

“FOCOS ROJOS” DE SEGURIDAD Y CONFLICTO POLÍTICO EN SUDAMÉRICA: TENDENCIAS E IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA

GUILLERMO GUAJARDO S.

INTRODUCCIÓN

AMÉRICA LATINA ES UNA DE LAS REGIONES VIOLENTAS del planeta, a juzgar por su alta tasa de homicidios, que obedecen a diversas causas y que afectan la tasa de mortalidad general.¹ Esta situación es parte de un conjunto local de fenómenos debidos no sólo a los problemas de seguridad planteados por el narcotráfico o por la posguerra fría, sino también a un escaso desarrollo de la representatividad ciudadana, a la persistencia de culturas políticas que personalizan el poder, a la exclusión y a la gran desigualdad en la distribución de la riqueza. A ello debe agregarse el incumplimiento de las previsiones hechas cuando terminó la Guerra Fría, en el sentido de que el libre comercio y las transiciones a la democracia garantizarían un crecimiento económico sostenido y la prosperidad. Por el contrario, las políticas neoliberales presentan grandes vulnerabilidades que se manifiestan en una deficitaria balanza de pagos, en una inequitativa distribución del ingreso, en la pobreza, en un crecimiento económico inestable, en la pérdida de respaldo político y en la inseguridad en el empleo.²

En todo caso, la inestabilidad y la violencia no responden a un patrón general para la región latinoamericana, ya que dichos fenómenos son más intensos en ciertos casos y subregiones, y contienen variables muy locales

¹ América Latina tiene un alto grado de violencia social y personal, manifestada en asaltos, violaciones y homicidios que superan a los hechos de violencia provocados por los disturbios, el terrorismo y la guerra. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999, pp. 208, 215.

² Graham Bird y Ann Helwege, “Can Neoliberalism Survive in Latin America?”, *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 26, núm. 1, 1997, pp. 54-55; Dani Rodrik, “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 73, 2001, pp. 8-9, 13.

de orden político, social e institucional. Sin embargo, muchos gobiernos señalan el narcotráfico como la mayor amenaza para las sociedades y privilegian la seguridad (pública o nacional) como el marco de análisis y de acciones, que genera enfoques coercitivos de diverso orden, uno de los cuales consiste en establecer sanciones hemisféricas para enfrentar la inestabilidad política y social de algunos países.

En ese sentido, ¿qué variables y mecanismos son los más adecuados para conducir esta situación hacia un escenario de mayor democratización y paz pública?

Para responder esta pregunta, haremos un deslinde con respecto al narcotráfico como variable causal, ya que, sin desconocer su gran potencial de inestabilidad y corrupción, creemos que no explica todos los vínculos que se establecen entre violencia social, proceso político e inestabilidad institucional. También haremos un deslinde con respecto a los enfoques de seguridad y de condicionalidad internacional, ya que la coerción sobre ciertos fenómenos sociales y políticos puede agravar los conflictos. En cambio, nos ocuparemos de los procesos políticos, con el fin de analizar las fuentes de inestabilidad y violencia en América del Sur, en donde la región de los Andes debe ser vista no sólo como un “foco rojo”, por la situación de Colombia, sino también como un rico –y dramático– escenario de fenómenos políticos viejos y nuevos. Esto permitirá plantear dudas sobre la aplicación de medidas de coerción internacional a países que experimentan crisis e inestabilidad.

LOS PELIGROS DE LAS VARIABLES DEL NARCOTRÁFICO Y DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: PODERES MULTIDIMENSIONALES NACIONALES Y SANCIONES INTERNACIONALES

A mediados de la década de los noventa surgieron dudas con respecto a la consolidación de los procesos democráticos en América Latina, por la llegada de gobiernos neopopulistas y la tendencia a ejercer una democracia delegativa debido a las presiones de la crisis económica y la aplicación de programas de estabilización. Para el año 2000, esta tendencia se presentó con un panorama caracterizado por varios procesos de democratización sin consolidar y graves signos de agotamiento.³ En ese sentido, tal como lo

³ Graciela Ducatenzeiler y Philip Oxhorn, “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 133, 1994; Francisco Panizza, “Beyond ‘Delegative Democracy’, ‘Old Politics’, and ‘New Economics’ in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, 2000, p. 738.

indica Panizza, la nueva economía abierta por las reformas no logró destruir la “vieja política”,⁴ por lo que es posible encontrar que se siguen desarrollando alternativas populistas y que la actividad política de los militares todavía es importante en ciertos países, en donde ellos definen la nueva inserción internacional, la modernización económica y la representación política. Los ejemplos han sido la dolarización de la economía ecuatoriana, el fin del terrorismo en el Perú y el reemplazo de la clase política, así como una asamblea constituyente y una nueva carta magna en Venezuela.⁵ También en el plano internacional, la relación con los Estados Unidos, igual que durante la Guerra Fría, es un factor relevante, ya que sus diagnósticos y acciones privilegian una visión coercitiva de la inestabilidad política y social regional.

En particular, la presión para involucrar a las fuerzas armadas en las acciones contra el narcotráfico y la migración ilegal es vista en algunos países como una forma de intervención y de destrucción del profesionalismo de las fuerzas armadas, con un alto impacto político entre los militares.⁶ Por ejemplo, para los militares brasileños y chilenos, el narcotráfico no es una amenaza de seguridad tan relevante como para obligarlos a dejar sus tareas de defensa.

En Brasil, la política de defensa establece que, en un mundo inestable e indefinido, el Estado está obligado a darle relevancia a los conceptos tradicionales de soberanía, autodeterminación e identidad nacional. En ese marco, las fuerzas armadas han establecido un dispositivo militar en la frontera con Colombia para impedir que los grupos armados de ese país la crucen, pero el combate al narcotráfico es más bien prioridad del plan nacional de seguridad pública coordinado por el Ministerio de Justicia.⁷

⁴ Panizza, “Beyond...”, pp. 737-738.

⁵ A este respecto, véase Gabriel Marcella, “The Latin American Military, Low-Intensity Conflict, and Democracy”, en Linda Alexander Rodríguez (ed.), *Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America*, Wilmington, SR Books, 1994; Patrice McSherry, *Incomplete Transition. Military Power and Democracy in Argentina*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997; Alain Rouquié, “The Military in Latin American Politics since 1930”, en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. VI, *Latin America since 1930*, segunda parte, *Politics and Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; Philip Mauceri, *State under Siege. Development and Policy Making in Peru*, Boulder Co, Westview Press, 1996.

⁶ José Miguel Cruz, “Violencia, democracia y cultura política”, *Nueva Sociedad*, núm. 167, mayo-junio de 2000, p. 137; David Pion-Berlin, “Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 1, 2000, p. 61.

⁷ Brasil. Governo Federal, *Plano Nacional de Segurança Pública*, Brasília, Governo Federal, 2000.

Los militares chilenos pueden cooperar en la lucha contra el narcotráfico con su aparato de inteligencia, pero con información residual, ya que consideran que ésa es tarea de la policía. En el año 2000, el brigadier general Carlos Molina Johnson, jefe de operaciones del ejército chileno, aclaraba este punto:

La nueva definición de las amenazas debe surgir en un contexto de consenso que considere la realidad propia de cada Estado; ella debe informar la misión institucional de las FF.AA. [fuerzas armadas], separando nítidamente las funciones militares de las policiales, que no pueden confundirse, so riesgo de implicar a las FF.AA. en actividades que no le son propias y que, incluso, tienden a desnaturalizar su profesión. En consecuencia, las sugeridas *amenazas* del narcotráfico, el terrorismo, las migraciones masivas y la degradación del medio ambiente constituyen problemas propios de seguridad más que de defensa, que tiene efectos diversos en los distintos países continentales, y constituyen sólo amenazas para algunos estados.⁸

El deslinde es positivo, especialmente si viene de una institución que se involucró en tareas de seguridad interna durante la dictadura de Augusto Pinochet.

Pero, desde la perspectiva de los Estados Unidos, el combate contra las drogas no ha sido exitoso y se considera al narcotráfico como el caldo de cultivo para disturbios políticos y sociales inmanejables, una amenaza para la democracia, un riesgo para la inversión y, por tanto, un obstáculo para superar la pobreza y la desigualdad.⁹ Reflejo de esa visión es la preocupación de un grupo de académicos estadounidenses que le recomendó al presidente George W. Bush emprender una política más activa hacia América Latina, debido a que, “visto fríamente, el interés que tienen los Estados Unidos en un hemisferio próspero, amistoso y democrático no está asegurado”.¹⁰ La mayor iniciativa de los Estados Unidos hacia América Latina puede fortalecer, desde ese punto de vista, la democracia pero también la seguridad.

⁸ Carlos Molina Johnson, “Cooperación regional: potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 15, núm. 2, 2000, p. 33.

⁹ American Assembly, “El futuro del hemisferio occidental. Una visión compartida hacia el 2015”, informe de la American Assembly, celebrada del 25 al 28 de mayo de 2000 en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), Alajuela, Costa Rica, p. 7.

¹⁰ The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, *The Case for Early and Sustained Engagement with the Americas. A Memorandum to the President-Elect and his Foreign Affairs/National Security Team*, Coral Gables, Fl, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, diciembre de 2000, pp. 1, 8.

En cambio, creemos que la definición de los problemas de las sociedades latinoamericanas debe darse a partir de las realidades locales y con un marco más refinado que el de amigo-enemigo; esto permitirá identificar amenazas, tareas y actores. Contrariamente, los enfoques coercitivos pueden potenciar un activismo político no sólo militar sino también policial, a partir de la interacción de seguridad pública y violencia. Esto ya se manifiesta en tres preocupantes tendencias:

1. La primera consiste en condicionar los procesos políticos nacionales a “cláusulas democráticas”. Ejemplos de ello son la resolución 1080 de la OEA de 1991 y la Declaración de Quebec suscrita en abril de 2001 por 34 países en la Tercera Cumbre de las Américas, que plantea condicionar a determinados estándares democráticos el acceso a mercados y a créditos, así como la participación en foros internacionales.¹¹

2. La segunda es a la que corresponde la ayuda militar de los Estados Unidos a Colombia para combatir el narcotráfico y la guerrilla, acción cuyos efectos provocan interrogantes respecto de la desestabilización en la región. Colombia provee entre 80 y 90% de la cocaína que se consume en los Estados Unidos, y, después de Israel y Egipto, es el país que más ayuda militar y de seguridad recibe de aquéllos. La ayuda estadounidense que Colombia recibe para fortalecer sus fuerzas armadas, su policía y su sistema judicial está diseñada bajo la hipótesis del “foco rojo”, cuya solución ha de ser rápida y drástica, tomando como base la oferta colombiana y considerando sólo las guerrillas como el factor militar más poderosamente asociado al narcotráfico.¹² Sin embargo, este diagnóstico y las acciones a que da lugar han sido criticados porque ignoran que, históricamente, la ayuda militar estadounidense ha generado focos de tensión, destruido solidaridades, desequilibrado poderes regionales y estatales, encumbrado personajes al poder y enfrentado a países. Todo esto se presenta en el arco de tensión formado por Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, países afectados por la estrategia militar del Plan Colombia.¹³ A este respecto, un recién constituido grupo de trabajo de política exterior estadounidense recono-

¹¹ Tercera Cumbre de las Américas, “Declaración de la ciudad de Quebec”, 22 de abril de 2001. Estados Unidos de América, Departamento de Estado, Servicio Noticioso desde Washington, 22 de abril de 2001.

¹² Ana María Salazar, “Estado de emergencia. El porqué del Plan Colombia”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, núm. 1, 2001, p. 2.

¹³ Para una discusión sobre los problemas que encierra una estrategia puramente militar hacia Colombia, véase Council on Foreign Relations, *Toward Greater Peace and Security in Colombia. Forging a Constructive U.S. Policy. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations and the Inter-American Dialogue*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 2000.

ció que los problemas de Colombia deben ser definidos a partir de intereses colombianos, y que la violencia que allí se observa es debida a una guerra civil de décadas, generada por profundas divisiones sociales y económicas. Una visión de este tipo implica reubicar los fondos, de lo militar a lo civil, y esperar resultados a más largo plazo.¹⁴

3. La tercera tendencia, que se une a las anteriores, es aquella que configuran muchos gobiernos que, frente al incremento de la violencia social y la inestabilidad, privilegian el desarrollo de los sistemas de seguridad pública e inteligencia, para controlar las primeras pero también para influir en la política interna. Tan es así que, en Venezuela, la Guardia Nacional dispone de un presupuesto similar al de defensa, controla otros cuerpos policiales, desarrolla actividades de inteligencia y puede coordinarse con las fuerzas armadas.¹⁵ En la misma línea va la cobertura y el poder que adquirió con las políticas antinarcóticos la Policía Nacional de Colombia, o la Policía Militar de los estados brasileños, que está involucrada en ejecuciones extrajudiciales y reprime a los sectores más pobres del país. En Argentina, la policía de la provincia de Buenos Aires tiene tanto personal como el ejército y constituye un poderoso núcleo de intereses políticos y aun ilegales. En el ámbito de las tareas de inteligencia, los problemas se manifiestan en las dimensiones que en Perú adquirió el aparato de seguridad controlado por Vladimiro Montesinos, cuyas labores también eran de manejo político, extorsión y enriquecimiento. En esa línea se puede inscribir a Argentina, en donde la agencia de inteligencia del gobierno se vinculó con sobornos a parlamentarios para que aprobaran proyectos de ley del presidente Fernando de la Rúa, y para “monitorear” las políticas de ajuste económico.¹⁶ Estas instituciones, de acuerdo con informes tan disímiles como los del Departamento de Estado de los Estados Unidos y Amnistía Internacional, cometen la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos en la región.

¹⁴ Council on Foreign Relations, *Toward Greater...*, p. 19; Council on Foreign Relations (Matea Falco, Chair), *U.S. Interests and Objectives in Colombia: A Commentary. Report of the Working Group on Colombia Sponsored by the Council on Foreign Relations*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 2000, p. 6.

¹⁵ “Funciones de la Guardia Nacional: seguridad interna”, véase en ; “Perfil de alerta sobre documento relativo al rol previsto para la Guardia Nacional en el anteproyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional”, publicado en el diario *El Universal* (Caracas), 6 de diciembre de 2000. Sección documentos de *El Universal* (Caracas),

¹⁶ “Un día con el jefe de los espías. Santibaños quiere seguir con el ajuste. Está preocupado por el retroceso en el recorte de gastos del Estado”, *La Nación* (Buenos Aires), 4 de junio de 2000; “Las acusaciones de corrupción en el Senado argentino salpican al Gobierno de De la Rúa”, *El País* (Madrid), 24 de agosto de 2000; “Se analiza una ‘salida elegante’ de la SIDE para Santibaños”, *La Nación* (Buenos Aires), 15 de septiembre de 2000.

Las tendencias anteriores no consideran que gran parte de los hechos de violencia encuentran su origen y solución en factores políticos de largo plazo.

ARCOS DE ESTABILIDAD E INESTABILIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

Si consideramos los procesos políticos en América del Sur, podemos encontrar dos arcos de estabilidad e inestabilidad, obviamente contrapuestos, que tienen cierta coherencia geográfica, histórica, social y política. El Arco 1 abarca Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay, y se caracteriza por una alta inestabilidad política, violencia, elevados índices de pobreza, guerrillas activas y casos de intervención militar, pero también por nuevos actores políticos. Este arco se contrapone al Arco 2, de mayor estabilidad, que incluye a Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. En las tablas siguientes hemos reunido algunos indicadores que, sin estar completos, ilustran algunos hechos característicos de la última década.

CUADRO 1
Algunos indicadores políticos e institucionales
de América del Sur, 1990-2000

País	Guerrilla activa	Intervención política de los militares		Críticas del alto mando por crisis política o por juicios contra las FF.AA.	Renuncia del presidente por juicio en el Congreso, o acusaciones de corrupción	Ex militares en el Poder Ejecutivo con pasado golpista (X) o que son líderes políticos relevantes después de una sublevación (XX)	Leyes de amnistía o de "punto final" por violaciones a los derechos humanos
		Intento de golpe y autogolpe	Descontento militar				
Venezuela		X		X	X	X	
Colombia	X			X			
Ecuador		X	X	X	X	XX	
Perú	X	X	X	X	X	XX	X
Bolivia						X	
Paraguay		X				XX	
Brasil					X		X
Uruguay							X
Argentina			X				X
Chile			X	X			X

En el Arco 1, los indicadores políticos e institucionales expresan mayores conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo; una intervención de las fuerzas armadas (FF.AA.) en la política, con autogolpes o bien juntas civiles-militares para apoyar a un presidente civil; intentos de derrocamiento de un gobierno o figuras políticas que van y vienen entre los cuarteles y las urnas, tal como ocurre en Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia. En el Arco 2, lo anterior no está descartado, si se tiene en cuenta el activismo de los militares en torno al ex dictador chileno Augusto Pinochet, aunque el descontento militar es más limitado, ya que el sistema de partidos políticos y el Estado tienen mayor desarrollo, y que las fuerzas armadas retienen poder, debido a las leyes de amnistía que las amparan de juicios por violaciones a los derechos humanos.

CUADRO 2
Indicadores sociales y económicos de América del Sur
en la década de los noventa

País	Robos y asaltos (porcentaje de la población víctima de ellos)	Tasas de homicidios por cada 100 000 habitantes (fines de la década)	Línea de pobreza.
			Presupuesto mensual por persona (urbana) (dólares estadounidenses de 1997)
Venezuela	43.9	15.2	120.4
Colombia	37.4	89.5	92.2
Ecuador	39.2	10.3	65.9
Perú	36.8	11.5	68.9
Bolivia	32.8	s.d.	59.9
Paraguay	35.1	4.0	98.7
Brasil	33.9	19.7	100.4
Uruguay	21.4	4.4	111.9
Argentina	34.2	4.8	148.0
Chile	32.0	3.0	84.7

Robos y asaltos: José Miguel Cruz, "Violencia, democracia y cultura política", *Nueva Sociedad*, núm. 167, mayo-junio de 2000, p. 135. La línea de pobreza corresponde al costo de la canasta alimentaria, y se define como indigentes o extremadamente pobres a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran en su totalidad a la compra de alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos los miembros. El valor de la línea de pobreza en las áreas urbanas se estimó en el doble del valor de la línea de indigencia.

Fuente: CEPAL, *Panorama social 1998*, pp. 51, 53, 217.

Los indicadores del Arco 1 muestran mayor pobreza que los del Arco 2, a la vez que las tasas de homicidios tienden a ser tres veces más altas en aquél, pues alcanzan un promedio de 26 homicidios por cada 100 000 habitantes, frente a 7 del Arco 2, con la sola excepción de Paraguay, que se acerca a la media del Cono Sur, y de Brasil, que se acerca a la del Arco 1. También en el renglón de robos y asaltos el promedio del Arco 1 es más alto que el del Arco 2. En ese sentido, el Arco 1 reúne buena parte de los indicadores críticos, por lo que pondremos mayor atención en su análisis.

ARCO 1: LA MEDIA LUNA DE LOS CONFLICTOS

En la región andina y mediterránea se presenta una situación de permanente inestabilidad social y política que se arrastra desde la primera mitad del siglo XX, con la ruptura del viejo orden oligárquico, situación que se agravó con las políticas de modernización en las décadas de los sesenta y setenta, y las reformas económicas en los ochenta y noventa. En el año 2000, esa tendencia se manifestó en el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad, que generó una profunda división de las fuerzas armadas. En Colombia la violencia social y política dio un nuevo giro, al adquirir dimensiones regionales con la ayuda militar de los Estados Unidos contra el narcotráfico y la guerrilla, a la vez que la violencia y el cultivo de la droga rebasan sus fronteras. La cuestionada segunda reelección del presidente peruano Alberto Fujimori lo llevó a su renuncia, en donde uno de los detonantes fue el escándalo por sobornos a congresistas opositores. Si bien el vacío de poder fue cubierto por los viejos partidos políticos, la rebelión del teniente coronel Ollanta Humala mostró la permanencia de liderazgos políticos militares. Pero también el caso de Bolivia es una excepción que confirma la regla, ya que la gran estabilidad que tiene desde la década de los ochenta se debe a la tarea de negociación entre grupos y partidos que cumple un ex militar, Hugo Bánzer, quien gobernó como dictador dicho país en la década de los setenta.

ARCO 1: REGÍMENES DE PACTO DEGRADADO Y RECAMBIO DE LA CLASE POLÍTICA: VENEZUELA Y COLOMBIA

A diferencia de Ecuador, Perú y Bolivia, en Colombia y Venezuela se dieron pactos entre los miembros de la élite gobernante para definir el modelo de desarrollo que surgiría del viejo orden, con el fin de no agredirse, coexistir y mantener la estabilidad cerrándose a otras alternativas.

En Venezuela, el “Pacto de Punto Fijo”, de 1958, instauró una democracia pactada, con elecciones presidenciales ordenadas, para acabar con la dictadura del general Pérez Jiménez y la intervención de los militares en la vida política. Los agentes fueron aquí el partido socialdemócrata Acción Democrática (AD) y el socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). Los gobiernos del Punto Fijo se basaron en una disciplina partidaria, una red clientelar extensa y arreglos corporativos con el sector empresarial y obrero, con un entorno económico de alto crecimiento.¹⁷ Esas condiciones se reforzaron en los setenta con el *boom* petrolero, durante el cual fue presidente Carlos Andrés Pérez (1974-1979); pero la bonanza se acabó en la década de los ochenta con la caída de los precios del petróleo y el aumento del déficit fiscal, de la inflación y del endeudamiento externo. Para 1985 el PIB era 25% menor que el registrado en 1973. En 1988 Pérez se presentó en las elecciones prometiendo volver a la época de oro del petroestado, pero aplicó políticas de ajuste y austeridad económica al estilo del FMI, subestimando sus tecnócratas la decisiva influencia que en la cultura política venezolana tenía el Estado rentista forjado bajo los gobiernos de AD y el COPEI.¹⁸

La crisis, acompañada por la corrupción y el alejamiento de la clase política con respecto a sus bases, creó una situación en donde el método democrático de elecciones coexistió con el ejercicio arbitrario del poder, en un contexto de pobreza que a finales de la década de los ochenta afectaba a 53% de la población venezolana, y una inflación que ascendía a 80%. Por ello, el intento de golpe del 4 de febrero de 1992 contra Pérez quebró el petroestado. El comandante Hugo Chávez, al frente del llamado Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR 200), tuvo como motivación las medidas económicas de Pérez,¹⁹ la corrupción de su régimen y un tema muy delicado para los militares: el hecho de que Pérez haya afirmado que a Colombia le correspondía en propiedad 20% del Golfo de Venezuela.²⁰

Las rebeliones militares de 1992, si bien fracasaron en dos ocasiones, llevaron a la destitución de Pérez. Chávez, que estuvo en prisión, fue liberado y en 1997 el MBR 200 se convirtió en el Movimiento V República. Para

¹⁷ Base de datos sobre partidos políticos de América Latina, Universidad de Georgetown. “Venezuela”, <http://www.georgetown.edu/pdba/Parties/>

¹⁸ Aníbal Romero, “Rearranging the Deck Chairs on the Titanic: The Agony of Democracy in Venezuela”, *Latin American Research Review*, vol. 32, núm. 1, 1997, pp. 20-21. J.L. McCoy y W.C. Smith, “Democratic Desequilibrium in Venezuela”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, núm. 2, 1995, pp. 126-127.

¹⁹ Romero, “Rearranging...”, p. 25; McCoy y Smith, “Democratic...”, cuadro 2, p. 137.

²⁰ Ramón Guillermo Santelíz (general de brigada del ejército), “El 4 de febrero de 1992”. Página del Movimiento V República.

las elecciones en 1998 el escenario se polarizó, y los partidos tradicionales se identificaron como representantes de la democracia y al ex teniente coronel, con el autoritarismo. Pero la democracia y las medidas a favor del mercado se confundían con la corrupción y la pobreza, y la balanza se inclinó a favor de quien prometía borrar a los antiguos partidos. Chávez ganó, cambió la Constitución venezolana de 1961 e inició un proceso de recomposición de la clase política.²¹

En Colombia se da un pacto intraélite mucho más duradero que en Venezuela, pero también con una degradación y una renovación de actores que no necesariamente obedecen al viejo binomio liberal-conservador. Desde finales de la década de los cincuenta, la formación del “Frente Nacional”, con el partido conservador y el liberal, permitió la coexistencia y la estabilidad, a través de la exclusión de otras fuerzas políticas y de los militares, sin desarrollarse grandes tareas estatales en una sociedad poco integrada. Por ello, el actual ciclo de violencia se puede inscribir en otros que ha vivido Colombia a lo largo del siglo XX, en donde el país ha perdido decenas de miles de habitantes e incluso territorio —como ocurrió en 1903, con respecto a Panamá, después de haberse debilitado por la guerra civil entre liberales y conservadores—; sin embargo, las élites viejas y nuevas no han querido ceder nada de su poder nacional ni regional, en donde manejan amplias redes clientelares. Esto explica las causas del alto grado de violencia (una de las más elevadas tasas de homicidios en el mundo, 90 por cada 100 mil habitantes), al no insertar y controlar a la guerrilla ni a los diferentes actores sociales que, en ausencia o por la debilidad del Estado, han construido un sistema de relaciones de fuerza, en donde dirimen diferencias, se distribuyen riqueza, participan en política y fijan las reglas. Así, la violencia constituye el mecanismo de relación. Es difícil trazar un límite entre las “violencias”, pues una y otra se refuerzan mutuamente. Se debe anotar que la violencia no política es la que ocasiona la mayoría de los homicidios.²²

La violencia constituye, pues, el mecanismo de relación, y sus efectos políticos son duraderos porque las reglas del juego son establecidas en el ámbito local por las guerrillas, las fuerzas armadas y los paramilitares, no

²¹ Resultados electorales a las 19 horas de Caracas el día 8 de diciembre, de acuerdo con el Consejo Nacional Electoral, escrutado 82.49% de los votos, *El Universal* (Caracas), 9 de diciembre de 1998.

²² Sobre el establecimiento de las reglas e interacciones estratégicas entre esos actores, véanse los excelentes trabajos de Daniel Pecáut, “Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, 1997; y Nazih Richani, “The Political Economy of Violence: The War-System in Colombia”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, núm. 2, 1997.

por el aparato estatal y menos aún por el gobierno. Esas fuerzas tienen interacciones estratégicas, tal como ocurre entre las fuerzas armadas y los paramilitares de derecha en ciertas regiones y coyunturas para combatir a la guerrilla, ligas señaladas por violaciones a los derechos humanos en operaciones de castigo sobre poblaciones campesinas, pero también por el apoyo que reciben de políticos locales, empresarios, ganaderos y narcotraficantes. Ello ha creado un programa de derecha en torno al “orden”, patrocinado por los grupos paramilitares ante el vacío de poder y la pérdida de legitimidad del Estado. En la perspectiva de esos grupos está el municipio como base de un “proyecto político alternativo, con una dirigencia reconocida, con unos militantes y simpatizantes que acatan sus orientaciones y decisiones, con representatividad política y social”.²³ Ahí los militares pueden ser un actor clave en la unión de ese “orden” con el Estado.

ARCO 1: EL MILITARISMO ANDINO

En Perú, Ecuador y Bolivia, durante el siglo XX, no existió nada parecido al histórico acuerdo de clases habido en México, Brasil y Argentina, en donde las políticas económicas de tipo keynesiano crearon un consenso entre trabajadores y empresarios. En los Andes centrales las clases altas no estaban dispuestas a acordar nada, y los golpes militares de 1968 en Perú, de 1972 en Ecuador y de 1971 en Bolivia no resolvieron la cuestión de cómo conectar las clases sociales y los grupos de intereses en pugna con el sistema de gobierno.²⁴ Los civiles que llegaron al gobierno en los ochenta se adhirieron a un régimen presidencial en lugar de a uno parlamentario, siguiendo una tradición política centralista en donde los partidos políticos servían como vehículos para la campaña presidencial y, una vez en el poder, presidentes y tecnócratas procuraban subordinarlos y tomar distancia con respecto a ellos.²⁵

En Ecuador, la crisis del viejo orden oligárquico en la primera mitad del siglo XX no dio origen a partidos de masas ni a una representación efectiva de los intereses empresariales. Esto se tradujo en recurrentes crisis de gobierno, partidos políticos débiles, un parlamento endeble y lideraz-

²³ Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (Colombia), “Política de paz”, p. 6. Documento de los grupos paramilitares disponible en el sitio de internet: <http://www.colombialibre.org>

²⁴ Catherine Conaghan y James Malloy, “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, 1997, pp. 869, 870.

²⁵ *Ibid.*, pp. 874-875.

gos populistas como el de José Velasco Ibarra, quien llegó a la presidencia varias veces a partir de la década de los treinta, y otras tantas fue derrocado, hasta que en 1970 dio un autogolpe que desembocaría dos años más tarde en una intervención militar. Con ello, el factor más recurrente fue la intervención de los militares como árbitros entre las distintas facciones regionales y políticas, frente a las cuales fueron tomando distancia y cierta autonomía; por ello gobernaron hasta 1979 y llevaron a cabo las reformas que ni las élites ni los partidos políticos habían emprendido, a la vez que desarrollaron el aparato estatal que aprovechó las condiciones favorables del auge petrolero. Sin embargo, la gestión estatal se efectuó mediante un pequeño grupo de tecnócratas y militares, aislados de cualquier control, y quienes no pedían la colaboración ni el consenso de los sindicatos, los partidos políticos o los empresarios.²⁶ La vuelta a la democracia reeditó en los ochenta los antiguos problemas, con un estilo de gobierno presidencialista interferido por el Congreso, y las medidas económicas adquirieron dimensiones más tecnocráticas que en otros países de la región.

Las medidas de Jamil Mahuad para dolarizar la economía tuvieron un enorme impacto, al no contar con el consenso de la población ni de los grupos sociales clave. El resultado fue la radicalización de la base social y la división de las fuerzas armadas, un actor que hasta entonces había sido factor de cohesión.

En enero de 2000 el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFA) ecuatorianas enfrentó el dilema planteado por un gran movimiento popular e indígena en contra de las medidas económicas del gobierno. Un grupo muy amplio de oficiales se adhirió a las demandas del movimiento, con lo que se quebró la cadena de mando militar desde coronel hacia abajo. Frente a esa situación, ni el Congreso ni los partidos políticos fueron capaces de maniobrar como factores estabilizadores, razón por la cual el alto mando asumió la tarea de desmontar el movimiento indígena, recuperar el control sobre comandos y tropas y nombrar al Ejecutivo en el curso de un día. Para ello, apoyaron la salida de Mahuad y luego acercaron a un general a la junta civil-militar que había tomado el gobierno, presidida por un coronel, junta que le cedió el liderazgo a dicho general en vista de que era un oficial de alto rango; sin embargo, éste hizo consultas con el CCFA, con el vicepresidente Gustavo Noboa, con el Congreso y con el gobierno de los Estados Unidos, después de lo cual renunció al cargo, descabezó la

²⁶ Anita Isaacs, *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993; John D. Martz, *Politics and Petroleum in Ecuador*, New Brunswick, Transaction Books, 1987.

junta y transfirió la cadena de mando al CCFA, que apoyó a Noboa como nuevo presidente del Ecuador.²⁷

También en el Perú los militares siguen siendo clave en la política. En 1979 se retiraron del poder, ya que no podían enfrentar las presiones liberadas por el proceso de reforma que impulsaron desde 1968, y dieron paso a una transición en un contexto de guerra civil. Sin embargo, el agotamiento de las alternativas políticas, a finales de la década de los ochenta, abrió el camino para una personalización del poder en Alberto Fujimori, quien combinó estrategias neopopulistas con el sostén político de las fuerzas armadas.²⁸ Gracias a ello pudo cerrar el Congreso en 1992, reelegirse y acelerar las reformas económicas orientadas hacia la desregulación, la reinserción en los mercados de capitales, la privatización y el empequeñecimiento del Estado, con un mayor control, tanto militar como fiscal, de la población.²⁹ Pero su democracia delegativa no dio paso a una base política estable, debido a que basó su gobierno en el aparato de seguridad controlado por Vladimiro Montesinos, que cumplía tareas de manejo político a través de la corrupción y la represión.³⁰ Su base de apoyo era débil políticamente y el poder de Montesinos llegó a exceder el de las fuerzas armadas y de los partidos políticos.³¹

²⁷ "El general Mendoza afirma que el canciller ecuatoriano propuso dar un autogolpe", *El País* (Madrid), 24 de enero de 2000; "Fui engañado por los generales. ese fue mi error. Jamil Mahuad, presidente depuesto de Ecuador", *El País* (Madrid), 26 de enero de 2000; "Lucio Gutiérrez, coronel insurrecto de Ecuador. Las fuerzas armadas se justifican cuando trabajan junto a la gente", *El Mostrador* (Santiago de Chile), 13 de junio de 2000.

²⁸ A este respecto, véase un esclarecedor trabajo sobre las relaciones entre Fujimori y los militares: Enrique Obando, "Fujimori y las Fuerzas Armadas", en John Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima, Universidad del Pacífico-Instituto de Estudios Peruanos, 1999.

²⁹ Véase Philip Mauceri, *State under Siege...*, op. cit.; Orin Starn, "Maoism in the Andes: The Communist Party of Peru-Shining Path and the Refusal of History", *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, núm. 2, 1995; Carol Wise, "The Politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-Led Development", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 1, 1994.

³⁰ Gregory Schmidt, "Delegative Democracy in Peru? Fujimori's 1995 Landslide and the Prospects for 2000?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 1, 2000, pp. 100-109. Sobre los acontecimientos que precipitaron, primero, la renuncia de su asesor de seguridad y, luego, la de él mismo, véase "La increíble puesta en escena de Fujimori para buscar a su ex asesor 'perdido'", "Fujimori obligado a sacrificar a Montesinos para salvar su cabeza: ajuste de cuentas en todos los terrenos", *La República* (Lima), 26 de octubre de 2000; "Dimitió vicepresidente Francisco Tudela. Regreso de Montesinos provoca tormenta en el Perú", *El Mostrador* (Santiago de Chile), 23 de octubre de 2000.

³¹ "Carta de renuncia del presidente Alberto Fujimori enviada al presidente del Congreso, Valentín Paniagua", *El Mostrador* (Santiago de Chile), 21 de noviembre de 2000.

LOS ANDES: "EL EPICENTRO DEL MILITARISMO CONTINENTAL"³²

Todo indica que la actividad política de los militares mantiene su continuidad bajo la figura del modernizador autoritario, que crea movimientos políticos desde el interior de las fuerzas armadas para pasar al mundo civil. También parece presentarse una vuelta al caudillismo, ya que las instituciones militares no lograron crear una base de apoyo estable, a pesar de haber gobernado como corporaciones nacionales.

Una de las opciones está representada por el programa de la "revolución bolivariana" de Hugo Chávez. Ejemplos son, en Ecuador, el coronel Lucio Gutiérrez, quien lideró a los militares que integraron el efímero "Gobierno de Salvación Nacional", que derrocó al presidente Mahuad en enero de 2000.³³ En el Perú, el teniente coronel Ollanta Humala y el mayor Antauro Humala, que en octubre de 2000 se alzaron en armas en contra del gobierno de Alberto Fujimori, situación que contribuyó a la renuncia de éste y al debilitamiento del apoyo militar.³⁴ Los hermanos Humala fueron amnistiados por el Congreso peruano después de la salida de Fujimori, y Ollanta fue reincorporado al ejército con la misma jerarquía y puesto militar.³⁵ Estos militares coinciden en un programa político antiélite, de mesianismo populista y un manejo internacional multipolar. Pero el fenómeno no ha sido bien analizado. Por ejemplo, el reciente libro de Richard Gott sobre Hugo Chávez³⁶ señala importantes pistas acerca de los antecedentes y contenidos de la visión de éste, cuyos referentes locales son muy importantes y no obedecen a una racionalidad internacional, sino más bien a la "vieja política". Para Kenneth Maxwell, el libro de Gott es una alarma para Washington y deberían leerlo en el Departamento de Estado y en la CIA,³⁷ obviamente, aquí lo ve como un intérprete de los intereses de segu-

³² La frase está contenida en un artículo de uno de los militares sublevados en contra de Fujimori: "Militarismos y civilismos", del mayor Antauro Humala Tasso, *La República* (Lima), 2 de noviembre del 2000.

³³ "Entrevista al Coronel Lucio Gutiérrez, encarcelado por apoyar al movimiento indígena de Ecuador. Los ejércitos no están para reprimir". Página de CLADAJEP publicada en: <http://> el 26 de mayo del 2000.

³⁴ "Manifiesto del teniente coronel Ollanta Humala a la Nación", *Radio Programas del Perú*, Lima, 30 de octubre de 2000, <http://www.rpp.com.pe>.

³⁵ "¡Bravo comandante, gracias Ollanta! El valiente militar recobró su libertad y se reincorporó al Ejército", *La República* (Lima), 23 de diciembre de 2000.

³⁶ Richard Gott, *In the Shadow of the Liberator. Hugo Chávez and the Transformation of Venezuela*, Londres, Verso, 2000.

³⁷ Kenneth Maxwell, "La larga sombra de Hugo Chávez. Un libro que defiende al hombre fuerte de Venezuela", *Foreign Affairs en Español*, edición especial, diciembre de 2000, p. 123. En todo caso, quien señaló –sin asustarse– el mesianismo y los enigmas políticos de

ridad de los Estados Unidos y no como un analista de la realidad política y social latinoamericana.

En 1977 y en 1982, Hugo Chávez dio nacimiento dentro de las fuerzas armadas venezolanas a grupos políticos. El primero fue el Ejército de Liberación del Pueblo de Venezuela y más tarde el MBR 200, logias militares dedicadas a analizar los problemas del país y a trazar una acción política que veían como inevitable frente a la corrupción e ineficacia de la clase política.³⁸ En el Perú, el teniente coronel Ollanta Humala, junto con su hermano Antauro, creó a finales de los años ochenta el Movimiento Etnocacerista, en memoria del mariscal Andrés Bello Cáceres, quien durante la guerra contra Chile, en 1881, organizó desde la sierra la resistencia a la ocupación. La organización de los hermanos Humala era clandestina y repudiaba la corrupción en las filas militares.³⁹ En los dos casos el punto de politización fue la represión de movimientos guerrilleros. Chávez, en la década de los setenta, combatió a la guerrilla de Bandera Roja y Ollanta Humala, en los noventa, a Sendero Luminoso; ambos eran paracaidistas y oficiales de tropas contrainsurgentes, paradójicamente, el símbolo de las políticas de seguridad apoyadas por los Estados Unidos. Pero, más de fondo, está la vieja tradición de rebelión militar frente al centralismo de los bastiones oligárquicos: Chávez se identifica, como parte de la cultura local de los llanos, no sólo con Simón Bolívar sino también con líderes federalistas y provinciales. Y Humala, con su movimiento cacerista, recrea la figura de un caudillo de la sierra, con una visión de resistencia nacional y como parte del nacionalismo indigenista peruano, reflejados tanto en su historia personal como en su ideología militar.

Otra vertiente la constituyen las corrientes nacionalistas y de no alineamiento surgidas en el marco de la Guerra Fría, que nutren a los militares andinos frente a las presiones abiertas por el problema del narcotráfico. En Panamá, Omar Torrijos;⁴⁰ Perú, Juan Velasco Alvarado; Ecuador, general Rodríguez Lara, y en Bolivia, Juan José Torres; todos ellos tuvieron

Chávez no fue un politólogo, sino Gabriel García Márquez, cuando lo entrevistó: Gabriel García Márquez; "El enigma de los dos Chávez. El premio Nobel de literatura dibuja un inquietante perfil del presidente electo de Venezuela", *El País* (Madrid), 31 de enero de 1999.

³⁸ Gott, *In the Shadow...*, op. cit., pp. 38, 40.

³⁹ "Liberado el general que estaba en poder del grupo de militares amotinados en Perú. El oficial sublevado abanderó el descontento popular contra el régimen de Fujimori", *El País*, (Madrid), 31 de octubre de 2000.

⁴⁰ Sobre el caso panameño, véase Carlos Guevara Mann, *Panamanian Militarism. A Historical Interpretation*, Athens, Ohio University Center for International Studies, 1996; y Omar Torrijos, *La batalla de Panamá*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1973.

como referentes de su acción política local las tesis de Gamal Abdel Nasser (1918-1970), presidente de Egipto entre 1954 y 1970, quien planteó una acción política autónoma para los países del Tercer Mundo, basada en la creación de un Estado desarrollista y provisto de fuerzas armadas poderosas, con un proyecto de autonomía nacionalista.⁴¹ Esa experiencia nutrió a buena parte de los oficiales andinos y panameños. Parte de los altos mandos de las actuales fuerzas armadas andinas fueron instruidos bajo esas propuestas nacionalistas. Por ejemplo, en 1974, Hugo Chávez conoció el llamado "Plan Inca" de Velasco Alvarado, a quien admiró cuando asistió como cadete a las celebraciones del aniversario de la batalla de Ayacucho.⁴²

Sin duda, esa experiencia quedó incubada y emergió como una alternativa coherente frente al escenario actual, en donde la dirigencia política civil no cuestiona el desmantelamiento del Estado y la desnacionalización de la seguridad por el Plan Colombia, bajo la presión de los Estados Unidos, todo lo cual gesta este fenómeno político.

EL EXTREMO AUSTRAL DEL ARCO I: PARAGUAY, AUTORITARISMO Y POPULISMO CON LEGITIMIDAD POLÍTICA

Paraguay, a lo largo de su vida independiente, ha experimentado aislamiento, autoritarismo, amenazas y presiones externas, lo que creó en él un fuerte sentido nacionalista y militar de la política, e hizo más cerrada y duradera la alianza entre los militares y la clase dirigente desde mediados del siglo XX, frente a la crisis del viejo orden. Esto explica la larga dictadura del general Alfredo Stroessner, de 1954 a 1989, en donde el agente principal fue el Partido Colorado, que sirvió de apoyo político a Stroessner hasta que fue derrocado en 1989 por sectores de las fuerzas armadas y de dicho partido.

Con el agotamiento de la alianza colorado-militar, surgió la figura de Lino Oviedo, comandante de las tropas que tomaron el palacio de gobierno en 1989. Más tarde fue comandante en jefe del ejército, hasta ser destituido por un intento de golpe en 1996. Con ello, Oviedo inició una carrera política que recogía una vieja tradición caudillista y nacionalista, en un país que nunca ha contado con un pasado medianamente democrático. Tomó distancia de la vieja guardia colorada y militar, mediante un liderazgo populista y autoritario con fuerte arraigo en la población. Esto hizo posible, a

⁴¹ Para una revisión de las ideas de Nasser, véase la excelente referencia de sus escritos en Faysal Mikdadi, *Gamal Abdel Nasser. A Bibliography*, Westport, Greenwood Press, 1991.

⁴² Gott, *In the Shadow...*, *op. cit.*, pp. 37-38.

pesar de que no pudo participar en la contienda electoral de 1998, que ganara su candidato, Raúl Cubas, con más de 50% de los votos. Pero debió exiliarse cuando fue vinculado con el asesinato del vicepresidente José Argaña, quien representaba a la facción contraria al liderazgo de Oviedo dentro del Partido Colorado. Se refugió en Argentina y fue detenido en Brasil a mediados de 2000,⁴³ con lo cual se abrió la incógnita de si la cárcel acabará con una tradición caudillista y popular.

ARCO 2: UNA MEDIA LUNA DE ESTABILIDAD E INCÓGNITAS

El Arco 2 presenta tanto un mayor desarrollo institucional como opciones políticas. Tal fue el papel que cumplieron en la transición democrática, en los ochenta, los partidos Colorado y Blanco en Uruguay, el radicalismo y el justicialismo en Argentina, la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile y el sistema de partidos brasileño creado durante la dictadura militar.⁴⁴ No obstante, las fuerzas armadas pudieron recomponerse, amenazar el proceso de transición en algunos casos y librarse de ser juzgadas por las masivas violaciones a los derechos humanos.⁴⁵

En ese marco, Brasil presenta gran estabilidad, ya que en los últimos 15 años logró salir de una dictadura militar, desarrollar un amplio sistema de partidos políticos y enfrentar, junto con la hiperinflación, la renuncia de un presidente sin terminar en un escenario como el de Venezuela o Ecuador. A partir de la administración de Fernando Henrique Cardoso, Brasil logra consolidarse como una de las economías más importantes del planeta, tras llevar a cabo un proceso de reformas bajo un pacto de estabilidad para acercar a la clase política, las fuerzas armadas y los sectores empresariales a un proyecto destinado a ubicar el país como potencia regional. En particular, la recomposición de las relaciones con las fuerzas armadas ayudó a establecer un ciclo de estabilidad, con la creación en 1999 del Ministerio de Defensa y el mantenimiento de las prerrogativas castrenses, con

⁴³ "Oviedo quiere volver para ser presidente. El ex militar conversó con *La Nación* en Moreno"; "El asilado desnudó su plan", *La Nación* (Buenos Aires), 22 de octubre de 1999; "El golpista paraguayo Oviedo, detenido en Brasil", *El País* (Madrid), 12 de junio de 2000.

⁴⁴ Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, "Democracy in Latin America since 1930", en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. VI, *Latin America since 1930. Economy, Society and Politics*, segunda parte, *Politics and Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 144-148, 152-153.

⁴⁵ J. Patrice McSherry, *Incomplete Transition. Military Power and Democracy in Argentina*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997; y Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina. Between Coups and Consolidation*, Lincoln y Londres, University of Nebraska Press, 1996.

una línea de desarrollismo, nacionalismo militar y cierta distancia respecto de las ideas de seguridad de los Estados Unidos. No obstante, sus problemas de pobreza y exclusión se manifiestan en un movimiento campesino cada vez más radicalizado y un alto índice de homicidios, así como en el endurecimiento represivo de sus fuerzas de seguridad pública, aunque ello es enfrentado y corregido mediante un plan nacional de seguridad pública que separa los ámbitos de defensa y de seguridad interior.⁴⁶

Un poco distinto es el caso de Chile; allí la solidez del sistema de partidos permitió que, después del régimen militar (1973-1990), se recuperaran los porcentajes históricos de votación, que entre 1932 y 1973 obtuvieron la derecha, el centro y la izquierda. Pero las fuerzas armadas, en los primeros años del gobierno democrático, hicieron manifestaciones de fuerza con gran impacto institucional, conducta amparada por el activismo político del ex dictador Augusto Pinochet. Esto estableció un estrecho margen de maniobra para los gobiernos, tanto en materia de derechos humanos como en política económica.⁴⁷ En Uruguay se presenta también un panorama de restricción para nuevas fuerzas políticas, frente a la preeminencia de los partidos tradicionales, una vez que los militares se retiraron de la política en 1985. En los noventa se llevó a cabo una profunda reforma del sistema electoral, al poner fin al “doble voto simultáneo” y a la “ley de lemas” en las elecciones presidenciales, surgidos para mantener un cerrado predominio entre las fuerzas tradicionales, todo lo cual llevó a un régimen de minoría y a la crisis política de finales de los sesenta y principios de los setenta.⁴⁸

Estos países no están exentos de problemas, ya que han visto incrementarse sus índices de violencia social a lo largo de la década de los no-

⁴⁶ Joao Martins Filho y Daniel Zirker, “The Brazilian Military under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 3, 2000, pp. 146-147, 162-163. Sobre la distancia brasileña respecto de los Estados Unidos y desde una perspectiva estadounidense, véase Council on Foreign Relations, *A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil. Statement of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 2001. Sobre la política de defensa brasileña, véase: Governo de Fernando Henrique Cardoso, *Política da Defesa Nacional*, Brasília, Presidencia da República, 1996.

⁴⁷ J. Samuel Valenzuela, “The Origins and Transformations of the Chilean Party System”, manuscrito, Kellogg Institute and Department of Sociology, University of Notre Dame, 1995, p. 79. Para un análisis sobre los cambios culturales y políticos ocurridos en la transición, desde un punto de vista sociológico, véase Tomás Moulián, *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago, LOM Ediciones-Universidad ARCIS, 1997. Sobre la experiencia en el Cono Sur de las organizaciones obreras, véase Paul Drake, *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*, Baltimore, The John's Hopkins University Press, 1996.

⁴⁸ Parlamento Latinoamericano y Jesper Tvevad (coord.), *Manual de los partidos políticos de América Latina*, Madrid, Parlamento Latinoamericano, 1997, pp. 386-387.

venta. En Argentina, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), si bien se experimentaron altas tasas de crecimiento y una baja inflación, aumentó la delincuencia y el descontento social por los efectos del severo ajuste económico, así como por el empobrecimiento de la población. Esto generalizó las acciones de los “piqueteros”, con cortes de rutas en el interior del país. El gobierno puso más énfasis en reprimir el descontento creando una coordinación multidimensional integrada por la gendarmería fronteriza, la prefectura naval encargada de patrullar el litoral y la policía federal. En cambio, para enfrentar la delincuencia no hubo políticas públicas del mismo tipo, y se incrementó la corrupción, el abuso policial y las ejecuciones extrajudiciales.

UNA AGENDA DE SITUACIONES CRÍTICAS

Tomando en cuenta los procesos anteriores, hemos establecido los tipos de situaciones críticas surgidos en la década de los noventa. En su gran mayoría ocurrieron en el Arco 1 y su origen estuvo en la falta de bloques de poder estables, mecanismos institucionales para llevar a cabo reformas económicas, o acuerdos políticos para frenar el avance de conflictos y presiones sociales en culturas políticas fuertemente populistas.

Los escenarios 1, 2, 3 y 4 tienen como actores principales al Legislativo y a las fuerzas armadas, en contra de un Ejecutivo incapaz de establecer un bloque de poder estable y alianzas con sectores clave de la sociedad, para enfrentar las demandas sociales y los compromisos internacionales. Las fuerzas armadas se “parlamentarizan”, manteniendo una continuidad histórica de intervención en crisis de cambio y rediseño del Estado. Esto obedece a la escasa representatividad del Legislativo y de los partidos políticos, como ocurre en Venezuela, Ecuador y Perú, lista en la que podría incluirse en un futuro a Colombia y Argentina.

El escenario 6 está representado por un candidato opositor que puede contar con cierto apoyo internacional para lograr sanciones de organismos internacionales ante la evidencia de un fraude. El caso peruano del año 2000 indica que la sola confianza en el apoyo internacional puede tener sus problemas en culturas políticas muy volátiles, ya que el retiro del candidato opositor en la segunda vuelta, que llevó a la reelección de Fujimori, no permitió articular una oposición legitimada en las urnas. Esto abrió el camino a viejos candidatos, tras la caída de Fujimori y el surgimiento de un liderazgo militar-popular encabezado por el comandante Humala (escenario 5). El escenario 7 se identifica mucho con el caso paraguayo, en donde la vieja liga entre el Partido Colorado y las fuerzas armadas se quiebra ante

Cuadro 3
Situaciones críticas en América del Sur de 1990 a 2000

<i>Arco 1</i>	<i>Arco 2</i>	<i>Escenario</i>	<i>Situaciones críticas</i>
X	X	1	Renuncia del presidente por presión del Congreso, ante su incapacidad de gobierno o el cuestionamiento de su gestión por actos de corrupción (Ecuador, Venezuela, Brasil, Perú)
X		2	Golpe civil-militar con respaldo popular y de fuerzas armadas divididas, pero sin apoyo del Congreso ni del alto mando, motivado por medidas de ajuste económico (Ecuador)
X		3	Golpe militar de oficiales jóvenes sin respaldo popular ni político del alto mando, en contra de un Ejecutivo cuestionado por la opinión pública (Venezuela)
X		4	Autogolpe del Ejecutivo con cierre del Congreso y apoyo militar, frente a bloqueo parlamentario en un contexto de crisis (Perú)
X		5	Sublevación de oficiales jóvenes que logra un espacio político con apoyo popular en medio de crisis política; fuerte discurso nacionalista-popular y en contra del gobierno (Perú)
X		6	Reelección forzada con oposición descontenta y movilizadora en el ámbito local y con fuerte <i>lobby</i> internacional, frente a un Ejecutivo con cierto apoyo popular y militar (Perú)
X		7	Sublevación militar populista, en un marco de lucha de facciones políticas de un partido hegemónico, en la cual el líder del movimiento esgrime un discurso nacionalista y autoritario con apoyo popular (Paraguay)
	X	8	Descontento militar, en donde las unidades están en alerta máxima, sin pretender tomar el mando del país, para presionar al Ejecutivo, Legislativo y Judicial con el fin de impedir juicios a militares implicados en violaciones a los derechos humanos. Este escenario tiene dos tipos: • “Boinazo” en Chile. Despliegue limitado de tropas de élite en edificios militares ubicados en pleno centro de la capital, para llamar la atención del público y la prensa. En esta acción el alto mando mantiene la unidad de comandos y tropas con apoyo político de ex militares y de algunos miembros de la derecha • “Carapintadas” en Argentina. Acuartelamiento de las unidades militares en alerta máxima, con despliegue de tropas y armas, sin pretender tomar el mando del país, pero con metas confusas de golpe militar y reivindicación profesional. Esta acción es encabezada por oficiales de rango medio y no por el alto mando, que pierde el contacto con comandos y tropas de algunas unidades

el surgimiento de Oviedo. En este caso la intervención militar se limitó a facciones cada vez más pequeñas de las fuerzas armadas. El problema aquí es hasta dónde se puede limitar el desarrollo de una alternativa populista que sea autónoma respecto del viejo bloque de poder colorado-militar.

Hemos considerado un escenario 8, en países muy estables, pero en donde la intervención militar ha sido eficaz para lograr un solo objetivo: impedir el avance de la justicia en casos de violaciones a los derechos humanos. En 1990, el instrumento fue el acuartelamiento de las unidades militares, amenaza de consideración para el gobierno en vista del mayor nivel de profesionalización que tienen las fuerzas armadas de esos países (Chile y Argentina).⁴⁹ El mensaje va dirigido al Ejecutivo y a los partidos políticos para que dicten leyes de punto final.

Algunas tendencias prospectivas

Los fenómenos observados en la última década indican algunas tendencias hacia escenarios de inestabilidad, que se localizan en torno al conflicto colombiano, así como también al área andina. Allí, la ayuda militar estadounidense, las políticas antinarcóticos y las posibles sanciones internacionales a procesos de inestabilidad pueden mantener la hegemonía y el control de los grupos tradicionales, a la vez que el papel estabilizador de los militares.

En el caso colombiano, el conflicto puede prolongarse social y políticamente con cierta autonomía del narcotráfico. Por ello, las soluciones deben ser más bien políticas, ya que la ayuda militar estadounidense puede no sólo prolongar la dominación de las élites, sino también desarrollar el poder de los militares, de la policía y de otros actores dentro de un Estado bastante débil, que preserva la exclusión. Así, una posible fuerza multidimensional sería un factor desestabilizador, si no se considera un proceso de paz negociado desde un enfoque civil. Esto tendrá importantes efectos en el escenario regional, al articularse con la situación interna de los países fronterizos, ya que en Perú y Ecuador los militares seguirán siendo un factor de poder relevante, en la medida en que la clase política mantenga su fractura, regionalismo y populismo crónico, como ocurre en el caso ecuatoriano. A la vez, la violencia colombiana es un escenario estratégico de importancia para los militares de esos países. En Venezuela, la custodia de la frontera justificará un mayor desarrollo de sus fuerzas armadas, y las mantendrá vigentes en la vida política interna y en la seguridad pública. Lo mismo vale para Brasil,

⁴⁹ "Acuartelamiento. El día del ejercicio", *Análisis* (Santiago de Chile), año XIV, núm. 363, 24 a 30 de diciembre de 1990.

que ha desplazado tropas y recursos para sellar la frontera con Colombia, reforzando su credo estratégico en torno a la defensa de la Amazonia.

En el Perú, la elección de Alejandro Toledo, en la que se recurrió a estrategias populistas, indica que se seguirán editando los problemas no resueltos de la política peruana, en donde el populismo logrará sobrevivir, tal como lo hizo después de una década militar (1968-1979) y de la década fujimorista (1989-2000). Allí, una intervención militar no puede descartarse, al igual que en Ecuador, especialmente si se mantienen las fuertes tendencias de los militares a cumplir tareas tanto de liderazgo político como de estabilización.

En el Arco 2 la tendencia es hacia una mayor estabilidad. En Chile, los escenarios son de menor presión por los juicios a militares, en la medida en que el personal involucrado en violaciones a los derechos humanos se retira de las instituciones, y se redefine la relación civil-militar. Pero también está en puerta un agotamiento de la concertación de centro-izquierda, que ha gobernado por una década después de la transición democrática de 1990, frente al surgimiento de una estrategia populista desde la derecha, así como una tendencia a la parlamentarización militar, por la existencia de un enclave autoritario como son los senadores designados, cargos a que tienen derecho los ex jefes de las fuerzas armadas. Esto les permite actuar en concordancia con la derecha, lo que quedó muy claro en junio de 2001 con la renuncia del comandante de la armada, quien negoció con la derecha su escaño parlamentario.

En Argentina, la década de crecimiento, baja inflación y ajustes económicos del populismo peronista agotaron las alternativas disponibles en la segunda mitad del siglo XX, como eran el propio peronismo, el radicalismo y los gobiernos militares. La posibilidad estaría en una vuelta al control populista tradicional, pero desde la derecha, tal como parece indicarlo el ingreso de Domingo Cavallo al gabinete de Fernando de la Rúa a principios de 2001.

Brasil, si bien se acerca al escenario de violencia social del Arco 1, ha logrado establecer alianzas y el Estado es suficientemente fuerte como para enfrentar la inestabilidad del Arco 1 que lo rodea, a partir de la definición de objetivos y de amenazas, tanto en su política de defensa como de seguridad pública.

CONCLUSIONES

Las posibles soluciones a estos escenarios hasta ahora consideran hipótesis de despliegue militar y policial, de sanciones internacionales y de condicio-

namiento a ciertos estándares políticos. Consideran el narcotráfico como la fuente más importante de destabilización, por su violencia y recursos, y dejan a un lado las particularidades de las culturas políticas locales. Sin embargo, es claro que el reduccionismo a unas pocas variables obedece no sólo a consideraciones académicas, sino también a los intereses de seguridad de los Estados Unidos, que siguen siendo, al igual que los militares en ciertas regiones, un factor clave. Su diagnóstico y acciones de política internacional tienen un alto riesgo, al amplificar conflictos latentes y no resueltos en las sociedades latinoamericanas, si se apoya acciones coercitivas y a actores como los militares, que pueden influir negativamente en los procesos democráticos.

Por tanto, se debe discutir la conveniencia de internacionalizar sanciones, siguiendo tendencias globales y tipos ideales de una sociedad estable, ya que, si nos alejamos de las variables de narcotráfico y seguridad, encontraremos un panorama distinto, en donde los riesgos se dan en regiones más reducidas, se experimentan procesos políticos que en su gestación niegan principios democráticos formales, pero que son válvulas de escape que pueden dirigirse hacia una mayor representatividad. También existen factores locales en la distribución del poder y de la riqueza que son generadores de altas tasas de violencia.

Lo anterior obliga a adoptar una posición activa, intelectual y políticamente, para definir los problemas de las sociedades latinoamericanas a partir de las realidades locales. Esto permitirá deslindar amenazas, tareas y actores en forma real y a escala nacional, ya que de lo contrario se puede estar abriendo un nuevo campo de activismo político multidimensional (militar y policial), a partir de la interacción de seguridad pública y violencia.