

## **Las Transiciones a la Democracia en América Latina: ejes fundamentales.**

Dr Jaime García Covarrubias

### **Introducción**

Desde sus procesos de Independencia la mayor parte de los países de la región americana no han podido construir democracias sólidas y estables. Pocos son los países de la región que hoy cuentan con procesos democráticos solventes y algunos de ellos, incluso, se debaten en situaciones impredecibles como es el caso de Bolivia o Venezuela. En consecuencia, la marcha histórica de nuestras democracias ha sido de avances y retrocesos siendo todas ellas interrumpidas en algún momento del siglo XX.

En efecto, durante el siglo que nos dejó todos los países desde México hasta el cono sur suspendieron en algún momento los procesos democráticos dando a paso a gobiernos militares de distintos signos que finalmente fueron concluyendo en procesos de transición a la democracia.<sup>1</sup>

**Los procesos de transición no son simples y no han tenido la misma ocurrencia en todos los países. En los extremos tenemos diferentes casos. Por ejemplo, en unos casos fue rupturista (Argentina) en otros institucionalizada y programada (Chile). En otros países como Paraguay fue el resultado final de otro golpe de estado. Brasil, Uruguay y Bolivia también tienen sus rasgos propios.**

Por su parte las transiciones no son procesos unívocos teniendo fases y pudiendo variar de un caso a otro. Por ejemplo, para algunos la transición es simplemente el proceso que va desde el término de un gobierno de facto a uno democrático. En mi caso personal tengo diferencias ya que sostengo que – hay casos – donde las transiciones pueden comenzar durante el propio gobierno militar y que su final no se completa necesariamente con el advenimiento del gobierno democrático, sino que como veremos en este artículo es un proceso más amplio.

En este trabajo, me propongo identificar las que considero los ejes que resultan fundamentales para estudiar y entender las transiciones desde gobiernos militares a democracias en los países del cono sur de América Latina. **En efecto, los casos de Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina y Chile presentan similitudes y características que permiten identificar con mayor claridad estos ejes donde se afirma la transición. Se advierte que mi objetivo no hacer estudios de casos sino que determinar los ejes constantes de los procesos de transición en la región.**

Con el objeto de operacionalizar conceptos, entenderemos por “ejes” los aspectos centrales o básicos que distinguen los procesos de transición a las democracias y que pueden darse con mayor o menor énfasis. Según mi punto de vista estos ejes fundamentales en latinoamérica son **reconocimiento de los roles latentes y manifiestos, etapas del proceso transicional, diferencia entre la lógica militar y política y pasos para mejorar la relación civil – militar.** El hecho de que yo priorice estos puntos no significa que desconozca que existen otros aspectos que también influyen en los procesos transicionales.

### **Roles Latentes y Manifiestos**

Hay un hecho histórico que dificulta la plena y democrática inserción de las FF.AA. de Latinoamérica en un sistema democrático, cual es su génesis histórica y la condición que sus propios habitantes le reconocen a éstas. Esta circunstancia, además, es un eje importante en el proceso transicional.

Como se sabe, las FF.AA. (particularmente los ejércitos) son fundacionales esto es preceden o al menos nacen junto al Estado independiente y por esa razón se confunden con su historia y símbolos. Sin embargo, esta situación no surge por generación espontánea sino que se viene gestando desde la Colonia, cuando el ejército monárquico cumplía tareas militares, políticas, educativas y en el desarrollo. Al producirse la

Independencia se genera un vacío en la sociedad y son precisamente estos ejércitos patriotas quiénes continuarán cumpliendo esos roles.<sup>2</sup>

Del rasgo fundacional precedente se derivan ciertos roles que he denominado manifiestos y latentes<sup>3</sup>. El rol manifiesto es la misión constitucional de las FF.AA. con expresión legal en la carta fundamental y las leyes. Este punto es muy importante en la región ya que no siempre existe un arraigado concepto del respeto a la ley y en muchas oportunidades se tiende a relativizar ésta. Este rol manifiesto que se expresa en la norma jurídica ha sido sujeto de amplia discusión durante las transiciones. Por ejemplo, actualmente en Chile hay sectores que buscan reformar la Constitución Política en el artículo 90 y siguientes, ya que entrega a las FF.AA. ciertas prerrogativas que excederían el marco democrático como inamovilidad de los comandantes en jefe por cuatro años, participación en el consejo de seguridad nacional y el papel de garantes de la institucionalidad. Asimismo, en otros países se discute la necesidad de eliminar la norma que determina que el ministro de defensa debe ser un miembro de las FF.AA. activo o en retiro. A mi modo de ver todas estas definiciones constitucionales que intentan exceder a las FF.AA. en su rol natural de defensa, no es otra cosa que intentar hacer “manifiesto” el rol latente.

Por su parte, el rol latente es el que está en el “inconsciente colectivo” y se deriva de la actividad política, militar, educativa y de aporte al desarrollo que el ejército colonial primero y patriota después, hacen en beneficio de la sociedad produciendo una marca indeleble en ésta, que se ha transmitido generación por generación. Así las cosas, las sociedades comienzan a reconocer a las FF.AA. una cierta obligación con ella, más allá de lo que esté escrito en la carta fundamental. Lo mismo ocurre en el orden moral con la iglesia católica. No hay ninguna constitución en América que regule el rol de la iglesia católica, pero nadie puede desconocer el papel real que ésta tiene y desarrolla dentro de las sociedades de la región.

Desde mi punto de vista y con el transcurrir del tiempo el rol latente, se va transformando en una pesada carga para las propias FF.AA. quiénes en muchas oportunidades son sobre exigidas por sus propios compatriotas quiénes en momentos de crisis políticas, sociales o naturales las invocan más allá de sus roles constitucionales. En los países citados en este trabajo, tenemos casos de permanente participación de las FF.AA. en todo tipo de acontecimientos que no son propios del sector defensa. En Bolivia hay una importante participación de las FF.AA. en ayuda a la comunidad. En Uruguay, incluso han servido de vigilantes en cárceles. En Brasil, se les emplea en seguridad interna. Además, en todos los casos son las primeras instituciones que colaboran con la comunidad en caso de catástrofes, campañas de vacunación, construcciones de caminos etc....

La integración y consecuencias de estos cuatro rasgos (político, militar, desarrollo y educacional) han contribuido a fortalecer el rol latente y constituirlo en el punto de central de estudio e investigación de la relación FF.AA. y sociedad. A mi juicio, no es posible entender la relación civil – militar en América Latina soslayando esta variable de estudio.<sup>4</sup>

### **El proceso Transicional**

En mi opinión las transiciones desde un gobierno militar o dictadura hacia la democracia no son un proceso lineal y único, sino que contempla tres transiciones distintas ya que cada una tiene su propia dinámica. Además, y esto es sumamente importante se suma la propia situación del país, traumas dejados por los gobiernos militares, situación política, económica y social etc...

Todas estas situaciones podrán producir un efecto multiplicador o bien alguna especificidad en algunos de los ejes fundamentales en que se afirma la transición. Por ejemplo, en el caso de Argentina a diferencia de los otros del cono sur, el resultado de la guerra de las Malvinas precipitó y marcó a la transición de ese país deteriorando de paso el prestigio de las FF.AA. En Paraguay el golpe de estado del General Rodríguez encaminó al país a la transición recuperando el país, en parte, la credibilidad en el sector castrense. En Perú y Bolivia hubo gobiernos militares de opuestas tendencia política, lo que por cierto, es un factor diferenciador.

La primera transición es la transición de la entrega formal del “Poder”. Esta ocurre cuando las FFAA entregan el poder a una autoridad civil retirándose a cumplir con las actividades previstas en la carta fundamental. Como ejemplo o modelo de esta transición tenemos la entrega que el General Pinochet hizo al Presidente Patricio Aylwin el 11 de Marzo de 1989 en Chile. La segunda transición es la de la “Norma constitucional” entendida como el tránsito desde una constitución y sistema jurídico con rasgos autoritarios (o pretorianos) hacia uno en que se privilegien la autoridad de las instituciones cívicas basadas en la soberanía popular. Como ya explicara precedentemente, en el caso de Chile estaría pendiente la reforma del artículo 90 sobre FFAA y en otros casos se discute sobre la necesidad o no de mantener ministros de defensa militares. La correcta inserción jurídica de las FFAA es uno de los puntos más importantes para hacer de una constitución realmente democrática. No obstante, hay otros aspectos centrales como la consolidación de las libertades individuales de los ciudadanos.

Finalmente, viene la transición más lenta y larga, cual es la “Cultural” entendida como el momento en que la gente y particularmente la juventud comienza a creer y valorar intensamente a la democracia, sin aceptar a ésta como un mal menor o sentir nostalgia de un régimen autoritario. Esta transición en muchos de nuestros países aún está en desarrollo y todavía falta mucho debido a que gran parte de la juventud no se inscribe en los registros electorales marginándose de la decisión democrática por simple apatía o desconfianza. Esta situación es particularmente grave en los países de América latina ya que los jóvenes no están participando ni haciendo sentir sus demandas. Subsisten, entonces, democracias débiles donde grandes masas emergentes están fuera del juego electoral y además frustradas, violentadas y empobrecidas las que en su desesperación comienzan a anhelar que un gobierno autoritario les resuelva sus problemas aunque les restrinja sus libertades. De esto último emergen los líderes militares reivindicacionistas tales como el comandante Hugo Chávez en Venezuela, el coronel Lino Gutiérrez en Ecuador o el general Lino Oviedo

Se agrega otro tipo de transición que es la que ocurre al interior de los gobiernos militares antes de que se produzca la entrega del poder. Como el caso de Chile entre 1988-1990. A esta clase de transición o “pre transición” le llamo “endógena”.<sup>5</sup> Acepto que esta clase de transición no ocurre siempre y es más propia de las transiciones pactadas o programada.

### **La diferencia entre la lógica militar y la lógica política**

Durante un proceso transicional tanto militares como civiles está obligados a entenderse. Por ello, conocer y prever la forma como unos u otros abordarán los problemas es fundamental. Como sabemos, ambos sectores tiene lógicas diferentes para aproximarse a los problemas. Veamos los rasgos más salientes: El político tenderá a la mirada global en tanto el militar a una sectorial, privilegiando la defensa. El Militar tiene una mirada de más largo plazo ya que piensa en instituciones. El político más de corto plazo ya que piensa normalmente en un período de gobierno. El político intenta consensuar, en cambio el militar resolver y ejecutar. El político se entiende en orgánicas horizontales y el militar en orgánicas verticales. El éxito del político depende de la voluntad general mientras que el éxito castrense del reconocimiento de jefes y subalternos.<sup>6</sup>

Sin embargo, más que las lógicas distintas lo que más retrasa una transición son los prejuicios existentes en uno y otro lado. Me refiero a visiones cruzadas, radicales y prejuiciosas que se mantienen en ambos sectores y que perjudican una mejor relación político – militar. Para algunos miembros de las FF.AA. los políticos son flojos, corruptos, demagogos, enemigos de las FF.AA. y del orden y solo persiguen el poder. En similar visión, hay políticos que perciben a los miembros de las FF.AA. como golpistas, iletrados, con nula razón de ser en estos tiempos y dotados de beneficios excesivos. Recalco, que se trata de visiones extremas y radicalizadas que afortunadamente van en franca retirada. Además, existen dos tipos de desencuentros entre civiles y militares. Los de “Coyuntura” y los de “Estructura filosófica – ideológica”. Los de coyuntura se refieren al rechazo que sienten hacia las FF.AA. ciudadanos que fueron contrarios al régimen militar (o dictaduras) o que sufrieron sus efectos. Los de “Estructura filosófica – ideológica” se refiere a objetores de conciencia, miembros de religiones que no aceptan por principio filosófico o de vida la función militar o, militantes de partidos que rechazan el modelo de sociedad con todas sus instituciones.

Los problemas de coyuntura es posible superarlos con el tiempo. Los segundos, a mi juicio, no tienen solución.

Asimismo, hay otra situación que perjudica la transición y que tiene repercusiones en el largo plazo. Esta situación se deriva, por una parte de las características sociológicas de la institución militar y por otra de sus acciones como gobiernos autoritarios o dictatoriales, lo que los hace aún ser sujeto de críticas. Cada vez que esto ocurre, lo normal es que la institución reaccione colectivamente y además tipificando a quién le hace la crítica como un adversario de las FF.AA. El problema radica en que un subteniente de hoy será coronel el 2028 y seguramente hasta esa fecha prolongará la visión negativa respecto a sus críticos. Lo anterior ocurre, porque el miembro de las FF.AA. tiene una alta "sensibilidad histórica" y se siente legatario para bien o para mal de las glorias pretéritas, desencuentros u otros pasajes históricos, por lo que es muy difícil que se desentiendan absolutamente de hechos del pasado. Por otro lado, en muchos casos el político que legisla hoy es alguien que entró a la política bajo gobiernos militares y se encuentra marcado por esos sucesos. El problema es que en oportunidades legisla con la mirada puesta en un conflicto político-militar de hace 30 años. Con esta observación estoy diciendo que la situación de conflicto entre políticos y militares podría tener un desfase cronológico (hacia atrás y hacia adelante) de hasta 60 años entre ambos extremos. Simplemente estoy constatando un dato.

### **Pasos para mejorar la relación civil – militar: Conocimiento, confianza, coordinación e integración (entendimiento)**

Mirando hacia el futuro y en la idea de mejorar la relación civil – militar en general y la político – militar en particular, es necesario seguir y respetar algunos pasos, cuales son conocimiento, confianza, coordinación e integración. Esto significa que para lograr una buena relación política o civil – militar tanto entre instituciones como personas se requiere primero que todo generar oportunidades de conocimiento. Luego, estrechar lazos de confianzas mediante reuniones de intercambio de ideas. Después comenzar a coordinarse en trabajos manteniendo un ámbito de independencia. Finalmente, y ya como consecuencia de lo anterior, sobrevendrá la posibilidad de trabajar integradamente. Estos pasos son secuenciales por lo que los retrocesos entre civiles y militares ocurren cuando no se respeta este orden. Por ejemplo, si se pretende ganar confianza sin conocerse irremediablemente habrá que volver atrás, lo mismo sucederá si se intenta integrarse sin tener confianza. Estas etapas se viven en el trabajo cotidiano y es precisamente allí donde deben generarse las relaciones.<sup>7</sup>

Hoy, es muy importante tener presente las etapas precedentes debido a que son muchos los colectivos que conviven en la sociedad y que tienen una relación ya sea de cercanía o de conflicto con las FF.AA. Algunos, incluso, conforman organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, algunos grupos asumen ciertas causas de derechos humanos contra los gobiernos militares y por extensión su rechazo alcanza a las FF.AA. actuales. Esto ocurre preferentemente en Chile y Argentina. Hay otros, como es el caso de los objetores de conciencia que rechazan el servicio militar o mujeres que pretenden reivindicar su derecho de ingreso a las FF.AA. En fin, grupos diversos que exigen por parte de las FF.AA. cierta capacidad para entender sus posiciones y demandas. Por otra parte, la relación FF.AA. con la prensa es otro tipo de relación interesante que durante los últimos años se ha trabajado bastante.

Lo concreto es que se ha avanzado mucho en la relación civil militar y en general existen las bases en todos los países para una normalidad futura. Por ejemplo, en Chile ha habido conversaciones con las iglesias evangélicas que solicitan tener igualdad con respecto a la iglesia católica al interior de las FF.AA. Por otro lado, la mujer hoy puede ser piloto de combate y la policía (Carabineros) posee una general y el ejército varias coronelas. Lo mismo ocurre, en Brasil y Argentina. Precisamente, en Chile en Marzo del 2003 se presentó un proyecto en la cámara de diputados que permite el acceso de las mujeres a los grados de general en las FF.AA. y la integración de escalafones sin distinción de sexos en oficiales, suboficiales y empleados civiles. Por su parte, en Argentina en 2002 egresó la primera promoción de oficiales con mujeres en las armas de combate. En Venezuela, por ejemplo, la primera promoción de mujeres que ingresó a la academia de oficiales de la fuerza aérea fue en 1973.

En términos prácticos la subordinación militar al poder civil es asunto resuelto en la región. Existe de hecho y de derecho una subordinación constitucional, simbólica y administrativa, esto es que las FF.AA. están subordinadas al poder civil, se rinden los honores que corresponde y la autoridad política aprueba o reprueba las proposiciones administrativas de las FF.AA. No obstante, en la parte estratégica ha existido tradicionalmente, algún grado de autonomía por parte de las FF.AA. ya que muchas veces el despliegue o idea de empleo de las FF.AA. no ha provenido de una idea política sino que más bien de las propias instituciones. En el fondo ha habido una especie de subordinación política al tema estratégico ya que el escalón político ha asumido la planificación ya preexistente. No hay duda, de que los últimos avances como los libros de la defensa en Chile (I y II) Argentina, Ecuador y Guatemala servirán para corregir esta anomalía.

## Conclusiones

Pienso, que las transiciones a la democracia en términos generales están finiquitadas, al menos las transiciones de la entrega del poder y en la mayoría de los casos la de la norma legal. Sin embargo, están aún pendientes las transiciones culturales.

Es fundamental en los procesos transicionales manejar los siguientes aspectos ya que son ejes fundamentales:

- Aceptar el rol latente como hecho sociológico real. Sin embargo, hay que centrarse en colocar las limitaciones necesarias para que el ámbito de acción de las FF.AA. no entorpezca el sistema democrático
- Entender que la transición no es una sola y que al menos son tres diferentes ya que no necesariamente son interdependientes.
- Políticos y militares poseen diferentes lógicas para entender los problemas, por lo que es menester lograr una adecuada sincronía entre las visiones. Asimismo, hay que erradicar o marginar las visiones prejuiciosas entre unos y otros
- Para transitar a una democracia donde las FF.AA. tengan una correcta inserción es necesario seguir secuencialmente los pasos de conocimiento, confianza, coordinación e integración (entendimiento)

Respecto a la inserción definitiva de las FF.AA. en los procesos democráticos, estimo que hay situaciones que podrían eventualmente dificultarlos. En primer lugar, las dificultades que presenten los propios procesos de transición cultural en cada una de los países. En segundo lugar, la emergencia de ex militares como gobernantes populistas con algún grado de control carismático sobre el total o parte de las FF.AA. Como ejemplo, de esto último tenemos el caso del general Oviedo en Paraguay. En tercer lugar, tensiones que se arrastran desde los gobiernos militares, como es el caso de los problemas de derechos humanos.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Las transiciones a la democracia se inician en Ecuador (1979) Perú (1980) Honduras y Bolivia (1982) Argentina (1983) El Salvador y Uruguay (1984) Brasil (1985) Guatemala (1986) Chile (1990) y Paraguay (1993)

<sup>2</sup> Durante la Colonia la autoridad política, era al mismo tiempo militar (Intendente y Comandante General de Armas). Por su parte, en el lugar donde se instalaban fuertes o cuarteles militares nacía una ciudad. El rol educacional – por imperativo del Estado - se llevó a efecto hasta bien avanzado el siglo XX. Este tema lo he tratado mas ampliamente en el caso de Chile en García Covarrubias Jaime, "*Algunos fundamentos de +las relaciones civiles militares en Chile*", **Boletín de la Asociación de Ciencia Política**, Vol. 2, Enero-Marzo 1992.

---

<sup>3</sup> En la definición de estos conceptos recojo aunque con otra interpretación las funciones latentes y manifiestas de Robert Merton. Más información en Merton R, **Social Theory and Social Structure** (1957).

<sup>4</sup> La relación político – militar es la que se lleva a cabo entre los sectores políticos y las FFAA. En cambio, la relación civil - militar es la relación entre las FFAA y la sociedad global o con sectores específicos de ésta organizados o no. Por ejemplo, FFAA y jóvenes por el tema del servicio militar. FFAA y mujeres por la incorporación de éstas a la institución militar etc...

<sup>5</sup> Este período al que he llamado “transición endógena”, es muy poco tratado por los cientistas políticos en el caso de Chile. He tratado este tema en mi artículo “*Relación Político Militar en Chile*” por publicarse en un libro editado por la Universidad Nacional de la Defensa (UNED) España cuyo editor es José Antonio Olmeda. Durante el período en cuestión, la gestión del Ministro del Interior Carlos Cáceres fue decisiva entre finales 1989 y el 11 de Marzo de 1990. Se recomienda revisar las revistas “Que Pasa” (Santiago, Chile) en ediciones entre Enero – Julio de 1989.

<sup>6</sup> Véase el Militar posmoderno en América Latina, en Seguridad y Defensa, revista electrónica del CHDS, Washington DC, Enero 2002

<sup>7</sup> En diversas entrevistas y artículo se ha dado conocer esta proposición que señalé en 1992, en un encuentro de relaciones civiles y militares en el Centro de Estudios del Desarrollo (CED)

<sup>8</sup> En mi opinión la forma adecuada para asegurar un buen control político civil de la defensa es tener el Ministerio de Defensa Nacional en la línea de mando. Esto ocurre en la mayor parte de los países aún cuando hay otros como Nicaragua o Paraguay donde los MDN no están en la cadena de mando.