismos constitucionales establecidos en 1980 funciona<sup>27</sup>.

No obstante, el desarrollo de las relaciones cívico-militares en el período de consolidación democrática en los diversos países demuestra que los cambios son posibles. El gobierno del presidente Ménem logró poner fin al proyecto misilístico Cóndor, así como el gobierno de Collor de Mello finalizó el proyecto militar nuclear brasileiro, claros índices de control civil sobre esferas corporativas militares de carácter científico e industrial. Si bien, en Chile, Pinochet y el ejército han logrado hasta ahora mantener el enclave autoritario militar prácticamente intacto, un cambio en la circunstancia política interna basado en el distanciamiento entre Renovación Nacional — partido pivote de la derecha en lo que a reformas constitucionales se refiere — y los intereses militares puede abrir posibilidades a un mayor control civil sobre las fuerzas armadas y de seguridad.

Una real consolidación democrática tendría que concebir y realizar mecanismos que separasen a los estamentos militares de las tareas políticas y los circunscribiesen a la realización de su objetivo profesional central: la defensa nacional frente a peligros externos. Para ello es necesario evitar que se repitan las situaciones en las cuales sectores de la sociedad civil y miembros de la clase política piden la intervención militar en situaciones de profunda crisis o quiebre funcional de la democracia. Sin entrar en la naturaleza de las crisis polarizantes en las cuales el polo más cercano — desde el punto de vista ideológico — a las fuerzas armadas las invita a participar en las tareas de conducción política y les proporciona apoyo político y social, es necesario presentar las fórmulas que tornen ilegítimo — desde el punto de vista de la cultura política hegemónica — el recurrir a los agentes autoritarios como proveedores de soluciones a las crisis de las estructuras políticas y de la misma sociedad civil. A fin de lograr estos objetivos es necesario definir claramente las

tareas profesionales de las fuerzas armadas y separarlas de otras de carácter claramente político, como el manejo de la seguridad interna en los diversos países, tarea que debe ser realizada bajo el control directo de las autoridades civiles<sup>28</sup>. Para que el control civil sobre el estamento militar sea efectivo, es necesario que tanto la sociedad civil como la clase política aumenten su nivel de conocimientos y entendimiento de las estructuras, objetivos y tareas militares legítimas. Si las comisiones parlamentarias encargadas de controlar a las fuerzas armadas y los ministerios de defensa encargados de ellas — desde el punto de vista de los ejecutivos — no están integrados por especialistas en estos campos, las fuerzas armadas tendrán siempre la última palabra a través del monopolio del conocimiento específico de sus temas<sup>29</sup>.

Los sistemas de inteligencia deben ser puestos claramente bajo control civil y, si existe un Consejo de Seguridad Nacional — como en el caso de Chile —, también éste debe estar bajo claro control civil si el objetivo es la estructuración de relaciones cívico-militares en un marco democrático que requiere la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Aun en los complicados casos en que la guerrilla de base rural y urbana amenaza la existencia del estado democrático, se la puede enfrentar en un marco de control civil sobre las fuerzas armadas estableciendo un claro liderazgo y control político sobre el proceso de toma de decisiones en la lucha anti-guerrillera y controlando las actividades de las fuerzas armadas dentro del modelo antes mencionado. La falta de conocimientos en el área militar de parte de las autoridades y los mecanismos de control civiles y el otorgamiento de prerrogativas que incluyen aspectos políticos a las autoridades militares a través del establecimiento de zonas de emergencia bajo absoluto control militar o la aplicación de leyes de excepción, también bajo absoluto control militar, no sólo disminuyen las esferas de control democrático del estado sino que implican tomas de decisiones políticas por parte de las fuerzas armadas.

Estas actitudes, relacionadas a la doctrina de seguridad nacional, que otorgaban a las fuerzas armadas roles disuasivos y represivos a la vez, terminaban centralizando la autonomía política de los militares como agentes de resolución de la crisis básica de los estados en América Latina. La crisis socio-económica era resuelta en términos de represión del enemigo subversivo y persuasión de la masa a la inmovilidad política, en muchos casos, a través del terror. La adquisición de la tarea política de resolución de crisis llevaba a los militares de una etapa de '*salvación nacional*' a una etapa '*fundacional*', en la cual la relación sociedad civil-estado era reestructurada en términos tales que impidiese el surgimiento del tipo de crisis que precedió al golpe militar, es decir, una democracia autoritaria, limitada o controlada, en la cual los actores sociales percibidos por los militares como subversivos no tuvieran lugar o no pudieran actuar<sup>30</sup>. Proveyendo el estado democrático una combinación de liderazgo político frente a la crisis, control y dirección de las actividades de inteligencia y militares necesarias para salvaguardar la supervivencia del país en un marco funcional democrático, y limitando a las fuerzas armadas a sus

tareas estrictamente profesionales, sería posible mantener un alto nivel de autonomía profesional militar paralelamente a un alto nivel de autonomía política civil.

Revertir el impacto de la ideología de seguridad nacional en las fuerzas armadas de los países de América Latina es una tarea posible. Tal como lo plantea Stepan, ésta puede ser promovida y acelerada a través de la implantación de un *currículum* democrático que trate el problema del conflicto socio-económico-político en términos de las ciencias sociales modernas. Este tipo de tratamiento del problema básico de las sociedades latinoamericanas tendría que producir, a largo plazo, un proceso de desideologización de la posición de los mandos militares al respecto, a través de la adquisición de una visión más profesional e imparcial del tema. La precondition para poner en marcha este tipo de programas es que las altas esferas educacionales militares queden nuevamente bajo control de ministerios de defensa liderados por autoridades políticas civiles<sup>31</sup>. El control civil efectivo sobre las fuerzas armadas y de seguridad y la deslegitimación de la intervención militar en la política contribuirían no sólo a crear un mayor nivel de estabilidad en el proceso de consolidación democrática, sino que aumentarían la medida de poder político del gobierno democrático envuelto en este proceso.

## 5. Récord de violaciones de derechos humanos en el período autoritario

El problema de la herencia dejada por el autoritarismo en el campo de los derechos humanos es, quizás, el de más difícil resolución. Esta es una apreciación real no sólo en el caso de las transiciones pactadas o negociadas, en las cuales los agentes o actores autoritarios responsables por violaciones de derechos humanos conservan parte de su legitimidad y poder político, sino también en aquellos casos en los cuales el autoritarismo se desintegra frente a sus propios fracasos, las presiones que lo aquejan o una combinación de ambos. Desde el punto de vista de los principios sobre los cuales se reconstruye o construye una democracia, el problema es muy claro: violaciones de derechos humanos son intolerables y aquéllos que las cometen deben ser sometidos a juicio y pagar por los crímenes cometidos. Desde el punto de vista de la contingencia política, el dilema de la actitud de los agentes democráticos durante la transición y consolidación es claro. Actuar los principios morales significa descartar toda posibilidad de compromiso político con los elementos autoritarios envueltos en el proceso de represión anterior. En este caso, la legitimidad y poder político que los agentes autoritarios represores aún conservan es un elemento central, tomado en cuenta en la toma de decisiones sobre la resolución del problema de la herencia de violaciones de derechos humanos.

El gobierno democrático argentino designó a CONADEP — Comisión Nacional de Desaparecidos, presidida por el escritor Ernesto Sábato — como

órgano investigador oficial del problema y ésta estableció que las fuerzas armadas y de seguridad habían sido responsables por la desaparición de más de 9.000 personas entre 1976 y 1983. Es así que el gobierno de Alfonsín en Argentina tuvo la posibilidad de procesar por ser responsables de abusos de derechos humanos al ex presidente militar Jorge Rafael Videla y siete de sus colegas en las juntas militares que gobernaron Argentina entre 1976 y 1983. Pero la presión militar impulsó la adopción de la *ley de punto final* — en diciembre de 1986 — por parte del gobierno del mismo Alfonsín, ley que limitó hasta febrero de 1987 el plazo para presentar querellas contra aquéllos que habían violado derechos humanos durante el gobierno militar anterior. La aceleración de los procesos pendientes por parte de los jueces encargados fue uno de los factores del motín de Semana Santa de 1987. La negociación del compromiso que puso fin al motín de Aldo Rico y los *carapintadas* produjo la *ley de debida obediencia*, que a su vez puso fin a los procesos por violaciones de derechos humanos en Argentina y eximió a todo subalterno, bajo el grado de coronel, de responsabilidad en este área, en detrimento del poder político del gobierno civil. La amenaza militar también terminó produciendo una parcial devolución a los militares de tareas de inteligencia y control en el campo de la seguridad interna — campo del cual partieron las violaciones de derechos humanos en el período autoritario — al estamento militar y, finalmente, llevaron al gobierno del presidente Ménem a legislar una ley de amnistía y perdón con respecto al tema<sup>32</sup>.

En el caso uruguayo, la transición pactada con los militares produjo una ley de amnistía para presos políticos condenados durante el período autoritario, al comienzo del proceso de consolidación democrática en 1985. El Pacto del Club Naval entre la oposición democrática y los militares establecía la posibilidad de procesar a militares que hubieran cometido violaciones de derechos humanos en contravención a órdenes recibidas<sup>33</sup>. Esto limitaba claramente las posibilidades de enjuiciar a aquéllos que perpetraron las violaciones. A fines de 1986, el presidente Sanguinetti logró legislar una ley de amnistía con el apoyo de su partido — Colorado — y del partido Blanco, liderado por Ferreira Aldunate, para evitar un choque entre autoridades civiles y militares sobre el tema de violaciones de derechos humanos durante el proceso. El Frente Amplio inició una petición de plebiscito, el cual, una vez realizado, terminó ratificando la amnistía. En este caso, la contingencia política dictó a los líderes del proceso de consolidación democrático el compromiso de principios reflejado en la ley de amnistía para las fuerzas armadas y de seguridad.

En Brasil, la *abertura* de 1979 incluyó una amnistía política que abarcaba las violaciones de derechos humanos perpetradas entre 1964 y esa fecha. La continuación del gobierno militar hasta 1985, dentro de un esquema de liberalización política paulatina, restó agudeza y actualidad al tema de las violaciones de los derechos humanos en este país.

En el caso de Chile, el tema de las violaciones de derechos humanos cobró especial agudez debido a que la transición contemplaba el mantenimiento de la

ley de amnistía de 1978, que proveía inmunidad judicial a miembros de las fuerzas armadas y de seguridad que ejecutaron la represión en su período de mayor virulencia. La presencia de agentes autoritarios en la cúpula del poder militar, la absorción por parte del ejército del personal de inteligencia — DINA y CNI —, junto con sus archivos, y las prerrogativas legales y constitucionales que otorgan un alto grado de autonomía profesional y política a quienes mantuvieron puestos de responsabilidad en el período autoritario, impiden que en Chile se reproduzca el cuadro que caracterizó a Argentina al principio del proceso de consolidación.

La actitud del gobierno democrático chileno en el campo de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el gobierno autoritario ha sido de carácter político simbólico. El establecimiento de la Comisión Rettig — Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación —, que elaboró un informe sobre los desaparecidos y el problema de las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura militar, sin señalar nombres de perpetradores, llevó a la entrega de un informe completo al presidente Patricio Aylwin, a principios de febrero de 1991<sup>34</sup>. Aylwin comunicó al pueblo de Chile el contenido del informe y las nueve medidas a tomarse — que no contemplaban juicios a los responsables por las violaciones de derechos humanos — en un emocional discurso televisivo transmitido el 4 de marzo de 1991, a menos de un año de asumir la presidencia.

En Chile, al igual que en los demás países de América Latina donde gobiernos y regímenes autoritarios fueron responsables por violaciones de derechos humanos cometidas durante los procesos de represión contra la oposición política, la discusión se da entre aquéllos que sostienen el argumento democrático de la validez de los derechos humanos como principio absoluto e inviolable y aquéllos que mantienen que los agravios fueron cometidos en una situación de crisis que implicaba una guerra interna, en el marco de la cual las normas político-morales universales quedan suspendidas hasta el fin de la situación de emergencia.

La contingencia política derivada del poder relativo que conservan los agentes autoritarios en el período de consolidación democrática es la que impide soluciones normativas basadas en el principio de la responsabilidad legal de aquéllos que cometieron las violaciones. Esta contingencia deriva en amnistías, perdones, compromisos o soluciones de carácter simbólico. Todas éstas son doblemente peligrosas. Aunque parecieran expedientes desde el punto de vista político, crean el problema de las actitudes violentistas de aquéllos que sufrieron persecuciones y torturas y que, al ver defraudadas sus expectativas de que la renovada democracia haga justicia, deciden llevarla a cabo por sí mismos. El otro lado del problema, quizás más grave a largo plazo, reside en que la falta de soluciones sustanciales al problema de derechos humanos en cierto modo legitima la tesis de la guerra interna y de las violaciones de derechos humanos como subproducto de ellas.

Las culturas políticas de los diversos países de América Latina, habiendo

vivido experiencias autoritarias que produjeron graves problemas de violaciones de derechos humanos, pueden incorporar en su seno el argumento de legitimidad parcial de estos hechos debido al contexto de crisis en el cual se produjeron. La proyección a futuro de la internalización de la relación crisis = intervención autoritaria estabilizadora = violaciones de derechos humanos en un marco de *'guerra interna'* limita el proceso de consolidación democrática al no descartar completamente (deslegitimar) la idea de violación de derechos humanos como antitética a la idea de sociedad democrática.

La impunidad que gozan los perpetradores de violaciones de derechos humanos debido a la contingencia política en la que se realiza el proceso de consolidación democrática puede crear no sólo frustraciones sino escepticismo con respecto a la relatividad y la práctica de los principios en los que se apoya el proceso de democratización, y señalar sus límites. El gobierno que realiza la consolidación se ve limitado, en este caso, no sólo en su poder político — debido a la inviolabilidad jurídica de aquéllos que perpetraron las violaciones — sino también en su propia legitimidad al haber concedido, a través de los compromisos pactados, legitimidad parcial aun a las actitudes extremas de sus predecesores autoritarios.

## Conclusión

La existencia de sociedades civiles amplias, fuertes y pluralistas, capaces de contraponerse al estado — limitándolo, exigiéndole cuentas a través de la contraloría y otorgándole el poder necesario para que ejecute las tareas de gobierno con eficacia — y ligadas a éste por un sistema de representación real, basado en la existencia de partidos políticos desarrollados que establezcan un puente entre la sociedad civil y el estado, éstos son prerequisites para la consolidación democrática en los diversos países de América Latina, donde aún queda mucho camino por recorrer en este sentido<sup>35</sup>. La resolución del problema planteado por la presencia de los cinco elementos — herencias o enclaves — autoritarios antes analizados es un paso central para la consolidación de las democracias latinoamericanas en términos del modelo clásico de relación entre sociedad civil y estado. Cada uno de estos elementos y especialmente la combinación de varios de ellos, o peor aún, todos ellos, constituyen un impedimento al establecimiento de la relación necesaria entre estado y sociedad civil que permita la consolidación democrática. Agentes autoritarios en posiciones de poder, estructuras legales y constitucionales que limitan la democracia, modelos económico-sociales tendientes a perpetrar o ampliar brechas socio-económicas, ejércitos que no acatan totalmente la autoridad del ejecutivo civil e irresolución de problemas pendientes de derechos humanos son elementos de polarización que actúan contra el consenso necesario en toda democracia funcionante. Este es un consenso básico sobre reglas de juego que se basan en marcos legales representativos y

funcionales a la vez. Un sistema político válido y funcional es aquél que combina una dosis de legitimidad y poder político que le permite ubicarse en el campo 1 del cuadro que combina estos elementos. Sus actores políticos — gobierno y oposición — compiten por una buena ubicación en el campo 1, de acuerdo a las normas legales establecidas, que son las que permiten la resolución consensual de los conflictos que afectan a cada una de las sociedades, en este caso, en América Latina.

Indudablemente, el gobierno de Raúl Alfonsín comenzó su período con un alto nivel de legitimidad y poder político, ubicándose cerca del ángulo superior izquierdo del campo 1. Esto se debió en gran parte a la deslegitimación sufrida por el gobierno militar en el campo económico, social, político y aun militar. Sin embargo, el fracaso de los diversos planes económicos aplicados por el gobierno radical, así como los motines militares resueltos a través de compromiso, lo deslegitiman paulatinamente. A su vez, la grave crisis fiscal de 1989 lleva a Alfonsín a entregar el poder a Ménem varios meses antes de que terminase el período presidencial, en una situación en la cual la falta de legitimidad se reflejó no sólo en el fracaso electoral radical frente al peronismo, sino también en una parálisis político-económica que amenazaba llevar el país al caos. El gobierno de Ménem, electo sobre la base de un programa populista, lo deshecha al asumir el gobierno y pone en marcha un programa económico neo-liberal que logra estabilizar la economía, con el consecuente costo social que caracteriza este tipo de políticas. Este gobierno, en cierta medida personalizado en torno al presidente, recobra un alto nivel de legitimidad, reflejado en las victorias peronistas en las elecciones provinciales.

En el caso chileno, el gobierno electo en 1989 asume el poder dentro de los marcos limitatorios establecidos por la constitución de 1980 y las reformas negociadas durante la transición. Habiendo adoptado el modelo económico heredado del régimen militar, con correcciones de carácter redistributivo, goza de poder político limitado por los enclaves autoritarios y ha logrado mantener un alto nivel de legitimidad, reflejado también en la popularidad sostenida del presidente Aylwin. Más que los intentos de reforma gubernamentales, han sido las actitudes de los agentes autoritarios — en el caso Piñera-Matthei — las que abren la posibilidad de disolución del bloque opositor de derecha que actúa como freno parlamentario, posibilitando las futuras reformas que redimensionen y debiliten las herencias autoritarias del régimen anterior.

En Brasil, la elección presidencial directa de Fernando Collor de Mello, con un claro mensaje contra la corrupción y pro-saneamiento fiscal, lograda en un marco de crisis de deuda externa y alta inflación, otorgó un alto nivel de legitimidad a un régimen presidencialista poseedor de amplias facultades ejecutivas. La aplicación y el fracaso del plan Collor, así como las confrontaciones con el Congreso — donde Collor, como *outsider*, carecía de una base política-partidista sólida — provocadas por la tendencia presidencial a gobernar por decreto, fueron reduciendo la legitimidad de este gobierno. Pero el golpe de gracia fue asestado por la publicación de los niveles de

corrupción en los cuales el presidente y su director de campaña, Paulo Cesar Farias, se hallaban envueltos. La sociedad brasilera reaccionó manifestando y exigiendo la renuncia de Collor de Mello. El Congreso se decidió por el juicio político y Collor de Mello renunció en enero de 1993, mientras que el Senado votaba su destitución y le prohibía ejercer cargos públicos hasta el año 2001. Collor de Mello fue reemplazado por el vicepresidente Itamar Franco<sup>36</sup>. Pese al terremoto político-social que implicó este proceso, la democracia brasilera sobrevive y acaso se ve hasta reforzada por la exigencia social civil de aplicar los mecanismos constitucionales frente a la corrupción.

La democracia venezolana fue sacudida en 1992 por dos motines militares, en febrero y diciembre, que intentaron derribar al presidente Carlos Andrés Pérez. En la perspectiva de América Latina, este hecho es inquietante ya que Venezuela posee un récord de ejercicio político democrático ininterrumpido desde 1958 y es uno de los pocos países de la zona que no cayó bajo la égida autoritaria en las décadas anteriores. Sin embargo, la crisis económica relacionada a la deuda externa, altos niveles de corrupción y una brecha social muy abierta han creado el tipo de presiones que deslegitiman el gobierno democráticamente electo. Este caso sirve para ilustrar, en forma paradójica, la teoría de la fachada democrática o democracia por falta de alternativa mejor — *democracy by default* — tal como la expresa Whitehead<sup>37</sup>. De hecho, tenemos aquí una combinación de problemas económicos, altos niveles de dependencia — precios de petróleo, refinanciamiento de la deuda externa — enfrentados con mensajes políticos populistas e intentos de neo-liberalizar la economía al mismo tiempo, combinación que produce una situación de inestabilidad en la cual el motín militar se convierte en realidad. En este caso, pese a los treinta y cinco años de continuidad democrática, la pérdida de legitimidad combinada con la ineffectividad relativa en el ejercicio del poder político en función de la solución, por lo menos interina, de los problemas que afectan a esa sociedad, crean el tipo de presión tendiente no sólo al cambio de gobierno, sino a la destitución de la estructura democrática. Es importante señalar que aunque la destitución democrática sea percibida por los núcleos militares — en este caso los oficiales ‘bolivarianos’ venezolanos — como un paso transitorio de ‘salvación’ nacional, otras experiencias latinoamericanas indican que lo intencionalmente transitorio puede convertirse en una larga realidad.

Pero, más allá de este punto, volvemos al problema del mecanismo de resolución consensual de los problemas que afectan a la sociedad en crisis y a la ilegitimidad de la intervención violenta y por parte de sectores no-representativos. El que diversos gobiernos en América Latina logren resistir con relativo éxito a motines o presiones militares es quizás otra prueba de la teoría de democracia por falta de una alternativa mejor. No se trata de democracias liberales en las cuales la posibilidad del golpe militar es a tal punto ilegítima que lo convierte en irreal, sino del desprestigio de la solución golpista como alternativa. El paso sustantivo en este sentido sería eliminar la posibilidad de existencia de la alternativa militar golpista de acuerdo a los

criterios sugeridos por Stepan, Pión-Berlín y otros.

El modelo liberal democrático occidental, en sus diversas variantes, es fruto de un largo desarrollo histórico que implica la consecución de relativamente altos niveles de desarrollo social y económico, ausentes en la mayoría de los países de América Latina. La relación dialéctica entre ambas dimensiones — la política y la socio-económica — entra en el campo de la discusión democrática legítima. La falta de alternativas mejores que incentiva la existencia de democracias políticas, aun en su dimensión formal, es un paso adelante hacia la consolidación de democracias liberales, de corte occidental, en América Latina. La diversidad de recursos, niveles de desarrollo y aun experiencias histórico-políticas proveerá una serie de experiencias que irán de democracias formales a sustanciales, mientras logre mantenerse el equilibrio entre legitimidad política y poder político que permita a los gobiernos de los diversos países funcionar dentro del campo 1 del cuadro que describe la relación entre ambas dimensiones. De no lograrse este tipo de equilibrio en base a un consenso que permita el establecimiento de los pactos sociales, económicos y políticos necesarios para resolver los problemas básicos de las sociedades de América Latina, descartando la desprestigiada solución comunista, se volverá a caer en situaciones en las que los estratos pobres, enloquecidos por el hambre, recurren a la violencia y los estratos pudientes, enloquecidos por el miedo, recurren a la represión.

## NOTAS

1. La distinción entre gobiernos y regímenes es necesaria ya que las transiciones, y luego las consolidaciones democráticas, revisten características diversas cuando fueron precedidas por un régimen autoritario que intentó o logró institucionalizar características autoritarias en el estado y en la relación estado-sociedad que cuando fueron precedidas por un gobierno autoritario cuyo carácter fue pasajero y no institucionalizador. Vea Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 73, nota 1.
2. Una buena descripción del debate sobre democratización desde Aristotéles hasta el debate de los años 80 (Huntington, Seligson, Diamond, Linz, Lipset, Sancton, Dahl, O'Donnell, Schmitter, Whitehead, Pennock, Gastil, Soares y otros) se encuentra en Tatu Vanhanen, *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, N.Y.-Bristol-Washington-London, Taylor and Francis, 1990, pp. 36-47. El problema de la institucionalización de los mecanismos consensuales de resolución de conflictos como característica central de las democracias estables es tratado y resumido, también en su faceta latinoamericana, por Luis Roniger, "Democratic Transitions and Democratic Consolidation in Southern Europe and Latin America," *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 30, pp. 216-230.
3. Al respecto consúltese S.N. Eisenstadt, "Cultura, religión y desarrollo de las civilizaciones de América del Norte y América Latina," *RICS*, 134, diciembre 1992, pp. 630-631 y 638-643. También sobre la generalidad y peculiaridad de América Latina como concepto útil en política comparativa, vea Laurence Whitehead, "The Alternatives to 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective," *Political Studies*, Special Issue 1992, pp. 146-147.
4. Un ejemplo de este tipo de tendencia encontramos en Enrique Krauze, "Old Paradigms & New Openings in Latin America," *Journal of Democracy*, 3 (1), January 1992, pp. 15-24.

Krauze define los que, según él, son los cuatro paradigmas que dominan la historia de América Latina: militarismo, marxismo (tanto revolucionario como académico), populismo demagógico y economía cerrada. La generalidad e imprecisión de los términos, así como de la visión normativa y prescriptiva neo-liberal que ni siquiera se oculta tras el análisis, no permiten a Krauze despegar más allá del ensayo político. Extrañamente, el autor mexicano deja de lado los problemas perennes de la pobreza, marginalización y brechas sociales (cuantificables y comunes a toda América Latina), así como el problema de la corrupción económico-política, ligado al de la fuga de capitales, que tanto impacto han tenido sobre las sociedades y economías de América Latina. ¿De qué nos vale hablar de consolidación democrática sin comprender cuáles son los problemas básicos que impiden el fortalecimiento de una sociedad civil capaz de servir de base a la consolidación democrática? Terry Lynn Karl, en un sofisticado análisis de los problemas de democratización en América Latina, ya ha demostrado la relación entre el tipo de transición y las futuras posibilidades de consolidación democrática, explicando que lo dictado por las necesidades políticas inmediatas de la transición puede convertirse en un impedimento en la etapa de consolidación y resolución de los problemas reales de las sociedades latinoamericanas. Vea Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, October 1990, pp. 12-14.

5. Esta definición es parcialmente diferente de aquella dada por O'Donnell y Schmitter: "What we refer as 'transition' is the interval between one political regime and another,"(1) en O'Donnell and Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, p. 6.
6. Las diversas visiones de democracia modernas pueden ser ubicadas en un *continuum* entre las posiciones de la Nueva Derecha y la Nueva Izquierda, tal como las resume David Held. Vea David Held, *Models of Democracy*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1987, pp. 243-264. El modelo esquemático de la Nueva Derecha está en la p. 251, mientras que el de la Nueva Izquierda se encuentra en la p. 262.
7. En este punto concordamos completamente con la posición expresada por Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," p. 2. La relación entre fuerzas armadas y de seguridad y autoridades civiles en las transiciones a la democracia ha sido brillantemente analizada en Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988. Digno de destacarse por el modelo de análisis presentado es el trabajo de David Pión-Berlín, "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America," *Comparative Politics*, October 1992.
8. El uso de esta secuencia no implica de ninguna manera una visión cíclica. Las migraciones dentro y entre los cuatro campos que combinan diversos grados de legitimidad política y poder político pueden darse en todas direcciones. La diversidad de los casos y multiplicidad de factores permiten muchas combinaciones y ritmos de cambio dentro y entre los campos mencionados, y en diversas direcciones, aunque hay que admitir que procesos de modernización y cambio van descartando tipos de autoritarismo y democracias que se tornan anacrónicos, como el caudillismo y el sultanismo. Al respecto véase Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in *Handbook of Political Science*, F. Greenstein and N. Polsby (eds.), vol. 3, Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 259-264, o la extensa lista de posibilidades presentada por O'Donnell and Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, p. 13 (cuadro) y pp. 15-35, y por Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," pp. 15-16.
9. Sobre la transición y la posición relativa de la cúpula militar brasilera, más allá de la antes citada obra de Stepan, vea Frances Hagopian, "'Democracy by Undemocratic Means?' Elites, Political Pacts and Regime Transition in Brazil," *Comparative Political Studies*, 23 (2), 1990, p. 149 y pp. 153-157. Sobre las prerrogativas militares en Uruguay tras la transición, vea Stepan, *Rethinking Military Politics*, pp. 116-118.
10. La caída de Somoza es tratada en el libro de Bernard Diederich, *Somoza and the Legacy of US Involvement in Central America*, London, Junction Books, 1982, p. 317 y pp. 329-334. Sobre el régimen autoritario paraguayo, vea Carlos R. Miranda, *The Stroessner Era. Authoritarian*

- Rule in Paraguay*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1990, pp. 124-125 y 142-144. Para los procesos a los militares argentinos, vea Donald C. Hodges, *Argentina's Dirty War*, Austin, University of Texas Press, 1991, pp. 277-281.
11. Amnistías y perdones a militares son mencionados y analizados por Amnesty International en sus informes anuales. Los casos son tratados por país. Vea los respectivos informes en *Amnesty International Report 1991*, London, Amnesty International Publications, 1991.
  12. Sobre este punto vea Manuel Antonio Garretón, "Political Processes in an Authoritarian Regime," in Arturo Valenzuela and Samuel Valenzuela (eds.), *Military Rule in Chile*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 146-148.
  13. Sobre los plebiscitos en Chile, vea Pamela Constable and Arturo Valenzuela, *A Nation of Enemies. Chile under Pinochet*, New York and London, Norton and Company, 1991. Sobre el plebiscito de 1978, pp. 67-68, 71, 77; sobre el de 1980, pp. 72-73, 77, 138 y 208; sobre el de 1988, pp. 182-183, 297-298 y 303-311.
  14. Sobre el plebiscito de 1980 en Uruguay y el subsiguiente proceso, vea Charles G. Gillespie, "Uruguay's Return to Democracy," *Bulletin of Latin American Research*, 4 (2), 1985, pp. 10-101 *et al* y también Carlos Filgueira, "Uruguay: de la transition politique à la consolidation de la democratie," *Problemes d'Amérique Latine* 86, 1987, pp. 25-41.
  15. Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil 1964-1985*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1988, pp. 272-273 y 306-307.
  16. Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," p. 14.
  17. Alistair Gilbert, *Latin America*, London and New York, Routledge, 1990, pp. 26-27.
  18. "The decade that saw poverty double," *Latin America Special Report*, October 1992, p. 2. Los datos presentados en este informe son realmente dramáticos. Según los informes y proyecciones de la CEPAL, la proporción de pobres, en la población general de América Latina, subió de un 41% en 1980 al 44% en 1989, mientras que el número de indigentes en el mismo período aumentó del 19% al 21%. En 1989 se trataba de 88 millones de indigentes y 183 millones de pobres sobre una población total de 415 millones de habitantes. Peor aún: el número de pobres hacia 1992 subió a 266 millones, que constituían un 62% de la población de América Latina. Habiéndose establecido como criterio de pobreza un ingreso personal de menos de 56 dólares mensuales por persona y como criterio de indigencia — extrema pobreza, es decir hambre — un ingreso personal mensual de menos de 28 dólares mensuales, puede comprenderse lo dramático de la situación.
  19. Para una buena descripción analítica del desarrollo económico en los diferentes países de América Latina y especialmente México, Brasil y Argentina, vea Robin Chapman, "Latin America and the Caribbean: Economic Problems," *South America, Central America and the Caribbean 1991*, London, Europa Publications Limited, 1990, pp. 3-11.
  20. Sobre el impacto de la crisis económica en Chile: "...entre 1981 y 1983, el PGB cayó en un 15%, el Ingreso Nacional en 21%, la inversión en 47%, el sueldo mínimo legal en 21%, el consumo privado en 19% y la tasa de desocupación llegó al 35% en septiembre de 1983 (Inst. Nac. de Estadísticas)", en Patricio Rozas, Gustavo Marín, *El "Mapa de la extrema riqueza" 10 años después*, Santiago, Ediciones ChileAmérica CESOC, 1988, p. 30. En Brasil, el PIB crece un 7.2% en 1979, 9.1% en 1980 y decrece en -3.1% en 1981, crece 1.1% en 1982 y decrece en -2.8% en 1983. En los mismos años, la inflación aumenta del 52.7% en 1979 al 142% en 1983. Vea Juan Carlos Casas, *Nuevos políticos y nuevas políticas en América Latina*, Buenos Aires, Atlántida, 1991, pp. 277-278.
  21. "Doing it slowly and by the book," *Latin American Special Report*, October 1992, p. 10. Es interesante señalar que, en 1969, el 20% de mayor ingreso en Chile percibía el 43.3% del ingreso nacional, proporción que aumentó al 58% en 1990. El 40% de más bajo ingreso en Chile percibía en 1969 un 19% del ingreso nacional, proporción que disminuyó en 1990 al 13.3%.
  22. Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, p. 115.
  23. "Still hooked on action. Underlying trend of readiness to step out of the barracks," *Latin American Weekly Report*, 23.4.1992, p. 3.
  24. Decreto Ley 1570 (23.11.1976): fija normas especiales sobre el control financiero y presupuestario de las instituciones de la Defensa Nacional. Vea Hugo Fruhling, Carlos

- Portales, Augusto Varas, *Estado y fuerzas armadas*, Santiago, FLACSO, 1982, p. 187. Vea también "Not yet fully out of the political scene," *Latin American Special Report*, October 1991, p. 2 y "Who is spending more on defence," *Latin American Weekly Report*, 5.11.1992, p. 8.
25. Véase artículo 93 de la *Constitución Política de la República de Chile 1980*, Santiago, Editorial Jurídica Publibey, s.f., p. 64. El texto oficial de la constitución de 1980, que incluye extractos de las constituciones de 1833 y 1925, fue preparado para publicación en la edición aquí citada por Carlos A. González Moya.
  26. Véase artículos 95 y 96 de la *Constitución Política de la República de Chile 1980*, p. 65 y artículos 44, 45 y 46 de *54 Reformas a la Constitución Política de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica Publibey, 1989, p. 12. El texto de las 54 reformas fue preparado para publicación por Carlos A. González Moya.
  27. "Proposed reforms slammed by the army," *Latin American Weekly Report*, 10.9.1992, p. 2. La intervención de las fuerzas armadas en política no se limita en Chile a la defensa de los intereses militares corporativos. En agosto de 1992 estalló un escándalo entre los candidatos presidenciales de Renovación Nacional, Sebastián Piñera y Evelyn Matthei, basado en la grabación ilegal de una conversación telefónica entre el primero y un periodista, en la cual Piñera proporcionaba al periodista preguntas comprometedoras que afectarían la postulación de Matthei. La encuesta judicial subsiguiente probó que la grabación provenía de fuentes de inteligencia militar. Esto llevó a la detención militar del capitán Fernando Diez, del batallón de comunicaciones y ex hombre de confianza de Pinochet. El presidente de Renovación Nacional, Andrés Allamand, sugirió en noviembre que su partido era el sujeto de una operación de inteligencia militar y que esto llevaba a RN a considerar en forma positiva las reformas sobre control civil de nombramientos militares propuestas por el gobierno. Véase "Chilean army in phone-tapping scandal," *Latin American Regional Report-Southern Cone*, 24.12.1992, p. 4.
  28. El modelo propuesto por David Pión-Berlín, "Military Autonomy and Emerging Democracy in South America," *Comparative Politics*, 25 (1), October 1992, pp. 83-102 y especialmente en la p. 93, de un continuo entre autonomía profesional y autonomía política, con un área intermedia de autonomía profesional-política mixta, define claramente el problema. Alta autonomía profesional y clara definición de objetivos, acoplada a baja o nula autonomía política pueden separar, en términos positivos tanto para la sociedad civil, la clase política y los militares, a las fuerzas armadas de las tareas políticas. Véase también Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, *Chile Democracia Fuerzas Armadas*, Santiago, FLACSO, 1980, pp. 242-243.
  29. Este tema está claramente analizado y explicado en Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, pp. 130-136.
  30. Sobre este punto véase Manuel Antonio Garretón, *The Chilean Political Process*, Boston, Unwin Hyman, 1989, pp. 75-84.
  31. Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, pp. 143. 144. Quizás Israel, país en guerra desde su fundación como estado moderno, tenga algo que aportar en este sentido. En Israel los estudios que realizan oficiales de alto grado en la Escuela de Alto Mando, así como posteriormente en el Colegio de Seguridad Nacional, se llevan a cabo dentro de marcos universitarios civiles. Los graduados de la Escuela de Alto Mando reciben títulos universitarios de B.A. y los del Colegio de Seguridad Nacional títulos universitarios de M.A. Las carreras militares profesionales en Israel, a nivel de oficiales, son vistas como una primera carrera y la preparación universitaria, más allá del contacto con la sociedad civil y los valores democráticos, tiene importancia en la preparación de oficiales para una segunda carrera civil, tras el retiro de las fuerzas armadas, hecho que en todos los casos sobreviene a temprana edad.
  32. Los primeros pasos que toma Ménem en esta dirección figuran en *Amnesty International 1991 Report*, p. 34 y un análisis de estos hechos en Argentina se encuentra en Ronald Munck, "The Democratic Decade: Argentina since the Malvinas," *Bulletin of Latin American Research*, 11 (2), 1992, pp. 209-215. En las páginas 207-208, comentando el desgaste de legitimidad sufrido por el gobierno de Alfonsín, Munck utiliza el concepto desencanto, tan

usado — y, quizás, abusado — durante la consolidación de la democracia en España, a fines de la década de 1970.

33. Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, pp. 70-71.
34. La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación fue creada por el Decreto Supremo No. 335 del 25 de abril de 1990 y fue encabezada por Raúl Rettig G.
35. Sobre el marco teórico de este tema, vea Shlomo Avineri, "Parties, Mediation and the Role of Civil Society," *The New Democratic Frontier: A Country by Country Report on Elections in Central and Eastern Europe*, Larry Garber and Eric Bjornlund (eds.), Washington, National Institute for International Affairs, 1992, pp. 161 *et al.* Interesante es la ecuación entre oposición y sociedad civil presentada en este volumen por Genaro Arriagada, "Reflections on Recent Elections in Latin America and Eastern Europe," *ibid.*, p. 181. Sobre el rol de los partidos políticos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, vea Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón (coordinadores), *Muerte y Resurrección. Los Partidos Políticos en el Autoritarismo y las Transiciones del Cono Sur*, Santiago, FLACSO, 1989. Sobre Brasil, México, Venezuela, Colombia, Perú y Paraguay, vea Manuel Antonio Garretón (coordinador), *Los Partidos Políticos en el Inicio de los Noventa*, Santiago, FLACSO, 1992. Aquí nos adherimos al comentario de Garretón sobre la necesidad del fortalecimiento simultáneo de la sociedad civil, el sistema de partidos y el estado, conservando cada uno su autonomía, para crear un nivel de tensión complementaria que permita a todos funcionar mejor. Sobre este punto vea Manuel Antonio Garretón, "La democracia entre dos épocas. América Latina 1990," Santiago, FLACSO, Documento de Trabajo, 1991, p. 33.
36. Liliana de Riz, "Perspectivas de la democracia," *Cuadernos de Marcha*, Tercera época, Año III, número 22, agosto de 1987, p. 20. Usando el concepto de 'erosión' de la legitimidad democrática, explica la autora que una mala administración política por parte del partido de gobierno puede causar el cuestionamiento del régimen democrático *in toto*.
37. Laurence Whitehead, "Alternatives to 'Liberal Democracy': a Latin American Perspective," pp. 151-152.