DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 328, Enero 1987.

EL ROL DE LOS TERMINOS DE LA DEMOCRATIZACION POST-MILITARISTA EN LA EVOLUCION DEMOCRATICA DE LOS PAISES ANDINOS DE SUD-AMERICA

Fernando Bustamante

RESUMEN

Los procesos de democratización en los países andinos se hallan aun marcados por las huellas que en ellos han dejado los términos en que se negoció la salida de los militares del poder. Esta negociación dio origen a un "pacto de salida" de carácter contractual que fija los límites del control y de la participación civil en el Estado. En todos los países esta negociación, y esta estructura de inclusiones/exclusiones tiene algunos rasgos generales que se busca explorar en este documento. Ello puede contribuir a esclarecer la naturaleza de las rigideces o factores dinámicos que la presencia militar en las democracias impone a la consolidación y expansión de relaciones políticas democráticas viables en los citados países.

INTRODUCCION

En los últimos diez años aquellos países andinos que aún eran gobernados por regímenes militares, han culminado su proceso de transición hacia formas políticas de tipo democrático-formal. Al mismo tiempo, aquellos países, que como Venezuela y Colombia mantienen gobiernos civiles desde fines de la década de los años 50; han visto sus propios procesos democráticos afectados por paulatinos procesos de re-estructuración de las relaciones entre los militares con la política civil; y por desarrollos no menos significativos en los que dice relación con las formas de la presencia militar en el Estado. Estos últimos procesos, no por hallarse disociados de la mecánica de una "transición", dejan de tener implicancias profundas para el destino futuro del desarrollo democrático de dichos países; al menos si hemos de entender el problema de la democracia como algo que va más allá del mero establecimiento de gobiernos dirigidos por civiles, y que contiene un elemento dinámico de profundización y consolidación a largo plazo.

De esta forma, el eje de la preocupación por la relación Fuerzas Armadas/Estado, se traslada del tópico de la transición y la extrincación militar de la administración de la escena política, a las problemáticas referentes al rol militar en sistemas políticos civiles, a las relaciones cívico-militares en dicho contexto, a las formas de consolidación de un compromiso democrático de las instituciones castrenses, y a la progresiva redefinición de sus roles profesionales en mar

cos compatibles y conducentes a una profundización de la naturaleza democrática de los distintos sistemas políticos. En otras palabras, el problema de la consolidación y profundización democrática adquiere mayor énfasis que el de la re-constitución de las instituciones del poder civil sobre sociedad y Estado.

Sin duda alguna que existen profundas vinculaciones entre ambos "momentos". Los sistemas de relaciones cívico-militares, y su actual evolución se hallan marcados por la naturaleza de su nacimiento; y esto implica de por sí un marco en el cual la ulterior evolución debe realizarse. Es por ello que un tratamiento de esta evolución y de sus perspectivas futuras, no puede dejar de tomar en cuenta algunos hechos "fundacionales". Entre estos debemos destacar la necesidad de entender el "pacto de salida" que permitió la retirada de los militares a sus cuarteles. La citada retirada raramente, si alguna vez, se ha realizado sin condiciones. Estas condiciones delimitan desde un inicio las opciones que son posibles para los actores político-gubernamentales civiles, y trazan una serie finita de caminos posibles a la evolución de todo el sistema político y de las relaciones civil/militares. Este "pacto de salida" no siempre reviste características formalizadas y explícitas. En ocasión este debe ser inferido del conjunto de condiciones que presidieron la retirada militar y de aquellas ocasiones en que la presión militar se hace sentir -por conductos regulares o no-, sobre las instituciones civiles. Normalmente, la expresión de una opinión o advertencia militar sobre algún hecho

o situación políticas permitirá delimitar los perfiles de aquellas áreas o zonas que constituyen los límites (en sí también dinámicos) más allá de los cuales las Fuerzas Armadas, considerarán que el pacto está siendo o amenaza ser violado. En todo caso, este "pacto" puede ser visto como un sistema de garantías mutuas a tres bandas. Por un lado un conjunto de normas cuasi-contractuales implícitas o explícitas, que señalan ámbitos de competencia y acciones permisibles entre civiles y militares; y que determina el tipo de institucionalización castrense y civil que asegura y condiciona a ambos sectores; por otro, un conjunto de garantías mutuas entre los propios actores civiles. Estas garantías buscan asegurar -por lo general- un campo mínimo de entendimiento entre los sectores civiles potencialmente en pugna. El citado entendimiento respecto a las reglas del juego, apunta a asegurar que las condiciones que llevaron a la intervención militar, no vuelvan a reproducirse. De otra forma, los militares no pueden apostar a que su retirada tenga un carácter estable y sólido, lo cual normalmente es un "desideratum" institucional, que nace de las condiciones de peligro para la integridad de las propias instituciones castrenses, que acompañan y motivan la retirada a los cuarteles. La explicitez y solidez de este pacto inter-civil de garantías mutuas da, desde ya, una medida de la "esperanza de vida" de la abstención militar en la escena política. Creemos que puede establecerse un continuo entre los altamente explícitos y mandatarios pactos que constituyen el Frente Nacional en Colombia, y los frágiles, parciales e inconexos pactos, aun en proceso de formación, que acompañan la vacilante democratización boliviana.

Cada sistema nacional puede ser descrito en términos de los actores involucrados de dicho sistema cuasi-contractual, de los que como contraparte son, y deben ser excluídos para hacer posible el señalado pacto, de la naturaleza sustantiva de las garantías mutuas que se estipulan y de los mecanismos formales de expresión y arbitraje que el sistema convenido contiene.

Sobre esta base inicial deben agregarse un conjunto de elementos que, simultáneamente y a posteriori pueden reforzar, modificar o desestabilizar el "pacto de garantías mutuas" que constituye los parámetros del sistema, y que pueden afectar a la coalición de la "ruptura democrática". A nuestro entender estos elementos serían:

a) El tipo de desafíos internacionales y las "hipótesis de guerra" o de "conflicto" que el Estado enfrenta, y el rol que se asigna o se auto-asignan los militares en dichas "hipótesis". Aquello para lo cual los militares se preparan no deja de implicar demandas y presiones sobre la esfera de lo civil que según su carácter tendrán efectos específicos y diferenciales sobre los respectivos sistemas políticos. Determinadas formas de plantear la relación del Estado con su entorno y hacia los desafíos internos y externos que hacia su soberanía se discernen darán por resultado formas diferentes de evolución política de las Fuerzas Armadas.

b) Aparte del elemento "objetivo" de los desafíos que el Estado enfrenta, es preciso considerar la evolución de la doctrina militar y de la autodefinición profesional de las institu-

ciones militares. Qué tipo de profesionalismo se perfila como proyecto de los militares? Asimismo será crucial entender la evolución de los consensos tanto civiles como militares respecto a las formas apropiadas y legítimas de proyección y afirmación de la presencia del poder estatal en cada caso.

c) Es importante estudiar la evolución de las relaciones de autonomía y dependencia de los órganos militares del Estado respecto a los civiles. Las formas de control y los ámbitos de competencia de cada cual. A esto debe agregarse el estudio de las formas concretas de organización militar, especialmente en lo que dice relación con la consolidación de estructuras orgánicas estables y reconocidas de su poder social y político.

d) La evolución del conflicto social es otra dimensión a tener presente. Este conflicto puede surgir de la aparición de nuevos actores no contemplados en el sistema original de garantías mutuas; o de un desborde de los términos del acuerdo original "fundacional" del régimen civil. En general, el pacto de garantías mutuas posee un sesgo "conservador", como lo atestiguan las experiencias venezolana y colombiana de consocionalismo, y es sumamente sensible a la alternación del campo de actores o de su naturaleza. El problema aquí radica en la delimitación de aquellos mecanismos por medio de los cuales los sistemas civiles intentan asimilar los nuevos desafíos, sin por ello violentar los parámetros establecidos con los militares y entre sí.

e) Finalmente, debe estudiarse como estas modificaciones del

campo de luchas y "contratos" societales se transmiten al sistema de representación política. O a la inversa, como el sistema político re-define el marco societal por problemas específicos al ámbito político. El sistema de alianzas puede sufrir modificaciones que determinen consecuencias diferenciales para el sistema de relaciones cívico-militares, en especial por cuanto, aun en sistemas formalmente democráticos, las Fuerzas Armadas retienen, sino pactos al menos "afinidades electivas" por ciertos partidos, facciones, coaliciones o tendencias político-ideológicas civiles.

Tanto la evolución del campo de alianzas sociales como políticas constituyen desafíos que ponen a prueba los límites del acuerdo civil-militar. Resulta fundamental entender no solo los límites fundacionales de tal campo, sino también los actuales y los potenciales, apuntando a proposiciones que definan mecanismos y políticas que permitan la flexibilización de dicho campo de lo "permisible", sin por ello romper sus límites. El caso colombiano muestra los peligros de un sistema que encuentra dificultades en lograr esa ampliación de los acuerdos de gobernabilidad para incluir a nuevos actores, derivando en una estabilidad "rígida" y "conservadora"; mientras que el caso boliviano muestra los problemas de la incapacidad política para definir algún límite estable, llevando a una política de extrema fluidez e incertidumbre. Las proposiciones programáticas deben, pues, moverse entre los extremos de una hiper-estabilidad conservadora y de una hiper-fluidez desorganizada.

El resto de este ensayo estará dedicado a explorar la configuración que cada uno de los aspectos arriba mencionados toman en los distintos países, y a intentar derivar algunas proposiciones respecto a los factores cruciales en la definición de los dos momentos, hasta cierto punto contradictorios: de la estabilización democrática y de la profundización democrática. El primero marcado por el imperativo de sostener y mantener los pactos que permitieron la retirada militar a los cuarteles, y el segundo por la necesidad de ampliar y desarrollar la transparencia del sistema a las necesidades nuevas de viejos actores, y a las necesidades de nuevos actores.

I. LOS "PACTOS DE SALIDA". SUS CARACTERISTICAS

Tal como se insinuó en la introducción, los sistemas democráticos en los países andinos, se hallan encuadrados por las condiciones originarias en que se negocia la salida de los militares del poder; con propósitos analíticos hemos podido distinguir un conjunto de dimensiones que permiten describir dicho marco originario, que hemos denominado "pacto de salida".

A. Tipo de crisis a la cual el "pacto" intenta responder

Aunque no es el propósito central de este trabajo explicar por qué las FF.AA. se retiran del gobierno, resulta relevante entender dichas razones, pues estas definirán el tipo de mecanismo y prioridades que se pondrán en juego en la delimitación del campo civil-democrático posterior. En los países andinos hemos podido diferenciar al menos cuatro tipos de crisis de los regímenes militares. A saber: crisis de sucesión, faccionalismo castrense, económica, gobernabilidad.

Una crisis de sucesión será aquella que surje de un bloqueo en los mecanismos políticos que permiten la transferencia ordenada del mando dentro del régimen, o su renovación más allá de un período determinado. Generalmente resulta de una falta de mecanismos y de consensos básicos para acordar quienes serán los ocupantes militares del poder. Esta crisis puede surgir de una crisis propiamente castrense, o de una incapacidad castrense para obtener el acuerdo de las fuerzas civiles hegemónicas con respecto a sus planes de sucesión. Esta crisis estuvo

presente en Venezuela (1957-58); Colombia (1957); Perú (1974-75) y Bolivia (1978-1982). Como se ve, ella ha sido causa de quiebre de los regímenes militares en casi todos los casos analizados. Puede, por lo tanto, observarse que uno de los principales "talones de Aquiles" de la dominación militar se halla constituida por la incapacidad crónica de estos regímenes en establecer mecanismos rutinarios, legítimos y estables de transferencia del poder. La ocasión de hacerlo ha sido un difícil, y, a menudo, fatal momento de estos regímenes, lo que subraya el vacío de legitimidad que estos casi siempre tienen. 1/ De esto puede desprenderse una segunda observación con valor de hipótesis: los regímenes civiles sucesorios deberán tener como alta prioridad la fijación de mecanismos sucesorios formales, explícitos y legítimos que se presten poco para cuestionamientos por parte de actores políticos significativos. El caso boliviano después de la caída de Banzer puede ser ilustrativo de lo que ocurre cuando la "salida" militar no va acompañada de un explícito acuerdo civil respecto a criterios y reglas sucesorias. Puede verse que una componente no despreciable de la inestabilidad boliviana, y de sus continuos relapsos en el golpismo militar se ha debido a la incapacidad de las elites civiles para diseñar procesos y normas regulares de transferencia del poder, lo cual se expresa, por ejemplo, en los continuos cambios en las reglas del juego (cambio de la duración de los períodos presidenciales, vacilaciones respecto a las formas y lugares de generación del poder, etc.). En Ecuador los momentos de mayor inestabilidad y fragilidad del proceso de democratización, han estado vinculados a cuestionamientos y cam

bios respecto a las reglas sucesorias. En Colombia fue motivo de gran ansiedad la coyuntura en torno al año 1974, en que vencía el acuerdo del Frente Nacional, y año a partir del cual se retornaba a un sistema de competencia partidaria "abierta". Eventualmente se arbitraron los medios para estabilizar una normativa que no era sino una rearticulación más informal, pero no menos mandatoria, que el citado Frente Nacional, lo cual marcó la consolidación del sistema civil colombiano.

Podría decirse que aquí nos hallamos en presencia de una inversión de una figura frecuente de la intervención militar en la política civil. De acuerdo con esta figura, los militares intervienen frente a una incapacidad de los civiles para resolver un problema de transición generado en las instituciones políticas democráticas 2/. Los civiles aparecen aquí "llamando" a los militares para arbitrar en una disputa interfaccional que no halla en las instituciones democráticas instancias moderadoras adecuadas. Esto ha sido especialmente el caso de aquellos países donde las FF.AA. han ejercido un poder "moderador" 3/. A la inversa, en ciertas transiciones (Venezuela, Bolivia, Perú) 4/, son los militares los que entregan el arbitraje a los civiles. Sin embargo, el paso a una actuación arbitral civil requiere la cristalización de fórmulas que den respuesta permanente a las inestabilidades intra-militares y detengan la desintegración castrense generada en torno al problema sucesorio. Resolver un problema sucesorio es relativamente más costoso para los militares, en la medida que sus organizaciones carecen de los recursos rutinarios de

generación de legitimidad sucesoria en el plano político. Las normas burocráticas-formales de rotación de los mandos han probado ser altamente inadecuadas para resolver el problema de transferencia del poder político nacional. Lo que sirve para renovar los mandos, raramente ha servido para renovar el poder político. Por tanto, es este plano donde la política civil parece, por naturaleza, más eficaz. La esfera política civil parece -en general- más capacitada para articular respuestas legítimas a la crisis sucesoria de los regímenes militares. Sin embargo, esto es problemático, y requiere una determinada pragmática política por parte de los actores civiles, la cual debe ser construida y convenida explícitamente para evitar un proceso indefinido de mutuo endose de las crisis necesarias entre civiles y militares. Puede decirse, entonces, que, sobre la base de la vulnerabilidad a las crisis sucesorias que han demostrado los gobiernos castrenses en el área andina; los civiles han tenido la oportunidad de aprovechar las ventajas inherentes a la política civil para proporcionar normas legítimas y explícitas de sucesión, y que este ha sido un importante capital de los procesos de democratización. Sin embargo, esta capacidad inherente debe ser actualizada y "construida" políticamente bajo la forma de mecanismos determinados e imperativos dotados de autoridad para el núcleo central de la política civil. Los procesos de democratización más estables han sido aquellos en que los grupos civiles han puesto más énfasis y cuidado en pactar clara y cristalizadamente los términos en que el poder será transferido y circulará en el nuevo régimen civil 5/.

Un segundo tipo de crisis castrense que acompaña a las transiciones en los países andinos, lo constituyen la crisis de faccionalismo. Por estas me refiero a aquellas que nacen del surgimiento de disputas intra-castrenses en torno al destino, proyecto y políticas del régimen militar. Estos faccionalismos dividen a las FF.AA. no tanto en torno al problema de quién ha de ser el mandatario, sino en torno a los objetivos del poder que ejerce. Sin duda el problema sucesorio puede estar ligado a un conflicto faccional, en tanto los contendores por la sucesión pueden serlo en tanto representantes de facciones militares. Sin embargo, tal conexión no es necesaria, ni la crisis sucesoria es siempre fruto de un conflicto castrense de facciones, sino que puede ser resultado de incapacidad de generar respuestas políticamente legítimas en un contexto más amplio, o puede resultar de conflictos no ideológicos o no-organizados. En el conflicto sucesorio hay más bien un déficit de articulación de alternativas de acuerdo a criterios universalistas, mientras que en el conflicto faccional, lo que hay es un hiper-organización de alternativas que se expresan como grupos que proponen formas de legitimidad contrapuestas u objetivos políticos finales mutuamente excluyentes. La transición es precipitada por el faccionalismo, sea porque este genera un reflejo de auto-defensa corporativo, en el marco del cual la retirada a los cuarteles es visto como una forma de des-politizar al cuerpo de oficiales, haciendo que sus preocupaciones vuelvan al cauce de un profesionalismo "strictu senso"; sea porque destruye la capacidad de las FF.AA. para responder a desafíos provenientes de la movilización civil contra el régimen.

Los problemas de faccionalización militar se hallaron presentes sobre todo en las experiencias venezolana, ecuatoriana, peruana y boliviana. Junto con las crisis de sucesión, constituyen el elemento más habitual de ruptura de la voluntad política de los militares para continuar en el poder.

En cada caso el contenido de la faccionalización y su ritmo temporal fueron distintos. En Venezuela se trató de una pugna entre la camarilla de Pérez Jiménez y los mandos medios y bajos de las FF.AA. disgustados por la exclusión de la política prebendaria de que eran objeto por parte de los primeros, junto con la presencia de grupos conspiratoriales de oficiales partidarios de una profesionalización "moderna" y democrática de las FF.AA. 6/. En Ecuador las facciones eran más numerosas e "ideológicas": grupos de militares "clientelizados" por los partidos y notables políticos tradicionales y militares desarrollistas y reformistas estatistas, grupos de oficiales afectos a doctrinas autoritarias de tipo "Seguridad Nacional"; y oficiales profesionalistas "cuarteleros" ansiosos de preservar valores estrictamente corporativos-profesionalistas 7/. En Perú la polarización se dio entre los oficiales ligados al grupo histórico de Velasco Alvarado, comprometidos con una profundización del experimento corporatista-inclusionario de la primera fase del régimen militar 8/, y los militares preocupados por consolidar y/o revertir dicho proceso. A partir de una preocupación por acotar la movilización social y los objetivos del proceso revolucionario; tanto debido a un compromiso ideológico liberal o como por la necesidad percibida de volcar a las

FF.AA. hacia las más inmediatas necesidades de la defensa territorial y la preparación para un posible conflicto fronterizo con Chile. 9/

La faccionalización boliviana tuvo como protagonistas a grupos militares ligados al autoritarismo de Banzer, militares "constitucionalistas" y otros diversamente asociados a cliques políticas civiles prebendarias y cacicales, que en algunos casos podían derivar hacia posiciones semi-populistas y campesinistas 10/. Cabe hacer la salvedad que las facciones militares bolivianas tienen un carácter poco estructurado en términos ideológicos y se nota en ellas un alto grado de fluidez y de espíritu de "fronda", cosa que ocurrió menos en Ecuador y muy poco en el Perú, con Fuerzas Armadas más modernizadas doctrinaria y profesionalmente.

En todo caso, deben retenerse dos corolarios: la faccionalización interna de las FF.AA. ha ido acompañada generalmente por un aumento del predominio de las facciones "constitucionalistas" dentro del cuerpo de oficiales, y, en segundo, término, la ruptura de los consensos hegemónicos castrenses ha aumentado la fuerza de la alternativa civil, y la voluntad militar por sumarse a un virtual "pacto de salida". Por otra parte, debe hacerse la observación siguiente: la transición a un gobierno civil no siempre ha ido acompañado de una eliminación de las facciones o tendencias militares. Tal fenómeno no ha ocurrido ni en Colombia, ni en Bolivia, ni en Ecuador, y en Venezuela se asiste a una progresiva cristalización de tendencias doctrina-

riamente plurales a partir de los años 60. 11/ Pueden pues hacerse dos observaciones: la consolidación de los regímenes civiles no requiere del fin del faccionalismo militar. Al contrario, podría explorarse la posibilidad de que en la medida que estas tendencias contrapuestas subsisten o se desarrollan en los cuarteles, la estabilidad y permanencia del régimen civil aparece como más deseable para los mandos institucionales, puesto que estos saben que la inmersión de las FF.AA. en el manejo del Estado puede agudizar y hacer explosivas tendencias internas a la fragmentación. De manera tal que el faccionalismo, o la presencia de corrientes plurales de opinión dentro de los cuarteles aumenta la solidez de los regímenes civiles. La segunda conclusión que el material histórico correspondiente a los países andinos autoriza, es que en ausencia de una fragmentación doctrinaria dentro de los cuarteles, la presencia hegemónica de un mando constitucionalista o profesionalista en el sentido estrecho ("tradicional"), es conducente a dar mayor estabilidad al régimen civil. La fortaleza del control civil aparece más claramente allí donde la preocupación central del alto mando está volcada a tareas de defensa territorial o de la soberanía del país frente a actores externos, y donde las preocupaciones castrenses se alejan de los problemas del desarrollo, la seguridad interior o del "frente interno". Hay pues dos configuraciones castrenses "favorables": una fragmentada y pluralista del alto mando que inhibe el intervencionismo por sus efectos dañinos en la unidad institucional, o bien una volcada a las tareas tradicionales de la defensa, sin desarrollo de intereses doctrinarios unívocos referidos al frente interno.

Desde el punto de vista civil lo más peligroso es la existencia de FF.AA. unificadas en torno a preocupaciones y doctrinas orientadas a los problemas intra-nacionales. Parece posible entonces sugerir que una política civil de "consolidación" democrática requiere, o bien, mantener las condiciones que permiten a la oficialidad desarrollar divisiones y pluralidad doctrinaria (una especie de sistemas de "controles y balances" internos en el cuerpo de oficiales), o bien una que oriente el desarrollo profesional a una concepción de profesionalismo tradicional,. 12/

Un tercer tipo de crisis que acompaña la salida de los militares del poder, es la de tipo económico. Dicho elemento se halla presente en todos los casos salvo en el de la transición ecuatoriana. Cabe señalar que, sin embargo, la profundidad y alcance de dicha crisis es mucho mayor en el caso de Perú y Bolivia, que en el de Venezuela y Colombia, donde los problemas económicos eran más bien situaciones de desajuste de corto plazo. Desde un punto de vista más estricto, sólo puede hablarse de crisis de "modelo económico" en Perú y Bolivia 13/. Los problemas de Colombia y Venezuela, estaban asociados a la conducta cíclica de los precios del café y del petróleo en el mercado mundial, con su impacto en la balanza de pagos, y en el presupuesto fiscal. En dichos casos la crisis afectó antes que nada a sectores exportadores y a los acreedores fiscales, en economías por lo demás inmersas en períodos largos de explosivo crecimiento. Tanto Colombia con Rojas Pinilla, como Venezuela con Pérez Jiménez, experimentaron tasas de crecimiento altas y sostenidas.

A la caída de dichos dictadores, los modelos de acumulación respectivos se hallaban lejos de estar agotados, como su comportamiento posterior lo demostró. En Perú y Bolivia, la crisis, en cambio, era estructural, y los gobiernos civiles sucesores no han tenido mejor suerte que los militares. De tal manera, que no puede decirse que los civiles hayan sido más eficaces que los militares en enfrentar la crisis de acumulación, o, a la inversa, en sostener tasas de crecimiento altas.

La crisis económica de la transición, no es pues, un factor unívoco. Podría ser más prudente sostener que los problemas de conducción económica, sean estos estructurales o de ajuste; han servido como factor reforzante y coadyuvante de los efectos de crisis políticas de la dominación militar. Asimismo, no es el éxito o el fracaso económico de los civiles lo que determinará la voluntad militar de intervenir. Las crisis económicas pueden reforzar la voluntad de salida de los militares del poder, en la medida en que no poseen la capacidad política para enfrentarlas debido a los problemas de otro tipo que puedan coincidir con la crisis.

No parece pues necesario para la consolidación civil que las elites civiles sean capaces de garantizar un comportamiento adecuado de la economía. La relevancia de la economía aparece en el contexto y en el marco de una crisis autónoma de los mecanismos políticos del Estado. A su vez, un éxito económico de los civiles no garantiza una abstención de los militares; si se ven las circunstancias en que los militares asu-

men el poder, se verá al contrario que en ningún caso lo hacen en período de crisis, sino, al contrario, en las fases de auge de las economías nacionales.

Es mas, podría sugerirse que en los países andinos, los militares han sido renuentes a hacerse cargo de economías civiles en crisis o con serios problemas de conducción. La resolución de las crisis de modelo parece ser una tarea que pone en riesgo la unidad y la legitimidad de los mandos.

El último tipo de crisis que puede pensarse relevante al proceso transicional es lo que denominaremos crisis de gobernabilidad; en esta lo que se tiene en mente es una situación en la cual el Estado es incapaz de obtener la obediencia efectiva de la sociedad civil, sea por la activa movilización anti-régimen, sea por la resistencia pasiva de sus componentes. La movilización puede revestir muchas formas: desde la resistencia armada hasta la huelga, el motín, la paralización económica, etc.

A este respecto es necesario precisar dos variantes: una de ellas se refiere a situaciones coyunturales de ingobernabilidad como las ocurridas en Venezuela (amotinamiento civil, después de un amotinamiento militar que sirvió de detonante) y Colombia (huelgas y paralización empresarial); que son respuestas puntuales que se organizan rápida y espontáneamente y que son precipitadas por el estallido de las crisis de sucesión y faccionalismo al interior del régimen militar. Estas movilizacio-

nes se aplacan pròntamente y no son frutó, ni dan origen a un disenso organizado más permanente. Generan crisis catastróficas de ingobernabilidad, pero en sí mismas no generan una voluntad militar de retirada, sino que refuerzan y remachan procesos que se han venido dando "por arriba" en el período previo. Siguiendo la imagen de Skocpol 14/, son la respuesta civil a un poder que se rasga por arriba, y que por ello, genera espacios de autonomía estratégica que la sociedad en rebelión se apresura a llenar.

Un segundo sentido en que nos referimos a la movilización de ingobernabilidad, tiene que ver con la resistencia organizada de largo plazo de una sociedad civil o partes de ella, que van arrancando al Estado paulatinamente su capacidad estratégica, y que constituye de por sí un embrión potencial de un poder alternativo, o de un principio articulador político de reemplazo. Esa sería la naturaleza (incompleta) de las guerrillas colombianas; de la resistencia indígena al Estado criollo en Perú, de la organización minera o campesina en Bolivia; contrapoder organizado más que "estallido" de ocasión. El análisis de los casos en cuestión revela que la salida de los regímenes militares fue ayudada por crisis de gobernabilidad del primer tipo en Venezuela y Colombia, previo un quiebre del consenso a nivel de las cúpulas, y de una erosión precedente de la unidad y voluntad de mando de las cúpulas militares. Nos hallaríamos en presencia de un fenómeno parcialmente concordante con los descritos por Skocpol para los casos de las revoluciones francesa, rusa y china 15/.

En cambio, las crisis o desafíos de gobernabilidad organizados a priori o al margen de una crisis del poder: guerrilla colombiana, oposición minera, campesina y obrera en Bolivia, más adelante guerrilla venezolana, oposición partidista civil en Ecuador y Perú; han ayudado a remover a los militares, pero no a consolidar los procesos democráticos; y, al contrario, han galvanizado a los mandos en torno a las cúpulas, retardando o el proceso de afirmación del control civil sobre la oficialidad. Debe recordarse por ejemplo, hasta qué punto el consenso de las elites civiles y militares en torno a Rojas Pinilla, Rodríguez Lara o Pérez Jiménez fue catalizado por el temor a desafíos societales o a la gobernabilidad: "violencia", en Colombia, populismo anti-estatista en Ecuador, desafíos hegemónico sectario de acción democrática en Venezuela. Procesos similares pueden hallarse en Bolivia y en Perú.

De esta manera, puede concluirse que la existencia de grupos significativos que desafían al Estado, desde fuera de la dominación vigente constituyen un factor que retarda e impide un proceso de reconstitución, o posterior consolidación del poder civil. La experiencia posterior a la transición avala esta observación. La persistencia de la guerrilla colombiana, ha sido una causa de la erosión del control civil sobre las FF.AA., y ha debilitado la obediencia militar 16/, como lo demuestran las contínuas dificultades de sucesivos presidentes colombianos para mantener control efectivo sobre los militares, asimismo, la democracia venezolana, no estuvo segura hasta que se logró la pacificación de la guerrilla 17/. En Perú y Ecua-

dor ocurre de manera similar.

En conclusión: las crisis de gobernabilidad no alejan a los militares del poder, sino, que al contrario, los unifican y los inducen a volcarse con renovado vigor a la política interna, erosionando las posibilidades de control civil sobre los cuarteles. En cambio, las movilizaciones a posteriori y consecuencia de crisis específicas de los aparatos político-militares pueden precipitar y ser un apoyo de un traspaso del poder a sectores civiles, sobre todo si estas movilizaciones tienen un carácter ad-hoc y no limitan de antemano la capacidad negociadora y contractual de los grupos dirigentes civiles y militares. Sin embargo, la pertinencia de ambos tipos de movilización se circunscribe a las situaciones "catastróficas", y no son pertinentes al estudio de los procesos posteriores de consolidación democrática, excepto, por el hecho de que parece ser que una desmovilización rápida del "estallido", una vez consolidado el pacto de salida permite a este tener mayor estabilidad.

B. Características del pacto de salida

Al hablar de "pacto" debemos entenderlo -en primer término- en función de quiénes son los "contrayentes", y -en segundo lugar- cuáles son su contenido y sus mecanismos de operación. Finalmente, debemos delinear cuáles son sus posibilidades de ulterior ampliación y profundización.

I. Los actores

Todos los pactos de salida estudiados implican un doble movimiento de exclusión/inclusión. Los pactos no fueron posibles sin la previa delimitación de un universo restringido y de un mecanismo "restringente" que excluía a ciertos actores de la posibilidad de constituirse en integrantes del bloque de poder así definido.

Las exclusiones han operado no solo hacia sectores civiles y/o políticos, sino que en casos, han afectado a facciones o grupos militares determinados. A continuación presentamos un breve esquema de la estructura de los pactos de salida en cada caso.

i) Venezuela

Excluídos	FF.AA. Incluídos	Fuerzas Políticas-sociales		Civiles Excluídas
Camarilla Pérez-jimenista Cliques prebendarias (en especial los oficiales vinculados al regionalismo "andino") Oficiales y tropa populista e izquierdistas (después de 1961-62)	Oficialidad "Constitucionalista"-profesional-modernizante	Acción democrática COPEI Unión Republicana Democrática	Burguesía Obreros sindicalizados Campesinos Clases medias	P.Comunista Guerrilla pro-cubana Oligarquía agraria Sectores populares urbanos no organizados ni ligados a partidos

Este esquema se caracteriza por su amplitud, puesto que excluye a sectores relativamente minoritarios o socialmente marginales. Asimismo, su capacidad política es bastante alta.

Asimismo, ha sido aun más flexibilizada posteriormente: a partir de 1965 por la progresiva incorporación de los ex-guerrilleros, la inclusión del Movimiento Al Socialismo (MAS), y la progresiva incorporación del elemento popular a las máquinas clientelares del COPEI y de AD. Esta combinación de flexibilidad y solidez, es muy excepcional, y ha sido en gran parte fruto de la enorme capacidad re-distributiva del sistema, apoyado en los ingresos petroleros. De este modo, el sistema democrático venezolano ha podido ir asimilando incrementalmente a nuevos grupos o a sectores originariamente excluídos, sin por ello comprometer la estabilidad del "pacto", ni alterar sus mecanismos.

ii) Colombia

Excluídos	FF.AA. Incluídos	Fuerzas Políticas Liberales	Fuerzas Sociales	
Oficiales "populistas" (Rojistas)	Militares "profesionales" desarrollistas, autoritarios	Conservadores	Todas las clases en tanto organizadas clientelísticamente por los 2 partidos históricos	Populismo civil (ANAPO liberalismo gaitanista) Guerrilla Integrismo corporatista (conservadores alzatistas y laureanistas) Sectores populares y de clase media no clientelizados

Así como el sistema venezolano ha ido mostrando una capacidad creciente de integración de nuevos elementos (ampliación

del pacto democrático). El sistema colombiano ha sido a la vez más rígido y más excluyente. Por una parte no ha habido posibilidad de ampliar el bloque participante, habiendo fracasado los esfuerzos en ese sentido i.e.: integración de la guerrilla por vía de la "pacificación" como se logró en Venezuela. Por otra parte, el sistema colombiano ha ido más bien "expulsando" actores. Por ejemplo, las facciones militares desarrollistas-estatistas fueron eliminadas, así como un gran número de estratos populares urbanos y campesinos que los partidos no han podido articular dadas las limitaciones de su práctica clientelística. Así, si bien a nivel del Estado, Colombia ha mantenido una estabilidad básica, lo ha hecho a costa de una creciente reducción de la implantación social del Estado, y por tanto de la lenta difusión de la lógica de guerra en las relaciones Estado-sociedad. El pacto original a pesar de su validez, ha prevenido y bloqueado la posibilidad de una profundización democrática.

iii) Ecuador

FF.AA.		Fuerzas Políticas	Civiles Sociales	
Excluídos	Incluídos			Excluídos
	Todas las facciones	Todos los partidos (17)	Sin restricciones explícitas	Caudillos populistas tradicionales

Como se ve, el sistema ecuatoriano constituye un pacto de gran amplitud social y política, cuyo problema precisamente estriba en la debilidad de sus exclusiones. De este modo, el populismo que era el gran obstáculo para la remoción militar del poder, sólo se ve parcialmente removido, por vía de algu-

nos caudillos determinados. El caudillismo como fenómeno prueba ser más fuerte que los mecanismos por los cuales se trató de inhibir su futuro desarrollo. Este sistema que implica una ampliación histórica sin precedentes de la participación política en el Ecuador, sufre, por tanto de una sub-determinación, y es menos estable que el colombiano y el venezolano. El "pacto" ecuatoriano, no solo excluye poco, sino que no establece mecanismos claros y explícitos de distinción entre quiénes y cómo pueden participar, y quiénes no. De este modo se entiende la alta conflictualidad centrada en cuestiones constitucionales, y en el problema de la legalidad/ilegalidad de las acciones de ciertos movimientos o líderes, tanto en el ámbito civil como en el militar.

iv) Perú

FF.AA.		Fuerzas Civiles		Fuerzas
Excluídos	Incluídos	Políticas	Sociales	Excluídas
Militares "revolucionarios" velasquistas	Todas las demás facciones (profesionalistas, autoritarios, desarrollistas moderados)	APRA, acción popular, Partido Popular Cristiano, Izquierda marxista	Pluriclasismo ecuménico con "lagunas"	Campesinado pobre Campesinado andino Migrantes urbanos recientes Terratenientes Gamonales Guerrilla

El sistema peruano es también bastante amplio, pero tiene el problema de que no ha logrado resolver el problema "andino"; aunque se ha eliminado el problema del terrateniente, y se tiende a eliminar al cacicasgo (gamonales); el pacto parece te

ner problemas para resolver la integración campo/ciudad. Por otra parte, el Estado peruano carece de los recursos que tienen Venezuela, y en menor grado Colombia y Ecuador para generarse margen de maniobra distributivo. Como en Ecuador se trata de un pacto amplio y flexible, con rigideces específicas en puntos cruciales. Al igual que el de Ecuador tiene sólo moderada estabilidad, con el agravante de una guerrilla interna recalcitrante y menor poder redistributivo. El pacto de salida peruano implicó una cierta exclusión de facciones militares, a diferencia de Ecuador, donde el campo ideológico doctrinario militar retuvo una mayor variedad.

v) Bolivia

FF.AA.		Fuerzas	Civiles	
Excluídos	Incluídos	Políticas	Sociales	Excluídos
	Todos	MNR (diversas fracciones) Izquierda (PC-MIR) ADN (Banzer), otros	Burguesía Clase media ciertos sectores obreros y campesinos parcialmente	Mineros Mayor parte de la clase obrera sectores del campesinado sectores de la clase media

El caso boliviano requiere distinguir dos momentos distintos del Pacto de Salida. El que corresponde al período Siles Suazo, y el actual bajo Paz Estenssoro. Creemos que la configuración final del sistema tiende a tomar un aspecto de alta exclusividad social, alta inclusividad política y baja exclusividad militar. En otras palabras el pacto boliviano es altamente flexible y fluído a nivel de las elites civiles y milita

res (incluídas la izquierda), y altamente rígido hacia la sociedad y los sectores populares. La participación democrática puede sostenerse en la medida en que los partidos y los militares se abstengan de capitalizar a nivel del Estado la presión de la demanda popular. A este nivel parece haber un entendimiento tácito. Esto le da al incipiente sistema boliviano un carácter muy especial y complejo.

Puede verse pues, que en los pactos de salida puede darse numerosas y variadas combinaciones de estructuras de inclusión y exclusión. Deben, sin embargo, observarse algunos rasgos generales. En primer lugar, en la mayor parte de los casos, el pacto de salida implica una exclusión más o menos explícita de aquel sector militar que dirigió el régimen en el período del gobierno castrense anterior a la decisión de retirarse del poder. Solo en Ecuador, y en menor grado en Bolivia, los civiles no se hallan en condiciones de exigir una determinada interdicción. En todo caso estas exclusiones no afectan a una mayoría, o a sectores masivos dentro de las instituciones militares. En cualquier momento, puede verse que se ha tratado de exclusiones contra sectores minoritarios y/o desprestigiados de las FF.AA. Por lo tanto la exclusión puede ser presentada como parte de un proceso de "recuperación" de una legitimidad institucional averiada por las acciones de una minoría corrupta, desatinada o desviada, del cuerpo de oficiales. Nunca la negociación ha implicado un juicio genérico contra las FF.AA., y ha sido en la medida en que no ha habido cuentas por ajustar (Ecuador), o que estas han podido circunscribirse a un pequeño

sector dentro de las FF.AA.

En todo caso, la afirmación civil y la consolidación civil se hace siempre por un proceso de exclusiones incrementales de facciones militares que se consideran discordantes con el contenido o el funcionamiento del "pacto de salida". En Colombia, por ejemplo, la exclusión faccional se hizo en etapas incrementales a lo largo de 20 años, culminando con la salida de los últimos oficiales "peruanistas" en 1976-77. 18/ Parece claro, en todo caso, que la consolidación civil es ayudada en la medida en que la restricción de la participación militar en la escena política tiene la capacidad de hacerse a través de procesos exclusionarios escalonados y que siempre logran identificar el intervencionismo militar con subconjuntos minoritarios de oficiales que adquieren alta visibilidad y pueden ser presentados como desviados con respecto a una supuesta norma generalizada de comportamiento u opinión institucional.

II. Las garantías mutuas. Su naturaleza

El proceso de democratización en los países andinos ha ido acompañado de una serie de garantías mutuas entre sectores civiles y militares; y entre los primeros entre sí. A continuación hacemos una reseña del contenido general de estos convenios fundacionales de las democracias en los países andinos.

En la generalidad de los casos se pueden encontrar garantías civiles hacia los militares respecto a los siguientes puntos:

A. Autonomía profesional

En casi todos los casos el "pacto de salida" involucra un compromiso de los civiles para incrementar y fortalecer el ámbito de decisiones autónomas de los militares. Esto va aparejado a compromisos destinados a reducir los canales de influencia ideológica y de manipulación de los civiles a los militares.

En casi todos los casos estas garantías implican una disminución de la jurisdicción civil sobre lo militar, un menor control civil sobre ascensos y destinaciones, un mayor control militar sobre la Seguridad Nacional, un mayor control del cuerpo de oficiales sobre el adoctrinamiento en los cuarteles, sobre el uso del presupuesto de Defensa, sobre las relaciones de las FF.AA. con otros actores internacionales (otras FF.AA., empresas abastecedoras, otros gobiernos). Asimismo, se constata un aumento de la autonomía operativa de las FF.AA. sobre sus acciones de policía interna y externa. Por ejemplo, en 1981, las FF.AA. de Colombia entraron a territorio ecuatoriano en persecusión de guerrilleros del M-19 gracias a un convenio entre comandantes regionales, sin que mediara consulta, ni conocimiento por parte de las autoridades civiles. Dichos oficiales no fueron sancionados. Otro aspecto que generalmente se halla incluído en los pactos de salida, es la estipulación explícita o implícita de que las FF.AA. son las únicas con derecho a ejercer el monopolio interno de la fuerza, y cualquier otro foco de poder militar o para-militar debe ser eliminado o puesto bajo control castrense. Así, el pacto colombiano incluía la desac-

tivación de las milicias rurales partidistas, la centralización de los cuerpos policiales, y el fin al control partidista sobre las policías. 19/

En casi todos los casos se produce una militarización formal de los cuerpos policiales o de instituciones como Defensa Civil, rescate, prevención de catástrofes, etc.

La consolidación democrática implica asimismo la entrega de ciertos sectores de actividad al control total, parcial de los militares. A lo largo de este proceso, los civiles han debido garantizar a las FF.AA. la constitución de un núcleo de instituciones y empresas estatal-militares, proceso especialmente vigoroso en Venezuela y Ecuador. En otras palabras la autonomía militar se refuerza y proyecta sobre la vida civil a través del copamiento militar de actividades que se definen como de valor estratégico fundamental. Un ejemplo es la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, o Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos. La retirada militar a los cuarteles se acompaña pues con el reconocimiento explícito de la jurisdicción militar en ciertos ámbitos que dicen relación con la autosuficiencia estratégica nacional, ciertos servicios básicos, empresas claves en la acumulación, infraestructura o modernización tecnológica, sobre todo del propio aparato del Estado. Este proceso es comparativamente más débil en Colombia, pero allí también, a partir de los años 70 se asiste a los inicios de tal tendencia, sobre todo en el campo de la formación de recursos humanos 20/, educación y tecnología.

El gasto de defensa no constituye un área de acuerdos en un sentido unívoco. El pacto de salida ha incluído aumentos sustanciales de los niveles de equipamiento y modernización en Venezuela y Perú; pero esto no ha sido tan claro en otros casos. El nivel de gastos y modernización parece estar regido más bien por el tipo de desafíos estratégicos que las distintas FF.AA. tienen que enfrentar 21/. En Colombia, a pesar de cierto incremento en los últimos 10 años, el peso de las FF.AA. se ha mantenido relativamente bajo; en Ecuador, la transición al régimen civil se expresó más bien en una mantención de niveles alcanzados durante el período precedente. En Bolivia no ha habido un proceso significativo de inversiones militares 22/.

En otras palabras, las garantías civiles a los militares han sido de tipo más institucional y político que económico. A los militares parece interesarles más que se les garantice espacios ampliados de auto-determinación y ausencia de control civil, que un nivel específico mayor de recursos financieros.

Otro componente crucial del "pacto de salida" ha sido el reconocimiento de una impunidad militar absoluta o relativa frente a posibles abusos cometidos durante su período en el poder.

Aun en aquellos casos en que ha habido algún tipo de "ajuste de cuentas" este ha sido entregado a los propios militares y ha tenido el carácter de un simbólico "poner orden interno" por los propios cuerpos de oficiales (Venezuela). En general no ha sido factible la jurisdicción civil sobre delitos o irre

gularidades militares sino por mediación, y con el consenso, y por los arbitrios decididos por las propias Fuerzas Armadas. En el proceso de consolidación democrática misma, la actividad de los militares en labores represivas o de defensa exterior ha quedado sustraída a la justicia civil. Esto es especialmente notorio en Colombia 23/, pero se da en los demás países en alguna medida. En general, rara vez se ha ido más allá del enjuiciamiento político de la figura dominante del régimen militar fenecido (Rojas Pinilla Pérez Jiménez, García Meza).

Un análisis del funcionamiento de los sistemas post-autoritario revela otra característica. En el pacto de salida va implícita o explícita una alianza privilegiada entre ciertos sectores civiles y las FF.AA. En otras palabras, la lealtad militar al bloque de poder incluído en la nueva democracia se mediatiza a través de un o unos interlocutores civiles orgánicos privilegiados. La solidez de la lealtad militar parece estar ligada a la permanencia de la posición clave de estos interlocutores dentro del sistema político civil. Esta función de "bisagra" es cumplida no por medio de una especie de "coalición cívico-militar". Basta con la eficacia y alcance hegemónico del citado sector civil, para dejar tranquilos a los militares. De hecho el pacto podría formularse así: "nosotros (FF.AA.) estaremos tranquilos y nos sentiremos garantizados; mientras dicho sector X sea capaz de ejercer una función reguladora, arbitral o hegemónica dentro del sistema político civil". En algunos casos: Colombia, y de manera incipiente y fluida Bolivia, esta garantía puede revertir un carácter más explícito de virtual

alianza; en Colombia a través de la vinculación militar a los partidos liberal, y sobre todo conservador; en Bolivia a través de los lazos de la Acción Democrática Nacionalista, y en menor medida el MNR de Paz Estenssoro con las elites militares.

En Ecuador, por ejemplo esta función de "aval" democrático lo ha cumplido la centro-izquierda política que actúa como moderador de la influencia de los caudillos populistas y del patriciado político tradicional; en Venezuela el co-gobierno AD/COPEI; en Perú, se ha ido perfilando el APRA en dicho rol, una vez que las esperanzas puestas en un partido democrático de derecha parecen, al menos por el momento, haberse disipado. La estabilidad democrática pues parece descansar en la persistente fortaleza de partidos centrales al pacto de salida o a la capacidad de nuevos grupos por asumir tal función ante posibles desfallecimientos hegemónicos de los partícipes originales del acuerdo.

En varias de las experiencias nacionales de democratización, se han podido constatar otra característica que es propia más bien de pactos entre civiles y que inciden en la voluntad militar de mantenerse alejados del poder. En forma muy breve la señalaremos:

Existe un compromiso de parte del grupo civil más fuerte y/o hegemónico para sub-utilizar sus recursos de poder, no solo frente a los militares, sino también frente a los otros socios civiles. Esta parece ser una condición para que los com-

ponentes civiles sub-hegemónicos vean la ventaja de dar su lealtad al nuevo sistema. De otro modo, puede ser preferible para ellos la mantención de un régimen de facto que inhiba la expresión de su socio potencial más poderoso. La reconstitución de la escena política civil atrae a los minoritarios siempre y cuando ellos puedan calcular que esta escena no se convertirá en un vehículo de irrestricta dominación sectaria por parte de alguno de los socios. Esto implica garantías más o menos formales de que el rol de los minoritarios será mayor que el que les correspondería ciñéndose estrictamente a su presencia dentro de la política civil. Debe haber pues una decisión de sub-representarse por parte del partido o grupo social eje de la alianza de la "ruptura" democrática.

Así, en Colombia, el Pacto Nacional, con sus cláusulas de paridad y alternabilidad, satisfacía las salvaguardias exigidas por los conservadores para asegurarse que los liberales no harían uso de su mayor poderío electoral para desplazarlo definitivamente. En Venezuela la AD tuvo que establecer una serie de mecanismos para fortalecer y promover el rol del COPEI, al punto que uno de los símbolos del éxito de la política de Betancourt fue que en 1968 el COPEI pudiese ganarle una elección presidencial a la AD, que hasta 1958 era con muchísima diferencia el partido más fuerte de Venezuela.

Asimismo, en Ecuador, el CFP y los populistas debieron renunciar a emplear sus líderes electorales más carismáticos, po

niendo a personeros de segunda fila, a fin de "dar handicap" a los partidos tradicionales. Igualmente, en Bolivia, el traspaso del poder a la UDP en 1982 solo se logró una vez que esta coalición diera garantías al MNR de Paz Estenssoro y a la ADN de Banzer de que no intentaría una plena expresión de su carácter mayoritario. Sin embargo, tanto en Perú como en Bolivia, estos compromisos de sub-utilización del poder por parte de las mayorías no han sido tan importantes debido a la ausencia de un grupo claramente hegemónico, y a que varios de los grupos minoritarios: Izquierda Unida en Perú, ADN y PC-MIR en Bolivia debía también demostrar su compromiso con el sistema, cosa aún dudosa. Esto neutralizaba su capacidad de "chantajear" a los hegemones por una participación sobredimensionada. Excesivas exigencias de su parte podrían llevarlos a correr el riesgo de quedar fuera del pacto de salida, sin que éste se hiciera imposible, puesto que el sistema político estaba desde ya construido sobre el presupuesto de su marginalidad y/o ilegitimidad originaria.

Las experiencias nacionales con respecto al problema de la corporativización, autonomización y profesionalización castrensès son muy variables. Asimismo las relativas al sistema de poder civil sobre las FF.AA. A continuación hacemos una breve descripción de cada país. 24/

Venezuela: El pacto de salida incluía una estipulación de que los civiles estimularían y apoyarían un proceso de fuerte

profesionalización y modernización castrense. El control civil sobre las Fuerzas Armadas se hizo relativamente más alto que en cualquier período anterior, sin embargo, éste era todavía relativamente débil en términos absolutos. Sin embargo, el régimen democrático ha logrado paulatinamente ir cuando un complejo de interrelaciones entre sociedad/Estado con las FF.AA., que, dada la hegemonía AD/COPEI en su papel de partidos-Estado, ha creado un paulatino incremento del control civil sobre los militares. En Venezuela la consolidación democrática ha ido acompañada de una profesionalización corporativa alta acompañada de un creciente control civil a partir de niveles bajos en 1958. 25/

Colombia: En Colombia el punto inicial es el de FF.AA. relativamente profesionalizadas, poco corporativizadas y altamente penetradas por el sector civil. Un caso de "corporativización integrativa" de tipo mexicano o cubano, en la terminología usada por Varas. Sin embargo, en las décadas sucesivas las FF.AA. colombianas han logrado crecientes márgenes de maniobra y autonomía respecto a la sociedad civil. Su actual lealtad a la democracia parece fruto no de un control orgánico del sistema de partidos sobre ellas, sino de un paralelismo de intereses que puede erosionarse si los civiles defraudan los valores políticos de los militares. Desde López Michelsen hasta Betancourt, el problema del control civil ha ido haciéndose cada vez más azaroso y frágil. Las FF.AA. han avanzado, pues, lentamente a una situación más parecida a la de las brasileras, como poder moderador y garante último del proceso democrático, con cada vez mayor autodeterminación respecto a los partidos y al

Estado.

Ecuador: La salida de las FF.AA. ecuatorianas del poder se hizo bajo el supuesto de una serie de garantías institucionales que aumentaban grandemente su autonomía frente a los civiles, y garantizaba el rápido proceso de corporativización que habían desarrollado en el período en que gobernaron. A pesar de los intentos recientes del poder civil para reestablecer formas tradicionales de control "subjetivo"; las instituciones castrenses han logrado mantener su perímetro defensivo y las condiciones del pacto de salida. Pero, contrariamente a Colombia, el elemento desestabilizante no ha venido de la voluntad castrense de extender su jurisdicción y control sobre la sociedad, sino por el desafío de los civiles tratando de recuperar posiciones de control sobre los cuarteles. La rebelión de Vargas Passos a principios del presente año, debe ser vista como una advertencia ante intentos civiles por reestablecer formas prehendarias de control sobre la oficialidad. Se trata de un motín "profesionalista-defensivo" que perdió su impulso y legitimidad castrense original, en la medida en que desbordó hacia amagos de golpismo populista-pretorianos. 26/

Perú: La retirada militar peruana se parece a la ecuatoriana, en que consta de un fuerte cierre corporativo militar, con garantías de altos niveles de control civil. Sin embargo, la situación de "guerra civil larvada" que ha vivido el Perú a partir de 1983, ha puesto en seria tensión el sistema de rela-

ciones cívico-militares. En la segunda mitad del gobierno de Belaúnde, las FF.AA. peruanas tendieron a debilitar los lazos de control civil sobre sus operaciones y ha sido difícil para el gobierno aprista reestablecer el statu-quo ante las acciones represivas de las FF.AA. en el caso de los motines carcelarios acaecidos este año; son un indicador de los problemas que enfrenta el poder civil para reestablecer su ascendiente en los cuarteles.

Bolivia: El pacto de salida en este país, involucró la retención de la autonomía del cuerpo de oficiales con respecto al poder civil. Sin embargo, contrariamente a lo ocurrido en los otros casos, esta mayor autonomía no competía a una corporación militar profesionalizada, sino a las cliques castrenses. La autonomía militar boliviana no es la contraparte de una mayor profesionalización, sino el límite puesto al canibalismo faccional dentro de FF.AA. que no logran reencauzar su desarrollo profesional por caminos de desarrollo institucional establemente burocráticos y modernizantes.

Usando la tipología de Varas 27/, podríamos graficar la evolución de las relaciones cívico-militares en los países andinos, de la siguiente manera:

Venezuela: de Corporativización Condicionada a Corporativización condicionada con tendencias integrativas (menos autonomía, mayor profesionalismo).

Colombia: de una Corporativización Integrativa a Autonomi

zación Profesionalizada (erosión del control civil, creciente corporativización).

Ecuador: mantenimiento de los términos de una Corporativización Condicionada.

Perú: Corporativización Condicionada a Idem pero con tendencias autonomizantes no resueltas.

Bolivia: Autonomización Desprofesional.

En el uso terminológico de Varas, una Corporativización Condicionada es un proceso en el cual las FF.AA. adquieren un perfil institucional propio y un cierto nivel de autonomía y profesionalismo, sujetas a un marco restrictivo por parte del poder civil, que impide la penetración mutua entre el sector civil y el militar.

En el caso de una Corporativización Integrativa, el proceso de profesionalización, junto con las estructuras corporativas, genera espacios e instancias institucionales donde lo civil y lo militar se articulan, y donde los grupos dirigentes civiles pueden ejercer un cierto nivel de hegemonía y liderazgo orgánico sobre las FF.AA., mientras que el sector castrense participa crecientemente de las actividades, preocupaciones y valores políticos del sector civil.

La Autonomización Profesionalizada constituye un estilo de profesionalización castrense en donde el énfasis está puesto

en la constitución de un "cordón sanitario" el cual aisla a las FF.AA. del sector civil y le otorga un ámbito de acción y un "ethos" político claramente independiente y no comunicable con el civil. En este estilo, el ámbito de lo militar parece regido por normas propias y por un ámbito de preocupaciones que no conciernen al resto de la sociedad.

En el caso de la Autonomización Desprofesional se trata de un proceso similar de segmentación corporativa, pero no sobre la base de valores profesionales y de una lógica racional-burocrática, sino sobre otro tipo de criterios de tipo más bien tradicional: caudillistas, pre endarios, cacicales, familísticos, étnicos, religiosos, regionales, etc.

Como se ve, la permanencia de sistemas democráticos ha ido acompañado de distintos patrones de relación cívico-militar o puede a primera vista concluirse que haya algún tipo específico de arreglo que sea antagónico con la permanencia de un sistema democrático. Sin embargo, si se ven los sistemas más estables, se verá que en estos están ausentes las formas de autonomía desprofesionalizada. Parece plausible pensar que la autonomización castrense es compatible, o al menos no intrínsecamente contradictoria con la democracia solo en caso de que esta vaya acompañada de una fuerte internalización de normas universalistas, el "ethos burocrático" y de una distancia con respecto a la cuotidianeidad política-civil.

Desde la perspectiva del nivel de conflicto social, vere-

mos que en las sociedades relativamente menos conflictivas, la pauta prevaleciente es la de una Corporativización Condicionada con matices integrativos. Parece ser que en la medida en que las FF.AA. no requieren ver la situación nacional como una situación de "guerra", les resulta más fácil aceptar el control civil, e incluso una reducción de sus "barreras" profilácticas frente a los civiles. Las FF.AA. venezolanas y ecuatorianas pueden permitirse esta actitud más relajada pues la esfera política civil no amenaza con transmitirles sus quiebres específicos, o no aparece como un mundo enemigo y opuesto en tanto tal.

Asimismo, los países donde el proceso democrático ha ido más lejos (menos exclusiones): Venezuela, Ecuador y Perú; son aquellos en que predomina la corporativización condicionada, aunque elementos de autonomía o integración también se hallan presentes. La profundización democrática parece pues requerir un acuerdo básico de alta corporativización militar y alto control civil, pero con posibilidades de dejar puertas abiertas a tendencias integrativas en situaciones de bajo conflicto, y de autonomización (dentro de ciertos límites) en situaciones de "guerra" interna.

En otras palabras, formas de democracia mínima pueden subsistir con cierta estabilidad siempre que la autonomía militar no revista formas desprofesionalizadas.

Las mismas formas democráticas pueden subsistir en situaciones altamente conflictuales mientras sea posible compatibi

lizarlas con una autonomización castrense más marcada.

Esto último podría explicarse en la medida en que la disminución del control civil sobre FF.AA. "en campaña" contra un enemigo interno, las protejen del temor a que una penetración Estado-civil más marcada pueda trasladar al seno de los cuarteles los conflictos societales de los que surge la situación de guerra interna. La tentación intervencionista puede mantenerse a raya, mientras el Estado civil puede mantenerse alejado del manejo rutinario de lo militar. Es de imaginarse lo que ocurriría en Perú o en Colombia si la alta conflictividad de la escena política pudiese ser transferida a las FF.AA. partidizándolas más agudamente. El precio a pagar por esta "cuarentena" es precisamente un menor control político sobre las instituciones castrenses. De hecho lo ocurrido en Colombia entre 1946-57 puede ser visto como un ejemplo de lo que ocurre cuando se da la combinación de un fuerte control político civil sobre los militares en condiciones de guerra civil. Los militares son arrojados en medio del tumulto, y deben incorporar al Estado a la escena de su quehacer bélico, forzándose el copamiento de aquel por la fuerza militar.

La profundización democrática parece más viable bajo condiciones de alto control civil sobre las FF.AA., con un componente potencial de tipo integrativo, des-corporativizante como opción evolutiva.

El tipo de presencia militar en la política de los países andinos, va de un parcial proceso de integración cívico-militar en Venezuela (que afecta sobre todo a las cúpulas intelectuales tecnocráticas y empresariales), a un proceso de militarización societal en Colombia, Perú y Bolivia y a uno de militarización del Estado (por ocupación militar de ciertos aparatos públicos) en Ecuador.

De este modo podemos indicar que, al menos en Colombia, Perú y Bolivia, la predominancia de gobiernos civiles y de mecanismos democráticos-formales ha podido coexistir con un proceso de militarización de las relaciones sociales, vigilantismo, policías particulares, imperio de la lógica de la guerra, etc. Mientras que en Ecuador, la democratización profunda del Estado después de 1979 ha debido hacerse al costo de dejar una serie de áreas de la vida política, fuera del alcance de la soberanía civil y sustrayéndola al espacio público de lo político. Junto al Estado democrático, amplio, de participación potenciada y con muy pocas "barreras" de entrada, en el cual la competencia cívica reviste un fuerte y sustancial carácter democrático, se desarrolla un Estado "paralelo", una serie de áreas reservadas con fuerte hegemonía militar, y que no es controlable desde la escena política "normal". La lógica militar abandona ciertas partes del escenario político, para acartonarse en otras, desde las cuales garantiza el juego que se desarrolla en el ámbito de la ciudadanía.

Venezuela, por fin, es tal vez el caso que esboza elementos más avanzados y logrados de un proceso de una articulación cívico-militar "desmilitarizada". Esto es coadyuvado por el carácter fuertemente hegemónico de los partidos del pacto, lo cual garantiza a los militares que su subordinación no alterará radicalmente los términos del sistema de garantías mutuas, ni los arrojará en medio de una lucha política abierta y azarosa capaz de afectar su coherencia institucional.

Otra dimensión que podría considerarse conectada con el carácter y estabilidad de los sistemas democráticos en los países andinos, es la de la complementariedad de intereses entre civiles y militares. La situación podría ser resumida de la siguiente manera:

	Situación Inicial	Evolución
Venezuela:	Baja complementariedad Baja cristalización de intereses castrenses	Alta complementariedad Moderada y creciente cristalización de intereses castrenses
Colombia:	Alta complementariedad Baja cristalización de intereses castrenses	Moderada y decreciente complementariedad con alta cristalización de intereses castrenses
Ecuador:	Baja complementariedad Mediana cristalización	Mediana complementariedad Alta cristalización castrense
Perú:	Baja complementariedad Alta cristalización castrense	Idem

Bolivia:	Baja complementariedad Baja cristalización castrense	Idem.

Como puede verse: la transición democrática no requiere de un punto inicial de alta concordancia de objetivos castrenses con las fuerzas civiles. Los pactos de salida, son en realidad (salvo en Colombia) fruto de la necesidad mutua de no hacerse daño, o, por parte de los militares de escapar a situaciones de impasse político. No parecen estar movidas por una constatación de una unidad de propósitos de largo plazo con las políticas civiles. Tal situación hegemónica no parece necesaria para hacer el tránsito. Asimismo, parece favorable que las FF.AA. se hallen en una situación de "confusión" respecto a sus aspiraciones corporativas. Ha sido frecuente que el establecimiento de situaciones de "ruptura" democrática haya sido simultánea y, tal vez, ayudada por situaciones de relativa "disponibilidad" castrense por carencia de una fuerte estructuración interna orientada a fines. La situación modal de la transición ha sido favorecida (aunque no ha requerido) de FF.AA. "confusas" respecto a su destino, y por una situación de relativo desvinculamiento inicial de éstas con respecto a proyectos y objetivos civiles. Es posible que la situación inversa: FF.AA. altamente alineadas con protagonistas civiles, y provistas de un "telón" institucional más bien rígido, pueda ser un obstáculo para la negociación de una transición; instancia en la cual por fuerza se requiere que los "pactantes" se encuentren en condiciones de contraer compromisos nuevos y reestructurar sus expectativas y prioridades.

La mantención de la democracia en el mediano y largo plazo no ha requerido de una evolución determinada de la unidad de intereses entre FF.AA. y civilidad, lo cual enfatiza el peso del cálculo político y las restricciones que por necesidad se imponen a la voluntad de maniobra, en el resultado observado. Se podría aventurar que la permanencia de la lealtad militar a la democracia no necesita basarse sino en el cálculo racional de las ventajas de la abstención, siendo menos crucial la definición de una solidaridad orgánica, fundamental con los aliados civiles. Lo que sí se observa, mientras más largo es el período de persistencia del régimen democrático, es que hay una creciente cristalización de los intereses militares. Esto puede en parte atribuirse al propio peso de su desarrollo pasado en condiciones más o menos "rutinizadas". Por otra parte esta cristalización de intereses no necesariamente en el sentido de un compromiso con actores o políticas, sino con un sistema dado de política-militar y con un determinado tipo de normalidad institucional. Por tanto, esta institucionalización militar puede ser vista como una restricción de los objetivos posibles para los civiles, más que como una "consolidación" democrática de la oficialidad.

En todo caso esta cristalización corporativa es especialmente marcada en los países con sistemas más estables, al margen de la complementariedad de intereses con los civiles.

En los países de democracia "asediada" o altamente conflictiva, al margen de la institucionalización de intereses castren

ses, se asiste a una baja o en disminución complementariedad. La agudización del conflicto societal, parece tender a debilitar la adhesión militar hacia los sistemas político locales, "in toto". La dinámica militar adquiere una autonomía de objetivos que puede llevarla a crecientes vínculos de alienación respecto al conjunto de la sociedad civil, incluyendo a las elites con las cuales han tenido mejores relaciones en el pasado. Las democracias altamente conflictivas generan, pues, FF.AA. poco dispuestas a "jugarse" por los civiles, o sea a una activación de reflejos ideológicos "cesaristas" que las pueden llevar a desarrollos organizacionales divergentes de los objetivos democráticos.

En los países de mayor profundización democrática la evolución de las relaciones cívico-militares parece estar mediada por el bajo nivel de conflictualidad. Con alta profundización y baja conflictualidad, la tendencia parece ser el avance hacia formas de mayor institucionalización de esferas de intereses profesionales autónomos y claramente especificados, pero esta cristalización parece compatible con el establecimiento de lazos más o menos sólidos de convergencia de intereses con la sociedad civil o con partes importantes de éstas; en Perú, por el contrario, la alta conflictualidad de la escena democrática parece llevar a las FF.AA. a un "desenganche" moral respecto a la democracia y a una introversión fuertemente corporativa y auto-centrada de sus objetivos.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente documento hemos ido enfatizando el hecho de que la futura solidez y posibilidades de profundización de las democracias post-militares en los países andinos, parecen altamente condicionadas por las condiciones y parámetros establecidos en la situación semi-contractual que hemos denominado "pacto de salida", el cual enmarca los términos de la retirada militar a los cuarteles.

Aparecen algunos rasgos genéricos que es interesante rescatar y profundizar:

- El período de normalidad democrática debe ser visto no solo como ruptura o solución de continuidad con respecto a la fase de la crisis y extrincación militar del gobierno. Las mismas condiciones que presiden la transición se hallan presentes -estabilizadas y reguladas de diferente modo-, en el período democrático. Por lo tanto, muchas de las afirmaciones que pueden hacerse respecto a los factores pertinentes a la transición y a sus modalidades, siguen siendo, bajo formas y contextos diferentes, válidas para el período democrático. Es tentador, pero incorrecto y peligroso enfocar al período de "normalidad" como si fuese un nuevo comienzo desde la nada, y olvidar que él, es, entre otras cosas, la solución de un problema de estabilidad de la gobernabilidad militar y del problema de seguridad que la continuidad institucional de las FF.AA. representa/confronta.

- Teniendo presente lo anterior, debe observarse que, en general, la consolidación de la lealtad militar hacia las instituciones democráticas no ha sido consecuencia de una internalización de un "ethos" democrático-republicano por parte de las FF. AA., sino de un cálculo político, en el cual han tenido fundamental importancia los siguientes factores: a) las dificultades de los militares para manejar los problemas de la sucesión, y más generalmente de la circulación del poder, así como su déficit de criterios autónomos de legitimidad política que puedan ser propuestos como arma de hegemonía hacia los civiles. b) El temor a la fraccionalización corporativa, y a la ideologización del conflicto intra-castrense. c) El temor o la renuencia a hacerse cargo de economías con problemas estructurales serios. d) La ausencia de desafíos importantes intra-sistémicos contra la permanencia del Estado y su estabilidad en el tiempo. Los desafíos extra-sistémicos pueden ser enfrentados mediante un aumento de la compartimentalización con respecto al Estado civil, sin necesidad de desestabilizarlo. La intervención militar no se ve incentivada, en la medida en que los conflictos más peligrosos no se dan al interior del sistema político, sino que aparecen como desafíos al sistema definido por el pacto de salida original.

De este modo, en los países andinos, la abstención militar ha sido favorecida por el acuerdo civil en torno a una legitimidad compartida de circulación del poder, por la presencia latente de factores de fragmentación del cuerpo de oficiales, por

las dificultades de manejo de la economía, y por la capacidad del "sistema de pacto" para evitar introyectar los desafíos anti-sistema y asegurar su marginalización política.

Un factor que parece claramente favorable a la mantención de los regímenes civiles es la presencia de elementos consociocionalistas en la distribución del poder entre civiles; la mantención, al mismo tiempo, de un claro sistema de exclusiones políticas y de mecanismos de incorporación de posibles actores excluídos pero que opten por entrar al pacto. Entre estos mecanismos toman clara relevancia los relativos a un cambio de estilo político por parte de todos los actores, y en especial de aquellos que aspiran a redefinir las fronteras del pacto. Este cambio podría describirse como el de una política fundamentalista, de "principios", a una de tipo pragmático-contractualista, en la cual los grupos aceptan la negociación en términos de la búsqueda de ventajas incrementales dentro de un régimen de convivencia que reconozca al adversario su derecho legítimo a la expresión y lucha por sus propias posiciones e intereses, y sobre todo que acepte que el logro de sus fines propios no pase por la proclamación práctica o teórica de la necesidad de desestabilizar al Estado y al pacto original que lo constituye.

Los actores hegemónicos de la transición deben aceptar una subutilización de sus fuentes propias de poder y legitimidad, tanto frente a actores militares, como a otros actores civiles.

Se garantiza y fortalece, en una primera fase, la autonomía profesional y el status corporativo de las Fuerzas Armadas, pero no es necesario el garantizarles niveles de gasto o equipamiento superiores a los ya obtenidos previamente. No existe ninguna necesidad de "comprar" la lealtad de las FF.AA.

En condiciones de bajo desafío extra-sistema es posible, en una fase posterior esbozar avances en el sentido de establecer una hegemonía doctrinal sobre las FF.AA. y profundizar el control civil sobre éstas. En caso contrario, la política más estable es aquellla que sub-enfatiza las capacidades hegemónicas civiles, y "aisla" a las FF.AA. sin alterar, ni socavar sus recursos de poder.

La preocupación con desafíos internacionales, problemas de soberanía territorial, o retos hegemónicos extranjeros, parece asociarse a una disminución de la voluntad castrense de intervenir en política interna.

La depuración de las FF.AA. es "simbólica", incremental, y mediada por los propios procesos de justicia y lealtad corporativa. La eliminación de facciones "peligrosas" dentro del cuerpo de oficiales requiere un consenso mayoritario previo del propio cuerpo de oficiales.

La estabilización democrática ha requerido de una mayor centralización de la capacidad represiva del Estado, y de una ma-

yor militarización del Estado en casos de baja conflictividad social interna, o de la seguridad interior en su conjunto, en caso contrario.

La estabilidad del "pacto de salida" parece ser fortalecida por la existencia de un (os) grupo (s) civil (es) que hagan de garantes del pacto frente a los militares, y tengan capacidad hegemónica frente al bloque político civil. En otras palabras la alianza militar con los civiles pasa porque esta se establezca con el grupo políticamente central del bloque civil y no por sus elementos marginales o secundarios. La negociación con las FF.AA. pasa por un interlocutor civil privilegiado y que lo es también en el campo de la ciudadanía.

Los aspectos que acabamos de señalar deben, sin duda ser profundizados, y probablemente un análisis más detenido de los casos nacionales podrán permitir rescatar factores adicionales. Pero creemos que lo señalado permite iniciar una discusión sobre aquello que en los países andinos ha permitido el establecimiento y perduración de procesos de democratización más o menos viable. No puede pretenderse que los factores comunes señalados constituya "recetas" o normas universales, aplicables en otros contextos, ni que la salida de regímenes militares pase necesariamente por reordenamientos políticos de tipo democrático-formal. Pero, de todos modos, lo percibido en este estudio puede tener su propio ámbito específico de validez, toda vez que hablemos de un tipo determinado de transición en contextos de ciertas características que deben especificarse adecuadamente.

NOTAS

1. Alain Rouquie, "Demilitarization and the Instituinalization of Military-Dominated Politics in Latin America", The Wilson Center, Latin American Program, Working Paper Nº 110, 1981.

2. Tal proceso puede en efecto verse en el período pre-golpe en muchos de los países andinos. Así, el inicio del ciclo militarista en la política boliviana data de 1964, y tuvo en la voluntad de continuismo de Paz Estenssoro su detonante inmediato. En Colombia se asoció a los esfuerzos conservadores por asegurar una eliminación del alternativismo con los liberales (político ultra-sectaria y anti-constitucional de Laureano Gómez, retirada del liberalismo de las elecciones, etc.) entre 1948-53; en Perú los problemas de bloqueo sucesorio con el APRA entre 1962-68 y en Ecuador ante el "vacío" político que amenazaba después de las elecciones presidenciales programadas para 1972.

3. Este poder "moderador" ha sido estudiado sobre todo en el caso de Brasil. Para una definición exhaustiva ver, Philippe Schmitter, Military Rule in Latin America: Functions, Consequences and Perspectives. Sage Publications, Beverly Hills, California, 1973; del mismo autor, Interest Conflict and Political Change in Brazil, Stanford University Press, Stanford, California, 1971.

4. Ver para el caso venezolano, Daniel Levine, "Venezuela Since 1958: The Consolidation of Democratic Politics", en Stepan y Linz eds., The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978; Robert J. Alexander, The Venezuela Democratic Revolution: A Profile of the Regime of Romulo Betancourt, Rutgers University Press, New Brunswick N.J., 1964; Daniel Levine, "Venezuela Politics, Past and Future", en Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs, Robert Bond ed., New York University Press for the Council on Foreign Relations, New York, 1977; Humberto Njaim et.al., El sistema político venezolano, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1975; Philip Taylor, The Venezuelan "Golpe de Estado" of 1958. The Fall of Marcos Jimenez, Institute for

the Comparative Study of Political Systems, Washington, 1968; Gene Bigler, "The Armed Forces and Patterns of Civil-Military Relations", en Martz y Myers eds., Venezuela: The Democratic Experience, s.f.; Terry Karl, Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela, Wilson Center Working Papers, Nº 107, Washington, 1981.

Para el caso de la transición colombiana se recomienda Gustavo Gallon Giraldo, La República de las Armas: Relaciones entre las Fuerzas Armadas y Estado en Colombia 1960-80, Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, 1983; Paul Oquist, Violencia, Conflicto y Política en Colombia, Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá, 1978; Francisco Leal Buitrago, "Política e intervención militar en Colombia", en Parra Sandoval ed., La Dependencia Externa y el Desarrollo de Colombia, Imprenta Nacional, Bogotá, 1970; Mark Ruhl, "Civil-Military Relations in Colombia: A Societal Explanation", en Journal of Interamerican and World Affairs, Vol. 23, Nº 2, May 1981; Richard Maullin, "Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1980; John Martz, Colombia: A Contemporary Political Survey, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1962; Alexander Wilder, "Conversations Among Gentlemen: Oligarquical Democracy in Colombia", en Linz y Stepan eds., op.cit.; Jonathan Hartlyn, "Military Governments and the Transition to Civilian Rule", en Journal of Interamerican and World Affairs, May 1984; Mark Ruhl, "The Military" en Berry Hellman, Solam eds., Coalition Government in Colombia, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, 1980; Anthony Maingot, "Colombia: Civil-Military Relations in a Political Culture of Conflict" (Ph.D. diss. University of Florida, Gainesville, 1967).

Para el estudio de la transición en Ecuador existen muchos menos estudios disponibles, de lo utilizado aquí recomendamos: Augusto Varas, Fernando Bustamante, Las Fuerzas Armadas y la Política en Ecuador, Quito, 1978; Fernando Bustamante, "Tendencias del desarrollo político del Ecuador en las últimas décadas", Documento de Trabajo (próxima aparición) FLACSO, Santiago, 1986; Patricio Moncayo, Grietas en

la dominación, Quito 1979; Oswaldo Hurtado, Political Power in Ecuador, Alburquerque, New Mexico University Press, 1980; Agustín Cueva, "Ecuador: El recambio y fuerzas internacionales en los 80", UILA, México, 1980.

Para el Perú nos hemos basado principalmente en: Julio Cotler, "A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions: Peru", en The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America, Linz/Stepan eds., 1978; Julio Cotler, Democracia e Integración Nacional, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980; Alfred Stepan, The State and Society: Peru in a Comparative Perspective, Princeton University Press, New Jersey, 1978; Henry Pease García, "Perú: Del reformismo militar a la democracia tutelada", en América Latina 80: Democracia y Movimiento Popular, DESCO, Lima, 1981. Del mismo autor, Los Caminos del Poder: Tres Años de Crisis Política, DESCO, Lima, 1979.

Para el caso boliviano se sugiere recurrir a René Zavaleta, "Bolivia: Algunos problemas acerca de la democracia, el movimiento popular y la crisis revolucionaria", en DESCO, op. cit., 1979. Del mismo autor, "El proceso democrático en Bolivia", en América Latina: Proyectos de recambio y fuerzas internacionales en los 80, UILA, 1980, México; Fernando Calderón, La Política en las Calles, CERES, Cochabamba, 1982; James Malloy, Bolivia: The Uncompleted Revolution, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1976; Isaac Sandoval, Fuerzas Armadas y Poder Político en Bolivia 1978-1985, ponencia al seminario internacional "Autonomización Castrense y Democracia", Santiago, mayo 1985; Gloria Ardaya, Ejército: Crisis para la Transición?, ponencia presentada al seminario "Autonomización Castrense y Democracia", Santiago, mayo 1985.

5. Esto ha dado pie para que se traiga a colación las experiencias "consocionalistas" de gobierno compartido, como un posible modelo que hallaría su aplicación sobre todo en Colombia y Venezuela. Ver, Arendt Lijphart, "Consotional Democracy", en World Politics, 21, Nº 2, January 1969, pp. 207-225.

6. Ver, Philip Taylor, op.cit.; Terry Karl, op.cit.

7. Varas y Bustamante, op.cit.; Bustamante, op.cit.

8. Stepan, op.cit., 1a. y 2a. partes.

9. Stepan, op.cit.

10. Es el caso de los intentos del Gral. Barrientos 1964-69 a través del Pacto-Militar campesino por medio del cual intentaba contrapesar a los militares "profesionalistas" que se agrupaban detrás del Gral. Obando Candía, y del Gral. Pereda Hasbia quien entre 1977-78 trata de reeditar la experiencia Barrientista. En el populismo de izquierda del Gral. J.J. Torres (1970-71), también hubo una síntesis, aunque con diferente signo de la experiencia militar-popular.

11. Judith Ewell, "The Development of Venezuela's Geopolitical Analysis", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 24, Nº 3, August 1982.

12. Tal como ha sido desarrollada por Samuel Huntington The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1957; y, en comparación con formas alternativas de profesionalismo volcado a preocupaciones de política interna ver, Alfred Stepan, The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil, 1973.

13. Henry Pease Garcia, "Perú: del reformismo militar a la democracia-tutelada", op.cit.; James Petras, Morris Morley, Eugene Havens, "Peru: Capitalist Democracy in Transition", en New Left Review, Nº 142, Nov.-Dec. 1983; ver también Arturo Nuñez del Prado, Bolivia, Inflación y democracia, Documento de Trabajo, CEPAL: Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, 1978-83.

14. Thada Skocpol, The State and Social Revolutions, 1981.

15. Ibid.

16. Ver The Central-Americanization of Colombia? Human Rights and the Peace Process, An America Watch Report, New York, January 1986; Gustavo Gallon Giraldo, La República de las Armas: relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia, 1960-80, Centro de Investigaciones y Educación Popular, Bogotá, 1983.

17. Gastón Carvallo, Josefina Hernández, "Dominación burguesa y democracia representativa en Venezuela: Apuntes para una evaluación de su funcionamiento", en Revista Mexicana de Sociología, Nº 2, abril-junio 1981. Ver también Terry Karl, op.cit.

18. Gonzalo Bermúdez Rossi, El Poder Militar en Colombia, Ediciones Expresión, Bogotá, 1982; Gallon Giarldo, op.cit.

19. Las policías departamentales y urbanas colombianas estaban, hasta 1953 por lo menos, bajo control de las máquinas partidarias, y fueron usadas en el conflicto entre liberales y conservadores. Esto representa un resabio de los ejércitos caudillescos dirigidos por políticos civiles, que fueron predominantes en Colombia hasta la primera década del siglo XX. Ver, Lee Simpson, The Role of the Military in Colombian Politics 1946-53, Universidad de los Andes, Facultad de Artes y Ciencias, Departamento de Ciencias Políticas, 1969; Paul Oquist, op.cit. y John Marty, op.cit.; también Fernando Bustamante, "El temprano desarrollo institucional de las fuerzas armadas de Colombia y Ecuador. Una perspectiva comparada", Documento de Trabajo (por aparecer), FLACSO-Santiago, 1986.

20. Ver, Gallon Giraldo, op.cit.; Bermúdez Rossi, op.cit.

21. Para datos seriales sobre la evolución de los gastos de defensa ver SIPRI 1985 Yearbook, Stockholm, Sweden, 1986. Datos sobre el caso peruano en Thomas Scheety, "Gastos militares en Chile, Perú y la Argentina", en Desarrollo Económico, oct.-dic. 1985, pp. 315-328.

22. SIPRI, op.cit., (ver tablas en la sección sobre América La

tina). Como puede verse, en el aumento del gasto militar se produce en Bolivia durante el período "estable" del régimen militar (1976-78) ni después de la transferencia del poder a los civiles, sino durante el período transicional 1980-82, o sea bajo García Meza y el interregno posterior antes de la entrega del poder a Siles Suazo.

En Colombia, se tiene un bajo nivel de relativo y absoluto de gasto, que sólo tiene moderados aumentos marginales y fluctuantes; en Ecuador el gasto militar se ha mantenido relativamente constante después de 1977 y bajo todo el régimen civil, pero, al igual que en Bolivia tuvo un alza importante de nivel en el período de transición, cuando era claro que el régimen militar se retiraría del poder, pero aun se hallaba en control del aparato de gobierno.

El caso de Venezuela muestra también aumentos graduales con un fuerte "peak" entre 1979-82, para luego volver a los niveles más intermedios. En todo caso el aumento del gasto militar en Venezuela a partir de 1979 se puede atribuir a una situación de inestabilidad interna, sino a los factores geopolíticos que se desarrollaron a partir de dicha fecha en la Cuenca del Caribe. Finalmente, en el Perú se da el único caso en que un régimen civil aumente de manera importante bajo el régimen militar de transición; sin embargo, una vez llegado a cierto nivel este gasto se ha mantenido. En el caso peruano habría que considerar cuánto del aumento obedece a la presión geopolítica externa, y cuánto a necesidad de política y relaciones civil/militares.

En todo caso, parecería ser que hay indicios de que los militares no esperan que los civiles aumenten el gasto de defensa como parte del paquete de negociación de la transición. Lo aumentan ellos mismos antes de retirarse a los cuarteles, y luego los civiles tienden a mantener o incrementar marginalmente los niveles previos.

23. ~~Ver Americas'~~ Watch Committee, op.cit.

24. Hemos utilizado aquí la armazón conceptual propuesta por Augusto Varas en Seis consideraciones sobre armamentismo,

militarismo y conflicto social en América Latina, Documento de Trabajo, Nº 290, FLACSO-Santiago, abril 1986.

25. Ver Njaim et.al., op.cit.; Bigler, op.cit.; Ewell, op.cit.

26. Término por el cual se connota que el oficial u oficiales insurrectos buscan sostener sus movimientos apelando a un apoyo y una legitimidad cuyas fuentes se hallan fuera de los cuarteles, y en este caso en una invocación a aquel segmento de lo civil definido como lo no-elitista, lo "plebeyo".

27. Varas, op.cit.