

Patricio Haro Ayerve

# Fuerzas Armadas, pretorianismo y calidad de la democracia: Ecuador y Uruguay



© 2017 FLACSO Ecuador

Cuidado de la edición: Unidad Editorial de FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador, abril de 2017

ISBN: 978-9978-67-478-9

Las opiniones vertidas en esta obra son de exclusiva  
responsabilidad del autor.

**Flacso Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

**Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE**

Av. General Rumiñahui S/N

Código Postal:171103

Sangolquí - Ecuador

(02) 3989 400

http://www.espe.edu.ec

A mi esposa y a mis hijos.

---

Haro Ayerve, Patricio

Fuerzas Armadas, pretorianismo y calidad de la democracia :

Ecuador y Uruguay / Patricio Haro Ayerve. Quito : Flacso

Ecuador : Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, 2017

xxi, 307 páginas : cuadros, diagramas, gráficos –

(Serie Académica Atrio)

ISBN: 978-9978- 67-478-9

POLÍTICA ; GOBIERNO ; DEMOCRACIA ; FUERZAS

ARMADAS ; PARTIDOS POLÍTICOS ; MOVIMIENTOS

SOCIALES ; ECONOMÍA ; GOLPE DE ESTADO ;

ECUADOR ; URUGUAYL

3321.8 - CDD

---



En la serie académica Atrio se publican libros previamente evaluados por pares anónimos.

# Índice de contenidos

Siglas y acrónimos . . . . .	XIII
Presentación . . . . .	XVII
Prólogo . . . . .	XIX
Introducción . . . . .	1
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Intervención de las Fuerzas Armadas en política . . . . .</b>	<b>13</b>
Pretorianismo y sociedad pretoriana . . . . .	15
Condiciones para la intervención militar . . . . .	16
Formas de pretorianismo . . . . .	20
La sociedad pretoriana . . . . .	33
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Procesos de transición y democratización latinoamericanos</b>	
<b>durante la tercera ola . . . . .</b>	<b>39</b>
Inicio de la tercera ola: la Revolución de los Claveles . . . . .	40
La tercera ola en Latinoamérica . . . . .	42
Etapas del proceso de democratización . . . . .	43
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Pretorianismo y calidad de la democracia . . . . .</b>	<b>59</b>
La calidad de la democracia . . . . .	60
Dimensiones de la calidad de la democracia . . . . .	63

Actores: individuos e instituciones . . . . .	67
Confianza en actores e instituciones. . . . .	74
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Etapas del proceso democrático en Ecuador: una transición ordenada y una consolidación caótica . . . . .</b>	<b>79</b>
Primera etapa: transición a la democracia. . . . .	79
Segunda etapa: inauguración democrática o instalación e inicio del régimen democrático. . . . .	82
Tercera etapa: superación de “enclaves autoritarios” . . . . .	83
Cuarta etapa: consolidación . . . . .	83
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Etapas del proceso democrático en Uruguay: una transición conflictiva y una consolidación ejemplar . . . . .</b>	<b>111</b>
Primera etapa en la transición a la democracia: del golpe de Estado al plebiscito . . . . .	111
Segunda etapa: inauguración democrática o instalación e inicio del régimen democrático . . . . .	124
Tercera etapa: superación de “enclaves autoritarios” . . . . .	142
Cuarta etapa: consolidación. . . . .	144
<b>Capítulo 6</b>	
<b>Subordinación militar al poder político . . . . .</b>	<b>161</b>
Historia y tradición . . . . .	165
Institucionalización republicana. . . . .	169
Durante la tercera ola . . . . .	176
<b>Capítulo 7</b>	
<b>Control político . . . . .</b>	<b>183</b>
Origen del poder político . . . . .	183
Control político en Uruguay . . . . .	186
Control político en Ecuador . . . . .	187
Clasificación del control político . . . . .	194

<b>Capítulo 8</b>	
<b>Credibilidad y confianza . . . . .</b>	<b>203</b>
Uruguay: Fuerzas Armadas “entre el estigma y la invisibilidad” . . . . .	205
Confianza en las Fuerzas Armadas . . . . .	209
El Poder Legislativo: una institución confiable. . . . .	210
Los partidos políticos y las Fuerzas Armadas . . . . .	210
Desempeño de las instituciones . . . . .	212
Ecuador: Fuerzas Armadas con credibilidad y confianza. . . . .	213
Confianza en las Fuerzas Armadas . . . . .	214
Una comprobación empírica . . . . .	218
<b>Capítulo 9</b>	
<b>Educación en democracia y misiones constitucionales. . . . .</b>	<b>227</b>
El proceso educativo militar en Ecuador . . . . .	227
El proceso educativo militar en Uruguay . . . . .	230
Misiones militares . . . . .	232
<b>Capítulo 10</b>	
<b>Hacia la participación política . . . . .</b>	<b>255</b>
El modo en que se crean los partidos políticos: propuesta teórico metodológica . . . . .	260
Origen del Partido Sociedad Patriótica: crisis económica, golpe de Estado y amnistía política . . . . .	266
<b>Conclusiones . . . . .</b>	<b>277</b>
Sobre el pretorianismo. . . . .	278
De la subordinación al poder político . . . . .	283
El control político . . . . .	284
Credibilidad y confianza . . . . .	285
Educación en democracia y misiones constitucionales . . . . .	286
<b>Anexo 1: Detalle de las intervenciones militares en Suramérica durante el periodo 1995-2012. . . . .</b>	<b>291</b>
<b>Anexo2: Acta de constitución del Partido Sociedad Patriótica . . . . .</b>	<b>293</b>
<b>Referencias. . . . .</b>	<b>295</b>

Índice de tablas

Tabla 1.1. Enclaves autoritarios . . . . .	21
Tabla 1.2. Formas, tipos y subtipos de pretorianismo . . . . .	31
Tabla 1.3. Clasificación de los golpes de Estado (pretorianismo de suplantación) . . . . .	32
Tabla 1.4. Condiciones de una sociedad pretoriana . . . . .	35
Tabla 2.1. Ministros de Defensa en los primeros Gobiernos democráticos latinoamericanos después de la transición . . . . .	49
Tabla 2.2. Instauración democrática . . . . .	50
Tabla 2.3. Elementos de análisis de la consolidación democrática . . . . .	56
Tabla 3.1. Subtipos de democracia . . . . .	62
Tabla 3.2. Dimensiones de la calidad de la democracia . . . . .	66
Tabla 3.3. Actores en democracia . . . . .	68
Tabla 4.1. Datos de las elecciones presidenciales de 1978-1979 . . . . .	81
Tabla 4.2. Distribución de escaños . . . . .	82
Tabla 5.1. Resultados del plebiscito en Uruguay, 1980 . . . . .	114
Tabla 5.2. Resultados electorales: Uruguay, noviembre 1984 . . . . .	125
Tabla 5.3. Resultados de elecciones presidenciales en Uruguay, 1989 . . . . .	145
Tabla 5.4. Elecciones presidenciales, 1999 . . . . .	151
Tabla 5.5. Resultados de la primera vuelta electoral, 2004 . . . . .	153
Tabla 6.1. Comparativo de la subordinación al poder político . . . . .	182
Tabla 8.1. Confianza de la ciudadanía uruguaya en sus Fuerzas Armadas . . . . .	209
Tabla 8.2. Confianza de la ciudadanía uruguaya en el Poder Legislativo . . . . .	211
Tabla 8.3. Confianza de la ciudadanía uruguaya en los partidos políticos . . . . .	211
Tabla 8.4. Calificación de desempeño, Uruguay . . . . .	212
Tabla 8.5. Confianza de la ciudadanía ecuatoriana en las Fuerzas Armadas . . . . .	215
Tabla 8.6. Confianza de la ciudadanía ecuatoriana en la Función Legislativa . . . . .	216

Tabla 8.7. Confianza de la ciudadanía ecuatoriana en los partidos políticos . . . . .	217
Tabla 8.8. Calificación de desempeño de los partidos políticos ecuatorianos . . . . .	219
Tabla 8.9. Comprobación empírica, resultados en Montevideo . . . . .	220
Tabla 8.10. Comprobación empírica, resultados en Quito . . . . .	220
Tabla 8.11. Apoyo ciudadano a un golpe de Estado, Ecuador . . . . .	221
Tabla 9.1. Licenciatura en Ciencias Militares, pénsum académico . . . . .	229
Tabla 9.2. Empresas de DINE y su aporte a la economía . . . . .	243
Tabla 10.1. Modelo originario . . . . .	264
Tabla 10.2. Tipos ideales de institucionalización fuerte y débil . . . . .	265
Tabla 10.3. Dimensiones y variables del modelo para el estudio de partidos políticos . . . . .	266
Tabla 11.1. Formas de pretorianismo . . . . .	280

Índice de gráficos

Gráfico 1.1. Intervenciones en política de las Fuerzas Armadas sudamericanas . . . . .	37
Gráfico 3.1. Evaluación del Congreso de Uruguay 2000-2005 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa . . . . .	75
Gráfico 3.2. Evaluación del Congreso de Uruguay 2005-2010 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa . . . . .	75
Gráfico 3.3. Evaluación del Congreso del Ecuador 1998-2002 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa . . . . .	76
Gráfico 3.4. Evaluación del Congreso de Ecuador 2002-2006 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa . . . . .	77
Gráfico 7.1. Ecuador: control político sobre FFAA, Comisión de Relaciones Internacionales . . . . .	192
Gráfico 7.2. Uruguay: control político, Comisión de Defensa del Poder Legislativo . . . . .	193
Gráfico 9.1 Sistema universitario uruguayo . . . . .	231

Gráfico 9.2. Tareas constitucionales de las Fuerzas Armadas latinoamericanas .....	235
Gráfico 10.1. Comité Ejecutivo Nacional del Partido Sociedad Patriótica .....	273

## Siglas y acrónimos

ADOC	Alianza de Oposición Cívica
AGE	Academia de Guerra del Ejército
Anepe	Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANR	Asociación Nacional Republicana
AP	Acción Popular
AVC	Alfaro Vive Carajo
BIP	Brigadas Internacionales de Paz
CEDE	Comando de Educación y Doctrina del Ejército
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
Cepal	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Ciope	Centro de Instrucción para Operaciones de Paz del Ejército
CMS	Coordinadora de Movimientos Sociales
CNR	Comisión Nacional Pro Referéndum
Comaspo	Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas
Conaie	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
Cosena	Consejo de Seguridad Nacional
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DINE	Dirección de Industrias del Ejército
DP	Democracia Popular
Esmaco	Estado Mayor Conjunto
EOPE	Escuela de Operaciones de Paz del Ejército

Siglas y acrónimos

Esmil	Escuela Superior Militar Eloy Alfaro
ESPE	Escuela Politécnica del Ejército
FA	Frente Amplio
FAS	Fuerzas Armadas (abreviatura usada en Uruguay)
Petrapec	Federación de Trabajadores Petroleros de Ecuador
FFAA	Fuerzas Armadas
FRA	Frente Radical Alfarista
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
IEMP	Modelo que describe cuatro poderes: ideológico, económico, militar y político
IMES	Instituto Militar de Estudios Superiores
Issfa	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
JSN	Junta de Salvación Nacional
LAPOP	Latin American Public Opinion
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MFA	Movimiento de las Fuerzas Armadas
Micip	Ministerio de Industria, Comercio, Integración y Pesca
MLN-T	Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros
MPD	Movimiento Popular Democrático
MPP	Movimiento de Participación Popular
MTPP	Movimiento Todos por la Patria
NP	Nonviolent Peaceforce (Fuerza de Paz No Violenta)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Onuca	Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica
Onusal	Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCU	Partido Comunista de Uruguay
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PLH	Partido Liberal de Honduras
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
Resdal	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SP	Sociedad Patriótica

Siglas y acrónimos

TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCR	Unión Cívica Radical
UDP	Unión Demócrata Popular
Uempe	Unidad Escuela de Misiones de Paz Ecuador
ONG	Organización No Gubernamental
UNO	Unión Nacional Opositora

## Presentación

En esta obra, Patricio Haro Ayerve –coronel en retiro del Ejército Ecuatoriano y doctor por FLACSO Ecuador– analiza desde adentro, por qué las Fuerzas Armadas intervienen en política en muchos países de Sudamérica. Parte identificando a la institución armada como un actor político, en tanto responsable y ejecutor de la defensa. Ello lo conduce a preguntarse: ¿contribuyen las Fuerzas Armadas a fortalecer la calidad de la democracia en sus países? Responde planteando varios elementos sobre los posibles aportes de esa entidad a la calidad de la democracia, pues el énfasis de su estudio está, en efecto, en la dinámica democrática, antes que en la institución militar en sí misma.

Haro desarrolla los casos de Ecuador y Uruguay localizados en Quito y en Montevideo. El autor dialoga con los protagonistas de momentos y acontecimientos claves relacionados con su estudio. Tres expresidentes de la República (dos de Ecuador y uno de Uruguay), exministros de Estado, excomandantes generales de las ramas militares, asambleístas, políticos, oficiales en actividad y en retiro de ambos ejércitos, militares en formación, académicos y ciudadanos en general de las dos naciones participaron en las encuestas aplicadas y brindaron sus testimonios mediante entrevistas en profundidad.

Al estudiar la intervención de la institución militar en política –siempre desde una preocupación por la democracia– el autor deja de lado las acciones de toma ilegítima del poder mediante cuartelazos y golpes de Estado, a las que califica como anacronismos. Su trabajo se detiene, más bien, en



aquellos casos en las Fuerzas Armadas han asumido roles que no les corresponden. Este escenario irregular se sintetiza en el término pretorianismo, estudiado por el politólogo Samuel Huntington. Patricio Haro retoma las investigaciones de Huntington para ofrecer, en su obra, una amplia clasificación de este fenómeno contemporáneo.

Es relevante estudiar a las Fuerzas Armadas sudamericanas, sostiene Haro, pues desde las transiciones a la democracia, no han dejado de actuar en la política de sus países. Están presentes en la organización social, y juegan un papel importante pues administran las políticas de seguridad y defensa. Y si bien el autor reconoce, y celebra, el que los conflictos interestatales estén lejos de reeditarse en la región, pone en escena la discusión del nuevo rol que se busca asignar a la institución militar en un contexto de paz.

El libro *Fuerzas Armadas, pretorianismo y calidad de la democracia: Ecuador y Uruguay* se basa en la investigación realizada por el autor para obtener su doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Andinos en FLACSO Ecuador. Aparece ahora en coedición con la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, entidad naturalmente interesada en el tema tratado. La obra apela no solamente a quienes estudian el rol de la institución militar en los sistemas políticos, sino a todas las personas interesadas en la calidad de la democracia, sus mecanismos y la diversidad de sus actores.

Juan Ponce Jarrín  
Director de FLACSO Ecuador

General Roque Apolinar Moreira  
Rector de la ESPE

## Prólogo

La democracia en América Latina se ha visto, desde la Independencia, como un anhelo muy deseable pero casi nunca conseguido en la práctica. Sin embargo, tal óptica se va cambiando en el transcurso de las últimas tres décadas con la progresiva generalización de procedimientos electorales democráticos bajo sufragio universal. La bibliografía sobre este fenómeno es abundante. No obstante, hasta ahora no ha incluido una investigación en español que incluya un resumen de tipologías basadas en estudios hechos por analistas europeos, estadounidenses y latinoamericanos de pasos hacia la consolidación democrática. Tampoco se cuenta con una clasificación de niveles de intervención militar, o pretorianismo, con su aplicación a un estudio comparativo de casos. Este libro del doctor Patricio Haro llena los vacíos indicados en una forma detallada y completa, y el resultado es un trabajo magistral de lectura obligada para las personas que estudian el tema.

Desde su Independencia en las primeras décadas del siglo XIX, los países de América Latina han pasado por alternaciones frecuentes en sus Gobiernos más allá de las normas constitucionales. Dichas alternaciones han producido en todos estos países períodos de inestabilidad política y, en muchos, autoritarismo o dictadura. En demasiados casos, el golpe militar ha sido el mecanismo que produce el cambio de Gobierno con tanta o hasta mayor frecuencia que los procesos electorales. Esto significa que la institución militar ejerce como actor político y como defensor de la patria. Al mismo tiempo, la intervención militar ha tomado formas adicionales a la intervención directa mediante el golpe de Estado, y esta gama de papeles políticos, desde la injerencia hasta el control directo, se caracteriza como pretorianismo.

Dada esta realidad, se puede comparar la dinámica política latinoamericana desde la Independencia como una de olas autoritarias y democráticas. Así lo ha hecho Samuel Huntington, de acuerdo con la preponderancia de fuerzas políticas militares o civiles en distintos períodos. En términos macro, existen tres de cada tipo. Aplicada a América Latina, se nota una primera ola autoritaria desde la Independencia hasta la consolidación económica liberal en los años 1870, seguida por una primera ola de democracia liberal limitada hasta el colapso económico mundial de 1930. Luego viene una segunda ola autoritaria inestable en las décadas de los treinta y cuarenta, y una segunda ola de democracia expandida en el período pos Segunda Guerra Mundial hasta los últimos años de 1960. Finalmente, hay una tercera ola autoritaria bajo Gobiernos militares institucionales, desde los sesenta hasta los ochenta, seguida por la tercera ola democrática abierta con sufragio universal, comenzando a fines de los años 1970 y persistiendo hasta ahora.

Uno de los muchos valores del libro que tengo el honor de comentar en este prólogo es su enfoque en las dinámicas políticas cívico-militares en esta tercera ola democrática. Abundan los estudios que tratan la transición democrática en América Latina y sus vaivenes en el curso de los últimos treinta años, mayormente enfocándose en los actores civiles, los sistemas de partidos y los procesos electorales. Tienden a aceptar que las instituciones militares se han subordinado al principio del control civil, realidad señalada no solo por la última generación de constituciones, sino también por los acuerdos regionales, entre ellos la Resolución 1080 (Santiago, 1991) o la Carta Democrática (Lima, 2001) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La investigación exhaustiva del doctor Haro Ayerve, sin embargo, parte de la reunión de ministros de Defensa en Williamsburg (1995) y pone énfasis en el papel de las instituciones castrenses y la naturaleza en la práctica de sus relaciones con los Gobiernos democráticos. Va elaborando las variaciones en la práctica en función de factores específicos: las respuestas de Gobiernos civiles frente a crisis económicas o políticas, por un lado, y la capacidad, credibilidad y educación de las instituciones militares, por otro.

Para profundizar su análisis, el autor emplea el método comparativo del estudio de casos, tomando dos ejemplos con trayectorias cívico-militares muy diferentes después de su transición democrática: Ecuador y Uruguay.

Demuestra un control total de la bibliografía sobre el tema para elaborar el estudio comparativo, pero agrega un elemento adicional: un impresionante trabajo de campo en los dos países que incluye entrevistas con jefes de Estado, militares, políticos y académicos, y encuestas hechas a cadetes, oficiales y representantes de la sociedad civil.

Tal dominio de la materia más el marco analítico de los primeros capítulos le permite detallar las diferencias en las dinámicas cívico-militares de los casos, contrastando los procesos en los dos países bajo estudio. Por un lado, el autor explica cómo es que Uruguay, durante el período en que se enfoca la investigación (1995-2012), ha logrado subordinar las Fuerzas Armadas al control político. Esta realidad contrasta con la de Ecuador, que ha logrado mantener o retornar rápidamente a las formas democráticas después de tres interrupciones marcadas por la destitución de presidentes elegidos y con la existencia de múltiples elementos de pretorianismo. Haro señala varios factores que contribuyen a producir la diferencia básica entre los sistemas políticos de los dos países, pero en el fondo dicha diferencia tiene que ver más que nada con distintos niveles de institucionalidad política y de confianza cívica en los procesos democráticos vigentes.

Para concluir, este volumen representa un magnífico ejemplo de las investigaciones en las ciencias sociales que se han desarrollado en los últimos años, elaboradas por una generación de académicos preparados en instituciones de posgrado y universidades latinoamericanas, de las cuales FLACSO-Ecuador es una de las más destacadas. A pesar de las limitaciones que siguen afectando las “nuevas” democracias de América Latina, uno de sus logros más importantes es la relegitimación de las ciencias sociales y especialmente de la ciencia política, y los aportes que sus analistas ofrecen para beneficiar a la sociedad civil latinoamericana, a mediano y largo plazo.

Dr. David Scott Palmer  
Profesor Emérito, Facultad Pardee de Estudios Globales,  
Universidad de Boston  
Boston, Massachusetts, EE.UU.  
Diciembre, 2016

# Introducción

Samuel Huntington afirma que en la sociedad existe el pretorianismo militar, “la intervención de los militares en la política”, y que “no se da por la naturaleza de la institución armada sino por la debilidad de las instituciones” (1997, 198). Esto quiere decir que el fenómeno se produce por un ambiente de inestabilidad democrática. La afirmación del autor es válida, aunque su análisis solo señala la “debilidad de las instituciones” sin detallar esas debilidades.

Frente al concepto de Huntington, O’Donnell establece que el medio militar, por formación, es un medio pretoriano donde quienes lo habitan tienen su propia percepción del interés corporativo que les mueve. Mientras puede haber lo que O’Donnell denomina lapsos de introspección organizacional, el autor afirma que este interés determina que, al continuar el pretorianismo, siempre existirá la probabilidad de que los militares nuevamente intervengan en política (1982).

Según Fitch, estudioso de la relación Fuerzas Armadas-poder político, los golpes de Estado en América Latina no son la excepción sino la regla; los define como “una de las varias formas con las que las Fuerzas Armadas intervienen en política” (1988, 282) sin identificar esas otras formas. Determina que los golpes de Estado son la respuesta de las Fuerzas Armadas a la ineficiencia, la corrupción y la violencia generadas por Gobiernos incapaces que han ocasionado graves crisis políticas.

Por cuanto las “Fuerzas Armadas se mantienen como instituciones esenciales del Estado, es necesario estudiarlas para integrarlas en los proce-

sos de afirmación de regímenes democráticos en la región en una perspectiva amplia y de largo plazo” (Agüero 1999, 70). Además, porque son un importante actor en la democracia, es necesario “recuperar el estudio de las Fuerzas Armadas como parte integral y central de la problemática de la democracia en América Latina” (93).

En este libro analizo la participación e intervención de las Fuerzas Armadas en política; el rol que desempeñaron durante los procesos de transición y que desempeñan en los de consolidación; y cómo, en tanto actor político, dan calidad a las actuales democracias.

La participación militar en política está relacionada con la gobernabilidad e influye en la estabilidad y en la calidad de la democracia. La gobernabilidad, según Altman, es “la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática” (2001, 388). Estas decisiones políticas deben favorecer a la ciudadanía de un Estado democrático, con la finalidad de que se logre el bienestar y la convivencia, “así como la consolidación de estructuras institucionales capaces de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de América Latina” (Rojas Aravena 2004, 109). La gobernabilidad, una condición fundamental de la democracia, combina tres elementos, según Rojas Aravena: 1) el fortalecimiento político institucional democrático; 2) el desarrollo socioeconómico y la integración social; y 3) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. El primero de esos tres elementos incluye la “capacidad del Estado para el control efectivo del territorio y el monopolio de la fuerza” (110), actividades que les corresponden a las Fuerzas Armadas y a las fuerzas de seguridad del Estado.

Si la gobernabilidad es la capacidad del Estado para buscar y encontrar consensos, lograr articulaciones de interés y condiciones de estabilidad, y procesar y prevenir o resolver conflictos, su incapacidad para cumplir con estas responsabilidades provoca crisis de gobernabilidad o situaciones de ingobernabilidad. En otras palabras, “la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales y de la comunidad internacional coadyuvante para asumir y procesar democráticamente el conflicto” (Prats 2000, 23).

Entonces, existe inestabilidad democrática en Latinoamérica generada, según Pérez-Liñán, casi siempre por la pugna de poderes entre dos funciones del Estado, pugna definida como un “conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro [...]”. Advierte que “toda crisis presidencial involucra una crisis de gobernabilidad, pero lo opuesto no puede afirmarse” (2001, 285). Esto significa que dicha pugna podría desencadenar la destitución del presidente de la república.

Existe, en Suramérica, intervención militar en la política o pretorianismo, utilizando el concepto de Huntington, ya que “los ejércitos de Sudamérica [...] potenciaron sus capacidades de intervención política en base al desarrollo de la cohesión doctrinaria que otorgó la orientación del ‘nuevo profesionalismo’ alrededor de las doctrinas de *seguridad nacional*” (Agüero 1988, 30; énfasis en el original) y esta afecta la estabilidad democrática de la región y la calidad de la democracia. Así, las Fuerzas Armadas, en tanto institución, generan un ambiente del que puede devenir una crisis de gobernabilidad e inestabilidad democrática cuando no cumplen los roles constitucionales, por su propia decisión o por decisión del ejecutivo, e intervienen en actividades que no están relacionadas con sus tareas específicas.

Por intervención militar en política o pretorianismo, me refiero a la participación de las Fuerzas Armadas en actividades que están fuera del mandato constitucional o legal. Intervienen, ya sea por acción propia o por disposición del presidente de la república, para: atender a las políticas sociales o económicas del Gobierno, cuando este no encuentra dentro de su partido cuadros para ejecutarlas; para alcanzar réditos institucionales; o para imponer sus opiniones en políticas públicas. No lo hacen solamente para tomarse el poder ilegítimamente y establecer un gobierno de facto, intervención que ha sido prácticamente erradicada. Según Kruijt y Koonings,

en los años ochenta, comenzaron a gestarse nuevos espacios de acción para los militares políticos –esta vez no a la luz pública sino tras bambalinas–, que se expresan en su presencia velada ejerciendo funciones de “asesores” y “enlaces” entre las instituciones armadas, los servicios de inteligencia y de seguridad, el sector público y el propio Gobierno. En la semi-oscuridad

y detrás de las cortinas del escenario político, los militares han podido mantener una influencia clave en la actuación diaria del aparato del poder civil (2002, 12).

A la vez, a decir de Rojas Aravena, estas soluciones

son cuestionadas si es que no cumplen con las expectativas de algunos sectores de la sociedad. Así, la inestabilidad de los Gobiernos afecta la confianza de la ciudadanía en la democracia, tornando rutinarias las soluciones no constitucionales que deslegitiman las acciones políticas (2004, 114).

Durante las dos últimas décadas, una docena de presidentes –un centroamericano y once sudamericanos– no terminaron su mandato presidencial,<sup>1</sup> lo cual generó, en cada caso, crisis de gobernabilidad y presidenciales en las que las Fuerzas Armadas de esos países intervinieron directa o indirectamente. Es por lo tanto necesario determinar, teóricamente, cómo se establecen tales relaciones con el poder político y la intervención que dichas Fuerzas Armadas, a través de esas relaciones, tienen o no en política. El motivo es que esas relaciones, en el ámbito profesional o en otros ámbitos, afectan la profesionalización militar, “con el peligro que ellas pueden terminar politizadas, o realizando acciones no militares” (Benítez 2005, 167).

Según Cheibub y Gandhi, existe intervención de los militares mediante golpes de Estado y los dan por errores en la conducción de los políticos:

Los Gobiernos militares llegan al poder a través de golpes de Estado y ven a ellos mismos como “guardianes del interés nacional”, quienes han llegado al rescate de la nación que está al borde del desastre causado por la corrupción y la miopía de los políticos civiles. Justifican su rol como árbitros neutrales sobre la base de su pertenencia a las Fuerzas Armadas, una institución que se supone está encima de la política. Por lo tanto los

1 Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en Ecuador, Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Meza en Bolivia, Alberto Fujimori en Perú, Manuel Zelaya en Honduras, Fernando Collor de Melo en Brasil, Fernando de la Rúa en Argentina, Carlos Andrés Pérez y Hugo Chávez en Venezuela (destituido temporalmente), Raúl Cubas y Fernando Lugo en Paraguay.

nombres que dan popularidad, como “Consejo de Redención Nacional”, “Junta de Reconciliación Nacional” o “Junta Para la Salvación Nacional” son utilizados para designar al Gobierno militar (2004, 29).

Está vigente en Sudamérica el problema de las crisis de gobernabilidad con la intervención de las Fuerzas Armadas en política. Estas crisis desestabilizan y ponen en riesgo el sistema democrático en la región. En estas páginas analizo este fenómeno en dos países: Ecuador, país suramericano con el mayor número de intervenciones por parte de los militares, y Uruguay, país con el menor número de intervenciones militares de todos los regímenes democráticos de la región. El análisis comprende, en el ámbito temporal, desde 1995 hasta 2012. Opté por 1995 para iniciar el estudio, puesto que en dicho año se celebró la primera conferencia de ministros de Defensa del hemisferio, después del final de la Guerra Fría. En este evento, realizado en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, del 24 al 26 de junio,

se consideraron los nuevos desafíos a la seguridad nacional a los que les definieron como principios de Williamsburg, que no son otra cosa que la confirmación de los principios en los que se sustenta la nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos (Haro 2012a, 43).

La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido y el control de este sobre el poder militar son fundamentales para la estabilidad democrática de un país y para darle calidad a la democracia. Por esto, analizo las condiciones democráticas necesarias para conseguir la subordinación y el control político. También hago un análisis pormenorizado de las misiones que cumplen las Fuerzas Armadas y el cambio de amenazas que ha conducido a varios Gobiernos en Suramérica a designarles misiones al interior de las fronteras. El propósito es determinar si estas benefician o no a la democracia.

En Uruguay, llegó a la presidencia de la república José Mujica, un exlíder guerrillero tupamaro. Como presidente de la república, y por lo tanto comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, lideró un “proceso de

adaptación”<sup>2</sup> de los exguerrilleros a la democracia. Se considera que ese “proceso de adaptación” también debió haberse dado en las Fuerzas Armadas uruguayas, acusadas de una fuerte tradición represora durante el Gobierno cívico militar, para luego asimilar democráticamente la subordinación al poder político, así este sea conformado por sus exenemigos.

Para la ciencia política es esencial en democracia la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido y el control político sobre ellas. Según Pion-Berlin, “debe haber una distribución de poder que permita a las autoridades constitucionales hacer políticas con la expectativa de que los militares las llevarán adelante” (citado por Gonnet 2005, 3). Es fundamental la subordinación militar y el control político sobre las Fuerzas Armadas y si se dan sobre la base del respeto a las leyes militares y a la observación de su normativa, será beneficioso para la democracia. En Ecuador, el expresidente de la república Rodrigo Borja afirma: “La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político se logra con una relación sustentada en el respeto a las normas militares y a sus leyes y reglamentos”<sup>3</sup>. “En este caso la obediencia militar es fruto de su respeto por la letra de la ley”<sup>4</sup> (Pion-Berlin 2001, 99).

El control político se dará fácilmente si “los militares no buscan tener injerencia en el sistema político más allá de los asuntos que atañen estrictamente a las políticas de defensa y a la ‘salud’ de su organización” (Gonnet 2005, 3). Por “salud de la organización” el autor entiende

la preservación o aumento de: 1) la cohesión del cuerpo de oficiales, 2) los recursos materiales y humanos de que ellos disponen, 3) la autonomía respecto de las autoridades electas sobre la definición de tareas asignadas a las FF. AA., el modo de cumplirlas o el manejo de aspectos organizativos clave como la educación o la doctrina militar, y 4) el prestigio de la institución y sus miembros (Gonnet 2005, 2).

2 Adolfo Garcé califica así, en su libro *Donde hubo fuego*, la inserción en el juego democrático uruguayo del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaro.

3 Rodrigo Borja (expresidente de la República de Ecuador 1988-1992), entrevistado por el autor, 2 de febrero de 2014, Quito.

4 Esta y todas las otras traducciones al español de fuentes en inglés son del autor.

Las condiciones detalladas por este autor se interpretan como características de un fuerte corporativismo dentro de la institución armada. Así mismo, Gonnet afirma que la subordinación militar al poder político “no es un dato de la realidad”, lo que puede llevar a la “injerencia de los militares sobre otros ámbitos de decisiones públicas –fenómeno habitualmente conocido como intervencionismo militar–” (2005, 3).

El debate sobre si las Fuerzas Armadas intervienen o no en política en las democracias suramericanas está vigente. Algunos analistas consideran que existe tutelaje por parte de ellas y que esa tutela no corresponde al rol de las Fuerzas Armadas en democracia. Otros consideran que la única forma de intervención son los golpes de Estado y la instalación de Gobiernos “burocráticos autoritarios”. También se debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en democracia para alejarlas de la participación en política. Si bien es cierto que el peligro de conflictos entre Estados casi está desvanecido, varios autores consideran que es necesario que a las Fuerzas Armadas se les presenten nuevos roles, tales como la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, temas que también trataré.

Según algunos analistas, si las Fuerzas Armadas participan en estos campos, “puede mezclarse, peligrosamente, con una concepción militarizada de un nuevo ‘enemigo interno’ que puede afectar directamente al estado de derecho” (Dammert 2007, 123). Ante esto, el general Ernesto González, exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas considera que:

Frente a esta realidad, los Estados han considerado seriamente el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas para que esta institución pueda generar un apoyo efectivo a la seguridad que tanto demanda la sociedad actual, lo cual ha generado un gran debate sobre los roles que deben asumir las fuerzas militares para adaptarse a los problemas de seguridad y las nuevas amenazas (2014, 70).

En este libro, realizo el análisis comparado de dos casos, Uruguay y Ecuador, por cuanto tienen diferencias sustanciales en su vida democrática. Uruguay retornó a la democracia previo el establecimiento de un pacto

entre políticos y militares en el que se acordó, tácitamente, que los militares no serían juzgados por crímenes de lesa humanidad y violación a los derechos humanos durante la dictadura. “Esta democracia uruguaya, en particular era, en realidad, una ‘democracia tutelada’, hija de la transición pactada entre partidos y militares” (Garcé 2006, 71). Por eso, se esperaba que las Fuerzas Armadas de Uruguay interviniesen casi constantemente para supervisar el cumplimiento de este acuerdo. En Ecuador, en cambio, las Fuerzas Armadas entregaron el poder a los políticos y se dio un proceso casi sin condiciones ya que no existieron denuncias de violaciones a los derechos humanos ni crímenes de lesa humanidad en su Gobierno; por ello, no había razón para que las Fuerzas Armadas pusieran condiciones. Sin embargo, son ellas las que han intervenido en política con frecuencia, mientras las de Uruguay casi no lo han hecho.

Ecuador es también el país de mayor inestabilidad democrática en América Latina (Rojas Aravena 2004, 113), lo que explica la mayor intervención de las Fuerzas Armadas en política. En Uruguay, las Fuerzas Armadas se subordinan democráticamente a la condición de comandante en jefe del presidente de la república y, de acuerdo a este autor, es el país políticamente más estable de Latinoamérica.

Analizo, en el caso uruguayo, la llegada al poder del Frente Amplio, constituido por movimientos políticos de izquierda que, en la mayoría de los casos, fueron proscritos por la dictadura. Pongo especial atención en su segundo periodo a la presidencia de la república con José Mujica, un exlíder guerrillero tupamaro, rehén de la dictadura<sup>5</sup> convertido en jefe de Estado, por lo tanto, en comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

La gran estabilidad democrática y la poca intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos políticos se reflejan en el mantenimiento de su subordinación al Poder Ejecutivo, por medio del ministro de Defensa. Además, existe un elevado grado de control político hacia el poder militar, ejercido por el Poder Legislativo. Como consecuencia, la subordinación de las instituciones militares al poder político es estricta, a pesar de la llegada

<sup>5</sup> Desde 1973 hasta el final de la dictadura uruguaya en 1985, Mujica, junto a ocho dirigentes tupamaros, fue recluido en condiciones inhumanas y bajo la amenaza de ejecutarlos si alguna acción del MLN-T, cualquiera que esta fuera, tenía lugar.

al Gobierno de movimientos y partidos políticos de izquierda que, en su momento, declararon la guerra al Estado uruguayo. Estos enemigos de las Fuerzas Armadas incluyeron al expresidente José Mujica, militante del Movimiento Tupamaro, quien llegaría al ejercicio legítimo del poder.

Lo aseverado lo confirma Rojas Aravena (2004, 113). Pérez-Liñán complementa esta afirmación al indicar que, entre 1950 y 2007, hubo en Suramérica cuarenta y cuatro crisis presidenciales, de las cuales diecinueve se “solucionaron” mediante golpes de Estado, y quince, con “salidas anticipadas” de los presidentes (Pérez-Liñán, 2009). Según este autor, Ecuador es el país más inestable de Suramérica.

En diez capítulos presento los temas tratados y los principales fenómenos políticos que se desarrollaron en Ecuador y Uruguay con intervención de las Fuerzas Armadas. Verifico la participación militar en política y sus causas y, en el capítulo final, presento las conclusiones.

El primer capítulo se refiere a la intervención de las Fuerzas Armadas en política desde la fundación y consolidación de las repúblicas sudamericanas. Analizo los orígenes del pretorianismo en Suramérica, defino este concepto e identifico las condiciones políticas que deben presentarse en un régimen democrático para que exista pretorianismo. Así mismo, determino las formas de intervención militar que existen, las defino y clasifico, y analizo el concepto de “sociedad pretoriana”. De este modo, identifico las condiciones que deben presentarse para la conformación de una sociedad de esta naturaleza.

En el segundo capítulo, hago un análisis teórico sobre las transiciones hacia la democracia en América Latina como parte de la “tercera ola” democrática establecida por Huntington. Comienzo con el origen de la tercera ola y su llegada a Latinoamérica con las primeras transiciones a la democracia. Considero las cuatro etapas de democratización propuestas por Garretón (1989) y explico, desde la teoría, cómo se presentaron en América Latina. Para la etapa de consolidación, hago un análisis teórico metodológico en el que presento siete elementos; así mismo, establezco varios parámetros que clasifican la modalidad de la consolidación democrática, según Morlino (1990).

En el tercer capítulo, analizo el pretorianismo y la calidad de la democracia. Afianzo las definiciones teóricas sobre la calidad de la democracia y

llevo el análisis más allá de las dimensiones establecidas, para incluir a los actores de la democracia, tanto a personas como a instituciones. Por ende, tomo en cuenta a las Fuerzas Armadas como actor con un significativo peso en la relación entre la calidad de las instituciones democráticas y la calidad de la democracia.

Luego del análisis teórico, en los capítulos cuatro y cinco estudio, empíricamente, las etapas de la democratización en Ecuador y en Uruguay a partir de 1979 y 1985, respectivamente. Identifico, a partir de estos años, los casos de intervención militar en política y cómo ellos han afectado la democracia y su calidad en los países indicados. Con datos obtenidos de fuentes oficiales y de entrevistas en profundidad realizadas a los protagonistas, encuentro grandes diferencias en los resultados de los dos países.

En el sexto capítulo, analizo la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, lo que no es lo mismo que el control político, tema tratado en el capítulo séptimo. Así mismo, explico que no se deben utilizar los términos “subordinación al poder civil” y “control civil” por ser ambos una entelequia. La condición de comandante en jefe del presidente de la república subordina a las Fuerzas Armadas a su autoridad y mando. Del análisis propuesto, esta subordinación, según los autores estudiados, se produce por medio del ministro de Defensa. Luego, los dos, como autoridades políticas del poder militar, son sujetos, junto a las Fuerzas Armadas, al control político de la función o poder legislativo por medio de comisiones de defensa.

La credibilidad y confianza que tienen las Fuerzas Armadas en Suramérica son altas ante la opinión ciudadana y Ecuador no es la excepción. Ello influye en la intervención de las Fuerzas Armadas en política. Esto se ve en el capítulo ocho, en el que parto de un sustento teórico y considero la mayor credibilidad con que la ciudadanía les considera al ser comparadas con el parlamento de cada país y con los partidos políticos.

Indagué sobre el proceso de educación militar en Ecuador y Uruguay, y sobre las misiones que cumplen las Fuerzas Armadas; contrasté los resultados obtenidos sobre la educación de los oficiales en democracia con los documentos vigentes en las escuelas militares. Analicé las misiones asignadas por la Constitución y las leyes, poniendo especial énfasis en aquella de las Fuerzas Armadas ecuatorianas de “apoyo al desarrollo” y sus *holdings*

empresariales y en las misiones de paz que cumplen las Fuerzas Armadas de Uruguay.

En el décimo capítulo, analizo cómo los militares, que han tenido alguna participación política cuando estuvieron en servicio activo o tuvieron una destacada participación militar, una vez en retiro han continuado con la actividad política. La llevan a cabo afiliándose a diferentes partidos políticos o conformando uno propio, como Sociedad Patriótica 21 de Enero en Ecuador. Aplico los conceptos teóricos al respecto para determinar cómo se fueron dando los pasos en la conformación de este partido de ancestro militar.

A manera de colofón, presento las conclusiones con las que se determina la existencia de diversas formas de pretorianismo y las causas y razones por las que las Fuerzas Armadas de Ecuador y Uruguay intervienen o no en política, en un ambiente de crisis e inestabilidad provocado por la clase política.

Quiero cerrar agradeciendo a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, a la Escuela Politécnica del Ejército y a la Universidad de las Fuerzas Armadas, ESPE por el apoyo brindado en la producción de este libro.



# Capítulo 1

## Intervención de las Fuerzas Armadas en política

Desde su origen republicano, la historia sudamericana está marcada por la presencia de personajes y acontecimientos militares que le han dado una tónica especial. Tanto políticos militares como militares políticos diseñaron las nacientes repúblicas, consolidaron los Estados y en muchos casos los gobernaron por tiempo indefinido en contextos de fragmentación y sin un claro panorama de lo que serían los Estados nacionales del siglo XIX.

En los Estados Unidos fueron los representantes de las trece colonias quienes crearon “el ejército continental con milicianos de Nueva Inglaterra [...] que nombraron a Jorge Washington para mandarlo” (Millet y Maslowsky 1984, 60). En cambio, una vez decidida la emancipación en Suramérica, fueron los generales los que decidieron la lucha independentista para establecer las repúblicas. Por lo tanto, la diferencia es que en el Norte el ejército nace de la unión política civil de las trece colonias, mientras que en Suramérica las repúblicas nacen de los ejércitos de la Independencia.

El haber contribuido directamente a la fundación de las repúblicas ha dado una especial característica a las Fuerzas Armadas latinoamericanas: la de participar en acontecimientos políticos de sus países. Muchas veces esta participación ha ido desde una simple influencia en la toma de decisiones, hasta el ejercicio del poder político por medio de la instauración de Gobiernos de facto pues, en algunos casos, la carrera militar terminaba con el ejercicio del poder supremo.

Según varios autores, históricamente en los países suramericanos, caudillos, esto es, conductores de ejércitos irregulares con aspiraciones políticas, pretendían tomar el poder. No son militares profesionales, ya que no son miembros de las Fuerzas Armadas regulares que no fueron instituidas como tales sino hasta entrado el siglo XX. Así lo ratifica Acosta:

Lo cierto es que el caudillo militar no es otra cosa que una quimera conceptual. El caudillo es por definición un civil guerrero, personalista, que actuaba vía la violencia en la arena política, no un miembro de la institución castrense, ésta como tal no existía normalmente (2010, en línea).

Por esto, caudillos al frente de sus ejércitos irregulares o generales al mando de las Fuerzas Armadas han tendido a involucrarse en la actividad política en Suramérica. En Perú, por ejemplo, de todos los presidentes en su historia, tres han sido generales de la Independencia que recibieron el mandato, veintiséis militares se proclamaron jefes supremos, y cincuenta y dos oficiales del Ejército y Marina ejercieron el poder por vía electoral, incluido Ollanta Humala (Kruijt 2002, 46).

A decir de Kruijt, durante el pasado siglo, “las Fuerzas Armadas se dedicaron con mayor éxito a la administración pública de sus países que a la defensa territorial” (2002, 46). En efecto fue así, especialmente durante el periodo de la Guerra Fría en el que todos los países latinoamericanos, con excepción de México y Costa Rica, tuvieron Gobiernos militares hasta que llegó la “tercera ola” de democratización en la década del ochenta (Huntington 1994). Antes de dicha década, hubo relativamente pocas confrontaciones bélicas en la región: solo la guerra del Chaco, tres confrontaciones armadas entre Ecuador y Perú, la “Guerra del Fútbol” entre Honduras y el Salvador y una fuerte tensión bélica entre Chile y Argentina enfrentaron a los países latinoamericanos entre sí.

Durante el periodo de la Guerra Fría, como parte de la “estrategia de contención” de los Estados Unidos al socialismo soviético y bajo la justificación de la doctrina de seguridad nacional, dicho país auspició en América Latina a los Gobiernos “burocráticos-autoritarios” por largo

tiempo (1962-1990). Según Leal Buitrago, los golpes militares latinoamericanos en el siglo XX, en su mayoría, “estuvieron avalados directa o indirectamente por los Gobiernos norteamericanos” (2002, 10). Finalmente, el presidente Carter exigió el respeto a los derechos humanos y el retorno a la democracia. Como resultado, se inició la “tercera ola” de democratización en América Latina por presión del país que antes había motivado la ruptura del orden democrático y el establecimiento de dictaduras militares en respuesta a sus propios intereses, y porque los militares “no pudieron alcanzar ninguna de sus elevadas metas de desarrollo” (Dirmoser 2005, 37).

Diamond comparte el criterio de Dirmoser al afirmar que los Gobiernos militares dieron tránsito a Gobiernos democráticos por la presión internacional, especialmente por la de los Estados Unidos y porque:

Los gobiernos militares empezaban a perder terreno en América Latina. Entre 1979 y 1985, los militares se retiraron después de un largo proceso de transición, cediendo el poder a gobiernos civiles elegidos por votación popular en Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina, Uruguay, Brasil y en varios países centroamericanos. En Chile, donde el gobierno militar tuvo un mayor éxito económico, la transición se retrasó (Diamond 2003, 11).

### Pretorianismo y sociedad pretoriana

Los actores políticos que participaron en los Gobiernos autoritarios y que sobrevivieron a la tercera ola –poder económico, partidos políticos tradicionales, Fuerzas Armadas– no se alejaron del poder ni del gobierno. Siguieron y siguen actuando como tutores de la democracia en algunos países suramericanos. En Suramérica se encuentra una marcada vocación pretoriana en la sociedad. El término tiene dos acepciones: “el pretorianismo, en un sentido limitado, se refiere a la participación de los militares en la política [...] y sociedad pretoriana [se refiere a] una sociedad politizada, que no significa solo la intervención de los militares en política” (Huntington 1972, 177).

## El pretorianismo

Desde la formación de los Estados suramericanos, los ejércitos libertadores y, luego, los de los caudillos nacionales fueron actores políticos. A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando se instituyen las Fuerzas Armadas en todos los países suramericanos, ellas, como institución, han intervenido en política por diferentes razones. Según Rojas Aravena (2000), estas incluyen tomar y ejercer el poder de su república, solucionar crisis institucionales, presionar en la toma de decisiones del ejecutivo o legislativo o participar en la administración pública.

Al terminar la tercera ola de democratización, se considera bastante alejada la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervengan directamente en política; es decir, que tomen y ejerzan el poder ilegítimamente. Pero no se descarta que intervengan en la política al ejercer cierto grado de influencia y participación en los Gobiernos democráticos. La intervención militar en política se denomina pretorianismo.

Perlmutter coincide con Huntington en definirlo de esta manera: “Un Estado pretoriano moderno es aquel en el que los militares tienden a intervenir y podrían dominar el sistema político” (1977, 129).

Según Fitch, un estudioso de la relación Fuerzas Armadas-poder político, los golpes de Estado en América Latina no eran la excepción sino la regla durante la época indicada. Define a este evento como “una de las varias formas con las que las Fuerzas Armadas intervienen en política”; no indica cuáles son las otras formas. Afirma que los golpes de Estado son la respuesta de las Fuerzas Armadas a la ineficiencia, la corrupción y la violencia generada por Gobiernos incapaces que han ocasionado una grave crisis política (1977, 4). Por su parte, Montserrat dice que “los golpes de Estado siempre han sido cívico-militares” (1988, 24).

## Condiciones para la intervención militar

La gobernabilidad se define como “la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática” (Altman 2001, 388). Al existir

governabilidad, las decisiones políticas que se tomen favorecerán a toda la ciudadanía de un Estado democrático, con la finalidad de alcanzar el bienestar y la convivencia. Además, se logra “la consolidación de estructuras institucionales capaces de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de América Latina” (Rojas Aravena 2004, 109), una condición fundamental de la democracia. La gobernabilidad se da por la combinación de tres elementos, según Rojas Aravena: “1. por el fortalecimiento político institucional democrático; 2. por el desarrollo socio-económico y la integración social; y 3. por la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos” (2004, 109).

Explica el autor que, de esta combinación de tres elementos, el primero incluye, de acuerdo con el pensamiento de Weber, la “capacidad del Estado para el control efectivo del territorio y el monopolio de la fuerza” (2005, 110). Estas son actividades que les corresponden a las Fuerzas Armadas y a las fuerzas de seguridad del Estado.

Si la gobernabilidad es la capacidad del Estado para llegar a consensos, articular intereses, lograr estabilidad, procesar, prevenir y resolver conflictos, su incapacidad para hacer todo esto conduce a crisis de gobernabilidad o a situaciones de ingobernabilidad. Según Prats, “la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales y de la comunidad internacional coadyuvante para asumir y procesar democráticamente el conflicto” (2000, 260). Las crisis de gobernabilidad crean las condiciones y el ambiente propicio para la intervención militar.

La inestabilidad democrática en América Latina es generada, según Pérez-Liñán, casi siempre por la pugna de poderes entre dos funciones del Estado. La define como un “conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro”. Afirma, además, que “toda crisis presidencial involucra una crisis de gobernabilidad, pero lo opuesto no puede afirmarse” (2001, 285). Esto significa que una pugna de poderes podría desencadenar la destitución del presidente de la república.

La pugna de poderes, las crisis de gobernabilidad y presidenciales, según Pérez-Liñán, son características de la democracia latinoamericana y, por

consiguiente, de la ecuatoriana. Empíricamente, según este autor, tres han sido sus formas de resolución no democrática: “el golpe militar, el autogolpe, o el golpe legislativo”, soluciones que necesariamente han implicado la ruptura del régimen democrático. Tres son las respuestas constitucionales para resolverlas: “estabilización, disolución del congreso o juicio político al presidente” (2001, 284). En los modos de solucionar las crisis presidenciales y de gobernabilidad democrática y constitucional se ven involucradas las Fuerzas Armadas. Por su carácter y su grado de autonomía participan o no en ellas y pueden o no contribuir a su solución. No obstante, son situaciones propicias para la intervención militar en política.

Existe inestabilidad en la región, pues “ni se ha restablecido la institucionalidad democrática, ni los políticos han cambiado sus malos hábitos, ni las Fuerzas Armadas se han replegado a sus cuarteles” (Burbano de Lara 2005, 28). Según Burbano de Lara, al generarse inestabilidad democrática participan varios actores y casi siempre están presentes las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la inestabilidad política y las crisis presidenciales también se presentan desde la protesta social que surge sobre todo cuando no se cumplen las expectativas de gobierno (Ansaldi 1991, 23). Estas situaciones desencadenan insurgencias populares que han provocado la caída de los Gobiernos constituidos en Bolivia y Ecuador, especialmente (Torre 2006). La intervención de las Fuerzas Armadas ha sido definitiva; por lo tanto, la inestabilidad política y las crisis presidenciales crean condiciones para dicha acción en situaciones políticas que deberían ser resueltas por políticos.

Históricamente, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y Venezuela, ha existido y existe hoy, en mayor o menor grado, intervención militar en política con la finalidad de ejercer presión para alcanzar un beneficio institucional o con el pretexto de encontrar soluciones a conflictos internos o de ingobernabilidad. La intervención militar afecta la estabilidad democrática, lo que quiere decir que si las Fuerzas Armadas, como institución, no se sujetan a cumplir los roles constitucionales, por su propia decisión o por decisión del ejecutivo, puede devenir una crisis de gobernabilidad e inestabilidad democrática (Mejía 2002).

A la vez, Rojas Aravena sostiene lo siguiente en cuanto a estas soluciones: Son cuestionadas si es que no cumplen con las expectativas de algunos sectores de la sociedad. Así, la inestabilidad de los gobiernos afecta la confianza de los y las ciudadanas en la democracia, tornando rutinarias las soluciones no constitucionales que deslegitiman las acciones políticas (2004, 114).

Durante las dos últimas décadas, una docena de presidentes latinoamericanos no terminaron su mandato presidencial. En cada caso, esto generó crisis de gobernabilidad y presidenciales en las que las Fuerzas Armadas intervinieron directa o indirectamente. En algunos casos, como en Ecuador, tuvieron la última palabra. Es por lo tanto necesario determinar, en un enfoque teórico, cómo se dan las relaciones de las Fuerzas Armadas con el poder político o con políticos. También es necesario determinar si la intervención de dicha institución o de sus mandos en política, a través de esas relaciones, profesionales o en otros ámbitos, afecta la profesionalización militar. Eso es importante por existir “el peligro que ellas pueden terminar politizadas, o realizando acciones no militares” (Benítez 2005, 167).

Cheibub y Gandhi afirman que la intervención de los militares que llegan al poder mediante golpes de Estado se da por errores en la conducción de los políticos. Estos autores afirman lo siguiente:

Los gobiernos militares llegan al poder a través de golpes de Estado y se ven a ellos mismos como “guardianes del interés nacional”, quienes han llegado al rescate de la nación que está al borde del desastre causado por la corrupción y la miopía de los políticos civiles. Ellos justifican su rol como árbitros neutrales sobre la base de su pertenencia a las Fuerzas Armadas, una institución que se supone está encima de la política. Por lo tanto los títulos que dan popularidad, como “Consejo de Redención Nacional”, “Junta de Reconciliación Nacional” o “Junta para la Salvación Nacional”, son utilizados para designar al Gobierno militar (2004, 29).

De lo expresado se infiere que existe participación militar en política, o sea, pretorianismo, cuando los elegidos son incapaces de conducir el Estado. Es por esto que el pretorianismo normalmente genera lo que Pérez-Liñán llama crisis de gobernabilidad, crisis presidenciales y crisis institucionales.

Estas situaciones están relacionadas con la gobernabilidad e influyen en la estabilidad democrática. Estos dos conceptos –gobernabilidad y estabilidad democrática– son clave para determinar la consolidación democrática y la calidad de la democracia en los casos estudiados.

### Formas de pretorianismo

Según Huntington (1997), Perlmutter (1969) y Finer (1981), existen tres formas de pretorianismo: de participación, de función y de coerción.

#### Pretorianismo de participación

En esta forma de intervención, las Fuerzas Armadas como institución, o facciones de ellas, participan junto a grupos de poder con la finalidad de atender a sus objetivos. Se da en términos constitucionales y legales o en términos que riñen con la legalidad. Son tres los tipos del pretorianismo de participación: oligárquico, radical y de masas.

##### *Pretorianismo de participación oligárquico*

Según Huntington (1997), este se refiere a la participación de las Fuerzas Armadas junto o a favor de grupos de poder. Estos pueden ser banqueros, empresarios, industriales, exportadores, dueños de medios de comunicación, etcétera, cuya meta es alcanzar objetivos que les beneficien o que les permitan mantener la hegemonía frente a un cambio de poder. Normalmente lo logran al controlar áreas de interés particular o de grupo mediante lo que Garretón (1995) llama “enclaves autoritarios”.

Huntington afirma que la intervención de las Fuerzas Armadas en favor de grupos de poder es para mantener el control de áreas estratégicas o para mantener y ejercer presión sobre el poder político. Lo hacen mediante los enclaves autoritarios de Garretón. Estos, en general, cuentan con un oficial

de las Fuerzas Armadas, en servicio activo o pasivo, como ministro de Defensa, controlan la justicia militar o pueden vetar decisiones del Gobierno que tocan especialmente las áreas estratégicas.

Un ministro de Defensa militar fue, en su momento, y sigue siendo, en algunos países latinoamericanos, uno de los enclaves autoritarios en las democracias del hemisferio. Se mantenía como tal a un oficial de las Fuerzas Armadas en servicio activo, inicialmente, y a uno en servicio pasivo después, para luego dar paso a políticos civiles en todos los países de la región, a excepción de cinco. Al ser designado un político, hombre o mujer, sin conocimiento de temas de seguridad y defensa, como ministro, lejos de ejercer un auténtico control político objetivo, “se convierte en rehén del mando militar,”<sup>1</sup> especialmente de los viceministros y sus asesores militares que ejercen un fuerte tutelaje.

En varios países suramericanos se han mantenido, durante el periodo de estudio, los enclaves autoritarios. No son otra cosa que obstáculos para el libre juego de la democracia o mecanismos para controlar los grupos de poder con poder de veto sobre temas determinados o sobre las áreas estratégicas, justicia militar o seguridad ciudadana.

Tabla 1.1. Enclaves autoritarios

Autor	Tipo	Subtipo
Garretón	Institucionales	Constitucionales
		Legales
	Ético-simbólicos	Justicia
	Actoriales	Civiles
		Militares

Fuente: Garretón 1995.

<sup>1</sup> Julián González Guyer (entrevista, 2014) llama así no solo al ministro de Defensa, sino a todos los funcionarios civiles de ese ministerio por depender de los conocimientos en la administración de esa área que tienen los oficiales de las Fuerzas Armadas.

*Pretorianismo de participación radical*

Cuando las Fuerzas Armadas intervienen en política con el fin de alcanzar objetivos institucionales o personales, se llama pretorianismo de participación tipo radical. Es una forma de presionar a quienes ejercen el poder político o el mando de las Fuerzas Armadas o de una rama de ellas. Su propósito es solventar crisis gubernamentales o institucionales y se presenta cuando no se observan las normas que rigen al poder o a las instituciones. La sublevación del general Frank Vargas Pazzos, comandante general de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (1986), o la del general Lino Oviedo, ministro de Defensa por dos días en Paraguay (1996), ejemplifican este tipo de pretorianismo.

El pretorianismo radical, según Huntington, es también aquel en el que un sector de las Fuerzas Armadas participa junto, o a favor de intelectuales de clase media, pequeños industriales, estudiantes, movimientos populares y movimientos sociales, para permitir que estos grupos de presión accedan al poder político. En este caso no es una intervención institucional de las Fuerzas Armadas, sino de facciones militares con la participación de oficiales de rango medio que también buscan acceder al poder político o desconocer los mandos militares.

*Pretorianismo de participación de masas*

Se presenta cuando organizaciones con poder social y político, como sindicatos de trabajadores, organizaciones de obreros o de campesinos, se movilizan o presionan al Gobierno mediante huelgas o levantamientos y este utiliza a las Fuerzas Armadas para reprimirlas o a los mandos para negociar con los líderes. Una variación de este fenómeno se da cuando, al interior de las Fuerzas Armadas, el personal, normalmente de rangos medios y bajos, se une a las movilizaciones de obreros o campesinos en contra del Gobierno.

En este tipo de pretorianismo, el poder militar interviene políticamente a favor o en contra de quienes participan en la revuelta y permiten o no, con su intervención, que las masas alcancen los objetivos propues-

tos. Ejemplos son el primer levantamiento indígena de Ecuador en junio de 1990 o la revuelta militar-indígena liderada por el coronel Lucio Gutiérrez en enero del año 2000 en Ecuador.

**Pretorianismo de función**

Cuando las Fuerzas Armadas intervienen en política con la finalidad de asumir funciones que les corresponden a los políticos, pero a pedido de ellos, se denomina pretorianismo de función. En este tipo de intervención militar, el débil liderazgo político en diversas áreas del Estado resulta en su entrega a las Fuerzas Armadas. Perlmutter (1969) distingue entre el pretorianismo de función dirigente y arbitral.

*Pretorianismo de función dirigente*

Toma lugar cuando las Fuerzas Armadas reciben la dirección de una determinada área del Estado para atender los objetivos del Gobierno en esa área de la administración. Este se presenta de dos formas: tutelaje y militarización de la administración del Estado.

*Pretorianismo de función dirigente: tutelaje*

Según Robert A. Dahl, “Una alternativa permanente frente a la democracia es que el Gobierno esté a cargo de ‘tutores’, ‘custodios’ o ‘guardianes’ de la sociedad” (1992, 67). Si el gobierno es la administración de lo público, el gobierno de áreas específicas por militares también es tutelaje que se presenta como alternativa por diferentes razones.

Esta forma de pretorianismo se presenta cuando el Gobierno entrega al cuidado o administración de las Fuerzas Armadas un sector específico. Al tratar de ubicar al tutelaje como forma del pretorianismo, se determina que es en las áreas de seguridad y defensa en donde coexisten estos dos

elementos. Hay pocos políticos capacitados en estas áreas debido a la improbabilidad de un conflicto entre naciones en América Latina y porque, según ellos mismos sostienen, este es un campo exclusivo de los militares. Esta falta de interés en las áreas de seguridad y defensa por parte de los políticos tiene consecuencias. Según Cotino Hueso, “el desinterés y posibilidades de discrecionalidad por los militares” (2007, 48) entorpece el control político objetivo. Por otro lado, el desconocimiento por técnicos y líderes civiles dificulta el control civil y da lugar a que se dé el tutelaje de las Fuerzas Armadas, no solo para la administración política de estas sino para dictar políticas públicas en esa materia, que es, como se ha indicado, una tarea fundamental del poder político.

El tutelaje militar se presenta hoy mediante la participación efectiva de las Fuerzas Armadas en el establecimiento de políticas públicas, especialmente en las relacionadas con la seguridad. Esto es peligroso ya que “los militares mantienen su capacidad para intervenir en política” (Levine y Molina 2007, 34). Se afecta directamente la calidad de la democracia y su estabilidad por cuanto “las acciones tutelares de los militares apuntan a una interpretación unidireccional de su parte sobre el sistema democrático al considerarse los dirimientes y depositarios últimos del estado de derecho” (Rivera 2003, 2). Según Pion-Berlin:

Existe un abrumador consenso dentro de la comunidad de estudiosos latinoamericanos que los civiles dentro y fuera de los ministerios de defensa y de las comisiones legislativas de defensa sufren de un déficit apreciable en conocimiento de los asuntos de defensa. Tal conocimiento es fundamental para que los líderes políticos deban ganarse el respeto entre los oficiales militares necesarios para alcanzar plenamente control civil (2005, 19).

Como indica este autor, el conocimiento de defensa y la capacitación de los líderes políticos en esta área no solo son necesarios para efectivizar el control político, sino para evitar el tutelaje. En ausencia de dichos factores, el pretorianismo militar permanece desde el primer momento de las transiciones a las democracias. Como veremos en tabla 2.1., de los quince países que transitaron hacia la democracia, solo tres tuvieron ministros de Defensa civiles en los Gobiernos iniciales. Es decir, los militares

representaban el 80% de los secretarios de Estado en esta cartera; para el año 1994, el 44% era militares; diez años después, en la etapa de consolidación, seguían siendo militares el 46% de los ministros de Defensa. México, Brasil, Perú, Guatemala, República Dominicana, El Salvador y Venezuela han mantenido entre el 90 y el 100% de ministros de Defensa a militares en servicio activo.

Al año 2015, en América Latina, cinco países mantienen a oficiales generales en servicio activo como ministros de Defensa: México, Guatemala, República Dominicana, El Salvador y Venezuela. Por otra parte, los ministros civiles que han ejercido y ejercen esta función no han tenido los conocimientos en seguridad y defensa propios y necesarios para administrar esta cartera de Estado y dictar políticas en defensa. En el año 2002 fue nombrada Michelle Bachelet ministra de Defensa de Chile, la primera mujer en ocupar esta función en dicho país y en el continente. La ministra llegó al cargo con cursos de Estrategia Militar en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe) y el curso de Defensa Continental en el Colegio Interamericano de Defensa, en Washington. Varios países quisieron imitar a Chile, pero la receta para un país no puede ser aplicada en todos; lo que es bueno para la democracia en el país A no necesariamente tiene que ser bueno en el país B. Es negativo designar ministros de Defensa políticos sin la capacitación en el área a administrar. Comenzando con la designación de Bachelet, varias mujeres en diferentes países han ocupado esta función. Pero, como era de esperarse, sin ningún conocimiento del tema, los ministros de Defensa investidos, hombres y mujeres, se han convertido en rehenes de los mandos militares y han permitido el ejercicio pretoriano del tutelaje militar.

A más del tutelaje en áreas específicas de la administración del Estado, se debate su pervivencia en las democracias latinoamericanas. Según varios autores, sí existe, y esa tutela no corresponde al rol de las Fuerzas Armadas en democracia. Jürgen Puhle afirma que “la democracia tutelada es un tipo de democracia defectuosa en la que existen dominios reservados de fuerzas no democráticas que constituyen poderes y actores de veto, como los militares o distintos grupos oligárquicos tradicionales” (2002, 25). Esto afecta a la calidad de la democracia por lo que es necesario “acabar con el tutelaje

militar y deshacerse del legado de la violencia militar” (Kruijt y Koonings 2002, 16).

Sin embargo, durante la redemocratización en América Latina, la tercera ola, las Fuerzas Armadas mantienen la tutela en diferentes áreas de gobierno, pero especialmente en defensa y seguridad. “El papel tutelar que ejercen las Fuerzas Armadas en la mayor parte de los países latinoamericanos, se sustenta en la ausencia de hegemonía”, afirma Gordon (1981, 650). Se corre el riesgo de que las Fuerzas Armadas se conviertan en actores políticos, esto es, existe la posibilidad de que la institución se politice, lo que desestabiliza el sistema democrático.

Quando las Fuerzas Armadas se adaptan a los requerimientos de un papel político, se convierten más en partidos políticos y menos en fuerzas militares y cuando [...] ingresan a la arena política, inevitablemente sirven a ciertos intereses políticos y generan resentimientos entre los intereses opuestos (Fitch 1988, 320).

*Pretorianismo de función dirigente: militarización de la administración del Estado*

Existe en América Latina una nueva forma de intervención militar: “la militarización del poder político”. “Se trata de una mezcla de politización de las FAS con su transformación en un instrumento político legitimado para participar activamente y en forma permanente en la conducción de todos los asuntos públicos” (Manrique 2005, 784). Según Cotino Hueso,

el proceso de militarización se caracteriza por el copamiento de la administración civil por parte de militares, un nuevo modelo de intervención. Ya no se trata del tradicional “derecho de veto” de las FAS a las decisiones de los políticos civiles, ni de la participación indirecta por presión o influencia, o directa por golpe de Estado (2007, 30).

Ha sucedido esta militarización de la administración pública cuando en las áreas estratégicas del Estado –petróleos, telecomunicaciones, aduanas,

etcétera– se han dado actos de corrupción o cuando ha habido incapacidad de los administradores políticos. En Ecuador, la administración de las aduanas fue entregada a las Fuerzas Armadas durante el Gobierno de Fabián Alarcón en 1999 y el de Gutiérrez en 2003. Asimismo, las Fuerzas Armadas asumieron la administración de las telecomunicaciones en el Gobierno de Lucio Gutiérrez en el mismo 2003 y la del petróleo en el Gobierno de Rafael Correa en 2007. La militarización de la administración pública ha sucedido con mayor frecuencia cuando los presidentes de la república son o han sido oficiales de las Fuerzas Armadas en servicio pasivo y ellas reemplazan, de alguna manera, al partido político del gobernante. Ocurrió con Hugo Chávez en Venezuela y con Lucio Gutiérrez en Ecuador.

Al intervenir en la administración de diferentes sectores estatales, especialmente de las áreas estratégicas, las Fuerzas Armadas necesariamente se involucran en política, pues cumplen con programas políticos o sociales del Gobierno de turno. Al participar a pedido o por disposición de este en áreas estratégicas o de su especialidad, reemplazan a quienes les corresponde jugar un papel político-administrativo, y así se involucran necesariamente en la política del Gobierno en cuestión. Este tipo de pretorianismo se está tornando frecuente en los países latinoamericanos en el área de seguridad ciudadana y en la lucha en contra del crimen organizado y del narcotráfico. Esto resulta del debate sobre cómo, en democracia, alejar las Fuerzas Armadas de la participación en política. Puesto que el peligro de conflictos entre Estados casi está desvanecido, es necesario que a las Fuerzas Armadas se les presente nuevos roles, como los mencionados.

Varios autores argumentan que, si las Fuerzas Armadas participan en estos campos, “puede mezclarse, peligrosamente, con una concepción militarizada del nuevo ‘enemigo interno’ que puede afectar directamente al estado de derecho” (Dammert 2007, 123). Esta autora, junto a Kruijt y Koonings (2002), afirma que esta situación podría desembocar en violencia dirigida contra el crimen organizado, como en efecto está sucediendo en México y otros países de la región, afectando al sistema democrático.

La militarización de la administración estatal es una forma de intervención militar en política; según Pion-Berlin,



La era de los golpes militares puede haber concluido, pero no ha terminado la era de la intervención militar. Los militares latinoamericanos se han involucrado en numerosas funciones, pero lo han hecho a petición, y no en contra, de los funcionarios elegidos democráticamente, y con mucha frecuencia. Se siguen produciendo intervenciones militares, esta vez autorizadas por el poder político, para enfrentar una cantidad de problemas internos de índole social, económica y física, al tiempo que la amenaza de golpe militar se ha disipado (2008, 53).

Cuando las Fuerzas Armadas están en condiciones de reemplazar al partido político que llevó al poder a un Gobierno y reemplazan con miembros de esta institución a funcionarios civiles en la administración pública, se está frente al pretorianismo dirigente de militarización del Estado. Ha sucedido con Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, con Fabián Alarcón, Lucio Gutiérrez y Rafael Correa en Ecuador y con Ollanta Humala en Perú. Pero también existen casos en los cuales Gobiernos democráticamente elegidos, sin relación previa con las Fuerzas Armadas, les han encargado la administración de una o varias áreas estratégicas, militarizando el poder político.

Por lo analizado en este acápite se concluye que, en las sociedades desarrolladas, el tutelaje de las Fuerzas Armadas en un Gobierno democrático no se presenta. En sociedades en vías de desarrollo, en cambio, con Gobiernos que tienen una débil capacidad institucional, el pretorianismo de función dirigente está presente en varias áreas, especialmente en seguridad y defensa.

#### *Pretorianismo de función: arbitral*

A veces las Fuerzas Armadas intervienen en política con la finalidad de mediar en un conflicto político o en una pugna de poderes que ha generado una crisis de gobernabilidad o una crisis presidencial. En estas situaciones, estamos frente a un tipo de pretorianismo arbitral, en donde son ellas las que tienen la última palabra. Ecuador es el ejemplo por excelencia con el derrocamiento o destitución de tres presidentes constitucionales en pocos años: Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005, casos que se analizarán en el capítulo 4.

### **Pretorianismo de coerción**

Finer denomina así la intervención directa de las Fuerzas Armadas haciendo uso del poder y la fuerza para alcanzar un propósito determinado. Clasifica este tipo de pretorianismo en cuatro subtipos: de influencia, de presión y chantaje, de desplazamiento y de suplantación.

#### *Pretorianismo de coerción: influencia*

La intervención militar, según Finer, se da por “Influencia constitucional y legítima, semejante a cualquier otra burocracia, si bien reconoce que la influencia militar adquiere mayor fuerza que otras administraciones” (1981, 259). En este tipo de pretorianismo, los mandos militares ejercen el *lobby* en las oficinas del ejecutivo o el legislativo.

#### *Pretorianismo de coerción: presión y chantaje*

Las Fuerzas Armadas, subordinadas constitucionalmente al presidente de la república como su autoridad máxima o como su comandante en jefe y poseedoras del monopolio de la fuerza, pueden ejercer presión al interior del Gobierno. El pretorianismo de presión se presenta cuando las Fuerzas Armadas intervienen con la finalidad de alcanzar un objetivo para el poder político o para la propia institución. Pérez-Liñán lo expresa de esta manera: “Cuando, por diversas circunstancias, se produce una crisis de gobernabilidad entre el presidente y el congreso, los actores en conflicto no encuentran mayores reparos en invocar la intervención militar para fortalecer su posición” (2001, 293).

Pero no solo cuando esto sucede podría existir intervención militar para ejercer presión, sino también cuando se busca alcanzar objetivos políticos del régimen y de las propias Fuerzas Armadas. En este caso, intervienen para presionar o chantajear, “presión y chantaje, que va desde lo constitucional hasta lo inconstitucional, en la que se da una amenaza al poder civil” (Cotino Hueso 2007, 20).

Cuando las Fuerzas Armadas buscan alcanzar un propósito que le interesa a la institución y tienen la oposición del poder político, podría presentarse el pretorianismo de presión, que consiste en adoptar una actitud a favor del régimen, siempre y cuando este conceda los pedidos que hacen las Fuerzas Armadas.

Cuando los pedidos institucionales no son atendidos por el poder político, las Fuerzas Armadas pueden intervenir mediante actos que riñen con la disciplina y la subordinación, por lo tanto, con lo constitucional. Los fines que buscan normalmente son aumentos salariales, aprobación de leyes que mejoren su estatus o reclamos puntuales que no han sido atendidos por el poder político. El pretorianismo de presión ha sido experimentado en años recientes en Ecuador (2010, 2015, 2016), Argentina (2013) y Bolivia (2014).

*Pretorianismo de coerción: desplazamiento*

En este caso, las Fuerzas Armadas intervienen a favor de uno de los poderes del Estado cuando hay pugna o crisis presidenciales. Luego de lo que Pérez-Liñán llama “golpe legislativo”, se destituye al presidente y se da, por lo general, la sucesión constitucional, situación experimentada últimamente en Ecuador (2005) y Paraguay (2012). Pérez-Liñán considera que este tipo de pretorianismo se presenta en una “crisis presidencial”, denominando así a

toda forma de conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro. De acuerdo con esta definición operativa, constituye una crisis presidencial todo aquel episodio en el cual: i) el presidente amenaza con disolver el congreso, ii) el congreso pide la renuncia del presidente, o iii) uno de los poderes apoya una intervención militar para clausurar al otro (2001, 283).

Existe desplazamiento cuando las Fuerzas Armadas intervienen en “el golpe legislativo” para colocar a otro político afín en el poder, lo que pasó en Ecuador en 1997 y en Honduras en 2012.

*Pretorianismo de coerción: suplantación*

A este tipo de pretorianismo con frecuencia se lo conoce como “la única forma de intervención militar”. Como queda demostrado, no es así, sino que es un subtipo de pretorianismo y, según Cotino Hueso, es “el nivel máximo de intervención”, puesto que “la fuerza militar quita el poder civil y ejerce directamente el poder” (2007, 20). Es la suplantación, entonces, el típico golpe de Estado en el que la institución armada asume el poder; los ejemplos son Ecuador (2000) y Venezuela (2002).

En Latinoamérica la intervención militar en política ya casi no se presenta, en la época actual, por golpes de Estado para derrocar Gobiernos legítimamente constituidos. Está vigente en las formas anteriormente descritas y resumidas en la tabla 1.2.

Tabla 1.2. Formas, tipos y subtipos de pretorianismo

Autor / Formas	Tipo	Subtipo
<b>Huntington</b> de participación	Oligárquico	Enclaves autoritarios
	Radical	Institucional de mandos
	De masas	Levantamiento popular
<b>Perlmutter</b> de función	Dirigente	Tutelaje, militarización
	Arbitral	Mediador
<b>Finer</b> de coerción	Influencia	Constitucional-legítima
	Presión y chantaje	Constitucional-inconstitucional
	Desplazamiento	Sucesión constitucional o no
	Suplantación	Golpe de Estado

Fuentes: Huntington 1997, Perlmutter 1969, Finer 1981.

Lo que afirma Porras Nadales para España también es aplicable a América Latina:

a lo largo de la historia el Ejército ha intervenido y sigue interviniendo, a menudo, al margen de toda previsión constitucional, y por encima de la voluntad de los órganos representativos perfectamente legitimados; y es evidente que este hecho real sólo puede explicarse en base a las contradicciones y antagonismos de intereses que están en la base de cualquier sistema social (1983, 195-196).

Se considera en Latinoamérica muy remota la posibilidad de la intervención directa de las Fuerzas Armadas en política, es decir el pretorianismo de coerción por suplantación, o la toma del poder con un golpe de Estado. No obstante, con la finalidad de presentar una taxonomía completa con las otras formas de intervención, se presenta su clasificación<sup>2</sup> en la tabla 1.3. a continuación.

En esta clasificación, Gordon define los golpes de Estado restauradores como los que “implican la defensa del statu quo, o sea, del orden de rela-

Tabla 1.3. Clasificación de los golpes de Estado (pretorianismo de suplantación)

Autor	Tipo	Subtipo
Gordon	Restaurador	De las Fuerzas Armadas
	Reformista	De los mandos
Carranza	Transitorio	Corto tiempo
	Permanente	Largo tiempo
Nun	Estructural	Con planificación
	Circunstancial	Para entregar el poder

Fuentes: Gordon 1981, Carranza 1984, Nun 1966.

<sup>2</sup> A partir de la sublevación policial de septiembre del año 2010 en Ecuador, se estableció una comisión para investigar los hechos de ese día. La comisión calificó de “golpe de Estado blando” al motín policial. Pero en la ciencia política no existe esa clasificación por carecer de información empírica sustentable.

ciones económicas, políticas y sociales establecido” (1981, 651). Los reformistas, en cambio, “se dan como respuesta a las crisis económicas” (652).

Según Carranza, y citando a Rouquié (1978), los golpes de Estado son permanentes porque “tienen de hecho la finalidad de suprimir la política, no de crear un nuevo orden político”. Pero los clasifica como transitorios por naturaleza “porque el Ejército no puede gobernar directa y durablemente sin renunciar a su papel como Ejército” (Carranza 1984, 324).

Nun llama golpes de Estado estructurales a los que “provocan la tendencia militar a intervenir en el proceso político para suplir la carencia de capacidades modernas en países con un grado muy bajo de desarrollo socioeconómico”. Los circunstanciales, en cambio, son los “provocados por las frustraciones de una derrota militar o por las desmedidas ambiciones de un grupo de aventureros en uniforme” (1966, 364).

Para la intervención de las Fuerzas Armadas mediante el pretorianismo de coerción, se deben presentar las siguientes condiciones mínimas:

1. un grupo de militares conjurados para ejecutar el “golpe de Estado”;
2. un líder del movimiento, cabeza visible de este;
3. una o varias unidades militares, con mandos, cuadros y tropas, comprometidas con la intervención;
4. un manifiesto público que incluya las razones del golpe de Estado y sus propósitos;
5. un equipo de Gobierno que incluya el gabinete ministerial, previamente designado como mínimo.

### La sociedad pretoriana

Según la concepción de Huntington sobre la “sociedad pretoriana”, la intervención en política en América Latina no solo está dada por las Fuerzas Armadas. Políticos, grupos representantes de la sociedad, como el clero de las diferentes religiones, empresarios, industriales, comerciantes, maestros, mujeres, estudiantes, indígenas, campesinos, obreros y ahora, con mucha

fuerza, los grupos GLTBI y los denominados movimientos sociales, entre otros, intervienen en ella. La intervención se da “por la falta de esas instituciones políticas efectivas, capaces de mediar en la acción política del grupo, moderarla y refinarla” (1972, 178). Así mismo,

La falta de instituciones políticas efectivas en una sociedad pretoriana significa que el poder se encuentra fragmentado: se presenta en muchas formas y en pequeñas cantidades. La autoridad sobre el sistema todo es transitoria, y la debilidad de las instituciones políticas quiere decir que es fácil adquirir la autoridad y el cargo (179).

En este sentido también se pronunció Amos Perlmutter: “En términos generales, el Estado pretoriano se puede presentar cuando las instituciones civiles carecen de legitimidad o están en condiciones de ser dominadas por las Fuerzas Armadas” (1969, 384). De la afirmación de Perlmutter se puede inferir que cuando existe un control político subjetivo se presenta este fenómeno, que no necesariamente está presente en todos los Estados ni permanentemente en uno, ya que el pretorianismo no es una vocación de las Fuerzas Armadas.

Esto significa que en una sociedad pretoriana el poder no lo tiene el Gobierno, sino los grupos fácticos, aquellos que participan en las decisiones políticas y que ocupan el espacio dejado por las instituciones políticas. Pero dentro de estos “fragmentos” de poder, quien tiene una estructura organizacional eficiente y corporativa, quien cuenta “con niveles de autonomía sustentados en un poderoso desarrollo institucional” (Agüero 1999, 82), quien tiene una ocupación territorial nacional, quien dispone de liderazgos y cuadros bien estructurados a todo nivel es quien tiene mayor posibilidad de adquirir autoridad y poder. La sociedad pretoriana se presenta en una democracia cuando los llamados a llevar la representación política de la sociedad o de los grupos sociales, los partidos políticos, no tienen la capacidad de hacerlo. Carecen de ideología, de líderes, de programas, de estructura y de organización. Cuando se han convertido en “empresas electorales” dejando espacios vacíos, de acuerdo con la ley geopolítica formulada por Friedrich Ratzel en el siglo XIX, estos son ocupados por los

líderes de la sociedad pretoriana. Esta situación conduce a conflictos que podrían generar inestabilidad y abre el espacio para que el pretorianismo se haga presente en la sociedad. Según Olmeda:

El pretorianismo [es] la intervención militar en la esfera política, entre otras son causas la debilidad de las instituciones civiles, y la escasa profesionalización organizativa y del personal de sus FAS, dotadas de un elevado grado de autonomía, entre otros motivos, por la reivindicación medievalizante del fuero militar, y por la falta de diferenciación entre las funciones militares y las de orden público (2005, 24).

Según este análisis, el pretorianismo se puede presentar cuando se dan las condiciones sociales y políticas resumidas en la tabla 1.4.

Las Fuerzas Armadas no han dejado de intervenir en política. Se ha pretendido dar cuartelazos o intervenciones de sustitución para imponer gobiernos de facto, civiles o militares (Paraguay 1996, Ecuador 2000, Venezuela 2002, Honduras 2010). No obstante, estas intervenciones no han sido institucionales, sino más bien de facciones militares que han desafiado al poder político legítimamente constituido, con la idea persistente de ser los “salvadores de la patria” o por pedido de grupos opositores. Agüero afirma que los militares latinoamericanos “han intervenido en política más bien siguiendo las presiones y llamados de grupos e instituciones civiles, que por su propia iniciativa originaria” (1999, 92).

Tabla 1.4. Condiciones de una sociedad pretoriana

Sociales	Políticas
Bajo grado de cohesión social	Conflictos entre el centro y la periferia
Existencia de clases sociales dominantes	Partidos políticos débiles e ineficaces
Polarización social y no consolidación de la clase media	Bajo nivel de institucionalización política y falta de apoyo para sus estructuras
Bajos niveles de movilización de recursos	Frecuente intervención política de las FF. AA.

Fuente: Perlmutter 1969, 385-390.

Por su parte, Rivera añade otra justificación para esta intervención, esto es, “como fórmula salvadora de las crisis y combate a los partidos tradicionales” (2003, 157). Villar comparte estos criterios:

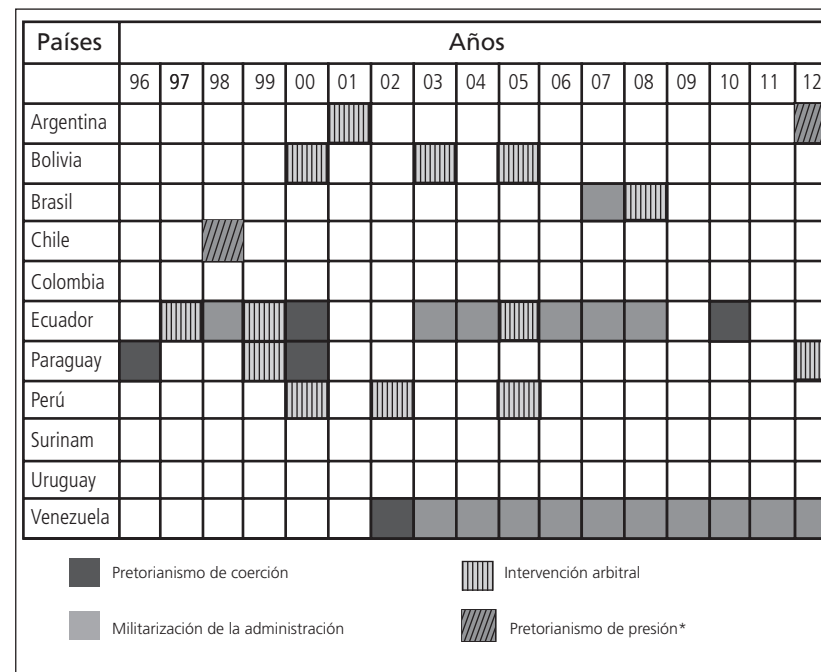
Durante los últimos años han ocurrido golpes, sublevaciones y tensiones militares; sin embargo, estas no han terminado en gobiernos militares. Se ha suspendido a los militares sublevados o han renunciado los presidentes, que han sido reemplazados por otros civiles, nunca por militares (2004, 84).

Villar se pregunta por qué se ha dado esta situación y por qué las Fuerzas Armadas no han asumido el poder político de los países en donde se han presentado estas crisis. La respuesta a esta interrogante la tiene Fitch:

Las Fuerzas Armadas reconocen al régimen democrático como el único mecanismo auténtico para la expresión de la voluntad de la nación y rechazan la seducción de aquellos que hacen un llamado para que salven al país o preserven vitales intereses nacionales (1988, 308).

Las intervenciones de las Fuerzas Armadas en política durante la tercera ola democrática ya no se dan por la pretensión de la institución o de sus mandos de tomar ilegítimamente el poder. Se dan por su participación en áreas de actividad o tareas que no son propias de sus funciones específicas. Este hecho da lugar a que, según ciertos analistas, en la fase de consolidación de las democracias existan países en los que los militares mantienen influencia. Según Kruijt y Koonings, “En la semi-oscuridad y detrás de las cortinas del escenario político, los militares han podido mantener una influencia clave en la actuación diaria del aparato del poder civil” (2002, 12). Mientras otros analistas, como Pion-Berlin (2005), no están de acuerdo con esta afirmación, existen casos en que esa influencia se mantiene y ha surgido de situaciones en las que el Gobierno y la democracia se han visto amenazados y los líderes políticos han recurrido a las Fuerzas Armadas para garantizar su continuidad; los ejemplos son Perú (1996), Venezuela (2002), Honduras (2009), Ecuador (2010) y Paraguay (2012).

Gráfico 1.1. Intervenciones en política de las Fuerzas Armadas sudamericanas



\* En anexo 1 se detalla el hecho histórico de los diferentes tipos de intervención en los países que se presentan en cuadro 1.

Fuente: Basado en Rojas Aravena 2004 y Pérez-Liñán 2009.

La débil institucionalidad en Suramérica, la carencia de instituciones democráticas fuertes, la presencia de intereses ajenos a los nacionales y de grupos de presión (poderes fácticos) con intereses corporativos, y la falta de una convincente vocación democrática son causales para una intervención militar de cualquier tipo. Según Villar,

la carencia de una tradición democrática fuerte y la debilidad de las instituciones, sumado a la inestabilidad económica y social, generan un escenario proclive para la recurrencia de crisis político-institucionales [...] se traduce en constantes conflictos, la indebida intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de política doméstica en algunos países (2004, 84).

Los Gobiernos democráticos han recurrido a las Fuerzas Armadas como un arma para enfrentar la corrupción que hace presa fácil de las democracias latinoamericanas. Lo han hecho al entregarles la administración de áreas estratégicas: aduanas, hidrocarburos, programas sociales, programas de desarrollo, puertos, aeropuertos. También les han asignado la responsabilidad de la lucha en contra del crimen organizado, del tráfico ilegal de diversos elementos, la lucha antidelinquencial y, en algunos casos, la represión a la protesta social. Según Dietmar Dirmoser:

Una cantidad considerable de las democracias de la región se encuentra en dificultades. No logran resolver sus desavenencias internas porque los ciudadanos están cada vez menos dispuestos a resignarse a la mala administración, la corrupción, la vulneración de normas democráticas, la creciente desigualdad en la distribución y las desmedidas tensiones de una crisis económica permanente (2005, 29).

Lo peligroso es que los ciudadanos a los que hace referencia Dirmoser encuentran en las instituciones armadas una solución a los problemas mencionados. Al tener éxito en su participación en los programas políticos del Gobierno, son llamadas a una intervención más directa. Es así que, según otro analista,

el Ejército ha intervenido y sigue interviniendo, a menudo, al margen de toda previsión constitucional, y por encima de la voluntad de los órganos representativos perfectamente legitimados; y es evidente que este hecho real sólo puede explicarse en base a las contradicciones y antagonismos de intereses que están en la base de cualquier sistema social (Porrás Nadales 1983, 195-196).

El pretorianismo, definido como la intervención militar en política, está presente en casi todas las naciones sudamericanas. Y, según los teóricos analizados, existen por lo menos nueve tipos y once subtipos de intervención militar en política.

## Capítulo 2

### Procesos de transición y democratización latinoamericanos durante la tercera ola

Huntington define una ola de democratización como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta en el mismo periodo” (1994, 26). Según el mismo autor, tres son las olas democráticas y dos las contraolas que se han dado en el mundo.

Mainwaring y Pérez-Liñán ofrecen la siguiente definición:

Definimos como ola de democratización a cualquier periodo histórico durante el cual hay un incremento sostenido y significativo en la proporción de regímenes competitivos (democracias y semi-democracias). Por sostenido queremos decir que ninguna contra-ola ni ningún periodo de estancamiento interrumpen la tendencia expansiva. Por significativo queremos decir que la proporción de regímenes competitivos al final del periodo es mayor que la proporción de regímenes al principio, y que la diferencia entre las dos proporciones es estadísticamente significativa (2013, 113).

Por su parte, el analista Diamond explica la definición ofrecida por Huntington al respecto:

Samuel Huntington ha llamado a este período posterior a 1974 la “tercera ola” de expansión democrática global. Él define una “ola de democratización” simplemente como “un grupo de transiciones de regímenes no

democráticos a democráticos que tiene lugar en un período específico de tiempo y que excede en mucho a las transiciones en dirección contraria durante ese mismo período” (1997, 1).

La primera ola se manifestó entre 1828 y 1926, periodo durante el cual “más de treinta países establecieron, por lo menos mínimamente, instituciones nacionales y democráticas” (Huntington 1994, 27). La segunda ola se dio entre 1943 y 1962, y una tercera, a partir de 1974. Cada ola de democracia ha tenido una contraola y estas se han presentado por dos ocasiones. La primera “comenzó en 1922 con la marcha sobre Roma” (29), cuando, el 27 de octubre, la marcha de los fascistas italianos llevaría al poder a Mussolini y meses después a la imposición de la dictadura. La segunda comenzó en 1958 con la imposición del régimen de ley marcial en Paquistán y con los golpes de Estado en Corea del Sur (1961) en el Asia y, en Suramérica, en Perú (1962), Ecuador (1963), Brasil y Bolivia (1964).

En la década de los setenta, la cresta de la segunda contra ola llegó a su esplendor; según la organización Polity IV, más de la mitad de los países eran administrados por Gobiernos autoritarios, la mayoría de ellos militares. Estos estuvieron instalados en ochenta y cinco países del mundo donde gobernaban indefinidamente y con mano dura. En Latinoamérica, quince países eran dictaduras totalitarias que dieron lugar a veinticinco Gobiernos de este tipo. “Cuando esta ‘tercera ola’ de democratización comenzó en 1974, había tan solo alrededor de cuarenta democracias en el mundo, situadas principalmente en los países industrializados más avanzados. Existían otras democracias dispersas en África, Asia y América Latina” (Diamond 2003,10).

### Inicio de la tercera ola: la Revolución de los Claveles

A pocos minutos después de la medianoche del 25 de abril de 1974, en Lisboa, se escuchaba la canción proscrita por el Gobierno de Marcello Caetano, “Grandola Vila Morena”, transmitida por radio Renascença. Fue la señal

para que unidades militares del Ejército de Portugal den inicio al “plan global e integrado”. Se hizo con la toma de las instituciones gubernamentales, vías, puertos, aeropuertos y medios de comunicación en todo el país. El movimiento fue compuesto por jóvenes oficiales de las Fuerzas Armadas, capitanes que, “por su amplitud abarcaba a la mayoría de los suboficiales por sus aspiraciones democráticas y progresistas” (Rosich 2009, 8). Agrupados en la organización autodenominada “Movimiento de las Fuerzas Armadas” (MFA), los oficiales daban un golpe de Estado *sui generis* para derrocar a una dictadura y no para imponerla; para establecer un Gobierno democrático y no para derrocarlo.

El MFA, al mando del general António de Spínola, derrocó al dictador Marcello Caetano, sucesor de Antonio de Oliveira Salazar, cuya larga dictadura gobernaba a la nación lusitana desde 1926. La tercera ola de democratización había comenzado con un movimiento militar que nunca se imaginó. Sería el inicio de un proceso de democratización mundial, ya que lo único que pretendía era derrocar a una dictadura oprobiosa a la que las Fuerzas Armadas de Portugal habían apoyado por cuarenta y ocho años. Según Jaramillo-Jassir:

A mediados de los años setenta la tercera ola de democratización comenzaba a sacudir a Europa con la ‘Revolución de los Claveles’ en Portugal y allanaba el camino para una serie de movimientos en el mundo que aspiraban a la instauración de sistemas políticos bajo la orientación ideológica de la democracia liberal (2011, 308).

Sin embargo, Diamond considera que el golpe militar de la Revolución de los Claveles no apuntaba a la democracia sino posiblemente hacia otra forma de totalitarismo:

Hace treinta años, un golpe militar en un pequeño país autoritario marcó el comienzo de una transformación política global. Cuando los oficiales de tendencia reformista y revolucionaria del Ejército portugués derrocaron la dictadura de Salazar-Caetano en abril de 1974, no estaba nada claro que Portugal se fuera a convertir en una democracia (2003, 10).

El movimiento para derrocar a las dictaduras no permaneció en el sur de Europa, sino que se irradió por América Latina y luego, por Europa del Este. Según Jaramillo-Jassir, “el fenómeno tuvo incidencia en América Latina donde las dictaduras fueron dando paso a las transiciones y posteriormente al establecimiento de gobiernos civiles” (2011, 308). Por su parte, Dirmoser afirma que “La ‘ola’ alcanzó el sur de Europa (Grecia, Portugal, España) en los años 70, envolvió a Latinoamérica a finales de esa década y arrastró a toda Europa oriental tras la caída del régimen comunista” (2005, 33). Hasta 1990, en “treinta países de Europa, Asia y América Latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos” (Huntington 1994, 33).

### La tercera ola en Latinoamérica

Los efectos de la tercera ola llegaron a Suramérica en 1977 cuando “los líderes militares de Ecuador anunciaron su deseo de ser reemplazados por los políticos” (Huntington 1994, 33). Según Alcántara, “Inmediatamente la ola de las transiciones políticas comenzó” (1992, 31). Al igual que con la segunda contraola, uno de los primeros países en que esta se inició fue Ecuador. Los Gobiernos dictatoriales, establecidos por las Fuerzas Armadas en América Latina, se iniciaron en 1962 en Perú, luego en Ecuador en 1963 y en Brasil en 1964. Pero fue el Gobierno militar de Ecuador el que dio inicio a la tercera ola democrática en Latinoamérica en 1978. Después se dieron las transiciones democráticas en los demás países del continente. Según Alcántara y Freidenberg,

La celebración de elecciones competitivas se convirtió pronto en el indicador más claro respecto a la instauración democrática. Los primeros países en celebrarlas en el marco de la “Tercera Ola de democratización” fueron República Dominicana y Ecuador en 1978; Perú en 1980, seguido de Honduras (1981), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay y Brasil (1985); Paraguay, Panamá y Chile en 1989, Haití y Nicaragua en 1990 (2006, 85).

Los procesos de transición hacia la democracia en América Latina se llevaron a efecto desde 1978 hasta 1990. En República Dominicana y Ecuador se dieron los primeros, y en Chile y Haití, los últimos; casi todos nacieron por iniciativa del régimen dictatorial. Fueron procesos negociados entre los gobernantes militares y los líderes de los partidos políticos. Indistintamente, fueron continuos/discontinuos, acelerados/lentos, pacíficos/violentos e internos/externos (Morlino 1986). La única excepción fue Argentina, en donde se dio un proceso “técnico” en que se acordó el plazo y los procedimientos para el traspaso del Gobierno militar hacia uno democráticamente seleccionado.

“Los procesos de transición democrática implicaron el paso desde dictadura o régimen militar autoritario a algún tipo de democracia, sin derrocamiento y, en general, sin colapso, aun cuando ello pueda discutirse en el caso argentino” (Garretón 1997, 27). Este país salía de la derrota militar frente a Inglaterra. En todas las naciones, los procesos fueron ordenados y en paz. No obstante, y al no existir una norma general de transición a la democracia, cada proceso tuvo sus propias características.

### Etapas del proceso de democratización

Como ya se ha indicado, Samuel Huntington define la tercera ola democrática como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta en el mismo periodo” (1994, 26). Por su parte, estudiosos del tema (Morlino 1986, Linz 1990, Garretón 1997, Diamint 2001) afirman que los procesos de democratización no terminan en una transición, sino que se presentan varias etapas para consolidar un régimen democrático. Según Garretón, dichas etapas son las siguientes: “transición o paso de dictadura a democracia; inauguración democrática o instalación e inicio del régimen democrático; superación de enclaves autoritarios<sup>1</sup> y consolidación de ese régimen democrático” (1989, 3).

<sup>1</sup> Los enclaves autoritarios son clasificados por Garretón en función de tres categorías: “enclaves institucionales (sistema electoral binominal, Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional,



### Primera etapa: transición o paso de dictadura a democracia

Según Agüero, la transición desde el autoritarismo a la democracia avanzó a través de diversos momentos o etapas: “movilización, negociación e institucionalización” (1999, 71). Estos momentos cubrieron áreas específicas con la finalidad de mantener la reestructuración hecha por los Gobiernos militares. El analista afirma que O’Donnell y Schmitter definen el primero de los distintos momentos de la negociación como el militar, seguido por el político y, finalmente, el económico (71).

Las transiciones se basaron en la entrega ordenada del poder, para lo cual se establecieron diferentes etapas perfectamente identificadas con plazos para la realización de elecciones libres en Bolivia, Honduras y República Dominicana, y para el establecimiento de asambleas constituyentes en Paraguay y Perú. En este último país, “el gobierno militar coexistió por dos años con una asamblea constituyente elegida democráticamente” (Agüero 1999, 78). En Chile, Ecuador, Perú y Uruguay se estableció una etapa para la aprobación de normas constitucionales con la selección de nuevas constituciones o de constituciones reformadas, mediante consultas populares. Argentina experimentó una situación muy diferente a la de los otros países suramericanos ya que “las Fuerzas Armadas enfrentaron la transición sumidas en la derrota y las divisiones internas [...] las que le restaron capacidad de maniobra frente a la transición” (78).

Durante estos procesos, en algunos países se negociaron asuntos relacionados a la amnistía de militares acusados de violación a los derechos humanos. “En Uruguay, la junta militar negoció los mecanismos de su retirada poniendo énfasis en los aspectos de amnistía” (Agüero 1999, 78). En vista de esto, se puede concluir que “no hay transiciones democráticas bajo regímenes militares institucionales sin este triple juego de negocia-

---

composición no plenamente democrática del Poder Legislativo, entre otras instituciones o normativas constitucionales y legales que entorpecen los procesos democráticos); enclaves ético-simbólicos (fundamentalmente, cuestión de los DD.HH.: problema del esclarecimiento, reparación y sanción relativa a las violaciones a los derechos humanos); enclaves actorales (actores que operan de acuerdo a la lógica autoritaria y que manifiestan dificultades para insertarse en la naciente escena democrática: sectores de las FF. AA. y del Poder Judicial, empresarios, núcleos civiles de derecha, herederos de la oposición armada al régimen militar, entre otros” (1995, 3).

ción, presión o movilización popular y marco institucional que define la fórmula del cambio de régimen” (Garretón 1997, 23).

El retorno a la democracia nace de sectores progresistas al interior de las Fuerzas Armadas. Se desprestigliaron con el ejercicio del gobierno y, por esta razón, “los gobiernos militares empezaban a perder terreno en América Latina. Entre 1979 y 1985, los militares se retiraron, cediendo el poder a gobiernos civiles elegidos por votación popular en Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina, Uruguay, Brasil y en varios países centroamericanos” (Diamond 2003, 11). Además, “los costos de una intervención militar son muy altos y los beneficios, demasiado escasos” (Pion-Berlin 2008, 62). Finalmente, existe presión internacional de los Gobiernos democráticos y de las organizaciones que se oponen con toda entereza a la consumación de un golpe de Estado. Esta presión es ejercida por “el contexto ideológico internacional, la presión de actores internacionales y de organizaciones multilaterales” (Mainwaring 2000, 28).

La transición de los gobiernos autoritarios hacia la democracia (primera etapa) en América del Sur, que se dio a finales de los setenta y en los ochenta, tuvo características distintas en cada país. Sin embargo, hubo un elemento común: todos los procesos se desarrollaron de “arriba hacia abajo”. Es decir, fueron diseñados y conducidos por los Gobiernos militares, manteniendo rasgos fuertes de control, y por enclaves de poder e influencia en las democracias nacentes. Garretón (1995) categoriza a dichos enclaves en institucionales, ético-simbólicos y actorales.

Ecuador fue el precursor en América Latina en conducir la transición a la democracia, con la ejecución del “Plan de Retorno al Régimen Constitucional” en 1979; Chile fue el último, en 1990. Oficiales de las Fuerzas Armadas que desempeñaban funciones en el Gobierno militar fueron los encargados de planificar y ejecutarla. El retorno a los cuarteles debió ser inmediato y ordenado, ejecutándose la transición de acuerdo con lo establecido entre los militares y los partidos políticos. En otros países –Perú, Chile, Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay– no pasó así. En estos países, “a lo largo de los años ochenta se da una transición sumamente accidentada desde el anterior modelo ‘Estado-céntrico’” (Tanaca 1995, 218).

Las transiciones a la democracia en Suramérica se dieron entre 1978 y 1990 en todos los países gobernados por dictaduras. Generales de las Fuerzas Armadas, designados por los gobernantes militares, condujeron estos procesos y ejecutaron las negociaciones con los líderes políticos. En Ecuador, el general Rafael Rodríguez Palacios condujo el proceso de transición. El oficial fue parte del Gobierno democrático y el encargado de mantener esas “mínimas prerrogativas” que Garretón identifica (1997, 23). En Uruguay, el general Hugo Medina llevó a cabo este papel y continuó como comandante en jefe del Ejército.

En los países en donde las dictaduras entendieron que la insurgencia comunista se presentaba por las necesidades insatisfechas del pueblo —el hambre, la miseria, el desempleo—, las Fuerzas Armadas condujeron Gobiernos “progresistas” (Ecuador y Perú). En estos países la transición fue negociada en términos de mantener las transformaciones “revolucionarias” realizadas por las Fuerzas Armadas. La situación fue distinta en países en donde los Gobiernos enfrentaban la insurgencia comunista con medidas represivas (Argentina, Chile, Uruguay). En estos, uno de los puntos más álgidos de la negociación fue la inmunidad para los militares por violación de derechos humanos.

Las personas que lideraban las transiciones buscaron fortalecer el sistema democrático mediante la consolidación de las instituciones políticas para evitar que tuvieran que intervenir nuevamente las Fuerzas Armadas. Comprendieron que “donde unas instituciones políticas civiles débiles y poco desarrolladas se enfrentan a unas instituciones militares orgánicamente avanzadas, nacionalmente emplazadas y técnicamente bien dotadas, las probabilidades de intervención política de los militares será mayor” (Agüero 1993, 2). Comprendieron, además, que las Fuerzas Armadas, al haber sufrido gran desgaste durante los gobiernos totalitarios, simplemente querían recuperarse. Así decidieron eliminar lo que ellas consideraban los motivos de la intervención militar en política. Según Huntington, las “causas más importantes de la intervención militar en política no son militares sino políticas, y no reflejan las características sociales y organizacionales del sector militar sino la estructura política e institucional de la sociedad” (1972, 174). Eso, precisamente, querían cambiar las Fuerzas Armadas en los procesos de transición.

Con este propósito se buscó fortalecer los partidos políticos como importantes actores de las renacientes democracias creando leyes *ad hoc*. También se buscó fortalecer los procesos democráticos mediante la legislación de elecciones con normas electorales que no solo serían instrumentos democráticos de las transiciones, sino de la vida democrática de los países. Sin embargo, los políticos no fueron lo suficientemente prolijos ni profesionales y no se prepararon para la vida democrática que en algún momento debía presentarse en Latinoamérica. No se capacitaron ni adoctrinaron, por lo cual “las transiciones dieron origen comúnmente a democracias incompletas, con presencia de importantes enclaves autoritarios y estigmas éticos no superados” (Garretón 1997, 26). Dichos enclaves autoritarios se presentaron tempranamente en los nuevos regímenes democráticos con un militar en servicio activo nombrado a encabezar el Ministerio de Defensa en casi todos los nóveles Gobiernos democráticos.

Pero durante los procesos de transición a las democracias también se tomaron acciones para velar por las transformaciones realizadas por las Fuerzas Armadas mediante organismos para la planificación del desarrollo en cada ministerio. Dichos organismos cumplieron, más bien, el papel de una agencia de inteligencia. Tomaron también acciones para velar por los “intereses nacionales” mediante la participación de las Fuerzas Armadas en los directorios de empresas estratégicas, con capacidad de veto. Finalmente, tomaron acciones para velar por los privilegios alcanzados en la asignación presupuestaria y en la participación en el desarrollo nacional. Esto les permitió crear y administrar empresas, bancos y negocios de diferente índole. En algunos países, como Chile, Ecuador y Brasil, las Fuerzas Armadas tuvieron un rol activo en la aprobación de leyes orgánicas y especializadas, por ejemplo, la Ley de Personal, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, entre otras.

Al establecer las nuevas normas constitucionales, en casi todos los países se determinó que el ministro de Defensa debía ser un oficial general de las Fuerzas Armadas en servicio activo. El funcionario sería el encargado de vigilar el cumplimiento de lo señalado. Así mismo, se establecieron normas para la selección del alto mando militar que permanecen hasta ahora en muchos países (Ecuador, Perú, Bolivia, Uruguay, Chile). Como resultado,

según Agüero, las constituciones “limitan los poderes del presidente para nombrar y destituir a los jefes militares” (1999, 81). La tónica que se le dio a los procesos de transición en América Latina, en su mayoría, fue la de la misión cumplida y del servicio a la patria, lo que les ponía en la posición de exigir y “mantener mínimas prerrogativas” (Garretón 1997, 23), las que, según Przeworski, no son “mínimas” sino “tan amplias que, de hecho, los gobiernos civiles electos no llegan a ser democracias” (1991, 12).

Bajo las reglas, que se impusieron, se dio la mayoría de los procesos de transición, especialmente aquellos que fueron “controlados desde arriba” (Alcántara y Freidenberg 2006, 88). En el corto plazo, se presentaron problemas de subordinación al poder político, por cuanto el ministro de Defensa se encontraba en la escala jerárquica de las Fuerzas Armadas y representaba al poder político. Esta doble legación provocó situaciones críticas que afectaron la estabilidad del sistema democrático. Como consecuencia, con las siguientes reformas legales se decidió que el ministro de Defensa debía ser un oficial general de las Fuerzas Armadas en servicio pasivo o en retiro hasta que, con la consolidación democrática, se alcanzó la designación a este cargo de un político de cualquier profesión en la mayoría de los países de América Latina. En la tabla 2.1. se presentan los nombres de los primeros ministros de Defensa en los países en transición democrática con su clasificación como civiles o militares.

### Segunda etapa: inauguración democrática o instauración e inicio del régimen democrático

La segunda etapa de la consolidación democrática se presentó de manera tradicional en todos los países latinoamericanos. Elecciones presidenciales ordenadas concluyeron con la entrega del poder al ganador en las urnas. Ecuador fue el primer país de la tercera ola latinoamericana que estableció el sistema de balotaje o segunda vuelta electoral; luego algunos países más lo adoptaron. Además, en la mayoría de los países en los que se dio la transición, se proscribieron los partidos comunistas y algunos de izquierda en estas elecciones.

Tabla 2.1. Ministros de Defensa en los primeros Gobiernos democráticos latinoamericanos después de la transición

País	Fecha instauración democrática	Presidente elegido	Ministro de Defensa	Militar (1) Civil (2)
República Dominicana	1978	Antonio Guzmán (PRD)	Rafael Valdez Hilario	1
Ecuador	1978	Jaime Roldós Aguilera (CFP)	Rafael Rodríguez	1
Perú	1980	Fernando Belaúnde Terry (AP)	Luis Cisneros Vizquerra	1
Honduras	1981	Roberto Suazo Córdova (PLH)	José Sierra Hernández	1
Bolivia	1982	Hernán Siles Suazo (UDP)	José Ortiz Mercado	2
Argentina	1983	Raúl Alfonsín (UCR)	Raúl Borrás	2
El Salvador	1984	José Napoleón Duarte (PDC)	Carlos Vides Casanova	1
Uruguay	1985	Julio María Sanguinetti (PC)	Juan Vicente Chiarino	2
Nicaragua	1990	Violeta Chamorro (UNO)	Humberto Ortega	1
Brasil	1985	Tancredo Neves-José Sarney	Pires Gonçalves	1
Guatemala	1985	Vinicio Cerezo Arévalo (DCG)	Héctor Gramajo	1
Paraguay	1989	Andrés Rodríguez (ANR)	Ángel Souto Hernández	1
Panamá	1989	Guillermo Endara (ADOC)	(No existe)*	
Chile	1990	Patricio Alwyn Azócar (PDC)	Patricio Rojas Saavedra	2

\* En el caso de Panamá no existen ministros de Defensa por cuanto las fuerzas de seguridad dependen del Ministerio del Interior.

Fuente: Páginas web de los ministerios de Defensa.

La inauguración democrática se dio en los países latinoamericanos dirigidos por Gobiernos “burocráticos autoritarios”, de acuerdo con lo establecido en la etapa anterior. Fue inaugurada ajustándose al concepto minimalista de democracia, esto es, se entregó el poder al ganador en elecciones limpias, como se presenta en tabla 2.2.

La instalación de los Gobiernos democráticos (segunda etapa) tuvo en su inicio una serie de tropiezos. La caracterizaron levantamientos militares, como el del general Frank Vargas, en Ecuador; sublevaciones, como la de los coroneles Aldo Rico, Mohamed Seineldín y los “carapintadas”, en Argentina, o la de los hermanos Ollanta y Antauro Humala en Perú; y hasta secuestros al presidente de la república, como ocurrió con León Febres Cordero, en Ecuador.

Tabla 2.2. Instauración democrática

País	Interrupción	Instauración	Presidente elegido	Años sin democracia
Ecuador	1972	1978	Jaime Roldós	7 años
Rep. Dominicana	1965	1978	Antonio Guzmán	48 años
Perú	1968	1980	Fernando Belaúnde	12 años
Honduras	1963	1981	Roberto Suazo	18 años
Bolivia	1971	1982 **	Hernán Siles Suazo	11 años
Argentina	1976	1983	Raúl Alfonsín	7 años
El Salvador	#	1984 ***	Napoleón Duarte	-
Uruguay	1973	1985	Julio Sanguinetti	12 años
Nicaragua	#	1990	Violeta Chamorro	-
Brasil	1964	1985 ****	Tancredo Neves	21 años
Guatemala	1954	1985 *****	Vinicio Cerezo	31 años
Paraguay	#	1989	Andrés Rodríguez	-
Panamá	1968	1989	Guillermo Endara	21 años
Chile	1973	1990	Patricio Alwyn	16 años
Haití	#	1990	Jean B. Aristide	-

# Debido a la ausencia de regímenes poliárquicos, resulta difícil establecer una fecha de inicio de un régimen autoritario.

\*\* Fecha de la elección realizada por el Congreso a partir de los resultados de 1980.

\*\*\* Hasta 1994, año en que fue elegido Armando Calderón Sol, los comicios no fueron plenamente competitivos.

\*\*\*\* Elecciones indirectas de presidente. La primera elección directa se realizó en 1989.

\*\*\*\*\* Hasta 1996 no fueron plenamente competitivas.

Fuente: Alcántara y Freidenberg 2006, 87.

### Tercera etapa: superación de enclaves autoritarios

Varios factores han contribuido a que la superación de enclaves autoritarios, esto es, la tercera etapa de la consolidación democrática, haya sido parcial. Estos incluyen los consejos de seguridad nacional, la composición no democrática de la función legislativa, la presencia de un ministro de Defensa militar y la participación de militares en directorios de empresas y consejos estatales con poder de veto, así como los grupos de poder fácticos que se mantuvieron como tales. Luego, en la consolidación, la cuarta etapa, se han presentado varios obstáculos, como intentos de golpe de Estado, por ejemplo, en Venezuela (1992), los autogolpes como el peruano (1996), las destituciones presidenciales que experimentó Ecuador (1997, 2000, 2005). Dichas situaciones entorpecieron el periodo de consolidación democrática en estos países suramericanos. En consecuencia, la consolidación definida por Morlino como el “proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (1986, 13) no se presentó y aún no se ha presentado cabal y sólidamente en algunos países de Suramérica. La desconfianza de los nuevos Gobiernos democráticos en las Fuerzas Armadas fue notoria. La presencia de un oficial general en servicio activo como ministro de Defensa fue la tónica común de las renacientes democracias de la tercera ola latinoamericana. El rezago de las dictaduras no permitió el ejercicio del control político sobre las Fuerzas Armadas.

### Cuarta etapa: consolidación

“Varios de los países comprendidos en la ‘tercera ola’ no han completado con éxito su transición democrática y son muchos los que se hallan inmersos en un proceso más o menos avanzado de consolidación” (Serra 2003, 22). La consolidación democrática es un largo proceso<sup>2</sup> caracterizado por

2 Según Morlino, la consolidación de una democracia requiere de por lo menos diez o doce años, desde la transición (1986, 31). Cansino refuerza este criterio: “El proceso de consolidación tiene

el control político sobre las Fuerzas Armadas y la convicción de las instituciones democráticas de no utilizarlas políticamente y dejarlas en sus cuarteles. “La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa y conduce efectivamente a las Fuerzas Armadas” (Diamint 2008, 96). Esta solo se da cuando el poder político ejerce la supremacía sobre las instituciones democráticas de un país y la institucionalidad está plenamente vigente.

Serra está de acuerdo con las condiciones para que se dé la consolidación que propone Diamint. Afirma que “se produce cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y defensa y a dirigir a las Fuerzas Armadas” (Serra 2003, 22). Agüero también comparte este punto de vista; al relacionar consolidación con supremacía, indica que esta última es “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar” (Agüero 1995, 47). De la misma manera, Valenzuela cree que “colocar a los militares bajo la autoridad del gobierno elegido es una condición clave para facilitar la consolidación democrática” (1992, 87).

Existen definiciones que van más allá de las presentadas, pues el concepto de consolidación democrática ha ido evolucionando. Según estas, la consolidación de la democracia es una tarea de la sociedad en su conjunto. Cuando ella no se constituye, existe el peligro de que se instituya lo que Huntington llama una “sociedad pretoriana”. Pero cuando cada una de las organizaciones sociales y políticas ejerce democráticamente el rol asignado por la sociedad, la democracia se irá consolidando. En caso contrario, el peligro de una intervención militar directa podría ser la respuesta en una democracia no consolidada, ya que “en una sociedad pretoriana radical la intervención militar es, pues, habitualmente, una respuesta a la intensificación del conflicto social por varios grupos y partidos” (Huntington 1997, 177).

---

lugar durante los primeros años después de la instalación democrática” (1993, 720). Según Garretón, “la consolidación es un proceso permanente” (1999, 57). Por su parte, Serra afirma que “ningún país latinoamericano ha completado un proceso de consolidación democrática” (2003, 22).

Por otra parte Linz responsabiliza a todos los actores políticos por el proceso de consolidación:

La consolidación democrática es un proceso en el cual ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, considera que hay alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución o grupo político tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos (1990, 29).

De este criterio participa Garretón al decir que “la consolidación es un proceso permanente y siempre inacabado de toda democracia” (1999, 57). Rovira comparte este punto de vista: “la *democracia* se halla consolidada cuando el *Estado de derecho* con contenido democrático constituye el punto de referencia del conjunto de las fuerzas sociales y políticas para la resolución de sus conflictos” (s/f, énfasis en el original). Dichos conflictos se presentan frente a la toma de decisiones del poder político legítimamente constituido, cuya consolidación puede ser evaluada con una pauta establecida por Huntington llamada “la prueba de los dos recambios”:

Un criterio para medir esta consolidación es la prueba de los dos recambios. Por medio de esta prueba, una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones (1994, 239).

En el análisis de los autores sobre la consolidación democrática existen dos líneas de pensamiento. Según la primera, ofrecida por Agüero, Diamint, Garretón, Serra, Valenzuela y Peeler, la consolidación democrática se presenta solo cuando las Fuerzas Armadas, ningún otro actor, son controladas por el poder político y este es el que dirige la política militar y de defensa, restándole autonomía a la institución militar. En la segunda línea, en la que están Huntington, Morlino, Linz y Rovira, la consolidación no se presenta debido a la incapacidad de los políticos para diseñar estrategias

para ejercer control sobre las Fuerzas Armadas. El problema es que no han podido solucionar pacíficamente los conflictos políticos de la sociedad y tampoco han podido controlar a todos los actores políticos y sociales que vetan la acción de los gobiernos democráticamente electos. Según Morlino, la consolidación de la democracia es

la ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la “incertidumbre limitada”, o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen (1986, 16).

La consolidación democrática ha sido estudiada en diferentes países de Suramérica y se han encontrado diferencias significativas. Por ejemplo, Venezuela ha experimentado un clima de confrontación social intenso y conflictivo, pese a haber sido una de las democracias más estables de América del Sur. El país no fue parte de la tercera ola porque se consideraba una democracia consolidada luego de cumplida la etapa de transición de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez a la democracia del “acuerdo de punto fijo”. Como consecuencia de este, Venezuela se convirtió en la sede de una sociedad pretoriana a partir del “caracazo” en febrero de 1989; las posteriores intervenciones militares de febrero y noviembre de 1992 fueron la respuesta al conflicto que se vivía. Esto ratifica lo aseverado por Huntington y lo dicho por Morlino; los dos aseguran que “durante la consolidación puede haber golpes de Estado” (Morlino 1986, 34) cuando no se ha presentado la consolidación democrática. Dicha consolidación “implica que las elites civiles desarrollen una estrategia que lleve a los militares a aceptar el ordenamiento político y después a permanecer definitivamente en sus cuarteles” (Morlino 1986, 34). Pero “este concepto ha evolucionado y la consolidación se presenta cuando todos los actores de la democracia cumplen eficientemente su papel”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Rodrigo Borja (expresidente de la República de Ecuador 1988-1992), entrevistado por el autor, 2 de febrero de 2014, Quito.

La consolidación democrática en Uruguay permite confirmar la teoría de Huntington. Este país salió con la tercera ola de una de las más atroces dictaduras sudamericanas. Los estudios indican que su consolidación tomó algún tiempo. Según Daniel Corbo, “el proceso de liberalización y consolidación democrática se alcanzó plenamente luego de cinco instancias electorales, cada una de las cuales supuso un salto hacia adelante del proceso de democratización” (2007, 28). Esto ratifica “la prueba de dos recambios”, propuesta por Huntington. En Ecuador las acciones que han desestabilizado la democracia durante el periodo de la tercera ola han sido estudiadas en términos de las transiciones y los hechos consumados, pero muy poco desde la perspectiva de la consolidación, el enfoque de este libro.

Sobre la base de estos argumentos teóricos, la pregunta es la siguiente: ¿está consolidada la democracia en Ecuador cuando se han presentado intervenciones que no han permitido “aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (Morlino 1986, 13)?

La teoría de las olas democráticas propuesta por Huntington incluye el concepto de “la contraola”. Al respecto, según Rovira, “la evolución a partir de la *democracia* y en dirección al *autoritarismo* ocurre en un mayor número de sociedades que en aquellas que se democratizan a partir de regímenes autoritarios, lo cual se concreta en un saldo favorable al *autoritarismo* y en detrimento de la *democratización*” (s/f, énfasis en el original). Esta afirmación merece mayor análisis en América del Sur: “Una democracia consolidada es sólo uno de los resultados posibles del derrumbe de los regímenes autoritarios” (Przeworski 1995, 63).

Para este estudio, se han considerado los elementos de análisis y comparación presentados por Huntington, Morlino, Linz, Garretón y Diamint; los resultados constan en la tabla 2.3.

Tabla 2.3. Elementos de análisis de la consolidación democrática

Elementos de análisis		Factores analizados
1	Definición de la política de seguridad y defensa	Política de Estado
		Política pública
		Libro Blanco
2	Supremacía del poder político	Control político
		Autonomía
		Matriz sociopolítica
		Legislación
3	Dirección de las Fuerzas Armadas	Ministro civil
		Consejo de Defensa
		Comando Conjunto
4	Subordinación y control político de las Fuerzas Armadas	Presidente
		Ministro
		Congreso
5	Pretorianismo	Partidos políticos
		Sindicatos
		Instituciones
		Movimientos sociales
6	Alternativas a procesos democráticos	Fuerzas Armadas
		Partidos políticos
		Instituciones
		Sociedad civil
7	Derecho de veto	Partidos políticos
		Sindicatos
		Asamblea
		Fuerzas Armadas

Fuentes: Huntington 1991; Morlino 1990; Linz 1990; Garretón 1995; Diamint 2008.

También se toman en cuenta para el análisis propuesto dos elementos presentados por Garretón, la consolidación hacia atrás y la consolidación hacia adelante, que define de la siguiente manera:

Por un lado, la consolidación hacia atrás, que significa la creación de condiciones que impidan la regresión autoritaria. Por otro lado, la consolidación hacia adelante, que implica la profundización democrática para evitar situaciones que hagan irrelevante la democracia frente a los poderes fácticos o crisis que lleven a nuevas rupturas o quiebres del régimen (Garretón 1999, 57).

Además, utilizaré los parámetros propuestos por Morlino (1990) para determinar la modalidad de la consolidación democrática. Por lo tanto, analizaré dos conceptos fundamentales: el proceso democrático y la transición democrática.

El proceso democrático involucra cuatro etapas perfectamente definidas cuya responsabilidad es de todos los actores políticos, no solo de los gobernantes militares que son responsables de la primera: la transición o paso de dictadura a democracia. En esta etapa toma sustancial importancia el sistema de elecciones, las que deben ser necesariamente limpias y competitivas y, como establece Dahl, con participación efectiva, con igualdad de los votos en la etapa decisoria, con autonomía, control final de la agenda e inclusión (1992, 135).

La segunda etapa es la inauguración democrática o instalación e inicio del régimen democrático, esto es, la entrega del poder al legítimo ganador de las elecciones limpias y competitivas. La tercera es la superación de enclaves autoritarios, que consiste en la eliminación sistemática de todos los obstáculos que se establecieron durante los regímenes autoritarios. Aquí lleva la gran responsabilidad el Gobierno que inauguró la etapa democrática. La cuarta es la de consolidación democrática en la que participan todos los actores políticos, los individuos y las instituciones. Como se ha indicado, es la etapa más larga del proceso democrático y se presenta “cuando nadie acepta otro tipo de régimen que no sea el democrático”<sup>4</sup>. Sin embargo, según los analistas de este fenómeno, una

<sup>4</sup> Manuel Alcántara (académico), entrevistado por el autor, 12 de marzo de 2014, Quito.

vez consolidada la democracia, debe determinarse si tiene o no calidad, tema que se analizará en el siguiente capítulo.

A partir del capítulo cuarto, aplicaré esta discusión teórica al análisis comparado, destacando el rol que las Fuerzas Armadas cumplieron y cumplen en sus respectivos países, en cada una de las etapas de la democratización.

## Capítulo 3

### Pretorianismo y calidad de la democracia

Se dice que la literatura sobre las Fuerzas Armadas abunda cuando ellas han salido vencedoras de un conflicto bélico o cuando cumplen una actividad que va más allá del desempeño de su rol en democracia. En América del Sur, durante las décadas de los setenta y ochenta, y aun en la de los noventa, se produjo mucha literatura sobre el tema. La razón es obvia: en por lo menos quince países latinoamericanos, los Gobiernos –denominados burocráticos autoritarios por los analistas– rompieron los esquemas democráticos y se instalaron en el poder. En la mayoría de los casos, los militares se quedaron hasta finales de la década del setenta y, a partir de allí, dieron paso a Gobiernos democráticos en un proceso al que Huntington llamó, como hemos visto, “la tercera ola de democratización”. Este fenómeno se define como “un grupo de transiciones de regímenes no democráticos a democráticos que tiene lugar en un periodo específico de tiempo y que excede en mucho a las transiciones en dirección contraria durante ese mismo periodo” (Huntington 1991, 13).

Luego de la transición y la consolidación de la democracia en la región, según Levine y Molina, los académicos no se preocupan de analizar estos Gobiernos ni los procesos de transición y consolidación democrática que se dieron. Al contrario, “se mueven hacia el interés por las democracias nuevas o restablecidas [...] porque los militares ya no gobiernan, hay mayor respeto por los derechos humanos y, excepto en Colombia, las guerras civiles terminaron” (2007, 18).



En este capítulo, analizaré las diferentes dimensiones utilizadas para medir la calidad de la democracia. Además, tomando como referente los regímenes democráticos en Ecuador y en Uruguay, ofreceré formas de desagregación y medición de algunas de ellas. Son de interés especial las dimensiones relacionadas con los actores –individuos e instituciones– que intervienen en democracia y que necesariamente deben ser evaluados al medir la calidad de la democracia y de los regímenes democráticos de Latinoamérica.

Por lo tanto, en este capítulo se sostiene que la calidad de la democracia depende de aquella de los actores: si esta es alta, la calidad de la democracia lo será también. Es decir que la calidad de la democracia es directamente proporcional a la calidad de los actores, sean ellos individuos o instituciones.

No obstante, la “calidad de la democracia es un campo conceptual en construcción” (Pachano 2011a, 311). Con la finalidad de aportar a dicha construcción, desagregaré las dimensiones propuestas e identificaré a los actores de la democracia incorporados dentro de cada dimensión analizada. Esto es necesario puesto que para medir la calidad de la democracia no solo debe tomarse en cuenta su dimensión procedimental, sino que se debe evaluar a los actores porque, como ya se ha indicado, de la calidad de ellos, en gran medida, dependerá la calidad de la democracia.

## La calidad de la democracia

Robert Dahl establece cinco normas que deben cumplirse como mínimo para considerar que en una organización hay democracia:

participación efectiva, igualdad de oportunidad de voto con un mismo valor, entendimiento ilustrado, con lo que cada miembro debe tener la oportunidad de conocer sobre lo relevante de las políticas en las que está participando, el control de los temas que se tratan y serán discutidos y aprobados y, por último, la inclusión de todas las personas en estas decisiones (1998, 38).

Los estudiosos del tema parten de las condiciones mínimas establecida por Dahl para evaluar su calidad.

Casi todos los autores que estudian la calidad de la democracia lo hacen sobre la base de derechos y libertades mínimas. Es por ello que “cualquier definición de democracia, aun la que pueda tipificarse como mínima y procedimental, toma como punto de partida a esos derechos y a esas libertades” (Pachano 2011a, 21). Además, cuando evalúan su calidad, lo hacen también en sociedades que presentan mínimas condiciones de democracia. Según Barreda, “los análisis de calidad sólo pueden aplicarse a aquellas sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, esto es, aquellas que cumplen los requisitos elementales de una democracia” (2011, 267). Según Levitsky y Way, los cuatro criterios mínimos son:

1. los cuerpos ejecutivo y legislativo son elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas;
2. virtualmente todos los adultos tienen derecho a votar;
3. los derechos políticos y las libertades civiles, incluidas la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al Gobierno sin represalias, son ampliamente protegidos;
4. las autoridades elegidas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del Ejército o a los líderes religiosos (2004, 162).

Sin embargo, está vigente el debate teórico sobre la calidad de la democracia como concepto. El debate incluye interrogantes tales como si la democracia puede ser cuantificable o medible y bajo qué parámetros. Los estudiosos del tema consideran que es necesario analizar por separado “la medición de la democracia y la evaluación de su calidad [...] pero no se ha desarrollado la reflexión en conjunto de los tres temas (tipo de régimen, medición y calidad)” (Pachano 2011a, 302). Otros consideran que, con las dimensiones establecidas por los diferentes autores, puede dársele una calificación cuantitativa de calidad de democracia en unos casos y cualitativa en otros (Barreda 2011, 272).

Según Pachano, para que surja el interés en la calidad de la democracia, fue necesario constatar la variedad de regímenes que existía y que “se situaban entre los tipos puros de totalitarismo y democracia” (2011a, 275). Diamond y Morlino los denominan “regímenes híbridos” (citados por Pachano 2011a, 275). Las democracias híbridas, según la mayoría de los autores, merecen estudio para evaluar y conmensurar su calidad. Por lo tanto, los actores de esta hibridación de democracias también deben ser evaluados. La tabla 3.1., elaborada por Pachano (2011a), ofrece una clasificación de los regímenes según sus características democráticas o autoritarias.

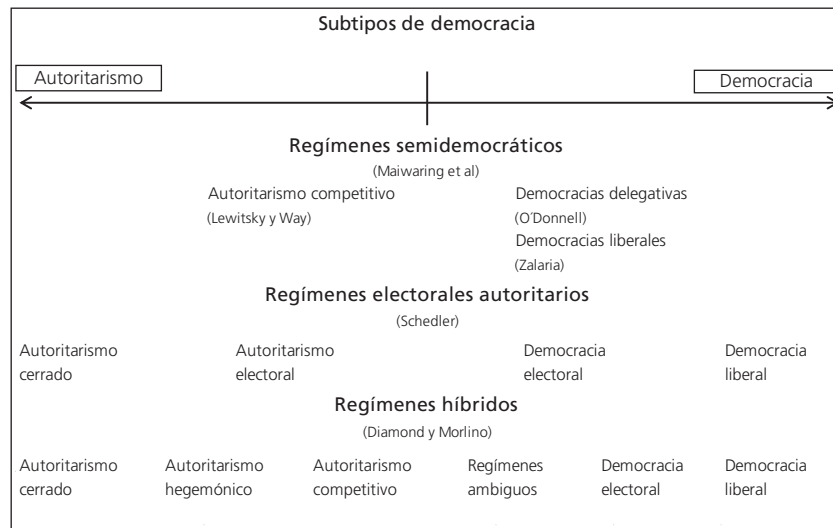
Según los analistas, el concepto “calidad de democracia” contiene dos componentes: democracia y calidad. Al analizar el primero, todos los estudiosos del tema aceptan su definición minimalista, como ya lo hemos dicho. Según Morlino, una democracia de calidad tiene, como mínimo, “sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes y correctas; más de un partido; y múltiples fuentes de infor-

mación” (2008, 2). Los analistas desagregan el componente calidad para establecer si existen tres elementos esenciales: procedimientos, contenidos y resultados (Morlino 2005).

Morlino define la democracia como “un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*)”. Según este autor, “los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (*calidad con respecto al contenido*)”. Por último, afirma que en la democracia de calidad la ciudadanía debe tener

el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*, en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*) (2007, 6; énfasis en el original).

Tabla 3.1. Subtipos de democracia



Fuente: Pachano 2011a, 293.

### Dimensiones de la calidad de la democracia

Sobre la base de estas definiciones, Morlino establece los parámetros para medir la calidad de la democracia en la que también encontramos coincidencia en los otros autores, no solo en llamarlas “dimensiones”, sino también en considerarlas como tales. Así, el autor establece las siguientes para medir la calidad de la democracia:

1. estado de derecho (*rule of law*) o respeto a la ley;
2. rendición de cuentas (*accountability*) electoral o responsabilidad electoral;
3. rendición de cuentas inter-institucional;
4. participación;
5. competencia (partidaria).

Una sexta concierne al resultado y refiere a la reciprocidad (*responsiveness*). Estas seis dimensiones son sustantivas a las libertades y derechos (Morlino, 2008, 3-4).

Manuel Alcántara mide la calidad de la democracia

en términos de siete dimensiones. Cinco de ellas tienen carácter procedimental: el imperio de la ley (estado de derecho), la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo: respecto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (2008, 15).

Altman y Pérez-Liñán ensayan otro concepto de la calidad de la democracia: “la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político” (2002, 86). Luego, establecen tres dimensiones para ponderarla: derechos civiles efectivos, participación efectiva y competencia efectiva. Estos elementos coinciden con los ofrecidos por los otros autores.

Según Levine y Molina, para que exista calidad de la democracia la ciudadanía debe, como mínimo, estar informada al participar en votaciones libres, imparciales y frecuentes. Además, debe influir en la toma de decisiones políticas y exigir responsabilidad a los gobernantes. Con este criterio, y sin pasar por alto libertades y derechos, los analistas establecen las dimensiones enumeradas a continuación para medir la calidad de la democracia:

- Decisión electoral: incluye sufragio universal, frecuencia de elecciones libres, elecciones imparciales, libertad de prensa y fuentes de información.
- Participación: la ciudadanía elige a sus representantes para gobernar; exige responsabilidad e influye en la toma de decisiones, directa o indirectamente; se les presentan oportunidades de votación y participación en partidos y organizaciones sociales.
- Representatividad: determina en qué medida están representados los diferentes segmentos de la población y qué porcentaje de la representación se da con relación a la población.
- Responsabilidad: clasificada en responsabilidad horizontal, que determina el equilibrio e independencia de las funciones del Estado; responsabilidad vertical, en la que se verifican los procesos electorales, los

temas de reelección y el sistema de partidos; y responsabilidad social, relacionada con la libertad de reunión, de asociación y de petición.

- Respuesta a la voluntad popular: significa la actuación de los elegidos de acuerdo a las preferencias de la ciudadanía.
- Soberanía: los funcionarios elegidos deciden sobre la política sin control de fuerzas no responsables ante el electorado; la soberanía es externa e interna (2007).

Los investigadores que estudian la calidad de la democracia se enfocan en las siguientes dimensiones, identificadas por Diamond y Morlino (2004):

- De procedimiento:
  - estado de derecho
  - *accountability* electoral
  - *accountability* institucional
  - participación política
  - competencia política
- De contenido:
  - libertades
  - igualdad política
- De resultados:
  - capacidad de respuesta

Un resumen de las dimensiones presentadas por los autores analizados indica que se relacionan con la elección de representantes en comicios frecuentes y con la plena participación ciudadana. Sobre esta base establecen formas de evaluarlas, pero siempre considerando derechos y libertades que analizan en varias dimensiones, en unos casos integrándolas en los procedimientos democráticos (Levine y Molina 2007) y, en otros, separándolas (Diamond y Morlino 2004).

Si bien los autores difieren en el número de dimensiones necesarias para medir la calidad de la democracia, todos coinciden en que se debe partir de la concepción minimalista de democracia. Coinciden también en por lo menos tres dimensiones fundamentales para dicha medición: derechos

políticos, libertades civiles, participación y representación. Además, están de acuerdo en la necesidad de mantener, incluido o separado, el tema derechos y libertades al analizar los procedimientos de la democracia. Pero las dimensiones no consideran parámetros para medir la calidad de los actores como elemento fundamental de la calidad de la democracia. La tabla 3.2., elaborada por Mikel Barreda, presenta una visión comparativa de las dimensiones que permiten medir la calidad de la democracia.

Tabla 3.2. Dimensiones de la calidad de la democracia

A. Noción de democracia como poliarquía		
Corbetta y Pérez-Liñán (2001)	Altman y Pérez-Liñán (2002)	Mainwaring y Pérez-Liñán (2008)
1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Gobernabilidad 3. Representación 4. Participación ciudadana	1. Derechos civiles efectivos 2. Participación efectiva 3. Competencia efectiva	1. Derechos políticos y libertades civiles
B. Noción de democracia como “algo más” que poliarquía		
Diamond y Morlino (2004)	Hagopian (2005)	Levine y Molina (2007)
I) Procedimentales: 1. Estado de derecho 2. Participación 3. Competencia 4. <i>Accountability</i> vertical 5. <i>Accountability</i> horizontal  II) Sustantivas: 6. Libertad (derechos políticos y libertades civiles) 7. Igualdad (política y legal)  III) Resultados: 8. <i>Responsiveness</i>	I) Derechos: 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Justicia y estado de derecho 3. Igualdad socioeconómica  II) Representación: 4. <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) 5. <i>Responsiveness</i> 6. Satisfacción ciudadana y participación	1. Decisión electoral 2. Participación 3. <i>Accountability</i> (horizontal, vertical, social) 4. Responsiveness 5. Soberanía

Fuente: Mikel Barreda 2011.

### Actores: individuos e instituciones

En todo tipo de democracia, o sea en las que están entre el autoritarismo puro y la democracia pura, existe la participación de actores –individuos e instituciones– que desempeñan diversos roles. Los denominados principales son aquellos cuya ausencia disminuirá la calidad de la democracia. Quienes los asumen son clasificados como actores políticos y actores sociales.

Existen varias clasificaciones de actores de la democracia pero coinciden en que tres son principales: ciudadanía, representación y gobierno.

En democracia, según Morlino, “la participación concreta de diversos actores individuales y colectivos, la participación efectiva de ciudadanos interesados, cultos e informados que han absorbido a fondo los valores democráticos sigue siendo esencial”. Además, es fundamental “la existencia activa de una gama de actores intermediarios de distintas dimensiones, tales como partidos y grupos asociativos, que estén bien establecidos organizacionalmente y en la sociedad civil” (2008, 11).

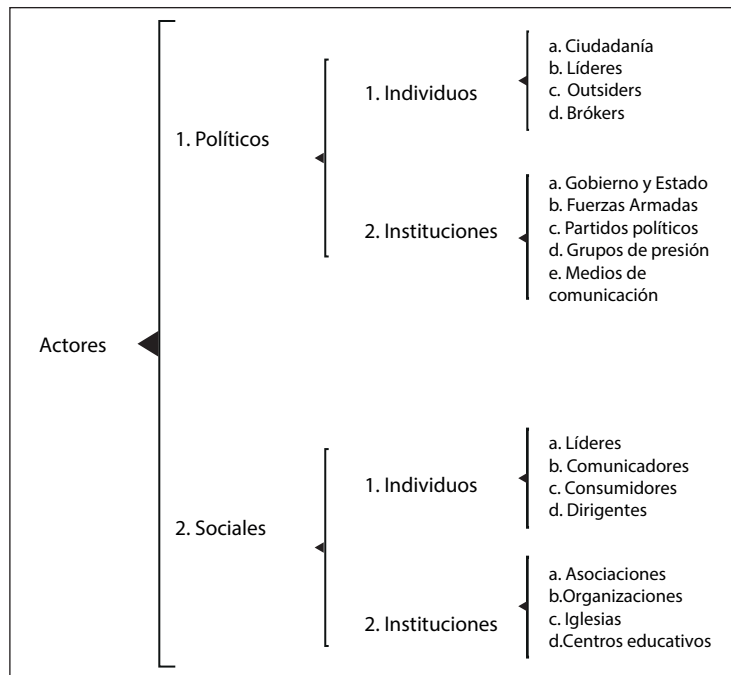
Pachano, por su parte, ofrece la siguiente definición de la ciudadanía y sus diferentes formas:

Cabe retomar la división clásica de las tres formas de ciudadanía, civil, política y social, propuesta originalmente por Marshall (2007), para entender los diversos niveles en que se materializa el reconocimiento del individuo como sujeto de derechos. En esta perspectiva, la ciudadanía civil “se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia [...]. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia” (Marshall 2007, 22-23). La ciudadanía política es “el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local” (Marshall 2007, 23). La ciudadanía “social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales (2011a, 24).

Tomando las definiciones ofrecidas por los autores señalados, he integrado la clasificación de la democracia en la tabla 3.3. Analizo a cada uno de los actores políticos y establezco parámetros para medir su calidad.

La ciudadanía está constituida por hombres y mujeres, por personas que tienen derechos y obligaciones en uso irrestricto de sus facultades constitucionales. Pero estas facultades tienen limitaciones, y en la región estas pueden darse por la falta de oportunidades. Por lo tanto, es obligación del Estado garantizar estas oportunidades a fin de que todos los ciudadanos puedan usar los derechos para ejercer plenamente los tres tipos de ciudadanía identificados por Marshall. Además, puesto que la democracia está relacionada con los derechos políticos y las libertades, debemos analizar cuáles son las condiciones para el ejercicio de los primeros.

Tabla 3.3. Actores en democracia



Fuente: Pachano 2011b; Levitsky y Way 2004; Nohlen 1991.

La edad de las personas que sufragan y la condición optativa u obligatoria del voto son dos factores importantes al evaluar la calidad de la democracia. Cuando la ciudadanía tiene derecho a escoger a sus representantes con la edad mínima de dieciocho o veintiún años, puede ser que no tenga esa “participación efectiva de ciudadanos interesados, cultos e informados”, descrita por Dahl. Si no tienen interés, no son cultos o no están informados y el voto es obligatorio, las personas que sufragan se convierten en testaferreros de los intereses políticos de caudillos u *outsiders*. La situación se vuelve aún más problemática cuando personas entre dieciséis y dieciocho años de edad pueden votar, así sea optativo el voto. Esto pasa en Ecuador, donde la Constitución establece que la ciudadanía inicia a los dieciocho años pero el voto se puede ejercer a partir de los dieciséis, edad en que las personas siguen siendo vulnerables a la influencia de adultos. Esto afecta seriamente la calidad de la democracia porque cuando caudillos u *outsiders* influyen el voto, esto riñe con la condición prescrita por Dahl: “igualdad de oportunidad de voto con un mismo valor” (1998, 38). Por las razones expuestas, al valorar la calidad de la democracia, es importante tomar en cuenta la edad de las personas con derecho a sufragar y si el voto es obligatorio o facultativo.

Continuando con el análisis de los actores como individuos, considero ahora a quienes participan en el juego democrático en búsqueda de una representación para cualquier cargo de elección popular. Robert Dahl pone en boca de su personaje Aristos, en el diálogo imaginario que sostiene con Demo, en *La democracia y sus críticos*, un concepto que debería ser analizado con detalle y profundidad: el tutelaje. Aristos dice: “el tutelaje no es una mera variante de un régimen democrático: es una opción frente a la democracia, *un tipo de régimen* totalmente distinto” (1992, 73; énfasis en el original). El concepto de tutelaje es complementado, en el mismo diálogo, cuando Aristos afirma que es “un régimen en que el Estado es gobernado por dirigentes meritorios provenientes de una minoría” (73). Este diálogo sugiere que existen nuevos parámetros para calificar la calidad de la democracia. Se debe preguntar si los líderes provienen de la clase meritoria mencionada por el personaje de Dahl. Además, hay que saber si permanecen en el poder buscando continuas formas de reelección y si, para ello,

modifican a su antojo las normas constitucionales que rigen en un país. Por lo tanto, diré que el parámetro responde a estas preguntas: ¿existe o no alternancia democrática de las autoridades y los representantes que ejercen el poder? ¿Estas autoridades y representantes ejercen la representación de los ciudadanos que los eligieron? Y, finalmente, ¿se trata de una democracia “tutelada” por miembros de estos grupos?

Los *outsiders* o políticos “antipartidos” son actores “que entrañan riesgos para la calidad de la democracia, por su tendencia a ampliar sus poderes y a debilitar los mecanismos de control del gobierno” (Barreda 2011, 280). Así, la presencia en democracia de estos políticos antipartidos o antisistema, a decir de Rivera, afecta gravemente su calidad, ya que “restringen la competencia, dificultan el acceso y distribuyen entre los socios los beneficios del poder. Crean, por lo tanto, el peligro de que la democracia se convierta en un proyecto privado de líderes de unos pocos partidos políticos” (2003, 4). Aquí se mide su contribución a la calidad de la democracia con la variable “presencia de *outsiders* en los procesos electorales”.

El término bróker identifica a un “actor intermediario” cuya gestión se relaciona con un mercado. Es definido como un intermediario de actividades económicas, de seguros, de vehículos, etcétera, entre el cliente y el mercado. En la política, el término se refiere al “intermediario entre el caudillo y su clientela, un actor clave en las formas modernas de clientelismo, en las cuáles las comunidades tienen un mayor grado de autonomía estructural expresada en la existencia misma de estos brókeres” (Durston 2005, 3).

Con la definición presentada por Durston, nos queda claro que los brókeres son elementos nocivos para la democracia y por lo tanto afectan su calidad. Estos intermediarios políticos actúan en el mercado electoral entre el caudillo y su clientela y, a decir de Tommasoli y Zovatto, se relacionan con la corrupción.

Como la corrupción se relaciona con el dinero, y con el poder de ese dinero, se instala entre muchos ciudadanos la sensación de que, detrás de las cortinas de nuestras democracias, se esconden negociaciones ocultas entre poderes fácticos poderosos, cuyos resultados en primer término fa-

vorecen a los involucrados, pero no necesariamente a la población general. Y ello socava peligrosamente los fundamentos democráticos de la sociedad (2014, 19).

Es evidente el impacto que tiene este elemento en la calidad de la democracia y, por ello, propongo medirla con el parámetro “presencia de brókeres en el mercado electoral”.

Las instituciones democráticas y representativas son fundamentales en el desarrollo de la democracia y en su calidad. Pero es importante diferenciar entre las establecidas por un Gobierno para atender a sus intereses, “con aquellas que apuntan a resaltar el ideario democrático moderno, expresado a través de las nociones de libertad e igualdad” (Avenidaño 2011, 129). Entonces, las instituciones democráticas deben desempeñar sus roles en beneficio de la democracia y no del Gobierno. Las que proceden de esta manera afectan gravemente la calidad de la democracia. Así, la democracia “tiene mayores posibilidades de permanecer cuando sus élites y sus ciudadanos creen que los procedimientos y las instituciones democráticas [...] son los más apropiados para gobernar la vida colectiva” (Freidenberg 2010, 13).

La credibilidad de las instituciones democráticas y la institucionalidad democrática garantizan su calidad. Por lo tanto, el parámetro respectivo sería “credibilidad de los ciudadanos en las instituciones democráticas”.

Las intervenciones de las Fuerzas Armadas, como institución, en política y el ejercicio del poder político en la mayoría de los países de Latinoamérica las convirtieron en actores importantes de la política y la democracia. Por ejemplo, en Ecuador y Perú “las Fuerzas Armadas de ambos países habían pasado a ocupar el centro del espacio político” (Pachano 2011a, 85). En diversos momentos en ambos casos, las Fuerzas Armadas “entraron a la arena política, ya sea como actores directos o como árbitros de última instancia” (115). En algunos países, como Ecuador, las Fuerzas Armadas no han dejado ese espacio político y de varias maneras siguen siendo actores importantes en la política, como ya se analizó.

Por esto es necesario evaluar a las Fuerzas Armadas como actor político. Lo hacen Levine y Molina (2007) en la dimensión “soberanía”, al analizar

las relaciones entre el poder político y el poder militar, evaluando control militar, tutela militar, subordinación militar condicionada y control político. Así mismo, Morlino y la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia,<sup>1</sup> al analizar la dimensión “estado de derecho”, utilizan el indicador “el control civil”. Pero como hemos visto, esto no existe y en este trabajo se utiliza la “subordinación al poder político” como un indicador y el “control político” como otro. También se consideran, al evaluar las intervenciones militares en la arena política, otros elementos: las declaraciones políticas públicas de jefes militares a favor o en contra del Gobierno, la participación de miembros de las Fuerzas Armadas en la administración gubernamental, y los reclamos de ellos fuera de la forma establecida por los reglamentos. Estos se toman en cuenta bajo el parámetro “intervenciones militares en política”. Pero no solo se debe considerar la actividad de las Fuerzas Armadas desde este lado, sino también el uso de escenarios militares por parte de los gobernantes para fustigar a la oposición, como medio de disuasión política.

La categoría de instituciones incluye, con actores políticos, los partidos políticos y los medios de comunicación. Los primeros son actores importantes en democracia, y todos los estudiosos han establecido parámetros para evaluar su actuación. Los medios de comunicación, en cambio, están hoy en el debate para determinar si tienen un rol político. Sin embargo, Pachano declara que no hay debate al respecto: “afirmar que los medios de comunicación son actores políticos es inventar el agua tibia. Obviamente son actores políticos, siempre han sido y seguirán siendo” (2011b). Por lo tanto, es importante analizar la actitud de los medios de comunicación frente a los procesos electorales como parámetro para medir la calidad de la democracia.

Los grupos de presión también se identifican aquí como un actor político. Están presentes en el escenario de la democracia, no solo en los procesos electorales, sino también durante el ejercicio del poder de

<sup>1</sup> La Red de Estudios de la Calidad de la Democracia es una organización internacional liderada por Leonardo Morlino y conformada por varios politólogos latinoamericanos, como el ecuatoriano Simón Pachano, el uruguayo Carlos Moreira, el mexicano Jesús Tovar y el colombiano Javier Duque, entre otros.

los gobernantes electos. Juegan un rol importante que no es el mismo que el de los partidos políticos. “Los Grupos de Presión son otros de los actores políticos en las sociedades actuales. Se distinguen de los partidos en que carecen de la voluntad de tomar el poder, sólo pretenden influir, presionar sobre los detentadores del poder político” (Ruiz de Azúa y Vanaclocha 2009, 340).

Por consiguiente, se identifican y analizan los grupos de presión que actúan en democracia como actores fundamentales de esta. Son evaluados en este libro en cuanto a su impacto en la calidad de la democracia, en un parámetro denominado “actitud y actividad de los grupos de presión”.

En el escenario democrático interactúan diferentes actores que tienen importante peso para definir la calidad de la democracia. Algunos no han sido incluidos en dicha medición sino que, en algunos casos, son considerados en cada una de las dimensiones establecidas para medir la democracia procedimental. No obstante, están relacionados directamente con la democracia puesto que, como se ha indicado, de la calidad de los actores dependerá, entre otros factores, aquella de la democracia.

Una justa apreciación de la actitud de los actores políticos presentes en democracia, y que han sido señalados en este capítulo, nos permitirá medir, también de manera justa, la calidad de la democracia. Es importante establecer esto ya que una democracia sin calidad no es una democracia; de acuerdo a lo analizado, si no se cumplen las condiciones mínimas identificadas por los autores citados, difícilmente estaremos hablando de democracia.

Si la calidad de la democracia está dada por la calidad de los actores, ellos deben jugar su rol de la manera más democrática posible. Sin embargo, en algunos casos no deberían jugarlo. Este es el caso de las Fuerzas Armadas que no deben ser un actor político autónomo en democracia. Su participación debe ser controlada por el poder político. Su rol debe ser absolutamente profesional y constitucional. No deben convertirse en garantes del régimen, ni ser tutores de los Gobiernos y tampoco ser obligadas a actuar en política. Al asumir cualquiera de estos roles, se desvirtúan tanto la democracia, que no debe permitir actores armados, como las Fuerzas Armadas, que no pueden cumplir su papel específico desde la política. Para

evitar esta participación, las relaciones entre el poder político y el poder militar requieren desarrollarse “considerando que estas relaciones mejoraran en dos campos, el control político y la administración de la defensa como parte de la seguridad ejercida por el ministro de la Defensa”.<sup>2</sup>

Para tener democracia de calidad es necesario mantener actores políticos de calidad, tanto individuos como instituciones democráticas que desempeñen su rol estelar de la mejor manera. Sería ideal que varios de ellos no sean actores, que no se presenten en el juego democrático. Me refiero a los *outsiders*, los brókeres y los grupos de presión. Pero están allí y debemos acostumbrarnos a jugar en democracia con ellos. No obstante, si al ser evaluados resulta evidente que sus actuaciones no contribuyen de manera positiva a la calidad de la democracia, deberán ser eliminados como tales.

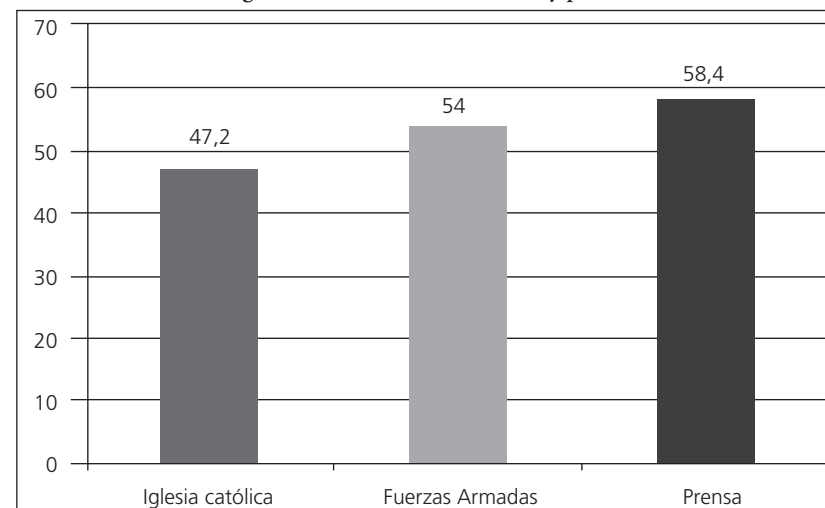
La democracia es el régimen ideal para la convivencia social y política. Que tiene imperfecciones es absolutamente cierto, pero estas se deben corregir con la contribución de todos los actores. La democracia debe ser de calidad para entregar a la ciudadanía, quien ejerce el rol protagónico en democracia, las mejores condiciones de vida, el respeto a la voluntad mayoritaria y la convivencia pacífica y solidaria en un ambiente de paz, justicia y libertad.

### Confianza en actores e instituciones

En su investigación “Actores e instituciones claves de la representación política” (2012), Manuel Alcántara analiza la opinión de élites parlamentarias (congresos) en América Latina. Se comparan los datos para Ecuador y Uruguay sobre la Iglesia católica, las Fuerzas Armadas y la prensa. Los resultados son los siguientes:

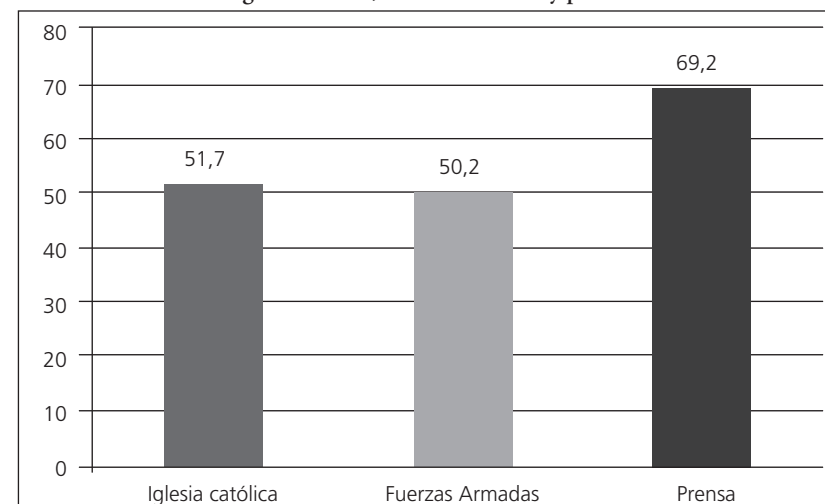
<sup>2</sup> Ernesto González (general, exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 16 de mayo, San Rafael, Ecuador.

Gráfico 3.1. Evaluación del Congreso de Uruguay 2000-2005 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa



Fuente: Alcántara 2012.

Gráfico 3.2. Evaluación del Congreso de Uruguay 2005-2010 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa



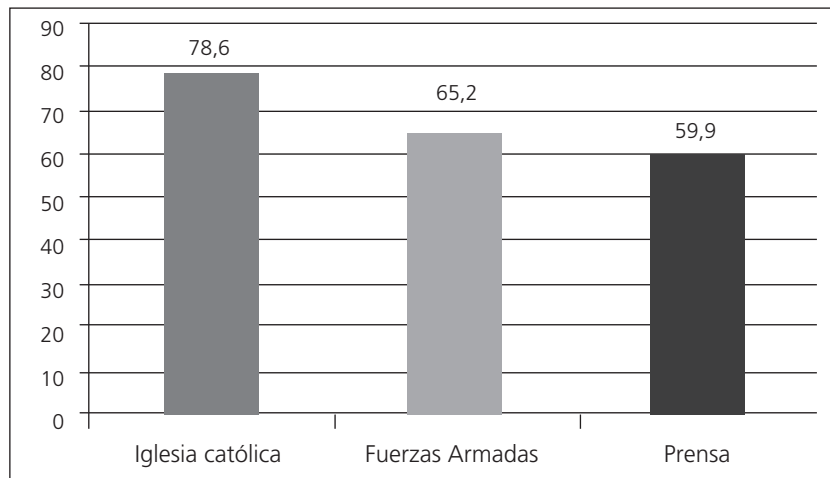
Fuente: Alcántara 2012.



Los legisladores uruguayos tienen alta confianza en las otras instituciones que son “actores políticos” en la relación “instituciones-calidad de la democracia”. Como indiqué, la calidad de las instituciones como actores políticos refleja la de la democracia. Así, según estos resultados, el Poder Legislativo uruguayo, como actor político y como institución del Estado, considera que la Iglesia, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas son actores que contribuyen positivamente a la calidad a la democracia uruguaya.

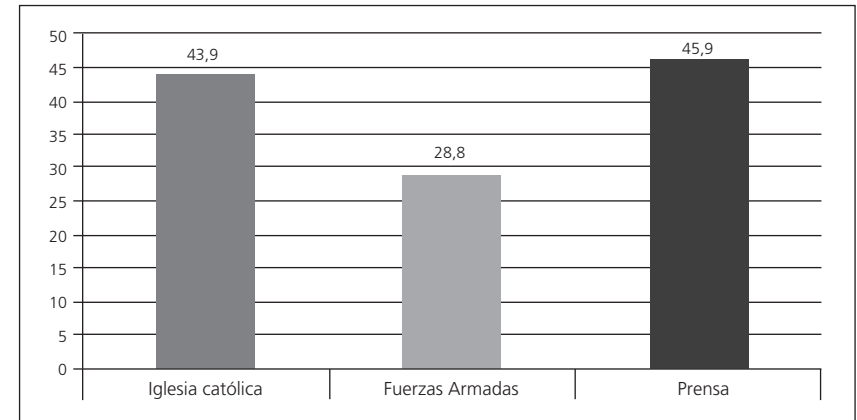
Al igual que la mayoría de la sociedad ecuatoriana, las élites parlamentarias también tienen una alta opinión de las tres instituciones analizadas. Sin embargo, existe una significativa diferencia entre la opinión de los diputados de los Congresos 1998-2002 y 2002-2006. Esto explica la posición de estas tres instituciones frente a la crisis de los partidos políticos en Ecuador, crisis caracterizada, entre 1997 y 2005, por la destitución de tres presidentes de la República, como será analizado.

Gráfico 3.3. Evaluación del Congreso de Ecuador 1998-2002 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa



Fuente: Alcántara 2012.

Gráfico 3.4. Evaluación del Congreso de Ecuador 2002-2006 a las tres instituciones: Iglesia católica, Fuerzas Armadas y prensa



Fuente: Alcántara 2012.

## Capítulo 4

### Etapas del proceso democrático en Ecuador: una transición ordenada y una consolidación caótica

El 1 de septiembre de 1975, varias unidades militares comandadas por el general Raúl González Alvear atacaron el palacio de Carondelet, sede de la presidencia ecuatoriana. El oficial comandaba una facción importante del Ejército con la intención de derrocar al Gobierno de facto, presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara. Este fue el inicio del fin de la dictadura militar y, por lo tanto, los primeros indicios de la transición a la democracia que se dio cuatro años más tarde.

#### Primera etapa: transición a la democracia

Mientras el golpe intentado por el general González fracasó, pocos meses después, en enero de 1976, Rodríguez Lara fue reemplazado por un triunvirato militar conformado por los comandantes generales de las Fuerzas Armadas. Estos líderes militares “sintieron la presión de ellas, especialmente del Ejército, para preparar y ejecutar la entrega del poder a los civiles”<sup>1</sup>. Es así que se preparó un plan de retorno.

Se ha señalado que Ecuador fue el primer país de la tercera ola democrática en América Latina. En diciembre de 1977, el general Richelieu Levoyer, ministro de Gobierno de la dictadura, anunció al país el inicio del diálogo político como parte del “Plan de Reestructuración Política del

---

<sup>1</sup> Richelieu Levoyer (general en retiro, ministro de Gobierno del último Gobierno militar, responsable de la transición en Ecuador), entrevista realizada por el autor, 29 de abril de 2013 en San Rafael.

Estado”. Dicho plan incluyó el establecimiento de tres comisiones para elaborar, respectivamente: 1) el proyecto de una nueva constitución, 2) las reformas a la Constitución de 1945 y las leyes de elecciones, partidos políticos, y 3) el referéndum.

La participación de los partidos políticos tradicionales facilitó el trabajo de las comisiones. Sin embargo, la no inclusión de partidos emergentes generó cuestionamientos sobre el proceso de transición a la democracia y cómo se realizaría. Pero estos fueron los únicos cuestionamientos presentados y se alcanzaron los objetivos propuestos: 1) un clima de paz necesario para el desarrollo de la transición; 2) el diálogo político con partidos y organizaciones de diverso tipo; 3) la renovación de las cédulas de ciudadanía y la confección de padrones electorales; 4) la conformación de las tres comisiones jurídicas; y 5) la conformación de un Tribunal Supremo Electoral que organizara la consulta popular.

El 15 de enero de 1978 se realizó la consulta popular en la que el pueblo escogió entre la Constitución de 1945 reformada y una nueva constitución. Con la participación del 90% del electorado, la nueva Constitución obtuvo el 45% de los votos, la Constitución de 1945 reformada, el 32% y el voto nulo y blanco, el 23%. Así, el “Plan de Reestructuración Política del Estado” debió continuar con la nueva norma constitucional.

En la Constitución aprobada por la ciudadanía, se mantuvieron algunos enclaves autoritarios. De acuerdo a la clasificación de Garretón, estos son “enclaves institucionales” que incluyen el Consejo de Seguridad Nacional, la Corte de Justicia Militar, y curules en el Poder Legislativo. Además, se trata de “enclaves actorales” como por ejemplo un Ministerio de Defensa encabezado por un general de las Fuerzas Armadas en servicio activo, la representación de las Fuerzas Armadas en los directorios de las empresas estratégicas (petróleos, telecomunicaciones, medios de transporte y la Secretaría de Planificación para el Desarrollo en cada ministerio).

Los “enclaves ético-simbólicos”, relacionados especialmente con el juzgamiento a violación de derechos humanos, no se dieron. Esto se explica porque durante el Gobierno militar hubo un solo caso de violación a dichos derechos: el asesinato del líder de oposición Abdón Calderón Muñoz, por el que se condenó a quien en ese entonces era ministro de Gobierno,

el general Bolívar Jarrín Cahueñas. La ausencia de múltiples violaciones de derechos humanos incidió para producir una transición democrática de acuerdo con lo planificado y en un clima de paz y tranquila expectativa ciudadana.

Luego de aprobada la nueva Constitución, que entró en vigencia inmediatamente, se realizaron las elecciones presidenciales y parlamentarias con las normas establecidas en esa Carta Magna. En los comicios hubo una gran participación del electorado, compuesto mayoritariamente por jóvenes que, luego de una década de dictaduras, ejercía su derecho al sufragio por primera vez. El rol de las Fuerzas Armadas en la preparación y control de las elecciones fue destacado por los observadores internacionales del proceso electoral.

Los resultados proclamados oficialmente se presentan en las tablas 4.1. y 4.2. Con ellos se cumplió la primera etapa de la redemocratización en Ecuador, la transición del Gobierno autoritario hacia uno de elección popular.

Tabla 4.1. Datos de las elecciones presidenciales de 1978-1979

Candidato	Partido	Primera vuelta		Segunda vuelta	
		# de votos	%	# de votos	%
Jaime Roldós	CFP	381 215	28%	1 025 148	68%
Sixto Durán Ballén	PSC	328 461	24%	471 657	32%
Raúl Clemente Huerta	PLRE	311 983	23%		
René Maugé	FADI	65 187	5%		
Rodrigo Borja	ID	165 258	12%		
Abdón Calderón	FRA	124 347	9%		
Total		1 376 451	100%		100%

Fuente: Sánchez 2008, 258.

Tabla 4.2. Distribución de escaños

Distribución de escaños, Congreso Nacional 1979			
Partido político	Diputados nacionales	Diputados provinciales	Total
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	4	24	28
Izquierda Democrática (ID)	2	14	16
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	9	10
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	1	3	4
Partido Social Cristiano (PSC)	1	2	3
Coalición Institucionalista Democrática (CID)	1	2	3
Partido Nacionalista Revolucionario (PNR)	1	1	2
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	0	1
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	0	1	1
Federación Nacional Velasquista (FNV)	0	1	1
Total	12	57	69

Fuente: Sánchez 2008, 258.

### Segunda etapa: inauguración democrática o instalación e inicio del régimen democrático

El 10 de agosto de 1979, se posesionó el binomio conformado por el abogado Jaime Roldós Aguilera y el doctor Oswaldo Hurtado Larrea, de la alianza Concentración de Fuerzas Populares (CFP)-Democracia Popular (DP). Al triunfar en las primeras elecciones presidenciales de la tercera ola en América Latina, se cumplió la segunda etapa: la instalación del gobierno democrático. Una vez instalada la nueva democracia, la Función Legislativa tuvo una composición mayoritaria del partido del Gobierno democrático: el CFP obtuvo un bloque de 28 diputados de las 69 curules, lo que permitió que Asaad Bucaram, tío político del Presidente de la República y líder populista, ocupara la presidencia del Congreso Nacional.

### Tercera etapa: superación de “enclaves autoritarios”

La presencia de un ministro de Defensa militar y la representación de las Fuerzas Armadas en el directorio de empresas estratégicas con capacidad de veto a decisiones del Gobierno en la administración de las áreas estratégicas constituyeron los principales “enclaves autoritarios” que permanecieron en el Gobierno de Roldós. Dichos enclaves se mantuvieron hasta el Gobierno de Gutiérrez, en el año 2005, y de Palacio, hasta 2007. Solo con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, aprobada en 2009, en el artículo 44, se prohíbe la participación de miembros de las Fuerzas Armadas en estos “enclaves autoritarios”:

**Art. 44.-** De la participación de miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en directorios y organismos colegiados.- En concordancia con su naturaleza no deliberante, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional no podrán participar en directorios, comisiones, comités, consejos consultivos y en general organismos colegiados de instituciones, empresas públicas y organismos de regulación y control, a excepción de las entidades de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y de aquellas empresas relacionadas directamente con la seguridad interna y externa.

### Cuarta etapa: consolidación

La etapa de consolidación tuvo un mal inicio. Los partidarios de Bucaram acuñaron durante la campaña electoral el lema “Roldós a la presidencia, Bucaram al poder”. Pero una vez instalado el nuevo Gobierno, ello no se dio de manera alguna. Esto ocasionó la primera pugna política entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y como consecuencia el Gobierno se quedó sin el apoyo de la mayoría legislativa constituida por el partido que lo llevó a la presidencia. Esta situación impidió un inicio pacífico de la nueva democracia en un país “con alta volatilidad, como es el caso del Ecuador” (Pachano 2008, 156), y muy plural en su conformación. El resultado de la gestión de este primer intento democrático fue una pugna de poderes ma-

terializada por una mayoría parlamentaria, ratificándose lo afirmado por Lijphart: “En sociedades plurales, la regla de mayoría significa dictadura de la mayoría y contienda civil más que democracia” (1993, 169).

### Sublevación de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) y secuestro del Presidente

La primera reacción ante un “enclave actoral” se produjo en el Gobierno de derecha del presidente León Febres Cordero, que tomó posesión el 10 de agosto de 1984. Designó como ministro de Defensa al general Luis Piñeiros, oficial que se encontraba en disponibilidad<sup>2</sup> y, para el ejercicio del cargo, fue ilegalmente reincorporado. Esta ilegalidad presidencial generó malestar al interior de las Fuerzas Armadas, especialmente en los mandos militares, debido a que el Ministerio de Defensa se había convertido en un cargo para el oficial de mayor antigüedad de las Fuerzas Armadas, es decir, en una asignación militar más y no en una función política.

Es imposible que un general en actividad como ministro de Defensa ejerza control político objetivo sobre las Fuerzas Armadas. Por su jerarquía puede ejercer control militar pero jamás político y menos supremacía. Precisamente eso es lo que se demostró el 7 de marzo de 1985, día en que el general Frank Vargas, comandante de la Fuerza Aérea, se enfrentó armado al ministro Piñeiros por su intromisión en asuntos domésticos de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE). Vargas se atrincheró en la Base Aérea de Manta,<sup>3</sup> llamó a la sublevación a las Fuerzas Armadas, en especial a las unidades de la Fuerza Aérea, y exigió la renuncia de Piñeiros y la destitución del presidente Febres Cordero. La sublevación militar fue apoyada por unos pocos líderes y militantes de partidos políticos de izquierda que buscaban deponer por la fuerza al Presidente constitucional y encontrar una alternativa a la democracia.

<sup>2</sup> Situación transitoria de un militar previa la baja del servicio activo.

<sup>3</sup> Base aérea militar ubicada en la ciudad portuaria de ese nombre que, en 1999, fue concedida por diez años a la Fuerza Aérea de los Estados Unidos para el control del narcotráfico.

Luego de una negociación política con Vargas, Febres Cordero se rindió bajo la condición de que el ministro de Defensa renunciara, condición que fue aceptada. Acto seguido, el líder de la sublevación fue juzgado y condenado por un tribunal de justicia militar, otro “enclave institucional”, y amnistiado por el Congreso. Luego de que el general permaneciera detenido por siete meses y puesto que Febres Cordero no acató la amnistía del Parlamento, el Presidente de la República fue secuestrado por soldados de la Fuerza Aérea leales a Vargas, los llamados comandos de Taura. El secuestro se dio durante una ceremonia militar a la que asistía como la autoridad máxima de las Fuerzas Armadas, en compañía del ministro de Defensa, el general Medardo Salazar, además del alto mando militar y varios miembros de su Gobierno. El incidente ocurrió el 16 de enero de 1987 en la Base Aérea de Taura, en ese entonces sede de la aviación supersónica del Ecuador.

Durante el secuestro hubo un enfrentamiento armado entre los secuestradores y los miembros del equipo de seguridad presidencial; dos de estos últimos murieron y varios fueron heridos. El Presidente, que estuvo a merced de los comandos de Taura por diez horas, fue humillado, vejado y obligado a firmar un documento concediendo la libertad del general Vargas. Febres Cordero afirmó: “He llegado a un acuerdo con estos señores que debe cumplirse exactamente. Ellos me han pedido que ponga en libertad al señor general Frank Vargas Pazzos, y luego de analizar su pedido, he resuelto acceder” (Peñaherrera 1989, 21). Fue obligado, también, a firmar un compromiso en el sentido de que no se tomarían represalias en contra de los secuestradores. Sin embargo, ello no se cumplió y todos los comandos que participaron en el acto, que amenazó a la estabilidad democrática, fueron detenidos y condenados por un consejo de guerra instaurado en su contra.

El acontecimiento, un grave atentado contra la consolidación democrática del Ecuador antes de los diez años de haberse inaugurado un Gobierno de elección popular, demostró la falta de control político objetivo por parte del Gobierno democrático. Este control no fue posible por cuanto el ministro de Defensa en funciones fue siempre un militar en servicio activo y el grado de autonomía de las Fuerzas Armadas era importante, ya que ellas mismas administraban la justicia militar de manera autónoma. La presencia de una sociedad pretoriana en su conjunto, que cuestionaba

las decisiones políticas del Presidente, apoyó la actitud antidemocrática del general Vargas. Y, por último, el poder político no desarrolló una estrategia durante el tiempo transcurrido desde la instalación del Gobierno democrático “que lleve a los militares a aceptar el ordenamiento político y después a permanecer definitivamente en sus cuarteles” (Morlino 1986, 34).

### La incapacidad mental y el derrocamiento de Bucaram

El 10 de agosto de 1996, el líder del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) asumió la presidencia de la república luego de que ganara en segunda vuelta electoral al candidato derechista Jaime Nebot en elecciones realizadas el 7 de julio de 1996. Fue el quinto presidente elegido durante la nueva etapa democrática en Ecuador y los cuatro Gobiernos que le antecedieron “se alternaron entre partidos popularmente identificados con la derecha y la izquierda del espectro político” (Gerlach 2003, 81). Asumió la presidencia con el rechazo generalizado de las Fuerzas Armadas a las que acusó de “no servir para nada que no sea para gastar plata y desfilar en días cívicos”.<sup>4</sup> Otro elemento que obró en su contra fue su programa populista que debió ser modificado por el excesivo gasto público, por una escalada inflacionaria y por una severa crisis económica generada por la caída de los precios del petróleo.

A los pocos días del inicio de su Gobierno, contrató al economista Domingo Cavallo, exministro de Economía de Argentina, para que le asesorara en las medidas económicas que debía tomar para reducir el gasto fiscal y paliar la crisis económica. Las drásticas medidas recomendadas por Cavallo fueron anunciadas por Bucaram en diciembre de 1996. Incluyeron la eliminación de subsidios a la gasolina, al diésel y al gas doméstico, y la convertibilidad, que incluía la tasa de cambio fijo del dólar y recortes profundos en el gasto fiscal. Bucaram pidió paciencia y sacrificio al pueblo, argumentando que solo estas medidas podrían reducir el déficit fiscal y estabilizar la economía en el corto plazo. El pueblo no le creyó porque la

<sup>4</sup> Como militar en servicio activo en el periodo señalado, fui testigo de esta afirmación.

corrupción campeaba en todos los niveles del Gobierno. Un ejemplo: su hijo, de dieciocho años, festejó en un hotel de Cuenca el haber reunido su primer millón de dólares como funcionario público.

La corrupción fue institucionalizada en el Gobierno de Bucaram, y así lo dijo la vicepresidenta de la República, Rosalía Arteaga, quien escribió que “durante el Gobierno de Bucaram se cobraba en todos los contratos el diez por ciento [...] que subieron al quince, al veinte y al treinta por ciento” (Gerlach 2003, 90). Fue tan rampante la corrupción en el país que el 21 de enero el embajador de los Estados Unidos en Ecuador, Leslie Alexander, y el jefe del Comando Sur de ese país se reunieron con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para analizar el tema. Días después, el propio “Alexander, de manera pública, dijo que la corrupción penetrante está perjudicando la implementación de las medidas económicas” (90). Lo del festejo del primer millón de dólares del hijo de Bucaram se verificó por cuanto él controlaba las aduanas. Una de las víctimas, un empresario, denunció que se le pidieron doce mil dólares para desaduanizar<sup>5</sup> un contenedor cuyo valor era de ocho mil. La indignación popular iba subiendo de tono (90).

La política internacional fue manejada arbitrariamente en momentos en que Ecuador negociaba un proceso de paz para solucionar un viejo diferendo territorial con Perú. La controversia había provocado, en tres ocasiones, enfrentamientos armados entre los dos países; del último, Ecuador salió victorioso. La elevación del costo de la vida como consecuencia de la eliminación de subsidios afectaba seriamente a las familias ecuatorianas. “El precio del cilindro de gas doméstico se incrementó de 2 900 a 10 000 sucres<sup>6</sup> [...], las tasas de electricidad y agua se incrementaron en un 115%, el transporte público en un 25% y los combustibles para vehículos en un 20%” (Gerlach 2003, 86). Esta situación se presentó en el mes de enero de 1997 y los precios de los productos de primera necesidad fueron subiendo

<sup>5</sup> El sistema ecuatoriano de aduanas exige que, para retirar de un puerto de llegada mercadería importada, se debe realizar el aforo físico o documental para pagar los tributos establecidos; con el pago de los doce mil dólares, la mercadería salía legalizada del puerto sin el proceso de aforo.

<sup>6</sup> El sucre fue la moneda nacional ecuatoriana hasta enero del año 2000, fecha en la que Ecuador adoptó el sistema de dolarización.

día a día al igual que la protesta popular en las calles. Todo esto provocó la caída de los índices de popularidad del Presidente al 12%.

El 25 de enero, según Gerlach (2003, 92), Bucaram mantuvo una reunión con el alto mando militar en la que sus miembros le expresaron su preocupación por el descontento generalizado con su Gobierno, que se incrementaba de manera alarmante. Los militares identificaron como causas la prepotencia, el nepotismo, el abuso del poder y la corrupción manifestada por sus más cercanos colaboradores. Ante esta alerta, una práctica usual en los mandos militares como parte de su labor de defensa interna, Bucaram consideró que el descontento se daba por la aplicación de las medidas económicas adoptadas por su Gobierno. Pero la realidad, que conocía el mando militar, le fue presentada en el informe al Presidente de la República. La situación que se vivía se confirmó el 5 de febrero, día que se inició una huelga nacional de 48 horas convocada por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT).

La expresión popular se subió de tono y “el mando militar temía que la situación se vaya de las manos y previó caóticas consecuencias de la lucha por el poder” (Gerlach 2003, 100). Mientras esto sucedía, el Congreso, reunido en pleno, votaba la moción presentada para destituir al Presidente por incapacidad mental para el ejercicio de su cargo, declarar vacante la Presidencia de la República y nombrar a Fabián Alarcón, el presidente del Congreso, como jefe de Estado. No se observó el orden constitucional de la sucesión presidencial, y se produjo así un “golpe legislativo”. “Las Fuerzas Armadas estaban conscientes que ese no era el camino correcto para remover a Bucaram. Fue hecho debido a la presión social que crecía diariamente. Las Fuerzas Armadas no podían encontrar otra solución tampoco” (96). El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas conminó al presidente destituido Bucaram, a su sucesora constitucional Rosalía Arteaga y a Alarcón, designado por el Congreso, a encontrar una rápida solución a la crisis.

Sin que la solución fuera identificada, el general Paco Moncayo, jefe del Comando Conjunto, emitió un comunicado público en el que manifestó que “las Fuerzas Armadas no reconocían a ninguno de los tres contendores e hizo un llamado al diálogo nacional” (Gerlach 2003, 100). Esta posición

neutral de las Fuerzas Armadas, cuando podían haber tomado partido para encontrar una respuesta, les dio mayor espacio de maniobra “para evitar un enfrentamiento entre ecuatorianos y un baño de sangre”<sup>7</sup>. Fue así que las Fuerzas Armadas acataron la solución adoptada por el Congreso ya que, según Moncayo, “el pueblo ha dicho en las calles que el Presidente ya no tiene legitimidad” (99). El 7 de febrero el Comando Conjunto, es decir, el jefe de este organismo militar y los tres comandantes generales de fuerza, se dirigió al país e informó que las Fuerzas Armadas retiraban el apoyo a Bucaram. Ese momento estuvo definitivamente destituido.

Si bien es cierto que “la ciudadanía no encontraba en él [Bucaram] al estadista que pudiera tomar decisiones, que supiera hacia dónde debía conducir al Estado” (Pachano 1997, 254), las Fuerzas Armadas jugaron el rol principal en esta crisis política. Al jefe del Comando Conjunto le llamaban constantemente el presidente Bucaram, la vicepresidenta Arteaga, el presidente del Congreso, el embajador de los Estados Unidos, con la finalidad de pedir su apoyo o para consultar su posición y la posición militar frente a la crisis. Esto da la medida de la activa participación de las Fuerzas Armadas en un conflicto político que debía ser resuelto por políticos. Sin embargo, fue el mando militar quien tuvo la última palabra en cuanto a la destitución de Bucaram y la designación de Alarcón, que no se encontraba en la línea de sucesión como presidente de la República.

Abdalá Bucaram, el quinto presidente electo democráticamente luego de la instauración de la democracia en Ecuador, fue destituido por una maniobra política del Congreso (golpe legislativo) a los seis meses de haber asumido la presidencia y a los dieciocho años de haberse instalado el régimen democrático. Esto confirma lo dicho por Serra: Ecuador es uno de los países suramericanos que no ha completado la transición democrática (2002). Esto se confirma en los elementos que conforman el análisis de la consolidación democrática, presentados en el capítulo 2, la tabla 2.3., y también en los parámetros para determinar la modalidad de la consolidación democrática, establecidos por Morlino (1990) y presentados en la tabla 2.2.

<sup>7</sup> Paco Moncayo (general, exjefe del Comando Conjunto, exalcalde de Quito, asambleísta nacional), entrevista realizada por el autor, 22 de marzo de 2013 en su oficina particular, Quito.

*Supremacía del poder político*

La supremacía del poder civil (político) es definida por Agüero como:

La capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar (1995, 47).

Esta capacidad de los gobiernos no se presentó en los dieciocho años de vida que llevaba la democracia ecuatoriana, menos todavía en el Gobierno de Bucaram y en el conflicto político que generó. Las Fuerzas Armadas jugaron el principal rol en el conflicto, unas veces como mediadores y la mayoría tomando decisiones que buscaban “mantener la paz y la tranquilidad en la república”.<sup>8</sup> La institución militar no reconoció, inicialmente, a ninguno de los tres actores políticos que se disputaban el poder. Los militares presentaron alternativas al Congreso, decidieron quién estaba o no en la línea de sucesión constitucional y, cuando le retiraron el apoyo al presidente Bucaram, la destitución se había efectivamente concretado. El Congreso esperó la aprobación de las Fuerzas Armadas sobre la designación de Alarcón y ellas autorizaron el ingreso del Presidente electo que sucedió a Bucaram al palacio presidencial. Según reportado en el noticiero del canal de televisión Ecuavisa el 11 de febrero de 1997, “el doctor Fabián Alarcón no podrá ingresar a la casa presidencial, no podrá ingresar a Carondelet, sino que tiene que pedir una autorización al Comando Conjunto de Fuerzas Armadas”.<sup>9</sup>

Según Garretón, la matriz sociopolítica es “la forma según la cual se expresa, en un determinado contexto sociopolítico, la relación entre Estado, sistema o actores políticos (partidos) y sociedad civil (base social)” (1999,

<sup>8</sup> Paco Moncayo (general, exjefe del Comando Conjunto, exalcalde de Quito, asambleísta nacional), entrevista realizada por el autor, 22 de marzo de 2013 en su oficina particular, Quito.

<sup>9</sup> Noticiero matinal de Ecuavisa, 11 de febrero de 1997, Ecuavisa: <http://www.youtube.com/watch?v=p9WoLJaG510> (minuto 7).

52). Durante el Gobierno de Bucaram, dicha matriz estuvo marcada por fuertes rasgos de prepotencia, nepotismo y corrupción del Presidente y sus allegados: “El estilo estafalario de su imagen pública, reñida con el prototipo del presidente, encontró su correlato en la implantación de una tendencia autoritaria” (Pachano 1997, 254). Esto provocó la reacción popular que demandó su salida. El conflicto se originó en la mala estructuración de la matriz sociopolítica presente en el Gobierno de Bucaram, lo que provocó su destitución en el marco de una democracia no consolidada.

*Dirección y control de las Fuerzas Armadas*

La dirección de las Fuerzas Armadas, de acuerdo a lo expresado, está dada por la presencia de un político (civil o militar) como ministro de Defensa, que es quien ejecuta las políticas de defensa y militar y a quien deben subordinación política las Fuerzas Armadas. En el Gobierno de Bucaram, el ministro de Defensa fue designado bajo el mismo esquema de la transición, es decir, un oficial general de las Fuerzas Armadas, pero ahora en condición de retiro. El general Víctor Bayas, compañero de promoción de Paco Moncayo, jefe del Comando Conjunto, no ejerció desde el Ministerio ningún control político ni diseñó una política militar para ser ejecutada. La carencia de estos permitió que el general Moncayo ejerciera todo el mando, político y militar, sobre las Fuerzas Armadas sin ningún tipo de control.

El Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) fue dirigido por el jefe del Comando Conjunto y no por el presidente constitucional como dicta la norma legal. Lo que es más, el Ejecutivo desconoció el accionar de este organismo de la seguridad y defensa. Como resultado, no se observaron las normas legales y constitucionales para que, con la oportunidad del caso, se declarara el estado de emergencia y se controlaran los brotes de violencia que amenazaban a la democracia. Así mismo, el ejercicio del liderazgo militar fuerte del oficial de mayor jerarquía y jefe del Comando Conjunto, el general Moncayo, permitió que él se convirtiera en el centro mediador y sus decisiones pesaran en la solución de un conflicto político.



*Pretorianismo y alternativas al proceso democrático*

La conformación de la sociedad ecuatoriana como sociedad pretoriana tuvo manifiesta expresión en febrero de 1997, cuando el FUT, partidos políticos con y sin representación en el Congreso, la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), organizaciones sindicales, organizaciones de mujeres, de indígenas, de estudiantes, etcétera, se agruparon en el Frente Patriótico (FP), constituido con el único propósito de derrocar a Bucaram. Aquí se hizo presente la sociedad pretoriana. Al frente se adhirieron los alcaldes Jamil Mahuad, de Quito, y León Febres Cordero, de Guayaquil, las cámaras de industrias y de comercio, así como dos expresidentes de la república, enemigos políticos del alcalde de Guayaquil, quienes por primera vez se reunían con este propósito. “Febres Cordero y otros dos ex presidentes de la república y políticos rivales, Hurtado y Borja, ahora estaban reunidos pidiendo la destitución de Bucaram” (Gerlach 2003, 93).

Varias de estas organizaciones, que exigían la salida de Bucaram, consideraron que la única alternativa válida luego de la destitución presidencial era la sucesión constitucional. Pero se escucharon voces, si bien no altisonantes, de organizaciones que se pronunciaron por un gobierno militar provisional que ordenara el país y llamara a elecciones. Esto se puede ratificar en la consulta que se hizo a los comandantes de las diferentes guarniciones del país, en la que ellos se expresaron de acuerdo con el sentir ciudadano. En comunicado al Comando General del Ejército, se hizo conocer la posición de las unidades de la brigada y de la población civil de Latacunga, Quevedo y Santo Domingo de los Colorados. Me encontraba ejerciendo el mando de una de las unidades en Santo Domingo.

Se puede establecer, según este análisis, que en una democracia no consolidada como la ecuatoriana, un presidente que rompe los esquemas recibe el rechazo popular, genera la intervención de las Fuerzas Armadas, convierte a la ciudadanía en pretoriana y obliga a todos a buscar una salida, por medios constitucionales o no, como claramente lo ejemplifica el caso de Bucaram. Simón Pachano ofrece un análisis de este personaje: “El poder le resultó extraño y extraños le parecieron todos sus símbolos: la formalidad, el lenguaje sujeto a límites precisos, el Palacio de Gobierno, los actos

oficiales. Extraños le resultaron también las normas y los procedimientos que expresan y constituyen ese poder: como en la tarima, siempre pensó que bastaba su palabra” (1997, 254).

**Militares e indígenas: una alianza no muy democrática y la caída de Mahuad**

La Democracia Popular asumió su segundo Gobierno el 10 de agosto de 1998, al terminar el interinazgo de Fabián Alarcón que sucedió al derrocado Bucaram. Con el triunfo en elecciones libres y competitivas, el abogado Jamil Mahuad, alcalde de Quito durante el derrocamiento de Bucaram, en papeleta con el académico guayaquileño Gustavo Noboa, asumió la presidencia de Ecuador. Así se convirtió en el sexto presidente de elección popular desde el retorno a la democracia. Su Gobierno heredó una situación económica en crisis que no fue superada durante el mandato interino de Alarcón. Una incontrollable inflación llegó al 96%, el peor PIB de la historia registró un -7,6% y la tasa de desempleo llegó al 14%, lo que provocó una caída en la aprobación a la gestión presidencial al 7%.

La campaña presidencial de Mahuad fue financiada por el poder económico-financiero del país, a quien entregó, siendo presidente, préstamos millonarios como parte del “salvataje bancario”. El 9 de marzo de 1999, el Gobierno de Mahuad decretó un feriado bancario<sup>10</sup> por veinticuatro horas, pero duró cinco días. “Mahuad decretó la congelación de los depósitos en los bancos. Según los analistas económicos, esta medida constituyó el mayor atraco en beneficio de los bancos” (Paz y Miño 2000). La medida perjudicó a los depositantes, provocando muerte y dolor: “El feriado bancario fue un genocidio económico”.<sup>11</sup> Las medidas económicas adoptadas y la

10 En cadena nacional de radio y televisión, el superintendente de Bancos, Jorge Egas Peña, anunció la medida emergente: “El feriado bancario es para prevenir retiros de depósitos, preservar el nivel de la reserva monetaria internacional, limitar la inestabilidad del mercado cambiario y frenar una aceleración mayor en el incremento de precios” (<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/asi-llego-el-feriado-bancario-18523.html>).

11 Fausto Cobo (subdirector nacional del Partido Sociedad Patriótica, asambleísta), entrevistado por el autor, 29 de agosto de 2012 en su oficina legislativa, Quito.

crisis social y económica vivida disminuyeron la aceptación del Presidente porque “el Gobierno de Mahuad se hallaba esclavo de la ‘bancocracia’, a la que procuraba salvar a toda costa. Desde entonces, la caída de la legitimidad de Mahuad fue meteórica” (Paz y Miño 2000, en línea), llegando al 7% en el momento de su derrocamiento, según la encuestadora ecuatoriana Cedatos.<sup>12</sup>

Las organizaciones sociales y políticas del país se consolidaron para emprender acciones en contra del Gobierno y la crisis. Enrique Astudillo, presidente de la Federación de Pequeños Comerciantes del Ecuador, describe el momento de la siguiente manera:

Empezamos a organizarnos, tomamos contacto con la Coordinadora de Movimientos Sociales<sup>13</sup> y con la Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, con el propósito de conseguir la destitución de Mahuad. La situación era insostenible, la crisis económica nos afectaba a todos los ecuatorianos, especialmente a los más pobres, por eso decidimos botarle a Mahuad, pero necesitábamos tener el apoyo de los militares.<sup>14</sup>

Se decidió la interrupción del régimen democrático en una situación de crisis económica. En un ambiente político, no militar, fueron los líderes civiles los que decidieron “golpear las puertas de los cuarteles”, según Astudillo:

Buscamos un oficial que tuviera liderazgo al interior del Ejército, de una lista de nueve oficiales, tres generales y seis coroneles. Decidimos que Lu-

12 Cedatos. “Aprobación Presidentes del Ecuador. Calificación del desempeño de los presidentes del período democrático 1979-2011”. [http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?id=27](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?id=27)

13 La Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) es un espacio de amplia alianza de los movimientos sociales ecuatorianos del campo y la ciudad. Agrupa a más de ochenta organizaciones nacionales, 250 provinciales y tres mil organizaciones locales y sectoriales que representan a la mayor parte del pueblo organizado ecuatoriano: afiliados al Seguro Social Campesino, organizaciones barriales, de derechos humanos, ambientalistas, de mujeres, trabajadores y trabajadoras del sector público, comerciantes minoristas, colegios de profesionales, pequeños empresarios, artesanos, maestros y maestras, artistas, asociaciones de jóvenes y comunidades eclesiales de base.

14 Enrique Astudillo (presidente de la Asociación de Comerciantes Minoristas del Ecuador, dirigente de la Coordinadora de Movimientos Sociales), entrevistado por el autor, 10 de septiembre de 2012 en FLACSO, Quito.

cio era el hombre, designamos a la secretaria de la Coordinadora para que sea quien tome contacto con el coronel Gutiérrez y le proponga que lidere este movimiento patriótico.<sup>15</sup>

El coronel Gutiérrez, un distinguido oficial del Ejército ecuatoriano, aceptó la propuesta y empezó a tomar contacto con sus compañeros y amigos, especialmente con aquellos que dirigían los institutos militares o comandaban unidades del Ejército y ejercían liderazgo en los institutos y en las unidades militares.<sup>16</sup> También tomó contacto con oficiales de la Policía a través de su cuñado, el coronel Napoleón Villa, oficial de esa institución. Los contactos y la planificación de la acción que desestabilizaría una vez más a la democracia ecuatoriana se dieron entre noviembre y diciembre. En las reuniones con los oficiales del Ejército participaban los dirigentes de la CMS y la Conaie.

Según los autores de este momento histórico, se formó lo que llamaron “una alianza militar indígena” como la única fuerza capaz de derrocar al presidente Mahuad. Fue así que, en los acontecimientos que se desarrollaron el 21 de enero de 2000,<sup>17</sup> la presencia de varios oficiales del Ejército<sup>18</sup> en la sede del Congreso Nacional, en donde se dieron las más importantes acciones, fue superada en número por la de miembros de la CMS y de la Conaie. Estas personas, expresándose como sociedad pretoriana, formaban una alianza para derrocar al poder constituido. Cuando los participantes

15 Enrique Astudillo (presidente de la Asociación de Comerciantes Minoristas del Ecuador, dirigente de la Coordinadora de Movimientos Sociales), entrevistado por el autor, 10 de septiembre de 2012 en FLACSO, Quito.

16 El 18 de noviembre de 1999, mientras me desempeñaba como subdirector de la Academia de Guerra del Ejército (AGE), fui invitado, junto al coronel Fausto Cobo, por un coronel en retiro, compañero en FLACSO Ecuador, en donde cursábamos la maestría en Ciencia Política, a una cena en un hotel de Quito. En ella participó, sin que se nos anticipara, el coronel Gutiérrez. Durante la cena, propuso a quienes dirigíamos el instituto militar realizar una acción para derrocar a Mahuad. Obviamente, no encontré respuesta. El 9 de enero de 2000, viajé en misión diplomática a los Estados Unidos. Allá me enteré de que Cobo participó con Gutiérrez en el derrocamiento de Mahuad.

17 Para más detalles de esta participación de militares e indígenas, ver Ciriza 2000, Lascano 2001, Mendoza 2001 y Jaramillo-Jassir 2007.

18 Me refiero solo a oficiales, porque no hubo la presencia de ninguna unidad militar durante el movimiento. Quienes estuvieron en la sede del Congreso fueron los alumnos de dos institutos militares: los de la AGE (mayores y tenientes coroneles) y los de la Universidad Politécnica del Ejército (capitanes y tenientes).

en el intento de golpe de Estado se dirigían hacia la sede del gobierno, en las calles de Quito eran aclamados por gran cantidad de personas que aplaudían el paso de militares e indígenas que marchaban juntos hacia la toma ilegítima del poder. Fue la expresión de una sociedad pretoriana estructurada sobre la base de los movimientos sociales e indígenas.

#### *Definición de la política de seguridad y defensa<sup>19</sup>*

Durante el Gobierno de Mahuad no existió política de seguridad y defensa. Un acontecimiento importante para la sociedad ecuatoriana en estas áreas se dio durante este Gobierno: la firma del acuerdo de paz definitiva entre Ecuador y Perú. En dicho acuerdo, la situación territorial se mantuvo en el *statu quo* que generaron los conflictos bélicos en 1981 y 1985. Ecuador recibió como “compensación territorial” un kilómetro cuadrado en Tiwinza, territorio que fue la causa del conflicto de 1995 y entregado en ese acuerdo al Perú. Así mismo, se permitió la libre navegación de Ecuador en el río Amazonas con la instalación de dos puertos “soberanos” en Piguayal y Salameriza.<sup>20</sup> La firma del acuerdo provocó, por un lado, desasosiego en los miembros de las Fuerzas Armadas que se vieron victoriosas en la guerra no declarada de 1995 y, por otro, el rechazo a la decisión del Gobierno de Mahuad y a su actitud frente a la institución militar.

Cuando las protestas sociales se dieron en el país como reacción popular al feriado bancario y a la crisis económica, las Fuerzas Armadas fueron utilizadas para reprimirlas sin que se expidiera el decreto de emergencia, constitucionalmente necesario para emplearlas. En Latacunga, ciudad serrana ubicada en el centro del país, una marcha indígena fue reprimida con violencia por los militares y hubo un muerto y varios heridos. Esto generó reacciones en el pueblo, pero también al interior del Ejército: varios oficiales de la Academia de Guerra del Ejército le reclamaron al ministro de

<sup>19</sup> Esta y las secciones que le siguen se basan en los elementos introducidos en el capítulo 2, “Tabla 2.3. Elementos de análisis de la consolidación democrática”.

<sup>20</sup> Estos puertos no han sido construidos aún por Ecuador, por lo que esta parte del acuerdo no se ha cumplido.

Defensa por el empleo militar para reprimir al pueblo, recordándole que “el Ejército ecuatoriano no tiene vocación de represor y se debe al pueblo ecuatoriano”.<sup>21</sup>

#### *Supremacía del poder civil y dirección y control democrático de las Fuerzas Armadas*

El Gobierno de Jamil Mahuad designó al ministro de Defensa y al mando militar bajo las normas constitucionales y legales establecidas. De acuerdo con ellas, el ministro de Defensa debió ser un oficial general de las Fuerzas Armadas en servicio pasivo. Fue designado el general José Gallardo Román, un oficial de prestigio al interior de las Fuerzas Armadas y en el ambiente civil. Además, había sido ministro de Defensa en un Gobierno anterior, el de Sixto Durán Ballén, y como tal le tocó administrar políticamente la defensa nacional en el conflicto armado de 1995. La capacidad, el prestigio y la experiencia previa en el Ministerio de Defensa permitieron a Gallardo ejercer tal liderazgo en las Fuerzas Armadas que no fue necesario considerar las decisiones políticas del Presidente de la República para ejercer con total autonomía el control de la institución y dictar la política de defensa.

Como jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en estricto orden de antigüedad, fue designado el general Carlos Mendoza Poveda, oficial del Ejército, caracterizado por su vocación democrática, fina personalidad y su don de gentes. Mendoza basaba sus decisiones constantemente en las recomendaciones enviadas por los directores de los institutos militares designados por él, el coronel Fausto Cobo, director de la Academia de Guerra del Ejército, y el coronel Gustavo Lalama, director de la Escuela de Perfeccionamiento. Los dos coroneles se convirtieron en miembros de un estado mayor personal de Mendoza, lo que molestó seriamente a oficiales superiores en jerarquía, especialmente a los de la promoción anterior. Como comandante general del Ejército fue designado, de acuerdo con su

<sup>21</sup> En reunión con el ministro de Defensa en ese instituto militar, varios oficiales directivos, profesores y alumnos nos pronunciamos en ese sentido.

jerarquía, el general Telmo Sandoval, amigo del Presidente. En las otras fuerzas se respetó también la designación legal de los mandos.

La relación de los mandos militares con el Gobierno se dio por medio del ministro de Defensa. Gallardo llegó a discrepar con ellos, y generó una situación de malestar que nunca fue superada, especialmente porque el comandante del Ejército tenía un canal directo con el Presidente y en muchas ocasiones obviaba la cadena de mando pasando por alto al ministro. Si bien es cierto que la subordinación política de las Fuerzas Armadas al Poder Ejecutivo debe darse a través del ministro de Defensa “civil”, la condición de Gallardo como militar en servicio pasivo con gran ascendencia impidió que el mando político de la institución sea ejercido por el Presidente. Al contrario, el ministro de Defensa mantuvo el mando total sobre las Fuerzas Armadas.

Se produjo el descontento popular por la crisis bancaria. El dueño del Banco del Progreso, el economista Fernando Aspiazu Seminario, según varios medios, habría contribuido con tres millones de dólares para la campaña de Mahuad. Fue inculcado por la Fiscalía por peculado al no haber entregado al fisco la retención de impuestos recaudados y se emitió la orden de prisión provisional en su contra. El ministro de Defensa se encargó de hacerla efectiva y Aspiazu fue detenido por elementos de las Fuerzas Armadas que cumplían la orden de Gallardo, haciendo efectiva la disposición de la Fiscalía. Según un analista, el banquero “fue detenido más por obra de las Fuerzas Armadas, que por la decisión gubernamental” (Paz y Miño 2000, en línea). Esta actitud demostró que Mahuad no ejercía el mando político sobre el poder militar, representado en ese entonces por el general Gallardo, ministro de Defensa.

La matriz sociopolítica de Mahuad no fue manejada en favor de las grandes mayorías, sino en favor de los grupos económicos que contribuyeron con su campaña, a quienes pretendió favorecer con el feriado bancario decretado para impedir el retiro de capitales. El Gobierno utilizó las Fuerzas Armadas para emprender acciones de represión en contra de la creciente expresión popular de rechazo a las acciones gubernamentales que contagiaba al ambiente militar. Esto provocó malestar en las Fuerzas Armadas cuyos miembros pidieron rectificaciones en el manejo de la polí-

tica económica del país. Pero no se produjo ninguna enmienda gubernamental, “de manera que el malestar en la institución armada también fue creciendo” (Paz y Miño 2000, en línea).

#### *Alternativas a procesos democráticos*

La CMS y la Conaie, materializando una sociedad pretoriana, decidieron la salida de Mahuad de la Presidencia de la República y buscaron como alternativa a este proceso democrático la instalación en el poder de una Junta de Salvación Nacional (JSN). Se conformó por un militar, un líder indígena y un político. Es así que oficiales de la Academia de Guerra, de la Escuela de Perfeccionamiento y de la ESPE tomaron el Congreso el 21 de enero del año 2000. Acto seguido, se anunció la toma del poder por la junta conformada por el coronel Lucio Gutiérrez, el presidente de la Conaie, Antonio Vargas, y el expresidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano. Gutiérrez designó como el nuevo mando militar a coroneles compañeros de Cobo, lo que provocó un sisma dentro de las Fuerzas Armadas.

Al realizarse la toma del Congreso, la JSN desconoció al Poder Legislativo como desconoció al Poder Judicial, y se materializó el “golpe de Estado”. Sus tres miembros decidieron permanecer en el Congreso hasta recibir el apoyo de las unidades militares. Pero esto no se produjo, salvo en el caso de la III División del Ejército, en la cual coroneles afectos a Cobo desconocieron y detuvieron al comandante de la unidad militar. Mientras tanto, el general Carlos Mendoza, jefe del Comando Conjunto y encargado del Ministerio de Defensa, mantenía el apoyo de la mayoría de las unidades en favor del sistema democrático. No obstante, “el propio alto mando de las Fuerzas Armadas había retirado su apoyo a Mahuad y en una cadena de televisión solicitaron la renuncia del Presidente” (Paz y Miño 2000, en línea). Una vez más, un Presidente Constitucional se mantiene en el ejercicio de su cargo hasta el momento en que las Fuerzas Armadas le retiran su apoyo.

Luego de los acontecimientos descritos, la JSN, los oficiales que participaron en el golpe de Estado, los miembros de las CMS y de la Conaie y

algunos cientos de ciudadanos marcharon hacia el Palacio de Carondelet, sede del Gobierno. Allí estaba el mando militar en pleno, mando que ya fue desconocido por la JSN. Sin embargo, se realizaron diálogos entre los golpistas y el mando militar desconocido. Entre otras cosas, el acuerdo fundamental al que llegaron fue que el general Carlos Mendoza reemplazaría al coronel Gutiérrez en la Junta de Salvación Nacional para superar el sisma provocado en las Fuerzas Armadas. Una vez establecido este acuerdo, Mendoza renunció a formar parte de la Junta y el control de la situación fue asumida por el mando militar de Mahuad. Anunció la sucesión constitucional como solución a la crisis, información que fue comunicada al vicepresidente Noboa, quien se encontraba en Guayaquil. A las primeras horas del día siguiente, viajó a Quito a la sede del Ministerio de Defensa, en donde se posesionó como Presidente de la República.

Paz y Miño relata este acontecimiento de la siguiente manera:

A la mañana siguiente, sábado 22, a eso de las 7 o 7:30 de la mañana, buena parte de los ecuatorianos se enteraban que ya no había triunvirato y veían, a través de la cadena de televisión, que el vicepresidente Gustavo Noboa firmaba el primer decreto asumiendo la Presidencia de la República y lo hacía ante la superioridad militar, en el edificio del Ministerio de Defensa (2000, en línea).

En una democracia consolidada resulta difícil entender la posesión de un presidente de la república en la sede del Ministerio de Defensa y ante el alto mando militar. Por esto no se considera este momento de la democracia ecuatoriana como un acto en “una democracia imperfecta”. Al contrario, fue una situación característica de una democracia no consolidada en la que un grupo de militares, incentivados por organizaciones y líderes políticos, intentó romper el régimen democrático. Se dio en una etapa de profunda inestabilidad en la que las Fuerzas Armadas decidieron cuándo continuaba o no la vigencia del régimen democrático y cuándo continuaba o cesaba un Gobierno elegido legítimamente.

### La rebelión de los forajidos y la destitución de Gutiérrez

Aún en la cárcel militar en la que se encontraba detenido el coronel Gutiérrez por su participación en el intento de golpe de Estado acontecido el 21 de enero de 2000, se empezó a diseñar la estructura de un partido político que le permitiera participar en elecciones, ganarlas y asumir el poder democráticamente. Así lo describe el expresidente Gutiérrez:

Los lineamientos generales de la ideología los di yo. Necesitábamos crear un partido político de centro izquierda que atienda a las necesidades ideológicas del pueblo ecuatoriano y enfrente a la corrupción de los políticos de siempre y del poder económico. Para esto era necesario ganar la elecciones y llegar al poder.<sup>22</sup>

Constituido el partido político Sociedad Patriótica 21 de Enero, se proclamó la candidatura del coronel Gutiérrez para la presidencia de la república y del doctor Alfredo Palacio para la vicepresidencia. En elecciones de segunda vuelta, llevadas a cabo el 24 de noviembre de 2002, Gutiérrez derrotó a Álvaro Noboa por un margen superior al diez por ciento de los votos. Según el analista Torre,

Su triunfo se explica, en parte, por sus alianzas con la izquierda ecuatoriana y el movimiento indígena. Pero también por la buena acogida de su retórica de la antipolítica y la imagen de los militares como gente del pueblo que no se vende a intereses antinacionales (2008, 202).

Se posesionó como el séptimo presidente de la tercera ola democrática en Ecuador el 15 de enero de 2003, ante el Congreso Nacional. La legislatura estaba conformada, en su mayoría, por los partidos de oposición: “SP alcanzó únicamente cinco diputados de un total de cien, por lo que no tuvo más opción que buscar el apoyo de los llamados legisladores independientes, incurriendo en escándalos con la compra de votos” (Torre 2008, 202).

<sup>22</sup> Lucio Gutiérrez (coronel, expresidente del Ecuador), entrevistado vía telefónica por el autor, 26 de septiembre de 2012.

Fue designado ministro de Defensa el general en retiro Nelson Herrera siguiendo el mismo esquema anterior: nombrar a un oficial general de las Fuerzas Armadas para esta cartera de Estado. La designación del mando militar fue uno de los primeros problemas que Gutiérrez tuvo que superar. Al momento de su elección como presidente, la cúpula militar, es decir, todos los generales y almirantes, se conformaba de oficiales que habían sido desconocidos durante la revuelta liderada por Gutiérrez dos años antes. Como resultado, designó para el mando militar a oficiales que se encontraban en el último lugar de las ternas<sup>23</sup> legalmente presentadas. A pesar de esto, la situación se mantenía por lo que se fueron “descabezando ternas” hasta llegar a oficiales que, durante el 21 de enero, tenían el grado de coronel. Sin embargo, el mando militar fue conformado por generales y almirantes que durante toda la carrera militar de Gutiérrez habían sido superiores jerárquicos.

Luego de eliminar varias ternas, fue designado comandante del Ejército el general Luis Aguas. Una de sus primeras acciones de comando fue disponer la ejecución de una inusual ceremonia para jurar lealtad al Presidente de la República y asumir como tarea propia la participación de miembros activos de las Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército, en la administración pública. Las áreas estratégicas fueron administradas por oficiales en servicio activo y las aduanas fueron declaradas en emergencia y entregadas a la administración de los militares. Esto generó malestar al interior de la institución, especialmente en oficiales que no fueron considerados para la administración pública. La participación militar desprofesionalizó a las Fuerzas Armadas y produjo inconformidad dentro de ellas.

El nepotismo caracterizó al Gobierno de Gutiérrez. Su hermano, diputado oficialista, tenía una enorme injerencia. Sus hermanas ocuparon cargos públicos de primer nivel para los cuales no estaban preparadas; su cuñado manejaba áreas de la administración en las que, según sus opositores, se dio extrema corrupción; sus familiares cercanos y los de sus

23 La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas establece que el jefe del Comando Conjunto ha de seleccionarse de entre los tres oficiales de mayor antigüedad y los comandantes generales de fuerza, de entre los tres oficiales más antiguos dentro de cada fuerza, conformando por lo tanto las ternas para la designación.

colaboradores fueron favorecidos con cargos diplomáticos en el exterior. El nepotismo y la corrupción causaron indignación en la clase media y media alta de la sociedad. Este malestar, junto a la destitución de la Corte Suprema de Justicia y su reemplazo por una que el pueblo bautizó como la “pichi corte”, favorable al Gobierno y sobre todo al expresidente Bucaram al que permitió su retorno, causó la movilización de estos sectores sociales.

Las movilizaciones populares contra el Gobierno se iniciaron en Guayaquil cuando el alcalde del Partido Social Cristiano (PSC) de Guayaquil convocó a una manifestación. Asistieron, mayoritariamente, personas de estratos sociales superiores que pedían la autonomía provincial y que el Gobierno cambiase sus políticas (Torre 2008, 208). Esto fue el 26 de enero de 2005. Poco después, el 16 de febrero, una multitudinaria marcha convocada por el general Paco Moncayo, alcalde de Quito, pidió la salida de Gutiérrez. El 14 de abril, a los pocos días de haber retornado al país Bucaram desde su autoexilio, se ejecutó un paro general en la provincia de Pichincha en el que se enfrentaron Gobierno y oposición. “En esta disputa, algunos políticos de la oposición golpearon las puertas de los cuarteles y pidieron a las Fuerzas Armadas retirarle el apoyo a Gutiérrez” (207).

La situación se fue agravando cuando la protesta popular, incentivada por la radiodifusora La Luna que abrió sus micrófonos al pueblo para expresarse contra Gutiérrez, exacerbó la presencia de la sociedad pretoriana. El descontento creció desmesuradamente después de que Gutiérrez calificara de forajidos a un grupo de ciudadanos que protestaba frente a su domicilio. “Para el 20 de abril la situación, en palabras del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, era insostenible. Para evitar el derramamiento de sangre, retiraron su apoyo al presidente” (Torre 2008, 208). Pero para ese momento el Congreso ya había destituido a Gutiérrez por abandono del cargo, y se materializó así otro golpe legislativo. Al igual que en las destituciones de Bucaram y Mahuad, Gutiérrez dejó de ser Presidente de la República el momento en que las Fuerzas Armadas le retiraron el apoyo.

*Supremacía del poder civil, primer elemento de análisis*

En un Gobierno democrático en que el Presidente de la República es un político militar y en el que se pretende considerar a las Fuerzas Armadas como su “partido político”, difícilmente se puede subordinar la institución porque se confunden las líneas de mando. El mando político que ejerce el presidente debe estar canalizado por medio del ministro de Defensa. Pero cuando oficiales de las Fuerzas Armadas asumen roles en la administración pública, en los que tienen que reportarse directamente al gobernante, la relación de mando se distorsiona y la subordinación se torna difusa. Esto ocurre cuando “los militares actúan como si fuesen un partido político, por lo que se relacionan con los sectores pobres con la lógica asistencialista y clientelar de los partidos políticos” (Torre 2008, 219). En esta situación, no existe mando político sobre las Fuerzas Armadas ni subordinación de ellas al poder político; eso le sucedió a Gutiérrez.

Al estar dedicadas las Fuerzas Armadas a la participación político-administrativa, los mandos militares tuvieron un importante grado de autonomía en el ejercicio del mando. Los ascensos de oficiales al grado de general obedecieron a intereses personales de los miembros del consejo calificador y no al mandato de la ley y no se acataron disposiciones de los órganos constitucionales (Tribunal de Garantías Constitucionales). La designación de funciones en el exterior para los oficiales de las Fuerzas Armadas, como agregados militares o representantes ante organismos internacionales, obedeció solo al capricho de los comandantes generales sin que el ministro de Defensa, el presidente y menos el Congreso Nacional tuvieran ningún conocimiento.

La matriz sociopolítica, orientada a favorecer a familiares y seguidores, se enfrentó con la clase política del país, rompió con los partidos de izquierda y con el movimiento indígena. La alianza con estos actores, que apoyaron y colaboraron con el Gobierno de Gutiérrez, fue uno de los elementos para su triunfo electoral. Al interior de las Fuerzas Armadas se comentaba que el Presidente, siendo militar y utilizando la institución para alcanzar sus objetivos políticos, no atendió las necesidades de los uniformados, especialmente de incremento salarial. Además, su condición de

militar y hombre de clase media representó un factor que, al presentarse en la matriz sociopolítica, incentivó la revuelta. Carlos Torre describe así este factor:

Gutiérrez fue destituido en un contexto de recuperación económica en el que no se produjeron incrementos en los precios de los servicios básicos, no se congelaron los depósitos bancarios ni se vivió la angustia de la hiperinflación. Las protestas se debieron a valores morales, como la indignación por el retorno de Bucaram y la apropiación por parte de Gutiérrez y sus allegados de todas las dependencias estatales, a los que se sumaron valores estéticos clasistas y a veces racistas de sectores de clase media alta que vieron en Gutiérrez a un imitador de Bucaram que no tenía ni el abo-lengo, ni el color de la piel, ni las “buenas costumbres” necesarias para ser presidente (Torre 2008, 221).

*Alternativas a procesos democráticos*

Las mismas organizaciones políticas y sociales que convocaron al coronel Gutiérrez a que liderara el movimiento que depuso a Mahuad estuvieron presentes en la “Rebelión de los Forajidos” que lo derrocó. Fueron las clases políticas las que provocaron la revuelta popular y la caída de Gutiérrez. Si bien no todos buscaban una dictadura militar como alternativa democrática en el caso de Gutiérrez, sí aspiraban a un nuevo proceso electoral “porque las elecciones son su razón de existir” (Torre 2008, 222). La revuelta popular que derrocó a Gutiérrez dejó entrever la crisis de los partidos políticos. La gente se expresó en la calle con el grito de “Fuera todos”, exigiendo la salida de los diputados y de los miembros del sistema judicial. Era, una vez más, la voz de una sociedad pretoriana. “Parece claro, entonces, que la violencia expresada en Ciespal<sup>24</sup> estuvo guiada por una profunda indignación moral contra los políticos (‘que se vayan todos’)” (Hurtado 2005, 80), expresión de la sociedad pretoriana.

<sup>24</sup> El Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL) en Quito.

La sucesión presidencial, es decir, la designación del vicepresidente Palacio para que asumiera la Presidencia, fue aceptada por las Fuerzas Armadas pero tuvo resistencia en el movimiento popular. Se sumaron varios oficiales del Ejército que pugnaban por un Gobierno militar. Un coronel en uniforme se dirigió a la multitud en Ciespal, en donde se debatía la solución al conflicto, y proclamó la instauración de un Gobierno militar como solución a los problemas de gobernabilidad del país. Con la sucesión presidencial se truncó la intención de convocar nuevas elecciones o la de un Gobierno militar. Según Torre,

los políticos, si bien involucraron a las Fuerzas Armadas para que les solucionaran sus problemas de gobernabilidad, no buscaron entregar el poder a los militares porque las elecciones son su razón de existir. Es así que uno de los elementos que explican la durabilidad de la democracia, a la vez que su inestabilidad, son los flirteos de los políticos para echar al gobernante de turno de manera casi constitucional, con el objetivo de que se produzcan inmediatamente nuevas elecciones (Torre 2008, 222).

Luego de la dictadura militar, que gobernó hasta 1979, y tras lograr un proceso de transición ordenado y sin violencia, la democracia ecuatoriana sufrió los reveses descritos que la desestabilizaron y concluyeron con el derrocamiento de los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. Según Torre, “para la destitución se emplearon artimañas legales tales como la ‘incapacidad mental’ de Bucaram –sin pruebas psiquiátricas sobre su locura– o el abandono del poder de Mahuad y Gutiérrez, cuando estos seguían en el Palacio de Gobierno” (Torre 2008, 222). Esto nos permite colegir que los actores políticos buscaron la destitución presidencial con afanes personalistas porque no fue la imposición de un Gobierno militar lo que se pretendía sino “seguir con el ciclo de destituciones hechas con artimañas legales y nuevas elecciones” (Torre 2008, 215), es decir, mediante golpes legislativos.

Es cierto que la destitución de Bucaram y Mahuad se dio en medio de una severa crisis económica que podría ratificar la idea de Axel Hadenius: “las perspectivas favorables para la consolidación democrática se sitúan en una relación directamente proporcional al índice de desarrollo y al crecimiento de la economía” (1992, 6). Sin embargo, el derrocamiento de

Gutiérrez contradice esta afirmación ya que se produjo en condiciones de estabilidad económica. Como indicó Torre, la economía nacional estuvo en franca recuperación, no hubo alzas de precios ni problemas bancarios y tampoco hiperinflación (Torre 2008, 221).

Así, su derrocamiento obedeció a una crisis sociopolítica generada por intereses políticos o por la acción de la cúpula militar que no soportaba que un oficial en grado de coronel y jerárquicamente inferior a todos ellos sea el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Esta posición la compartían aquellos que motivaron el juramento de lealtad.

En Ecuador se debate hoy si la democracia está consolidada o si se ha dado un proceso de “desconsolidación”, entendiendo por tal “el resurgimiento de la insurrección y la intervención militar como modos de acción política importantes fuera de los canales institucionales de la democracia” (Peeler 2007, 23). Dichas intervenciones militares pueden ser por voluntad propia de las Fuerzas Armadas, motivadas por políticos u obligadas por las circunstancias. Rut Diamint, en una posición contraria a la de Peeler, afirma que “una democracia no puede pasar consolidándose por más de treinta años; lo que pasa allí [cuando hay acciones que atentan a la democracia]<sup>25</sup> es que la democracia es imperfecta”.<sup>26</sup>

La sublevación del general Frank Vargas, de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, puede considerarse una imperfección de la democracia que estaba consolidándose, pero las destituciones presidenciales por acción del Congreso y por decisión de las Fuerzas Armadas, de ninguna manera. Como afirma Torre, “Estas tres crisis políticas terminaron cuando las Fuerzas Armadas retiraron su apoyo a los presidentes electos y avalaron los actos del Congreso” (2008, 222). Según este autor, las destituciones mediante artimañas “de dudosa legalidad” por parte del Congreso fueron respaldadas por las Fuerzas Armadas. El analista concluye: “Pese a los altos costos para la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, estas continúan siendo los últimos jueces de la política” (198). Lo han hecho por conservar su tradición de

<sup>25</sup> La pregunta planteada a Diamint fue: ¿cómo puede estar consolidada una democracia cuando ha habido varios intentos de golpe de Estado y destituciones presidenciales cuestionadas?

<sup>26</sup> Rut Diamint (politóloga, profesora universitaria), entrevistada vía Skype por el autor, 12 de abril de 2013.



“ser parte del pueblo y evitar un baño de sangre”.<sup>27</sup> Esto solo puede suceder en una democracia que no está consolidada.

El proceso de consolidación de la democracia que sostiene el segundo grupo analizado asigna la responsabilidad a todos los actores políticos. Como resultado, se encuentra que la sociedad ecuatoriana, establecida como “sociedad pretoriana”, a decir de Huntington, busca la intervención de las Fuerzas Armadas como árbitros de las crisis de gobernabilidad y potenciales gobernantes. Según Janowitz, “creer que el Ejército no constituye un grupo de presión eficaz sobre los órganos del gobierno es cometer un error político” (1990, 89).

Así se manifestó el comportamiento de la sociedad en su conjunto, convertida en una sociedad pretoriana durante las tres destituciones presidenciales. “A través de los medios de comunicación, la radio, la televisión, los periódicos, la gente pedía a gritos prácticamente la actuación de los militares” (Dieterich 2000, 60). Esto significa que su aporte no representa el de una sociedad en una democracia consolidada.

Los hechos desestabilizadores indican que las Fuerzas Armadas siempre fueron consultadas y escuchadas en la solución de las crisis. En última instancia dieron su “visto bueno” para que se posesionaran los sucesores de los presidentes defenestrados. Quienes asumían la Presidencia de la República tuvieron que pedirles la autorización para ingresar a la sede del Gobierno y en uno de los casos un presidente se posesionó en el Ministerio de Defensa y juró ante el mando militar. Esto sucedió porque, además de no estar consolidada la democracia, en Ecuador “los políticos han involucrado a las Fuerzas Armadas en sus asuntos y las han llamado a ser el último intérprete de cómo se resolverían estas crisis” (Torre 2008, 220).

Si se somete la democracia ecuatoriana a la prueba de los dos recambios propuesta por Huntington, se dirá que está consolidada. El partido que ganó las elecciones en el momento de la transición, el CFP en alianza con la DP, entregó el poder al partido ganador de las siguientes elecciones, el PSC, y este a su vez al partido Izquierda Democrática (ID). Y no solo han existido dos recambios, sino que todos los partidos han entregado el poder

<sup>27</sup> José Gallardo (general en retiro, exministro de Defensa), entrevistado por el autor, 7 de mayo de 2013 en su domicilio, Quito.

al vencedor en las elecciones siguientes. No obstante, lo que ha sucedido es que no todos los presidentes electos han entregado el mandato porque tres de ellos han sido destituidos antes de terminar su periodo.

Siguiendo la primera línea de pensamiento analizada, la intervención militar ha estado presente en todas las crisis. Por lo tanto, según estos autores, la democracia ecuatoriana no estaría consolidada. El resultado es igual al aplicar las ideas de los autores de la segunda línea, quienes afirman que la consolidación depende de la actitud de todos los actores políticos, una condición que tampoco se presentaría en la democracia ecuatoriana. Sin embargo, se han hecho esfuerzos –pocos, pero se han hecho–, como la elaboración de la política de defensa, plasmada en el Libro Blanco, con el propósito de diseñar estrategias para ejercer control político sobre las Fuerzas Armadas y materializar la “consolidación hacia atrás” propuesta por Morlino. Esta iniciativa, que demandó un gran esfuerzo en todo sentido, no fue considerada más allá del Gobierno que la elaboró, el de Gustavo Noboa, sucesor de Mahuad.

La democracia ecuatoriana ha sufrido varios reveses que la han alejado de su proceso de consolidación. En el periodo comprendido entre 1997 y 2005, tres presidentes constitucionales fueron cesados, destituidos, derrocados o como se quiera calificar su salida anticipada. Esta es una prueba de que la democracia ecuatoriana no se encuentra consolidada. Si bien es cierto que las crisis fueron provocadas por actores políticos, en ellas intervinieron las Fuerzas Armadas, unas veces como jueces o dirimientes, otras como actores directos. En el periodo analizado, no solo en Ecuador, se produjeron acciones que desestabilizaron la democracia en Sudamérica. También sucedieron en Perú en 1996 y 2002, y en Venezuela en 2002. Pero fueron más los países que en este periodo tuvieron estabilidad y, por lo tanto, la tercera contraola no se presentó en este lapso.

## Capítulo 5

### **Etapas del proceso democrático en Uruguay: una transición conflictiva y una consolidación ejemplar**

La situación ecuatoriana que se acaba de analizar dista mucho de lo que pasó en Uruguay. El cambio del gobierno militar a la democracia fue largo y complejo, involucrando una consulta popular, una presidencia de transición, una serie de diálogos políticos entre las partes que, con el tiempo, llegaron a acuerdos. Pese a todas las dificultades, al fin y al cabo se logró instalar un régimen democrático estable.

#### **Primera etapa en la transición a la democracia: del golpe de Estado al plebiscito**

En los años setenta, el Estado venía combatiendo, sin éxito, una insurgencia marxista tenaz en Uruguay. Además, el Gobierno del presidente constitucional Jorge Pacheco Areco había enfrentado una grave crisis económica, política y social. En vista de estas duras circunstancias, su sucesor legítimamente designado en las urnas, el presidente Juan María Bordaberry, desconoció el estado de derecho y dio un golpe de Estado el 27 de junio de 1973. “Ese día el presidente Bordaberry, con el apoyo y el control de las Fuerzas Armadas, disolvió las cámaras parlamentarias, nombró un consejo de Estado y se convirtió en dictador” (Pernas 2013, 568).

Por fuertes desavenencias políticas y democráticas entre el Presidente y los mandos militares, el 12 de junio de 1976, las Fuerzas Armadas le retiraron “su confianza y apoyo al señor Juan María Bordaberry” (Caeta-

no y Rilla 1998, 57), destituyéndolo y reemplazándolo con quien fungía de vicepresidente de la dictadura, el doctor Alberto Demicheli. Una vez posesionado, la Junta de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas le exigieron que firmara el “Acta de Proscripción Política” de todos quienes ocuparon cargos de elección popular o habían sido candidatos en las elecciones de 1966 y 1971. Demicheli se negó y los generales le exigieron la renuncia. Fue designado por los militares como presidente de la República el doctor Aparicio Méndez. Atendió la propuesta militar y puso en marcha el “Cronograma Político” establecido por las Fuerzas Armadas para el retorno al estado de derecho. El propósito era “organizar una salida política, en que el poder real permaneciera en manos de las Fuerzas Armadas, en breves palabras: ‘irse pero quedarse’” (Sanguinetti 2012, 22). El cronograma de retorno al estado de derecho fue anunciado el 9 de agosto de ese año con los siguientes fechas: 1980, someter a plebiscito una nueva constitución; marzo de 1981, elecciones internas en los partidos políticos; 30 de noviembre de 1981, elecciones nacionales (Sanguinetti 2012).

La redacción del nuevo texto constitucional estuvo a cargo de la Comisión de Asuntos Políticos (Comaspo) de las Fuerzas Armadas. El primer borrador fue remitido al Presidente y no respondió. La Comaspo remitió a los comandantes el documento final, “Principios, bases y condiciones del nuevo texto constitucional”, y a la vez a la Presidencia de la República. El presidente Méndez “las devolvió con un conjunto de observaciones que indignó a los generales, proponía prorrogar todo el proceso siete años más” (Sanguinetti 2012, 34). Esta actitud provocó la ira de los generales, manifestada en el comentario hecho por el brigadier Jorge Borad en la Junta de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas: “Esta actitud del señor presidente es producto de su frustración como político y como profesional, sus observaciones son el producto del resentimiento que acumuló durante su vida” (34). El texto fue aprobado al día siguiente por el Consejo de Estado.

El plan establecido por la Comaspo tenía como elemento fundamental la “aprobación de un plebiscito constitucional que determinará la existencia de un candidato único” (Sanguinetti 2012, 37). El plan consistía en que los partidos políticos presentaran cuatro candidatos y las Fuerzas

Armadas escogieran a uno del cuarteto. El comandante en jefe del Ejército viajó a Washington a poner en consideración del Gobierno norteamericano el plan de retorno al estado de derecho.

Siguiendo con el cronograma establecido, se permitió la reunión de los dirigentes políticos de los partidos no proscritos para analizar el proceso de transición a la democracia. A partir de estas reuniones, el Partido Colorado y la mayoría de los partidos políticos reconocidos cuestionaron el texto constitucional que sería puesto a consideración de la ciudadanía, por lo que decidieron votar “no” en la consulta popular.

Las reformas del nuevo texto constitucional estuvieron listas el 24 de octubre de 1980 y fueron aprobadas por el Presidente de la República el 31 de ese mes, mediante el Acto Institucional No. 10. El texto constitucional contenía 239 artículos, con varios aspectos a favor del Gobierno militar que buscaba mantener el control del poder, “cuando era evidente que el poder era uno solo y estaba en los mandos militares” (Sanguinetti 2012, 43). De los aspectos de texto constitucional que tienen relación al deseo de mantener el poder, los siguientes son los más destacables:

- Creación del Consejo de Seguridad Nacional con mayoría militar.
- Predominio absoluto del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado.
- Facultad del Ejecutivo para pasar de un estado de subversión a un estado de sitio.
- Establecimiento de un Tribunal de Control Político.
- Restricción de derechos individuales.
- Nombramiento de un candidato único (Sanguinetti 2012, 44).

El 30 de noviembre de 1980 la campaña llegó a su fin. Había sido intensa, caracterizada por la estrategia del Gobierno de copar todos los medios de comunicación con su mensaje a favor del “sí”. No quedaba ningún espacio para los partidos políticos porque “no estaba autorizada ninguna publicidad del NO, por radio ni televisión” (Sanguinetti 2012, 53). Pero en las calles se discutía el tema con intensidad. La socióloga Brun al respecto señala:

Ya existían, obviamente en forma casi invisible y más que silenciosa, corrientes sociales que iban concientizándose, y haciendo patente el malestar. Aunque no había derecho a reunión ni a publicidad por el “no”, y la gente tenía mucho miedo de que si ganaba esta opción los militares tomaran represalias, el tema se hablaba.<sup>1</sup>

En el plebiscito por primera vez acudieron a las urnas 150 000 jóvenes que aportaron al triunfo del “no”. Los resultados del plebiscito se presentan en la tabla 5.1.

Los resultados desmintieron todas las encuestas y también el pronóstico del Gobierno militar. No obstante, fueron aceptados a pesar de ser una derrota política que le impedía la “legitimación del Gobierno en la urnas”. Además, los resultados exigieron una reprogramación en el cronograma y la elaboración de un nuevo plan de transición a la democracia: “La derrota en el plebiscito obligó a la institución armada a replantearse la situación y a elaborar un nuevo cronograma” (Sanguinetti 2012, 61). Fue así que, mediante un comunicado de prensa firmado por el presidente Méndez y los tres comandantes de las Fuerzas Armadas, se dejó sin efecto el plan de retorno elaborado en 1977.

Desde luego, el resultado plebiscitario provocó varias posiciones al respecto y generó una fragmentación al interior del mando militar. Sin em-

Tabla 5.1. Resultados del plebiscito en Uruguay, 1980

Alternativa	Total de votos	Porcentaje
No	945 176	57,2%
Sí	707 118	42,8%
Blancos	10 980	0,6%
Nulos	26 150	1,4%
Total	1 689 424	100%

Fuente: Sanguinetti 2012, 59.

<sup>1</sup> Silvina Brun (socióloga), entrevistada por el autor, 27 de julio de 2014 en el Instituto Militar de Estudios Superiores, Montevideo.

bargo, el acuerdo de realizar un nuevo cronograma se efectivizó y partió con tres actividades importantes conducidas por la Comaspo. La primera fue la reapertura del diálogo político en el que participaron los líderes de los partidos tradicionales. En segundo lugar, se canceló la proscripción a 117 líderes políticos, entre los que se contaba el expresidente Jorge Pacheco Areco. No obstante, quedaron proscritos veinte y seis dirigentes políticos, entre ellos, el general Líber Seregni, fundador del Frente Amplio, que continuaba preso y que fue declarado traidor a las Fuerzas Armadas por su postura ideológica. Entró en vigencia la cancelación de la proscripción el 26 de julio de 1981. La tercera actividad del nuevo cronograma fue la designación de un presidente que dirigiría el proceso de transición.

### La presidencia de transición y los diálogos políticos

La designación del presidente de transición provocó fuerte polémica al interior de la Junta de Generales y de las mesas de diálogo que se establecieron en la Comaspo. La controversia era sobre quién debía ser el presidente de transición, periodo que duraría desde el 1 de septiembre de 1981 hasta el 1 de marzo de 1985, día en que se entregaría el poder a quien resultase electo democráticamente. El meollo del asunto fue si esta persona debía ser civil o militar. Al interior de la Junta se votó con algunas perspicacias, decidiendo que el presidente de transición sería un militar. Fue designado a finales de julio de ese año el excomandante en jefe del Ejército que siempre tuvo pretensiones presidencialistas, el general Gregorio Álvarez, ya en retiro. Asumió el cargo el 1 de septiembre en el Palacio Legislativo, de acuerdo con el cronograma, “aunque era evidente que la Comaspo y la Junta de Generales no cederían para nada su rol conductor de la transición” (Sanguinetti 2012, 77).

Entre el espionaje a los partidos políticos y las clausuras de los diarios *La Democracia* y *Opinar*, surgieron los brotes autoritarios de Álvarez que entorpecieron el proceso de democratización que se había iniciado. Sin embargo, se citó a las posiciones políticas que representaron el “sí” y el “no” en el plebiscito para continuar con los diálogos que debían llevar a

las “elecciones internas”. En estas hubo varias restricciones, sobre todo, no fueron conversaciones abiertas, hecho que “aparecía desde el inicio como una dificultad” (Sanguinetti 2012, 83). Se aprobó la Ley de Partidos Políticos y su reglamento, se habilitaron solo tres partidos y siguieron proscritos los partidos de izquierda. Así se llegó al 28 de noviembre, día de las elecciones internas en las que resultó ganador el Partido Nacional, seguido por el Partido Colorado y la Unión Cívica.

La conducción económica llevó a una grave crisis. Una fuerte espiral inflacionaria obligó a la toma de medidas desesperadas, como una severa devaluación y la venta del oro, que no atenuaron en nada la situación y más bien provocaron una corrida de capitales. Como resultado, estalló “el desastre financiero de 1982”, lo que agravó la situación política para el Gobierno militar y aceleró el fin de la dictadura. Según un analista, “en términos económicos el año 1982 fue una catástrofe; políticamente, sin embargo, sin duda aceleró el final de la dictadura militar” (Finch 2005, 292).

El 13 de mayo de 1983 se iniciaron oficialmente “Los Diálogos del Parque Hotel”, llamados así por el lugar en donde se realizaron, con los representantes de las organizaciones políticas que no se encontraban proscritas. Participaron los partidos Blanco, Colorado y la Unión Cívica, pero siempre bajo la dirección de la Comaspo, cuya finalidad era establecer los mecanismos de transición hacia la democracia. Los diálogos no se llevaron a buen término porque los militares estaban obcecados con la idea de introducir reformas en la Constitución que fue puesta a consulta. Les interesaban especialmente reformas relacionadas con los conceptos de la doctrina de seguridad nacional. Estas incluían el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional y la declaración del estado de subversión y de estados de emergencia. A los políticos, en cambio, les interesaba eliminar la proscripción de todos los partidos políticos y de sus líderes y la autorización para realizar eventos políticos. Sin acuerdos entre militares y políticos, “Luego de siete sesiones, en la tarde del 5 de julio, se interrumpió el diálogo” (Sanguinetti 2012, 125).

Fracasó el diálogo político en el que los militares buscaban una transición de acuerdo con criterios fundamentados en la seguridad nacional y en la lucha antisubversiva. Pero ya la ciudadanía uruguaya vivía un ambiente

de fin de la dictadura. Motivaron la reacción popular tres incidentes: el secuestro, por parte de los militares, de la profesora Glenda Rondán, colaboradora del Partido Colorado, la prohibición de las actividades políticas y el negar el ingreso al país a Adolfo Pérez Esquivel, quien había recibido el Premio Nobel de la Paz. Varias personas fueron detenidas como resultado de la inconformidad. Todo esto provocó en Uruguay un largo y sonoro “caceroleo”<sup>2</sup> que se dio al caer la noche el 8 de agosto de 1983. El caceroleo, combinado con el apagón, fue una forma de expresión ciudadana muy efectiva de rechazo a la dictadura. Según Silvina Brun:

La ciudad entera quedaba a oscuras y el tronar del caceroleo durante varios minutos daba una sensación de empoderamiento eufórico a los uruguayos que somos tan poco violentos. Fue una forma sumamente pacífica, pero muy efectiva de decir: “Que se vayan”.<sup>3</sup>

Al finalizar los diálogos, la intransigencia de la dictadura llevó a que las Fuerzas Armadas presentaran como salida al embrollo la aprobación de la Constitución de manera tácita. Esto involucró un procedimiento en el cual la daba por aprobada solo con la participación de la ciudadanía en las elecciones primarias en las que se elegirían a los candidatos para las elecciones presidenciales y legislativas.

Un nuevo factor apareció en el proceso transicional: la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que, por primera vez durante el Gobierno de facto, denunciaba serias violaciones a los derechos humanos de opositores al Gobierno. Habían sido vulnerados especialmente partidos de izquierda entre los que se destacaban los “9 rehenes de la dictadura”,<sup>4</sup> dirigentes del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaro (MLN-T) y el general Liber Seregni del Frente Amplio.

<sup>2</sup> El “caceroleo” es el término que utilizan los uruguayos para denominar al ruido generado por el golpe de cacerolas, ollas y otros peroles de metal vacíos, en mano de personas que protestan en contra de algún acontecimiento.

<sup>3</sup> Silvina Brun (socióloga), entrevistada por el autor, 27 de julio de 2014 en el Instituto Militar de Estudios Superiores, Montevideo.

<sup>4</sup> Los dirigentes del MNL-T, Raúl Sendic, Henry Engler, Jorge Manera, Julio Marenales, José Mujica, Eleuterio Fernández, Mauricio Rosencof, Jorge Zabalza y Adolfo Wassen, detenidos desde 1973, fueron considerados rehenes de la dictadura.

El clima de represión se iba caldeando en el país, las negociaciones habían fracasado y la protesta popular se incrementaba. Los mandos militares concluyeron que, ante la irreversibilidad de la transición, era necesario y urgente que las Fuerzas Armadas encontraran un espacio en el espectro político desde el cual pudiesen competir o participar. Según Sanguinetti, “la idea no prosperó [...] en cualquier caso ella revelaba que psicológicamente se encontraban ya ubicados en el futuro de un gobierno democrático” (2012, 138). Esto quiere decir que, de alguna manera, hubo resignación a no intervenir o participar en política una vez que se diera la transición.

Para apaciguar el malestar político reinante en la ciudadanía, la Comisión Interpretativa del Acto Institucional No. 4 eliminó la proscripción de un grupo importante de líderes políticos.<sup>5</sup> No obstante, excluían a los que fueron juzgados por la justicia militar, entre ellos, a Wilson Ferreira Aldunate, que se encontraba asilado, y a Líber Seregni, preso. Sin embargo, la dirigencia política de los tres partidos legalmente reconocidos y habilitados por la dictadura seguía trabajando y, en un acto autorizado por el jefe de la Policía de Montevideo y realizado en el Obelisco, se concentraron cerca de 500 000 personas. Los hombres y las mujeres allí reunidos se expresaron en contra de la dictadura y por “su decisión irrevocable de volver a ejercer su derecho al sufragio el último domingo de noviembre de 1984” (Sanguinetti 2012, 147). El acto tuvo una dura respuesta del presidente Álvarez, especialmente en contra de los partidos de izquierda aglutinados en el Frente Amplio; no obstante, marcó un antes y un después: se sintió el poder del pueblo en las calles.

Ante la actitud del Gobierno, los partidos políticos realizaron sus convenciones. En estos eventos, uno de los aspectos más importantes fue la propuesta de una Ley de Amnistía para todos los presos políticos y a la vez el rechazo de las “provocaciones” a los partidos que hacía Álvarez con

<sup>5</sup> Mediante el Acto Institucional No. 4, emitido el 1 de septiembre de 1976, se les prohibió por el término de quince años el ejercicio de todas las actividades de carácter político a: 1) todos los candidatos a cargos electivos que integraron las listas para las elecciones de 1966 y 1971 de los partidos o grupos políticos marxistas y promarxistas, declarados ilegales, 2) aquellos quienes fueron procesados por delito de lesa nación, y 3) a quienes fueron procesados por delitos contra la administración pública cometidos durante el ejercicio de sus cargos políticos.

la finalidad de conseguir la designación de un candidato único a la Presidencia de la República. Además, la convención del Partido Nacional exigía eliminar la proscripción de Wilson Ferreira Aldunate, quien ya había sido designado candidato presidencial por el Partido Blanco.

La actitud represiva de los militares no cesó. Se impuso la censura previa a la prensa que consistía en revisar cinco ejemplares de los diarios una vez impresos antes de permitir que circularan. El Estado Mayor Conjunto (Esmaco) dio la autorización y también dispuso la clausura de varios medios y de la emisora radial CX30 por haber transmitido las convenciones de los partidos políticos. Además, el Gobierno hizo pública la resolución que prohibía que Wilson Ferreira fuera candidato a la Presidencia. Los tres partidos habilitados condenaron la censura de prensa, a lo que la Junta de Oficiales Generales respondió que “no se modificaría su actitud mientras se mantuviera el clima de hostigamiento hacia las Fuerza Armadas” (Sanguinetti 2012, 155).

A inicios de 1984 el ambiente político social no tuvo variación. Las protestas en contra de la dictadura fueron severamente reprimidas, la persecución a los medios y su censura era cotidiana y la búsqueda de la forma para mantenerse cerca del poder en el régimen democrático era incesante. Las Fuerzas Armadas creían que “el retorno a la democracia requería de una presencia militar muy cercana” (Sanguinetti 2012, 158). Incluso se rumoraba muy fuertemente en todo ambiente la prolongación en el poder de los militares. Dicha posibilidad obligó a los tres partidos políticos a pronunciarse a favor del proceso de transición, insistiendo en el compromiso de honor de las Fuerzas Armadas.

El proceso de transición, con todo lo analizado, se iba tornando cada vez más conflictivo. Los rumores de una prolongación de la transición se intensificaban cuando se denunció la existencia de un plan que contemplaba que las elecciones de noviembre se limitarían a elegir a las autoridades de los departamentos y a los legisladores, lo que significaba una extensión del poder de facto. Según la denuncia, los militares se quedarían en el poder hasta 1987, año en que no habría ninguna proscripción. Además, según el plan de los militares, existía una propuesta blanca en el sentido de que en noviembre se llevarían a efecto elecciones legislativas que darían paso a una

elección presidencial indirecta. A este supuesto plan lo empezaron a llamar una transición a la brasilera, pues en Brasil, la dictadura convivió con las gobernaciones estatales, las prefecturas municipales y los legisladores federales electos. Los partidos políticos exigieron la realización del cronograma como estaba previsto y, al no encontrar respuesta, rompieron el diálogo el 29 de marzo de 1984.

El Gobierno liberó al general Líber Seregni y al ingeniero José Luis Massera. Esto podría haberse interpretado como una señal, por parte de los militares, de su voluntad para avanzar con el diálogo si no hubiera continuado la represión. Dos periódicos, el diario *La Prensa*, de Salto, y *Cinco Días* fueron clausurados. El 14 de abril se disolvió con violencia una manifestación de las madres de los presos políticos y el 15 apareció muerto en el cuartel militar en donde se encontraba detenido el doctor Vladimir Roslik, militante del Partido Comunista. La prensa reaccionó ante este crimen y, gracias a sus investigaciones, fueron procesados ante la justicia militar el comandante y el segundo comandante de la unidad militar responsable por “homicidio ultraintencional e irregularidades en el servicio” (Sanguinetti 2012, 172). Uno de los mensajes contradictorios del Gobierno, que dio señales de esperanza, fue el traslado de los “Rehenes de la Dictadura” a la cárcel de Libertad.<sup>6</sup>

El 16 de junio y desde Buenos Aires, donde se había exiliado, Wilson Ferreira Aldunate retornó a Uruguay. Cruzó el Río de la Plata acompañado por unas 450 personas, pero antes de llegar al puerto de Montevideo, el buque en que viajaban fue abordado por las autoridades navales y fue obligado a desviarse a Punta del Este, en donde el político del Partido Blanco fue detenido. Las protestas nacionales e internacionales no se hicieron esperar; inclusive el 27 de junio se llevó a cabo un paro cívico que fue declarado ilegal por el Gobierno. Sin embargo, esta situación permitió que se realizara una prenegociación con los partidos políticos, por su propia iniciativa y a través de sus representaciones. En estas conversaciones buscaban acuerdos porque pendía la amenaza de todos los generales de que, sin acuerdo sobre las reformas constitucionales, no existiría transición.

<sup>6</sup> Los rehenes rotaban en grupos de tres por diferentes unidades militares del país; su traslado al penal de la ciudad de Libertad fue considerada una señal de apertura.

El 6 de julio en el Esmaco, y al año de haberse suspendido los diálogos, se reunieron los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas con representantes de cuatro agrupaciones políticas: el Partido Colorado, el Partido Nacional, la Unión Cívica y, a pesar de estar inhabilitado, el Frente Amplio. Los representantes entregaron un documento que se había elaborado en la reunión previa. Se dejó en claro que esa reunión no era parte de las negociaciones, que ellas se llevarían una vez que tuvieran un acuerdo sobre cinco puntos:

1. legalización del Frente Amplio
2. liberación de los presos políticos
3. vigencia de la libertad de prensa
4. derogación de los Actos Institucionales 4 y 7
5. derogación del decreto que prohibía actividades políticas (Sanguinetti 2012, 200).

Durante los días 17, 23 y 26 de julio, tuvieron lugar otras sesiones de la prenegociación en las que se anunciaron decisiones importantes del Gobierno, como la legalización de los partidos Democracia Cristiana y Socialista, lo que de alguna manera habilitaba al Frente Amplio. En la última reunión de prenegociación, el comandante en jefe de la Armada invitó a los representantes de los partidos políticos a iniciar las negociaciones finales en el Club Naval, propuesta que de buena gana fue aceptada por todos los participantes.

### El Pacto del Club Naval

En el comedor del Club Naval en Carrasco, se realizaron las negociaciones finales relacionadas con la transición para llegar a los acuerdos entre los mandos de las Fuerzas Armadas y los líderes de los partidos políticos. Durante la primera de cuatro sesiones, que tuvo lugar el 31 de julio de 1984, se tomaron los acuerdos más importantes para el retorno a la democracia. Participaron en las reuniones los tres comandantes en jefe de las Fuerzas

Armadas: el general Hugo Medina por el Ejército, el almirante Rodolfo Invidio por la Marina y el brigadier Manuel Boadas por la Fuerza Aérea; actuó como secretario el general Pedro Gonnet. Por el Partido Colorado participaron José María Sanguinetti, Enrique Tarigo y José Luis Batlle; por el Frente Amplio, José Pedro Cardoso y Juan Young; por la Unión Cívica, Juan Vicente Chiarino y Humberto Ciganda (Sanguinetti 2012, 208); el Partido Nacional no participó en las negociaciones. A continuación se presentan los puntos acordados.

1. Ratificación de las elecciones para el 25 de noviembre próximo y a partir del primero de marzo de 1985 vigencia plena de la Constitución de 1967.
2. Todas las disposiciones acordadas se incluirían en un Acto Institucional, de naturaleza transitoria.
3. La futura Asamblea General, que tendría también carácter constituyente, consideraría un proyecto de ley constitucional a plebiscitarse en noviembre de 1985. Tomaría en cuenta las normas transitorias para aceptarlas, modificarlas o aun desecharlas.
4. La Justicia Militar regiría exclusivamente para militares y en tiempo de guerra. Solamente cuando pudieran existir circunstancias configurativas del *estado de insurrección*, el Poder Ejecutivo tendría facultades para proponer al Parlamento la adopción de medidas excepcionales que otorgarían competencia a la jurisdicción militar en delitos de *lesa nación*. En todo caso, era el Parlamento quien decidiría sobre la cuestión.
5. El Consejo de Seguridad Nacional sería solo un órgano asesor y su convocatoria, potestad exclusiva del presidente de la república. Su integración era de mayoría civil (presidente, vicepresidente y ministros de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores, más los tres comandantes en jefe). Brindaría asesoramiento de forma exclusiva en materias expresamente determinadas, referidas a la soberanía y el orden público, descartando así el amplísimo concepto de seguridad nacional que se había incluido en anteriores formulaciones.
6. Los nombramientos de comandantes y los ascensos de generales se realizarían por el Poder Ejecutivo. En la primera elección de comandantes

a cumplirse se elegiría de entre los tres oficiales generales más antiguos en cada fuerza; en los generales, uno de los dos propuestos para cada vacante y siempre con venia del Senado. Esta última disposición regiría solo para el primer año.

7. Se estableció como innovación el recurso de amparo para protección de los derechos y libertades reconocidos (Sanguinetti 2012, 208-209, énfasis en el original).

También se trató sobre el futuro del alto mando militar del momento; sin embargo, no se llegó a una decisión por cuanto la designación correspondería al presidente electo el 25 de noviembre.

En el Pacto del Club Naval no se trataron las cuestiones de los presos políticos y menos de los tupamaros por ser temas, sobre todo este último, que podían poner en serias dificultades las sesiones de diálogo para la transición. “Si los políticos hubieran expresado que su primer paso sería una amnistía a los tupamaros se terminaba el diálogo” (Sanguinetti 2012, 210). Ni se había pensado en una amnistía a los militares, ya que ellos estaban convencidos de que actuaron cumpliendo su deber y por la seguridad de la patria. Según el expresidente Sanguinetti, “la mayoría de los militares estimaba que ellos habían actuado en su tiempo bajo los códigos de guerra y no se sentían necesitados de una amnistía especial”.<sup>7</sup> Cuando terminó la firma del acuerdo entre políticos y militares, el comandante en jefe del Ejército, general Hugo Medina, se expresó al respecto de la siguiente manera:

Las FFAA no van a aceptar manoseos ni cosa que se parezca. Las FFAA están dispuestas a aceptar justicia hecha sobre elementos que integren sus cuadros y que se hayan manifestado como deshonestos, que hayan actuado por cuenta propia. Pero los que han actuado en cumplimiento de órdenes y consignas de sus superiores, esos van a merecer nuestro más amplio respaldo (Maistegui 2008, 39).

Las expresiones del comandante en jefe del Ejército fueron claras: los miembros de las Fuerzas Armadas que combatieron a la “subversión” lo

<sup>7</sup> Julio Sanguinetti (expresidente de Uruguay, 1985), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en su domicilio, Montevideo.



habían hecho cumpliendo órdenes y consignas; por lo tanto tendrían el más amplio respaldo de los mandos militares. Si por este convencimiento en el Pacto del Club Naval no se abordó una amnistía para los militares, se puede inferir que el tema quedó saldado para los mandos militares o que podría haber una intervención si se realizaran “manoseos” que las Fuerzas Armadas no aceptarían.

Luego del Pacto del Club Naval, los partidos políticos no perdieron tiempo y llamaron inmediatamente a convenciones nacionales en las que se ratificarían o rectificarían las candidaturas de los binomios presidenciales que los representarían en las elecciones presidenciales. Se oficializaron las siguientes candidaturas: para el Partido Colorado, Julio María Sanguinetti-Enrique Tarigo; para el Partido Nacional, Alberto Zumarán-Gonzalo Aguirre; para el Frente Amplio, Juan Young-Alba Roballo; y, para la Unión Cívica, Vicente Chiarino-Federico Slinger.

La campaña se inició en el mes de agosto con el cuestionamiento permanente del Partido Nacional al Pacto del Club Naval, con la denuncia del pacto entre Sanguinetti y Medina, y con la propuesta de un provisorio.<sup>8</sup>

### Segunda etapa: inauguración democrática o instalación e inicio del régimen democrático

El 25 de noviembre las elecciones se llevaron a cabo de acuerdo a lo establecido en el primer punto del Pacto del Club Naval. Participaron los tres partidos reconocidos y el Frente Amplio que agrupaba a los partidos de izquierda. Contrariamente a lo pronosticado por todas las encuestas, triunfó el Partido Colorado con los resultados indicados en la tabla 5.2.

<sup>8</sup> Se llamó provisorio a la propuesta presentada por el Partido Nacional que consistía en que las elecciones del 25 de noviembre de 1984 serían provisionales, y las definitivas se efectuarían un año después, sin proscripciones para ningún político, en clara alusión a Wilson Ferreira.

Tabla 5.2. Resultados electorales: Uruguay, noviembre 1984

Partido	No. de votos	Porcentaje
Colorado	777 701	40,2%
Nacional	660 767	35,5%
Frente Amplio	401 104	21,3%
Unión Cívica	46 241	2,5%

Fuente: Sanguinetti 2012, 240.

Con estos resultados, Uruguay salía de una horrenda dictadura. Se proclamó a Julio María Sanguinetti presidente de la República y a Enrique Tarigo vicepresidente y ellos dieron inicio al régimen democrático. En la Legislatura, la Presidencia fue para Jorge Batlle Ibáñez, primero de la lista de senadores del partido ganador, quien tomó posesión, de acuerdo con la Constitución, el 15 de febrero.

Ese día ocurrió un hecho importante. De acuerdo con la tradición, el presidente de la Legislatura debía pasar revista de tropas al Batallón Florida, escolta de esa función del Estado. Se dudó en hacerlo pero al final se cumplió con la ceremonia, lo que fue interpretado como la subordinación militar al poder político legítimamente constituido y porque “no resultaba aceptable ningún desaire al honor militar” (Sanguinetti 2012, 257). El respeto a las instituciones empezaba a considerarse, una condición fundamental para la consecución exitosa de la democracia.

### Primeras acciones de la inauguración democrática

Julio María Sanguinetti, presidente electo, en su mensaje de Año Nuevo al pueblo uruguayo expresó: “1985 será el año de la reconciliación como 1984 fue el año de la liberación” (2012, 250). Con este mensaje se incluía un nuevo elemento en el proceso democrático que iniciaba con su segunda fase: la reconciliación como condición para el desarrollo democrático. El Presidente también expresó su deseo de una amnistía para todos los pre-

sos políticos, con una distinción entre quienes habían cometido delitos de sangre y quienes no y, como condición para la amnistía para quienes fueron parte de los grupos armados, “descartar para siempre la insania de la revolución armada” (251).

Otro paso importante en la inauguración democrática, dado antes de la posesión del presidente, fue la visita a Cuba de Roberto Asiaín, secretario de Relaciones Exteriores del Partido Colorado. Viajó con la finalidad de extender puentes con el Gobierno de la isla para restablecer las relaciones diplomáticas rotas entre los dos países por la dictadura uruguaya.

Para el gabinete ministerial que acompañaría el inicio de esta nueva etapa democrática fueron propuestos no solo miembros de Partido Colorado, sino personas de todas las tendencias que participaron en el Pacto del Club Naval. Hasta el Partido Nacional fue invitado, pero sus miembros rechazaron la oferta, expresando su voluntad para colaborar en el Gobierno pero no en el gabinete. El general Líber Seregni, del Frente Amplio, recibió también la invitación a formar parte del gabinete, pero la Mesa Ejecutiva del Frente resolvió no colaborar con el Gobierno. En la conformación del gabinete, una de las decisiones más difíciles de tomar fue la designación del ministro de Defensa y del Alto Mando Militar. Fue nombrado para el ejercicio de esa cartera el doctor Vicente Chiarino, quien aceptó como “mediador en la relación Fuerzas Armadas y una sociedad aún encrespada con el mundo militar” (Sanguinetti 2012, 264). Chiarino fue el primer ministro de Defensa civil en los países latinoamericanos que retornaban a la democracia.

Un importante aspecto de la reinauguración de la democracia fue la predisposición de los líderes del MNL-T, especialmente de Raúl Sendic, de dejar las armas y de participar en el juego democrático. “En una carta justamente célebre que su hermano Victoriano leyó en un programa de radio, el viejo líder guerrillero sostuvo que los tupamaros debían deponer las armas, insertarse en la legalidad ‘sin cartas en la manga’, y trabajar por la profundización de la democracia” (Garcé 2006, 52).

El mando del Ejército fue ratificado por el Presidente electo, quien, años después, explicó: “Mi primer comandante fue el comandante anterior

porque yo dije si este señor ha servido para la salida va a servir también para la entrada”.<sup>9</sup> Sin embargo, el presidente de transición Gregorio Álvarez ratificaba la voluntad de intervenir en política con el Gobierno democrático, como una respuesta a la carta escrita por Raúl Sendic desde el Penal de La Libertad, y propuso una tutoría para la democracia uruguaya en su discurso de Año Nuevo:

[...] la democracia por sí misma es suficientemente fuerte, pero como los niños, como los árboles, hay que ayudarla, hay que ponerle tutores para que vaya derecho, que no se tuerza y caiga para lugares que produzcan frutos que tengan el color rojo, que a ningún demócrata nos satisface (Sanguinetti 2012, 253).

La tutoría a la que se refería el presidente Álvarez era una tutoría esencialmente militar.

### La “asunción” del mando

Los días previos al 1 de marzo, fecha de la “asunción” presidencial, fueron de tensión e incertidumbre. Sectores de la sociedad uruguaya adoptaron diferentes actitudes frente al importante acontecimiento que devenía. Los partidos políticos debatían entre el colaboracionismo y la oposición. Los sindicatos organizaban huelgas y paros que no les habían sido permitidos durante trece años, con la preocupación de los empresarios que veían un presagio negativo con tanta libertad. Los partidos de izquierda se expresaban por la amnistía general sin condiciones. Y los militares “a su vez adolecían del trauma del final”, con posiciones divididas en su interior, mientras algunos bancos experimentaban una situación difícil. Todo esto generaba una situación de inestabilidad: “Solo el Gobierno tenía clara conciencia de este riesgo y su potencial desestabilizador” (Sanguinetti 2012, 260).

<sup>9</sup> Julio Sanguinetti (expresidente de Uruguay, 1985), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en su domicilio, Montevideo.

El mando militar, que trataba de disipar este ambiente de tensión en la democracia naciente, exigió la renuncia del presidente Álvarez para que, además, ni en el proceso de transición que finalizaba, ni durante la ceremonia protocolaria se presentaran situaciones que lamentar. Álvarez aceptó de mala gana el pedido de los jefes militares y presentó su renuncia ante el Consejo de la Nación en un documento que decía:

Obedece esta decisión, por una parte, al firme convencimiento de haber cumplido plenamente el objetivo fundamental que guió a mi Gobierno: procurar que la evolución político-institucional del país se desarrollara y consolidara hacia instituciones genuinamente democráticas (Sanguinetti 2012, 256).

El comandante en jefe del Ejército, general Hugo Medina, reunido con el vicepresidente electo, tomó la decisión de designar al presidente de la Suprema Corte de Justicia, el doctor Rafael Addiego, como presidente interino hasta el 1 de marzo, fecha en la que debía cesar Álvarez en sus funciones. El comandante del Ejército se proyectaba como quien tomaría las decisiones en la nueva democracia, dejando abierta la posibilidad de que el Ejército interviniera en la política del nuevo Gobierno.

Retomando la tradición democrática uruguaya, el 1 de marzo de 1985, se realizó la “asunción” del mando. No se la quiso llamar transición “para eludir semánticamente el sinsentido de que transmitiera quien no poseía la titularidad por derecho” (Sanguinetti 2012, 262). Con la presencia de ocho jefes de Estado y jefes de Gobierno y la del vicepresidente de los Estados Unidos de Norteamérica, se inauguró la etapa democrática del penúltimo país latinoamericano en ser llevado por la tercera ola democrática.

Desde ese 1 de marzo en que inició el Gobierno democrático de Sanguinetti, se buscó la forma de consolidar la democracia frente a una situación de inestabilidad y al recelo por una nueva intervención de las Fuerzas Armadas. Esto se debió a que el fantasma del golpe de Estado no se había disipado por completo durante la primera etapa del proceso. Sin embargo, se hacían todos los esfuerzos para enfrentar a los potenciales obstáculos que se presentaran “con absoluto respeto a las leyes y a los acuerdos tomados,

especialmente en el campo militar”.<sup>10</sup> No obstante, el régimen democrático tuvo dificultades al inicio que impidieron una transición corta y demoraron el arranque de la consolidación democrática.

### Los primeros “sofocones”

Sanguinetti llama así a los problemas iniciales que enfrentó su Gobierno y que generaron algún grado de inestabilidad. El primero fue el nombramiento del coronel en retiro Arturo Silva como director general del Ministerio de Defensa. El Ejército había dado de baja al coronel Silva de acuerdo con el inciso G de la Ley Orgánica Militar.<sup>11</sup> El nombramiento provocó la reacción violenta e indisciplinada de varios oficiales del Ministerio que amenazaron, momentos antes de la ceremonia de investidura presidencial, con no asistir a la posesión del ministro ni del administrador. La renuncia del comandante de la I División de Ejército, general Julio Bonnelly, como protesta ante este nombramiento, provocó malestar al interior del Ejército, especialmente. El general Medina, comandante en jefe, aceptó la designación, intentó tranquilizar a los oficiales y dispuso su asistencia a la posesión ministerial. Su orden fue acatada, pero de mala gana.

Una segunda situación, más grave aún, que enfrentó la nueva democracia fue la suspensión de los procesos seguidos por la dictadura en contra de Wilson Ferreira y el general Líber Seregni. Haciendo uso de su atribución constitucional de la “facultad de gracia” como presidente de la República, Sanguinetti firmó, luego del primer decreto con el que asumía la presidencia, el archivo de los expedientes de la Justicia Militar que mantenían los dos dirigentes políticos proscritos por la dictadura. Con este decreto, los dos recobraban sus derechos políticos. Además, los generales Seregni y Víctor Licandro recobraron su grado militar y los honores

<sup>10</sup> Julio Sanguinetti (expresidente de Uruguay, 1985), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en su domicilio, Montevideo.

<sup>11</sup> Mediante decreto de la dictadura, este inciso se agregó a la ley y facultaba a la Junta de Oficiales Generales de cada fuerza a dar de baja, sin más trámite, a oficiales en grado de generales y coroneles. Fue un instrumento de represión para eliminar a los oficiales constitucionalistas que se oponían a la dictadura.

correspondientes que se les arrebataron cuando habían sido “declarados *traidores* y procesados por una catarata de delitos militares, además de ser sometidos a sendos tribunales de honor” (Sanguinetti 2012, 268, énfasis en el original). La primera reacción a este acto de gracia fue el pedido de pase al retiro del general José Siqueira, comandante de la IV División del Ejército. El oficial acataba las razones políticas del Gobierno para esa reivindicación, pero consideraba el acto de gracia un agravio para las Fuerzas Armadas y para los oficiales que sancionaron a los políticos y a los militares políticos.

La actitud de los generales Bonelli y Siqueira fue considerada “de honor y dignidad” por sus subordinados dentro del Ejército. El malestar era generalizado y la actitud del poder político se interpretaba como una represalia en contra de las Fuerzas Armadas. La intervención firme del general Medina, comandante en jefe del Ejército, apaciguó los ánimos pero no eliminó el malestar reinante. Más aún, este no se disipó con la firma del decreto presidencial por el cual se rehabilitaba a una cantidad de instituciones proscritas por la dictadura por haber sido consideradas enemigas de las Fuerzas Armadas. “La lista era larga e iba desde partidos políticos como el Comunista, hasta instituciones teatrales como El Galpón o entidades tan poco revolucionarias como la Asociación de Magistrados del Uruguay” (Sanguinetti 2012, 268).

El 14 de abril es hasta ahora una fecha emblemática para las Fuerzas Armadas y mucho más en la época en que ellas entregaron el poder. Esta fecha era el “Día de los Caídos en la Lucha contra la Sedición”, en conmemoración de los asesinatos del profesor Armando Acosta y Lara, del comandante Ernesto Motto y de los policías Óscar Delega y Juan Leites, asesinados por la sedición en 1972. La celebración de este día en el Gobierno democrático no podía ser pasada por alto; tenía un valor espiritual muy grande para los miembros de las Fuerzas Armadas y para los familiares de los caídos. Sin embargo, el Gobierno democrático cambió de denominación la fecha de conmemoración, aunque no su sentido; se la llamó “Día de los Caídos en Defensa de las Instituciones” y como tal, se realizó la ceremonia con asistencia del Presidente. En su discurso trató de calmar los ánimos de los militares, llamándolos a recordar este día

“sin espíritu de revancha, sino de unidad de todos, de unidad nacional” (Sanguinetti 2012, 270).

La supuesta participación de los médicos militares en los procesos de represión y tortura a los presos políticos, especialmente a los miembros del MLN-T, generó un ambiente social muy hostil, especialmente en el de los gremios de medicina. Los 130 médicos militares eran víctimas de una persecución inclemente del sindicato médico que los discriminó permanentemente. Los declaró “inhábiles para concursar” y no podían participar en ninguna convocatoria mientras no demostraran que eran inocentes, pues todos eran considerados torturadores por los grupos radicales. El problema llegó a ser tratado en el Parlamento y este conminó al sindicato de médicos para que “dejara sin efecto las amonestaciones y sanciones a los médicos militares, *por ilegales, anti estatutarias y violatorias de los principios generales del derecho*” (Sanguinetti 2012, 289, énfasis en el original). La respuesta del sindicato fue de desobediencia y desacato a la resolución del Poder Legislativo. El rechazo al medio militar por casi toda la sociedad era evidente.

### Sobre la amnistía general

Organizaciones de derechos humanos y la sociedad civil presionaron al Poder Judicial para que se establecieran comisiones de investigación sobre los desaparecidos en el tiempo de la dictadura y para que se concediera una amnistía general a los presos políticos. A pesar de que en el Pacto del Club Naval no se trató nada sobre el proceso de amnistía, la Asamblea General aprobó la Ley 15.737, concediendo amnistía a los presos políticos. La ley consideraba así a todos los que actuaron en contra del Estado desde 1962 y que, de acuerdo al Código Penal Militar de 1949, incluyen:

- 1) Los delitos contra la patria, cometidos por militares (capítulo I y II, título I del libro II del Código Penal ordinario) y los atentados contra la vida o la libertad del Presidente de la República, cometidos igualmente por militares.

- 2) Los delitos cometidos por militares en servicio, contra la Administración, la justicia, la seguridad, la salud, la documentación, los sellos, los distintivos, y los instrumentos de autenticidad del Ejército, la Marina y la Aeronáutica Militar.
- 3) Los delitos cometidos por militares en servicio, con detrimento de la propiedad, del domicilio, y de los demás derechos que protege el Código Penal Ordinario, de otros militares, con motivo o por razón del servicio, salvo que se tratara de ataques a la integridad física, el honor, o la libertad personal de un superior, en cuyo caso no se requiere este último requisito.

Como resultado de la Ley 15.737, los participantes en el conflicto armado en contra del Estado, después de haberse declarado el estado de guerra, cometieron delitos tipificados en el Código Penal Militar, pero fueron amnistiados. Sin embargo, la Ley de Amnistía hizo dos excepciones que provocaron mayor inconformidad dentro de las Fuerzas Armadas:

Artículo 5.º Quedan excluidos de la amnistía los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, equiparados o asimilados, que fueran autores, coautores o cómplices de tratamientos inhumanos, crueles o degradantes o de la detención de personas luego desaparecidas, y por quienes hubieran encubierto cualquiera de dichas conductas (Ley 15.737 de marzo de 1985).

Al momento de expedirse la Ley de Amnistía, los militares seguían pensando que no serían acusados y menos aún juzgados por crímenes de lesa humanidad ni por violación a los derechos humanos. Estaban convencidos de que ellos actuaron bajo las normas del cumplimiento del deber: “Medina incluso era contrario a cualquier amnistía a los militares, porque consideraba, al igual que muchos otros uniformados, que no habían cometido ningún delito” (Lessa 2009, 237). Sin embargo, las acusaciones contra miembros de las Fuerzas Armadas por haber cometido estos delitos copaban las denuncias presentadas por los organismos de derechos humanos y los partidos políticos de izquierda, especialmente por el Partido Nacional y

el Frente Amplio, que habían propuesto la Ley de Amnistía ante la Asamblea General.

La ley fue aprobada el 8 de marzo de 1985 y ese mismo día sancionada por el presidente Sanguinetti. El 14 de marzo de 1985, fueron liberados los últimos presos políticos entre los que se encontraban “los rehenes”. Dieron una rueda de prensa tan pronto estuvieron libres. En dicho escenario, expresaron su ideal democrático y ratificaron su deseo, afirmado en la carta de Raúl Sendic, de dejar las armas e incorporarse plenamente a la vida democrática. El vocero fue Eleuterio Fernández Huidobro, años después ministro de Defensa en el Gobierno de Mujica, quien dijo:

En este momento consideramos que se ha abierto una etapa de democracia primaveral en nuestro país. La democracia no es un hecho que está en los votos. Ni está en el resultado de las elecciones. La democracia en Uruguay, esta que hay hoy, es obra del pueblo uruguayo [...] Vamos a militar y a luchar en el marco de esa democracia (Garcé 2006, 55).

Se anunció así la incorporación a la democracia del MLN-T. La lucha contra este movimiento había justificado la ruptura democrática en 1973 y había ocasionado la fragmentación de la sociedad uruguaya. La misma sociedad se preguntaba qué sucedería con los militares, anticipándose a un problema que enfrentaría tiempo después la democracia uruguaya. “En 1985, la actitud de las Fuerzas Armadas fue, sin ninguna duda, acatar lo dispuesto por el poder político. No existió ni una sola demostración o acción (pronunciamiento o comunicado) en contra de la amnistía, por parte de ellas”.<sup>12</sup>

### Caducidad de la pretensión punitiva del Estado

El Gobierno democrático de Sanguinetti llevaba varios meses en el ejercicio del poder. Había superado los primeros cien días, considerados por muchos analistas como un plazo para empezar a determinar su eficacia

<sup>12</sup> Jorge Puente (coronel en retiro del Ejército uruguayo, presidente de la Asociación de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 28 de julio de 2014 en el Centro Militar, Montevideo.

y eficiencia. Además, había enfrentado con éxito algunos conflictos políticos y económicos que se le presentaron. Pero el tema militar seguía generando apremios. El senador del Frente Amplio, José Germán Araujo, fue la cabeza visible y el receptor de las denuncias por haber asumido, en el Senado, el rol de vocero de quienes acusaban a militares de crímenes de lesa humanidad y de violación de derechos humanos durante la dictadura. Según los críticos, el único propósito de los acusadores era que los acusados fueran encarcelados por los supuestos crímenes. La actitud de Araujo era tan desproporcionada que generaba incertidumbre entre los militares y malestar entre los assembleístas. Así fue que representantes del Partido Nacional pidieron a la dirección del Frente Amplio que conminara a la moderación a su senador.

El senador continuaba con su actitud frente a los militares. Una nota periodística aparecida en el diario *La Hora*, en abril de 1986, hacía público el testimonio de dos mujeres, presumiblemente testigos de los asesinatos de los senadores Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini, ocurridos en Buenos Aires el 21 de mayo de 1976 mientras se encontraban exiliados. Según el Gobierno, estos testimonios fueron contradictorios y de escasa credibilidad. Sin embargo, consiguieron caldear los ánimos de quienes pedían la prisión para los militares acusados de violación de derechos humanos que, después de este acontecimiento, eran solo ocho oficiales de las Fuerzas Armadas. Esta situación provocó el cambio en las funciones del director de Inteligencia por desacuerdos con el ministro de Defensa y también las reuniones de oficiales jóvenes del Ejército que, molestos por la actitud del senador Germán Araujo, buscaban soluciones.

Frente a estos acontecimientos no existieron pronunciamientos militares, ya que se había acatado casi “con voto de obediencia” el “silencio austero”<sup>13</sup> dispuesto por el comandante en jefe del Ejército, general Medina, y también porque “en Uruguay está muy mal visto que los militares opinen políticamente, incluso en nuestros días. De hecho, las sanciones pueden ser muy duras en caso de que algún militar se expresara públi-

13 Como “silencio austero” se conoce al compromiso adquirido por los mandos militares, y acatado por las Fuerzas Armadas, de no hacer ningún tipo de comentario frente a las decisiones en el nuevo orden político.

camente sobre temas políticos”.<sup>14</sup> La situación que engendró la decisión del Poder Ejecutivo de enviar al Congreso un proyecto de ley con la amnistía para militares y policías fue la asonada del 11 de agosto de 1986. El senador Araujo la dirigió frente al Centro Militar y al menos 3000 personas participaron, dando un sonoro caceroleo y gritando consignas en contra de los militares. La prudencia de los soldados, entre cincuenta y sesenta, que se encontraban en el interior del Centro y el acatamiento al “silencio austero” impidieron un enfrentamiento de impredecibles consecuencias.

El 28 de agosto, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de una nueva Ley de Amnistía, esta vez dirigida a los policías y militares, y el Presidente lo remitió a la Legislatura con carácter de urgente. Esa noche, en cadena nacional de radio y televisión, informó al país la decisión de su Gobierno de extender la amnistía a los uniformados como la única alternativa para la pacificación definitiva debido al “apasionamiento que en el tema han puesto algunos sectores y el enfrentamiento al que se está insensiblemente llegando” (Sanguinetti 2012, 442). En la cadena nacional también se recordó que la amnistía anterior había dejado “impunes la muerte de diez agentes policiales, cuatro militares, dos obreros y un reputado científico”. La población recibió el mensaje presidencial como una forma de perdón para los militares. Por su parte, algunos políticos, especialmente los del Partido Nacional, que no habían participado en los acuerdos del Club Naval y los del Frente Amplio, consideraron el anuncio presidencial como parte de un acuerdo secreto entre el general Medina y el entonces secretario general del Partido Colorado, Julio M. Sanguinetti.<sup>15</sup>

El Partido Nacional, opuesto al proyecto del Ejecutivo, presentó su propio proyecto de amnistía. Se buscaba encontrar un punto medio entre la amnistía total y la no amnistía, lo que provocó una nueva polémica y el tema de la amnistía a los militares concitó el debate nacional. Se acordó no tratarlo en el seno de las cámaras legislativas y solo hacerlo con el

14 Silvina Brun (socióloga), entrevistada por el autor, 27 de julio de 2014 en el Instituto Militar de Estudios Superiores, Montevideo.

15 En detalle se pueden encontrar las referencias a ese acuerdo en el libro de Antonio Lessa, *La Primera Orden. Gregorio Álvarez, el militar y el dictador. Una historia de omnipotencia*.

proyecto presentado por el Partido Nacional. Esto llevó a más inquietudes al interior de las Fuerzas Armadas, que se expresaban en sendas reuniones con la dirigencia blanca para explicar la situación que se vivía al interior de los cuarteles. Esta situación debió tener su resultado por cuanto en la Legislatura se votó en contra el proyecto, dejando las cosas irresueltas, con la preocupación militar intacta y la desazón de quienes se oponían a la ley, intacta también.

No existió pronunciamiento oficial de las Fuerzas Armadas. El acatamiento al poder político en el que confiaban plenamente se vio reforzado con el cumplimiento del compromiso de mantener el “silencio austero” en bien de la consolidación democrática. Sin embargo, el líder nacional advirtió públicamente sobre la amenaza de un golpe de Estado, lo que provocó mayor incertidumbre. Ante esto, los mandos militares consideraron que los actos de sus subordinados no debían ser juzgados por la justicia ordinaria, al no encontrar allí la menor garantía. Razonaban que eso provocaría malestar y reacción contra los mandos ya que “no podían entender que hubieran entregado el poder, se hubiera amnistiado a los tupamaros y ahora se los juzgara a ellos” (Sanguinetti 2012, 445). Además, temían que pudiera darse un desacato ante la Justicia con la consecuente demostración de debilidad del Estado.

A mediados de noviembre, al mes de la oposición a la ley, los mandos de las Fuerzas Armadas se reunieron, debidamente autorizados por el Presidente de la República, con el líder del Partido Nacional. En la reunión les comunicó que su partido votaría por la amnistía bajo ciertas condiciones que deberían cumplirse. Según varios oficiales en retiro, dichas condiciones eran una especie de chantaje. Incluían dos exigencias: por un lado, reconocer su responsabilidad por haber roto el orden democrático y cometido crímenes de lesa humanidad y, por otro, expresar públicamente su compromiso con el sistema democrático. Los generales aceptaron las condiciones planteadas aunque tenían dudas sobre la actitud de Ferreira y molestia por la negativa del general Seregni para aprobar el acuerdo que, como consecuencia, quedó en nada.

Quince días después, el 1 de diciembre de 1986, el presidente Sanguinetti convocó a una reunión a la que calificó de histórica por promover

“la reconciliación nacional y la consolidación de la democracia del país”.<sup>16</sup> Se reunieron en la sala del Consejo de Ministros los líderes de los partidos políticos, varios ministros de Estado y los comandantes de las Fuerzas Armadas. El Presidente expresó su preocupación por la inestabilidad que podía generar el tema de la amnistía. Dijo:

viviendo una etapa de transición, en la que viven muchos de los pesados saldos del pasado, se hacía necesario encarar, dentro del respeto a la Constitución, el tema de las denuncias contra militares y policías por hechos de la época de la dictadura (Sanguinetti 2012, 447).

Luego, presentó un documento elaborado por el mando militar, “señalando que era un documento histórico y ejemplar que merecía un tratamiento de grandeza espiritual” (Sanguinetti 2012, 447-448).

Se destacó que el documento fue, en su momento, exigido por Ferreira Aldunate, líder del Partido Nacional. Este era “el resultado de un largo proceso de evolución mental y espiritual hacia la institucionalización” y respondía a la inquietud de que si el MLN-T, uno de los actores del conflicto, había trazado un proceso de adaptación “a la legalidad y a la competencia electoral” (Adolfo Garcé 2014, entrevista), el otro actor también debía evolucionar. Así lo reconoció el propio comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Se presentó en la reunión el documento escrito con puño y letra del general Medina, comandante del Ejército. Decía textualmente lo siguiente:

Los Mandos son conscientes y reconocen que cuando se producen desencuentros entre los sectores que componen una sociedad, de magnitud tal que no se logra conciliar un punto de entendimiento y la crisis trae como consecuencia el quebrantamiento de la legalidad vigente, como la que culminara en junio de 1973, con ella también se pierden los puntos de referencia a que se deben ajustar la conducta y la conducción misma, y que los hechos derivados de tal situación, cometidos por los integrantes de

<sup>16</sup> Julio Sanguinetti (expresidente de Uruguay, 1985), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en su domicilio, Montevideo.

las Fuerzas Armadas, son de su responsabilidad, por acción u omisión, por lo que no puede esta recaer en sus subalternos sin crear una situación de grave lesión al ascendiente moral que sustenta el principio de autoridad, rector de la subordinación, disciplina e integridad de la Institución Militar (Sanguinetti 2012, 448).

Fue un momento duro para una institución que quería ser parte de un proceso democrático y que deseaba mantenerse alejada de un rol político que no le correspondía. Pero esta *mea culpa* no puede ser interpretada como un acto de docilidad o intimidación, sino como un acto de reconocimiento, valentía y dignidad que permitió continuar con el proceso de transición y de consolidación democrático con la voluntad de no intervenir en política. Esto fue ratificado en la misma reunión por el general Medina, al expresar: “Los milicos queremos vivir en paz, pero no vamos a aceptar ser monigotes de nadie; no queremos usar parcelas de poder; simplemente queremos vivir nuestra vida profesional en paz, dentro de un país democrático y libre” (Sanguinetti 2012, 450).

El tema fue de gran interés público. Seregni y Ferreira debatieron la cuestión ante una gran teleaudiencia que seguía con preocupación los acontecimientos que debilitaban a la democracia naciente. Solamente el Partido Colorado apoyaba la propuesta del Gobierno. A pesar de no tener el respaldo legislativo necesario para su trámite, los colorados amenazaban con presentarla a la Legislatura. Los blancos, anticipándose a la decisión del partido de Gobierno, presentaron su propia iniciativa. Con algunos cambios, fue aprobada con el nombre de “Proyecto de Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva de Estado”, que es la definición de la amnistía. La votación en el Senado fue de veintidós votos a favor y nueve en contra, y de sesenta a favor y treinta y siete en contra en la Cámara de Diputados. Su aprobación con el nombre “Ley de Caducidad” provocó más debate entre la ciudadanía uruguaya.

La noche de la aprobación, en las afueras del Palacio Legislativo, unas cinco mil personas protestaban en contra de la ley, generando disturbios, incendiando y destruyendo vehículos, lanzando piedras y agrediendo a los legisladores que votaron por el proyecto. Así mismo, doscientas personas se

congregaron frente a la residencia presidencial con el mismo ánimo. Enseguida, se supo que fue el senador José Germán Araujo quien había dirigido los desmanes. Como resultado, el Senado votó una sanción y Araujo fue destituido de su cargo. La aprobación de la Ley de Caducidad provocó una batalla de argumentos por su inconstitucionalidad. Los opositores buscaron todos los argumentos legales para su anulación, hasta que, en enero de 1987, se creó la Comisión Nacional Pro Referéndum (CNR), presidida por la esposa del senador Gutiérrez Ruiz, asesinado en Buenos Aires. A inicios de febrero, se oficializó la recolección de firmas en la Plaza de la Independencia con la consigna “Para que el pueblo decida”.

La CNR empezó inmediatamente a recolectar firmas. El procedimiento democrático cobraba vigencia, extendiéndose todo el año, y en diciembre se entregaron 634 000 firmas; a último momento se añadieron 30 000 firmas más e inició el proceso de validación y convalidación. Fueron rechazados cientos de miles de firmas, pero como solución frente a los reclamos por la invalidación de sus firmas, las personas interesadas fueron convocadas ante la autoridad electoral para expresar su deseo de firmar o no la solicitud. La Corte Electoral convocó a dichos ciudadanos los días 17 y 18 de diciembre para que se acercaran a ratificar su voluntad. “Concurrieron 22 000 firmantes, con lo que los proponentes quedaron a solo 1500 firmas del total exigido para forzar el referéndum” (Sanguinetti 2012, 464).

La recolección de firmas no estuvo exenta de disturbios que enrarecieron el ambiente democrático. Se hablaba de fraude y la Corte se sentía presionada por el CNR. La firma de un oficial de la Armada en servicio activo provocó malestar en las autoridades y en los partidarios del referéndum. Se trató del capitán de navío Gastón Silverman,<sup>17</sup> quien firmó, y lo reconoció así, a favor de la realización de la consulta, infringiendo la reglamentación militar. De acuerdo con la norma vigente, fue sancionado, lo que tuvo repercusión política: los partidarios del referéndum hicieron causa común

<sup>17</sup> Silverman fue sancionado y, luego de cumplir la sanción impuesta, pidió su pase al retiro. Participó en el Gobierno del Frente Amplio como vicepresidente de la Administración de Puertos, asumiendo después la presidencia; luego presidió la delegación uruguaya de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) (Sanguinetti 2012, 462).



en favor del oficial que cometió una violación reglamentaria al intervenir en un acto eminentemente político. El 19 de diciembre se oficializó, con algunas dudas, que se habían recolectado suficientes firmas para realizar la consulta que buscaba invalidar la Ley de Caducidad.

El ambiente político estaba lleno de incertidumbre, se rumoraba de pretensiones golpistas y de acciones armadas por parte de los grupos de izquierda. El malestar se incrementó el 23 de enero de 1989 cuando, en Argentina, se produjo el asalto al cuartel militar de La Tablada en Buenos Aires por cincuenta guerrilleros pertenecientes al Movimiento Todos por la Patria (MTPP), liderados por Enrique Gorriarán, dirigente del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). En el ataque murieron ocho militares, tres policías y varios guerrilleros. Ante este acontecimiento, el MLN-T expresó su solidaridad con los insurgentes argentinos y les ofreció su respaldo. “La solidaridad con el MLN-T no fue mera retórica: de hecho, el MLN-T tenía una estrecha relación política con el MTPP y puso militantes y estructura logística al servicio de esta organización luego del ataque fallido a La Tablada” (Garcé 2006, 92). Todos estos acontecimientos afectaban seriamente la transición democrática uruguaya.

La campaña por el referéndum empezó el primer lunes de marzo. El grupo que favorecía que se anulara la Ley de Caducidad (voto verde)<sup>18</sup> hizo mucha publicidad sustentada en las siguientes ideas:

- 1) No hay paz sin justicia; 2) por la igualdad ante la Ley los militares deben ser juzgados como cualquier otro violador de Derechos Humanos; 3) deben buscarse los restos de los desaparecidos, especialmente de los niños; 4) la ley es inconstitucional porque la amnistía fue otorgada por el Ejecutivo y esta facultad es exclusiva del Parlamento; 5) la legislación internacional de Derechos Humanos obliga a perseguir toda violación sin lugar a prescripción o indulto (Sanguinetti 2012, 466).

Mientras que la publicidad de quienes estaban en contra de la anulación de la Ley (voto amarillo) se sustentaba en lo siguiente:

<sup>18</sup> El color de la papeleta a favor de la anulación de la Ley de Caducidad era verde y amarilla la papeleta de ratificación.

- 1) Generar un clima de paz y tranquilidad no requiere seguir atados al pasado; 2) los derechos humanos hoy vigentes se pondrán en riesgo con una nueva confrontación; 3) la amnistía es la solución tradicional a conflictos y guerra; 4) la generosa amnistía a los guerrilleros de 1985 vulnera el principio de igualdad ante la ley cuando se pretende juzgar a los militares que los reprimieron; 5) la experiencia de España y Brasil presagia el camino pacificador; 6) la amnistía no impide la búsqueda de personas desaparecidas (Sanguinetti 2012, 466).

La campaña presentó desde el inicio posiciones de enfrentamiento radical. Los grupos de izquierda querían venganza y utilizaron argumentos inicuos en la publicidad en contra de las Fuerzas Armadas, como el testimonio de Sara Méndez que describía cómo su hijo de veinte días de nacido le fue arrebatado, sin explicar que eso había sucedido en Argentina. Miembros de las Fuerzas Armadas empezaron a sentirse discriminados: “La cuestión radicaba en que no se podía imaginar una institucionalidad asentada con unas Fuerzas Armadas discriminadas y excluidas de la pacificación nacional; o bien una democracia degradada por insubordinaciones” (Sanguinetti 2012, 466). Entre sus dos vecinos, Uruguay encontraba modelos diferentes. Brasil vivía una transición democrática pacífica gracias a una reconciliación sin condiciones, mientras Argentina era agitada diariamente por la sed de venganza y el afán de condena que le obligó a dar pie atrás y a revisar los procesos de amnistía. La transición no se vería completada mientras no se superasen las posiciones antagónicas.

El domingo 16 de abril de 1989 se llevó a cabo el referéndum. A pesar de que el voto era obligatorio, el ausentismo fue significativo. El 57,53% del electorado votó por mantener la caducidad y 42,47% se pronunció por la sanción a los militares. El resultado tuvo varias lecturas. La prensa extranjera hacía énfasis en que antes ya se había dado otra amnistía a favor de los guerrilleros y la revista brasileña *Veja* tituló el artículo dedicado a la cuestión “Un capítulo cerrado. El pueblo muestra que sabe votar y endosa amnistía a los militares para completar proceso de transición democrática” (Sanguinetti 2012, 468). Los resultados fueron acatados por la CNR en comunicado leído por la propia señora de Gutiérrez Ruiz que decía:

De acuerdo con los resultados del plebiscito, la Ley de Caducidad ha sido confirmada. Sin duda debe acatarse el pronunciamiento del Cuerpo Electoral. Si bien su contenido debe ser acatado, también debe aceptarse, como compromiso de alcance nacional, que jamás bajo ninguna circunstancia podrá repetirse en la República la violación de los derechos humanos cuyo enjuiciamiento referido a los delitos anteriores al primero de marzo de 1985 no habrá de realizarse (Sanguinetti 2012, 468).

Esa fue la gran lección del referéndum y, de acuerdo con las fases planteadas, Uruguay termina aquí su fase de transición democrática para entrar en la de consolidación. De acuerdo con Alfred Stepan, este proceso puede presentarse de tres maneras: “1) transición dirigida desde dentro por el régimen autoritario; 2) transición iniciada por los militares como Gobierno y 3) retirada del poder de los militares como institución” (1991, 65). En este caso, y según el análisis presentado aquí, se confunden las tres formas de transición. La retirada de los militares del Gobierno, y el fin de la amenaza de retomarlo, termina con la ratificación por parte del “gran elector” de la Ley de Caducidad.

### Tercera etapa: superación de “enclaves autoritarios”

En la consulta popular de 1980, no se aprobó la nueva Constitución, sino la reforma de 233 artículos en la de 1967. En la Carta Magna se pretendía mantener varios “enclaves autoritarios” y legitimar el Gobierno de la dictadura. Sin embargo, de acuerdo al pacto del Club Naval, la Constitución debía ser sujeta a reformas que, de ser aprobadas en consulta popular, entrarían en vigencia, requisito legalmente documentado en el Acto Institucional 19 de cumplimiento vinculante. Las reformas incluían la existencia del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), el establecimiento del estado de insurrección, el establecimiento del estado de guerra interna, la jurisdicción de la Justicia Militar, las designaciones de los mandos militares de la terna de los oficiales de mayor jerarquía en cada una de las fuerzas y la promoción de generales a cargo de sus colegas militares. Estos “enclaves autoritarios” fueron institui-

dos mediante decreto N.º 163/973, del 23 de febrero de 1973. Se lo quería mantener en vigencia como condición para mantener el tutelaje anunciado por el presidente de transición Gregorio Álvarez y que de alguna manera fue así: “Esta democracia uruguaya en particular era, en realidad, una ‘democracia tutelada’, hija de la transición pactada entre partidos y militares” (Garcé 2006, 71). En efecto, estos enclaves autoritarios se mantuvieron durante toda la primera etapa y parte de la segunda.

Hubo varias reuniones entre el Gobierno y los representantes de los partidos políticos, “que querían barrer el Acto Institucional 19” (Sanguinetti 2012, 287), especialmente los del Partido Nacional que no participaron en las conversaciones del Club Naval, y el Gobierno. Pero no se llegó a un acuerdo político y el Congreso no trató el tema, dejando que las cosas quedaran como estaban. Finalmente, mediante la ley N.º 15.808 del 7 de abril de 1986, el Cosena fue proscrito y los demás “enclaves autoritarios” reformados por decreto ejecutivo.

El Tribunal Supremo Militar, una dependencia adscrita al Ministerio de Defensa, fue la instancia judicial que utilizó la dictadura para juzgar y sancionar los delitos de “lesa patria”. Este “enclave autoritario” no ha podido ser superado desde aquella época. Su conformación al inicio del gobierno democrático generó brotes de malestar al interior de las Fuerzas Armadas: “las fuerzas políticas rechazaban a generales retirados, activos durante la dictadura y los generales, a su vez, se erizaban ante propuestas de quienes ellos sentían enemigos” (Sanguinetti 2012, 270).

La designación del ministro de Defensa rompió un antiguo y común enclave autoritario. El doctor Juan Vicente Chiarino, luego de ser el candidato presidencial por la Unión Cívica, fue propuesto para este cargo, como fue analizado, y cumplió el papel de amortiguador en el conflicto que se vivía entre las Fuerzas Armadas y los partidos de izquierda. Este enclave autoritario fue superado por la democracia uruguaya y contribuyó a la transición que se llevaba a cabo. Pero esto solo duró hasta noviembre de 1987, cuando el ministro Chiarino renunció a su cargo y fue reemplazado por quien fuera comandante en jefe del Ejército de Sanguinetti, el general Hugo Medina. La designación permite inferir que el “acuerdo secreto” entre Sanguinetti y Medina era una realidad.

### Cuarta etapa: consolidación

Sin malestar al interior del país y casi sin enclaves autoritarios, la democracia uruguaya inició su etapa de consolidación en 1989, en el primer periodo del presidente Sanguinetti, y luego de ratificarse la Ley de Caducidad en consulta popular. El año 1989 fue eminentemente electoral y, como tal, la actividad política subió de tono. Al interior de los partidos políticos se perfilaban varios candidatos. En el Colorado el vicepresidente Tarigo y Jorge Batlle definirían su candidatura en elecciones. Se sumarían las facciones de Pacheco Areco en el Partido Colorado y la de Carlos Julio Pereira en el Nacional. En el Frente Amplio no se aceptó realizar elecciones internas y su líder, el general Seregni, luchaba por su candidatura. El Partido Nacional decidió por Luis Alberto Lacalle como candidato, pues la muerte frustró la candidatura de Ferreira Aldunate.

Desde su liberación, consecuencia de la amnistía otorgada a los presos políticos entre los que se encontraban los rehenes de la dictadura, como lo hemos analizado, los líderes del MLN-T buscaron una aproximación directa al Frente Amplio. La relación con esta organización política siempre había sido muy conflictiva. Pero en abril de 1986, el comité ejecutivo del MLN-T, del cual formaba parte José Mujica Cordano, envió una carta al Frente Amplio solicitando su ingreso a esa organización de izquierda. Según Garcé:

Fundamentaban esta solicitud de ingreso en “razones históricas” y “motivos actuales”. Ante las razones históricas, los tupamaros invocaban, en primer lugar, la declaración del MLN-T de adhesión al Frente Amplio dada a conocer públicamente en diciembre de 1970. En este documento manifestaron no creer que en Uruguay se pudiera “llegar a la revolución por las elecciones”, “no es válido”, decían, refiriéndose al caso chileno “trasladar las experiencias de otros países” y agregaban: “mantenemos nuestras diferencias de métodos con las organizaciones que forman el Frente y con la valoración táctica del evidente objetivo del mismo: ganar las elecciones. Sin embargo, consideramos conveniente plantear nuestro apoyo al Frente Amplio”. Valoraban al Frente Amplio como un importante intento de unir a las fuerzas de lucha contra la oligarquía y el capital extranjero (2006, 81).

Los miembros del Frente Amplio pasaron un buen tiempo en largas deliberaciones en las que sopesaban el pasado del MLN-T, rechazado por un significativo porcentaje de la población. Esta realidad podría haber afectado sus aspiraciones electorales. El 20 de mayo, no obstante, “por decisión del Plenario del FA, el MLN-T pasó a formar parte de la coalición de izquierda” (Garcé 2006, 87). De esta manera, dos “enemigos” de las Fuerzas Armadas se habilitaban legalmente a participar en la contienda democrática, el general Liber Seregni y el MLN-T. Las Fuerzas Armadas, con su silencio, avalaron esta decisión y contribuyeron a la consolidación democrática en una ratificación del concepto de Linz, analizado anteriormente.

### Los partidos tradicionales y el péndulo político

La democracia uruguaya discurría por un camino de consolidación. Las elecciones de noviembre de 1989 se realizaron con una gran participación ciudadana. El ganador fue el doctor Luis Alberto Lacalle, del Partido Nacional, seguido de cerca por el candidato del Frente Amplio, el general Liber Seregni; así, los blancos reemplazarían en el poder a los colorados. El resultado de las elecciones presidenciales se detalla en la tabla 5.3.

Tabla 5.3. Resultados de elecciones presidenciales en Uruguay, 1989

Candidato	Partido	Votos	%
Luis Alberto Lacalle	Partido Nacional	444 839	22,57%
Líber Seregni	Frente Amplio	418 403	21,23%
Jorge Batlle	Partido Colorado	291 944	14,82%
Jorge Pacheco Areco	Partido Colorado	289 222	14,68%
Carlos Julio Pereyra	Partido Nacional	218 656	10,63%
Bolívar Espínola	Movimiento Justiciero	441	0,02%
Juan Vital Andrada	Partido de los Trabajadores	310	0,02%
Nancy Espasandín	Partido Convergencia	190	0,01%

Fuente: Sanguinetti 2012.

En las elecciones, el candidato a la Intendencia de Montevideo por el Frente Amplio, el doctor Tabaré Vázquez, resultó el triunfador de la contienda con alta votación. El resultado, más el obtenido por Seregni, indicó claramente que la coalición de izquierda empezaba a sustituir electoralmente a los partidos tradicionales. Esta situación podría significar el inicio de la crisis de los partidos políticos en Uruguay. Al asumir el poder, Alberto Lacalle puso en ejecución el plan de gobierno titulado “Respuesta Nacional”; constaba de dieciséis acciones consideradas privatizadoras y neoliberales. Su Gobierno representó en Uruguay el Consenso de Washington y la tendencia neoliberal que irradiaba a Latinoamérica. A pesar de las diferencias ideológicas, fueron cordiales sus relaciones con el intendente de Montevideo, Tabaré Vázquez, del Frente Amplio, que hacía una radical oposición.

Tres casos de intervención política de las Fuerzas Armadas se produjeron en el quinquenio blanco. El 16 de noviembre de 1992, un paro policial se realizó en Uruguay. Los policías tomaron como base de operaciones el séptimo piso del edificio Libertad en donde funciona la Presidencia de la República. Por la presencia de Sandra Doderá, funcionaria de la Intendencia de Montevideo, se considera que el paro policial fue apoyado por el Frente Amplio. Ante la crisis de seguridad generada, se dispuso que sea el Ejército el que proporcionara la seguridad ciudadana mediante la aplicación del “Plan Cuerda”. El comandante en jefe del Ejército presentó varios reparos al respecto. Hubo un sabotaje que dejó sin energía el edificio. El Presidente preguntó si el Ejército podía tomar el control de la situación; el general Rebollo dijo que en una hora, pero que podía haber una treintena de muertos. Lacalle desistió y negoció con la Policía los términos de un acuerdo.

Eugenio Berríos fue un químico chileno que trabajó en la Dirección de Inteligencia Nacional de su país (DINA). Según información recogida por el diario *La Nación* de Santiago de Chile, habría participado en la elaboración del gas sarín, utilizado por la dictadura chilena para eliminar a sus opositores. Luego de varias complicaciones y de llamados a declarar ante la justicia por la muerte del político Orlando Letelier, miembro del Gobierno de Salvador Allende, entre otros casos, fue “sacado” a Uruguay en noviembre de 1991.

Berríos, un químico chileno del Gobierno de Pinochet que no era ni marxista, ni guerrillero, ni nada. Al revés, era de derecha. Viene acá y andaba prácticamente a la vuelta, andaba como de vacaciones. Y bueno, un día este hombre desaparece y tiempo después aparece muerto en la playa enterrado o semi enterrado.<sup>19</sup>

Berríos desapareció en Montevideo en noviembre de 1992. Esto generó un gran escándalo político, militar y policial, que vinculaba a los servicios de inteligencia de Montevideo y Santiago, mientras el presidente Lacalle se encontraba en Londres y debió retornar para atender el caso.

Un tercer acontecimiento que estremeció la vida democrática que empezaba a consolidarse en Uruguay fue lo que se conoce como “la asonada del Hospital Filtro”. En mayo de 1992, la Policía ejecutó la “Operación Duque” en la que se detuvo a veinte ciudadanos vascos acusados de cometer “delitos de sangre” y por solicitud del Gobierno español. De los detenidos, trece fueron sometidos a la justicia y España pidió la extradición de ocho de ellos, pero el Gobierno de Lacalle solo autorizó la de tres. Se encontraban en la cárcel central de Montevideo y, al conocer de su inminente extradición, iniciaron en agosto una huelga de hambre, medida que fue apoyada por los movimientos de izquierda que buscaban impedir su extradición. Para verificar su estado de salud, los vascos fueron trasladados al Hospital Filtro.

El MLN-T, a través de dos emisoras que dirigía, Radio Centenario y Radio Panamericana, convocó a una manifestación desde el centro de la ciudad hasta el hospital en donde se encontraban los vascos para impedir la extradición que debía darse ese día, el 24 de agosto de 1994. “Mujica y Fernández Huidobro iniciaron una campaña muy activa, especialmente desde la radio CX44,<sup>20</sup> destinada a impedir el cumplimiento de esta resolución legal. [...] El balance fue impactante: 80 heridos y un muerto por heridas de bala” (Garcé 2006, 130). Los manifestantes se enfrentaron a los policías

19 Jorge Puente (coronel en retiro del Ejército uruguayo, presidente de la Asociación de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 28 de julio de 2014 en el Centro Militar, Montevideo.

20 Radio Panamericana.

con piedras, bombas molotov y armas de fuego. El coronel Puente, en una entrevista, analiza así este acontecimiento:

Quiero también agregar que los terroristas uruguayos, cuando fueron liberados en 1985, siguieron realizando entrenamientos de guerrilla en diferentes países, como en Libia, como fue reconocido por ellos mismos en publicaciones de su autoría (por algo ofrecieron solidaridad y apoyo a los atacantes de “La Tablada”). Además hubo un hecho conocido como “la Asonada del Filtro”, en referencia al Hospital Filtro, donde tres terroristas etarras estaban internados por estar realizando huelga de hambre, a la espera de ser extraditados a España por estar acusados de actos de su estilo en aquel país. En dicha acción se produjo un intento, por parte de integrantes del MLN-T y otros aliados, de desconocer lo dispuesto por la Justicia uruguaya que había accedido a la extradición de estos vascos por delitos de sangre. Se intenta impedir que la Policía los traslade hacia el aeropuerto y se enfrentan a ella incendiando autos policiales con cócteles molotov y disparos de armas de fuego, en un intento además de dar el bautismo de fuego a jóvenes militantes que se estaban preparando para la acción. Increíblemente, solo hubo un muerto y algunos heridos, quedando “decretado” por la izquierda que los culpables fueron las autoridades políticas del momento y, por supuesto, la Policía. En este caso, ya estábamos en el Gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle [Partido Nacional-Blanco, 1990-1995]. Es de hacer notar que, previo a la asonada y cuando ya había sido rodeado el hospital referenciado por parte de los manifestantes, aparecieron el fundador del Frente Amplio, el general Líber Seregni, el doctor Tabaré Vázquez y el contador Danilo Astori [estos dos últimos fueron presidente y vicepresidente en el primer Gobierno del Frente Amplio, entre 2005 y 2010] y desde un vehículo arengaron y apoyaron a los sediciosos. En cada aniversario de este hecho se realiza, por parte de simpatizantes de estos grupos, un acto con fines de reivindicación de la asonada. Cabe precisar que los tres etarras fueron procesados y condenados en España.<sup>21</sup>

21 Jorge Puente (coronel en retiro del Ejército uruguayo, presidente de la Asociación de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 28 de julio de 2014 en el Centro Militar, Montevideo.

Durante el desarrollo de estos acontecimientos, la actitud de las Fuerzas Armadas fue de acatamiento al poder político. No hubo posiciones antagónicas, por lo menos no se hicieron públicas, ratificando con esa actitud su contribución a la consolidación democrática. Además, como se indicó, después de 1985 los miembros del MLN-T decidieron integrarse a la legalidad y luego de cinco convenciones iniciaron su adaptación a la legalidad y a la competencia electoral, según Garcé expresó en una entrevista.<sup>22</sup> Lo hicieron con el Movimiento de Participación Popular (MPP), integrante del Frente Amplio, que en las elecciones de 1994 llevaría a José Mujica al Palacio Legislativo en calidad de diputado por Montevideo. Fue el primer tupamaro en alcanzar esta dignidad, dando lugar al inicio de lo que Uruguay conoce como “el fenómeno Mujica”. En dichas elecciones la coalición de izquierda se quedó a 20 000 votos de alcanzar la Presidencia y logró una significativa representación legislativa.

El Gobierno de Lacalle concluyó el 1 de marzo de 1995, sin más situaciones de confrontación con las fuerzas de seguridad. Entregó el poder al candidato ganador del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti, presentándose nuevamente el péndulo electoral entre su partido y el Partido Nacional. Durante este, su segundo mandato, el Presidente corrigió la presencia de un militar en la cartera de Defensa, lo que se ha considerado un enclave autoritario. Fueron para esa función dos políticos blancos como parte del acuerdo de coalición, el abogado Raúl Iturría Igarzábal, que se desempeñó entre 1995 y 1998, y el también abogado Juan Luis Storace, en el cargo hasta finalizar el mandato de Sanguinetti. Al inicio del Gobierno, se estableció el Centro de Instrucción para Operaciones de Paz del Ejército (Ciope), que en 1998 se transformó en la Escuela de Operaciones de Paz del Ejército (EOPE). La entidad es parte del Sistema de Operaciones de Paz establecido en 1994 como una consecuencia de la participación uruguaya en misiones de este tipo, auspiciada por las Naciones Unidas desde 1992.

En el año 1995 se realizaron los primeros contactos entre el MLN-T y el Ejército y la Policía de forma muy casual. “En ocasión de la visita

22 Adolfo Garcé (politólogo, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

de Fidel Castro a Uruguay, el aparato del MLN-T fue convocado por los servicios de inteligencia de la Policía para mantener la seguridad del visitante” (Garcé 2006, 145). Sucedió en septiembre de ese año y fue la primera aproximación del MLN-T con los organismos de seguridad del Estado. En 1996 el presidente Sanguinetti invitó a los reyes de España para que visitaran Uruguay. En los preparativos de la visita y con el antecedente del Hospital Filtro, el servicio secreto español consideraba la posibilidad de algún atentado de la ETA con la ayuda tupamara. “Para disipar toda duda, los servicios secretos terminaron reuniéndose con dirigentes tupamaros y militares uruguayos” (145) y de allí surgió la posibilidad de que el MLN-T facilitara los diálogos de paz entre el Gobierno español y la ETA, para lo cual dirigentes tupamaros viajaron a España en algunas ocasiones.

El caso de Eugenio Berríos, el químico chileno desaparecido en Uruguay, tomó una especial connotación en este periodo de Gobierno. Sus restos fueron encontrados, al mes de haber asumido Sanguinetti la segunda Presidencia, en la playa de El Pinar. Su osamenta presentaba dos orificios de bala en el cráneo y junto a ella se encontraron cuerdas que hicieron suponer que fue torturado, amordazado y asesinado. Las investigaciones no arrojaron ninguna pista cierta sobre este asesinato pero el caso quedó pendiente.

En noviembre de 1999 se realizaron las elecciones nacionales en las que venció Jorge Batlle del Partido Colorado (tabla 5.4.). En las elecciones, José Mujica Cordano, líder del MLN-T, “es electo senador por el MPP con unos ciento veinte mil votos, su sector casi triplica la votación de la última elección” (Pernas 2013, 683). El Frente Amplio, con su candidato a la Presidencia de la República, ganó en primera vuelta al candidato del Partido Colorado, pero fue derrotado por Jorge Batlle en segunda vuelta electoral. Como consecuencia, el Frente Amplio, la coalición de izquierda que agrupaba a varias organizaciones proscritas por la dictadura, entre ellas al MLN-T que se integró con el lema “Movimiento de participación popular”, se constituyó en la segunda fuerza política del Uruguay.

Durante los primeros meses del Gobierno de Jorge Batlle, que se inició el 1 de marzo 2000, se reactivaron las solicitudes de las organizaciones de

Tabla 5.4. Elecciones presidenciales, 1999

Primera vuelta								
Elección Partido	P.E.P.F.A.*	P.C.**	P.N.***	P.N.E.****	P.U.C.*****	Blancos	Nulos	Total de votantes
Totales	861 202	703 915	478 980	97 943	5 109	22 433	22 240	2 204 884
Porcentajes	39,06%	31,93%	21,72%	4,44%	0,23%	1,02%	1,01%	100,00%
Segunda vuelta								
Candidatos	Jorge Batlle-Luis Hierro López	Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa		Blanco	Nulo	Rechazado	Total de votantes	
Totales	1 158 708	981 778		42 574	21 469	1 583	2 206 112	
Porcentajes	52,52%	44,50%		1,93%	0,97%	0,07%	100,00%	

\*Partido Encuentro Progresista Frente Amplio; \*\*Partido Colorado; \*\*\*Partido Nacional; \*\*\*\*Partido Nuevo Espacio; \*\*\*\*\*Partido Unión Cívica

Fuente: Corte Electoral Uruguay.

derechos humanos y aquella presentada por los familiares de los desaparecidos para que se intensificaran las investigaciones sobre la desaparición de personas durante el Gobierno cívico-militar. Accediendo a la solicitud, el Gobierno de Batlle creó la Comisión para la Paz que estuvo presidida por el arzobispo de Montevideo y conformada por representantes de los tres principales partidos políticos, el Colorado, el Nacional y el Frente Amplio. Su responsabilidad consistía en investigar y encontrar una solución definitiva al problema de los desaparecidos y de violación a los derechos humanos, lo que no se consiguió, dejando abierto el problema para la posteridad.

En noviembre de 2004, se cumplió con la tradición democrática uruguaya y se realizaron las elecciones generales en las cuales la predicción de las encuestas resultó certera. El triunfo arrollador fue del Frente Amplio; su candidato, el doctor Tabaré Vázquez, ganó la Presidencia en la primera vuelta. Por primera vez en la historia democrática de la Nación Oriental, ganaban las elecciones presidenciales los partidos de izquierda y de extrema izquierda. En este triunfo electoral además alcanzaron la mayoría en las dos cámaras,<sup>23</sup> obteniendo dieciséis senadores de treinta en la cámara alta,

23 El Poder Legislativo actualmente es bicameral, conformado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes o Diputados.

y cincuenta y dos de noventa y nueve diputados en la de representantes. El arrollador triunfo de la izquierda provocó inquietudes en los partidos políticos tradicionales y al interior de las Fuerzas Armadas. La situación llevó a reuniones entre militares, políticos y mandos con las autoridades. Julián González relata así una de ellas:

Hubo rumores de golpe de Estado, hubo reuniones muy sospechosas, una en particular, a la que fueron invitados todos los comandantes de las unidades militares de Montevideo, menos un coronel que no era cercano al Partido Colorado. Nunca se supo de qué se conversó en esa reunión, pero esa reunión existió y aparentemente el Presidente saliente fue consultado por los militares respecto a la posibilidad de no entregar el gobierno y el Presidente los mandó a pasear.<sup>24</sup>

Lo narrado por el profesor González da la medida de la calidad de democratas que son los políticos uruguayos: frente a cualquier revés electoral, consideran como única posibilidad la continuidad del régimen democrático en su país. Se presentan en la tabla 5.5. los resultados electorales de noviembre de 2004.

Los resultados obtenidos por el Frente Amplio, con los que Tabaré Vázquez alcanzó la Presidencia de la República en primera vuelta electoral sin la necesidad de ir a balotaje, consagraron también a José Mujica Cordano, primero de la lista de senadores más votada, como presidente de la Asamblea General. Además, “le correspondió a Eleuterio Fernández Huidobro, fundador y dirigente histórico del MLN-T, también senador, tomarle el juramento de obrar en todo de acuerdo a la Constitución” (Garcé 2006, 18). Este especial acontecimiento democrático tuvo lugar el 15 de febrero de 2005 en el seno del Poder Legislativo, fue muy bien recibido por las Fuerzas Armadas y oficialmente no hubo ningún comentario. El Gobierno de Batlle terminó el 1 de marzo de 2005 en ceremonia de transmisión de mando a Tabaré Vázquez.

<sup>24</sup> Julián González Guyer (político, profesor universitario, dirigió el primer foro por la defensa nacional de Uruguay), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

Tabla 5.5. Resultados de la primera vuelta electoral, 2004

Partidos	Frente Amplio	Nacional	Colorado	P.I.	P.INT.	P.U.C.	P.L.	P.T.	Votantes
Totales	1 124 761	764 739	231 036	41 011	8 572	4 859	1 548	513	2 229 611
Porcentajes	50,45%	34,30%	10,36%	1,84%	0,38%	0,22%	0,07%	0,02%	100,00%

Senadores				
Partidos	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Totales
Totales	16	11	3	30

Diputados				
Partidos	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Totales
Totales	52	36	10	98

Fuente: Corte Electoral Uruguay.

### El Gobierno del Frente Amplio

El presidente Vázquez, después de asumir la Presidencia el 1 de marzo de 2005, nombró a los miembros de su gabinete ministerial: “Tabaré Vázquez formó un Gobierno de notables con una clara orientación centrista, siendo once de los trece ministros dirigentes de los sectores moderados del Frente Amplio” (Moreira 2010, 73). Los exguerrilleros del MLN-T, que declararon la guerra al Estado uruguayo a inicios de la década de los setenta, se agruparon en el brazo político de esa organización, el MPP, que se convirtió en el movimiento más votado dentro del Frente Amplio. Acto seguido, el líder de los exguerrilleros, José Mujica, fue nombrado ministro de Agricultura y la socialista Azucena Berruti, ministra de Defensa, la primera mujer en ocupar ese cargo en Uruguay. Se nombraron también a varios miembros del Partido

Socialista y a miembros de otros movimientos del Frente como ministros de Estado. Se cumplía así “el tercer momento” de la última etapa de la adaptación del MLN-T a la legalidad. Según Garcé, estas etapas son:

1. Organización guerrillera propiamente dicha: desde la primera convencción hasta la derrota militar.
2. Dispersión y fuerte debate autocrítico: desde la derrota militar hasta la amnistía.
3. Actuación en la legalidad: desde la amnistía hasta el triunfo electoral, con tres momentos:
  - Desde 1985 hasta la muerte de Raúl Sendic.
  - Desde la muerte de Sendic hasta las elecciones de 1994.
  - Desde esa fecha hasta el triunfo electoral de 2004 (Garcé 2006, 52).

Una de las políticas enfocadas con mayor énfasis por el Gobierno de Tabaré Vázquez fue la de respeto a los derechos humanos, y una de las acciones sobre esta política, la de investigar, localizar e identificar a los presuntos desaparecidos durante el Gobierno cívico-militar y, a la vez, identificar, juzgar y sancionar a los presuntos responsables de esos crímenes. Esta decisión generó un fuerte debate con relación a la Ley de Caducidad y a su aprobación plebiscitaria.

El caso Berrios también generó un especial debate y malestar dentro de las Fuerzas Armadas. Una vez que aparecieron sus restos, la presidenta electa de Chile, Michelle Bachelet, visitó Uruguay y pidió al Gobierno uruguayo la extradición de tres oficiales del Ejército presumiblemente involucrados en este crimen.<sup>25</sup>

Existe otro hecho con varias interpretaciones desde las ópticas del Gobierno y de los movimientos y ciudadanos de izquierda, y de los militares y organizaciones relacionadas. La destitución de un comandante en jefe del Ejército, el general Carlos Díaz, por haber tenido una cena con el expresidente Julio María Sanguinetti, sin autorización de la ministra de Defensa, provocó malestar al interior de las Fuerzas Armadas, pero fue acatada como

<sup>25</sup> Analizaré este tema en los siguientes capítulos.

una disposición del poder político. De igual manera, durante la búsqueda de los desaparecidos y al contar con información supuestamente fidedigna, el Presidente de la República dispuso que se buscara en varios cuarteles militares. Se realizaron excavaciones profundas con maquinaria pesada, casi sin resultados. Esto dejó dos señales inequívocas: la subordinación del poder militar al poder civil y el deseo de venganza del Gobierno izquierdista. Este último será analizado más adelante.

### Los tupamaros en el poder; Mujica presidente

José Mujica Cordano, un joven idealista bajo la influencia del triunfo de la revolución cubana, desafió a su Estado y declaró la guerra al Gobierno legítimamente constituido. Con el alias “comandante Facundo”, lideró un frente subversivo y condujo espectaculares acciones. Cuando estaba reunido con una célula de sediciosos de su frente, el 23 de marzo de 1970 en el bar La Vía, fue denunciado a las fuerzas de seguridad del Estado. En su intento de huir, fue alcanzado por un tiro que le arrojó mal herido al suelo. Allí le intentaron rematar con cinco tiros más, pero seis balazos no fueron suficientes para acabar con su vida. Moribundo, fue detenido en el hospital militar y, apenas recuperado, trasladado al penal. Desde allí, entre fugas espectaculares y recapturas, fue detenido definitivamente en agosto de 1972 y, durante catorce años, torturado física y psicológicamente todos los días. Ese hombre extraordinario se alimentó de “jabón, papel higiénico, moscas, chanchitos” (Pernas 2013, 590) en las mazmorras para no morir de hambre.

Siendo parte de los “rehenes de la dictadura”, fue amnistiado en 1985. A partir de ese año, contribuyó sustancialmente con la “adaptación de los tupamaros a la legalidad” y dio vida al MPP, brazo político de los tupamaros, para dejar de hacer “política en armas”.<sup>26</sup> Con su movimiento se integra al Frente Amplio, fue diputado en 1999 y el senador más votado en las elecciones de 2004, fue ministro de Agricultura del Gobierno del Frente encabezado por Tabaré Vázquez, renunció al Ministerio en marzo

<sup>26</sup> Adolfo Garcé (politólogo, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.



de 2009 y asumió nuevamente la senaduría. En junio de 2009 ganó las elecciones internas del Frente Amplio con el 52,39% a Danilo Astori y a Marcos Carámbula y, en noviembre de ese año, se convirtió en “el candidato a presidente más votado de la historia de Uruguay” (Pernas 2013, 684). En marzo de 2010 asumió la presidencia del Uruguay y se convirtió en el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas uruguayas.

En lo referente a la intervención militar en política, hay dos etapas perfectamente definidas de subordinación al Gobierno de Mujica con la designación de Luis Rosadilla y de Eleuterio Fernández Huidobro como ministros de Defensa. Desde luego, existieron varios acontecimientos que generaron polémica entre los miembros de las Fuerzas Armadas y el Presidente de la República. Los principales fueron la aprobación de la Ley Interpretativa, la disminución de agregados militares y la reducción de los salarios de los soldados. Todo esto será analizado en el capítulo correspondiente al control político y a la subordinación de la institución armada al poder político.

### La consolidación democrática uruguaya: elementos de análisis

Tres son los puntos analizados a continuación que arrojan luz sobre el proceso que llevó a la consolidación de la democracia uruguaya: primero, la definición de la política de seguridad y defensa; segundo, la supremacía del poder civil y la dirección y control democrático de las Fuerzas Armadas; y, finalmente, alternativas a procesos democráticos.

#### *Definición de la política de seguridad y defensa*

La democracia retornó a Uruguay en 1985 con el primer Gobierno de Julio María Sanguinetti, bajo la sombra de la dictadura y, debido a influencia militar, no existió una política de seguridad y defensa. El temor propio de una nueva intervención persuadió al Gobierno a que el general Hugo Medina, comandante en jefe del Ejército durante el Gobierno de Álvarez, quien inclusive recomendó la tutela militar a la democracia naciente, con-

tinuara en la función y después se convirtiera en el ministro de Defensa. Si bien es cierto que se buscaba completar la transición en forma adecuada con la política del “cambio en paz”, continuada por su sucesor, el presidente Lacalle, se descuidó la de seguridad y defensa.

El respeto a las estructuras militares y a sus leyes y reglamentos facilitó apaciguar los temores del poder político, no solo en el primer Gobierno, sino también en los posteriores. El “viva y deje vivir” fue la consigna de los Gobiernos que poco a poco fueron delineando políticas de seguridad y defensa con claras directrices para la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz de la Organización de Naciones Unidas. Esto facilitó el control y la subordinación al poder político como elementos sustanciales para la consolidación democrática.

Cuando llegó el Gobierno del Frente Amplio, se definió la política de seguridad y defensa en Uruguay. Tomó la forma del “Debate Nacional de Defensa” que, bajo la coordinación del politólogo Julián González Guyer, involucró a casi todos los sectores de la sociedad, exceptuando a los sindicatos y a los empresarios. Estos dos sectores expresaron su deseo de no participar en el evento porque, según González Guyer, el analista,

no lo consideraron interesante. Hubo participación de los más amplios sectores, la academia, las universidades públicas y privadas, los partidos políticos, los familiares de los desaparecidos políticos y, obviamente, los militares. De allí, por primera vez en la historia, surge un documento, las políticas de defensa.<sup>27</sup>

Si bien es cierto que no fueron plasmadas en un “Libro Blanco”, las características de estas políticas de defensa están orientadas a que sean políticas de Estado. De allí surgió la Ley Marco de la Defensa Nacional, que regula el control político.

<sup>27</sup> Julián González Guyer (politólogo, profesor universitario, dirigió primer foro por la defensa nacional de Uruguay), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

*Supremacía del poder civil y dirección y control democrático de las Fuerzas Armadas*

Los Gobiernos de los partidos tradicionales, Colorado y Nacional, además de constituir el péndulo político electoral, fueron Gobiernos de coalición entre ellos. La supremacía del poder civil sobre las Fuerzas Armadas fue mínima; lo demuestra la Ley de Amnistía y, especialmente, la Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Fueron aprobadas a pesar de la oposición radical montada por los sectores de izquierda que las consideraban “un acuerdo tácito entre el Partido Colorado y los militares en el Pacto del Club Naval” y pese a las manifestaciones del temor de dichos partidos hacia los militares. Finalmente, con el Gobierno de Tabaré Vázquez se ejerce un radical mando político sobre las Fuerzas Armadas. Lo demuestran la destitución del general Carlos Díaz, comandante en jefe del Ejército, la extradición a Chile de tres oficiales presumiblemente involucrados en la desaparición y muerte del chileno Berríos, y la excavación de los cuarteles militares en busca de desaparecidos políticos.

Es posible que en la actitud de Tabaré Vázquez haya existido un sentimiento de vindicta y de expresar públicamente una demostración de auto-ridad. Según Adolfo Garcé,

Vázquez lo primero que hace es investigar en los cuarteles si hay desaparecidos o no, todos miramos la televisión asombrados porque no podíamos creer ver en los cuarteles excavadoras. Toda mi generación pensaba que terminada la dictadura estos deben pagar por lo que se hizo y lo que vino fue la negociación con los militares, lo que vino fue la Ley de Amnistía, lo que vino fue el referéndum que ratificó la Ley de Amnistía. No hubo ni verdad ni justicia, chao, se dio vuelta a la página, por acuerdo. Cuando vimos las excavadoras dentro de los cuarteles, dijimos algo está cambiando desde el punto de vista de la correlación de fuerzas entre el poder civil y el poder militar, ese fue un punto de inflexión y fue Vázquez.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Adolfo Garcé (politólogo, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

Por las razones que hayan sido, el presidente Vázquez alcanza la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido. Pero es Mujica quien, por medio de las políticas de defensa incluidas en la Ley Marco de Defensa, establece el control político.

*Alternativas a procesos democráticos*

El proceso de adaptación del MLN-T a la legalidad fue largo y controvertido. Dentro del movimiento existieron varias corrientes perfectamente identificadas, una la ellas, de los proletarios que buscaban que el MLN-T “abrazara el marxismo leninismo y jerarquizara el papel de la clase obrera como actor central del proceso revolucionario” (Garcé 2006, 70). La corriente proletaria era firme en

su convicción en el papel decisivo e irremplazable de la lucha armada, su predisposición hacia los aspectos militares de la lucha revolucionaria, su vocación por transgredir los límites institucionales del Estado y de la legalidad, su desapego respecto a las formalidades democráticas (Garcé 2006, 70).

Esta tendencia tenía como principales exponentes a Julio Marenales, Jorge Zabalza y Andrés Cultilli, entre otros tupamaros. Una segunda corriente fue la de los frentegrandistas, liderada por Mujica y Fernández Huidobro. Creían que la lucha política y las grandes alianzas debían reemplazar la lucha armada sin perder el ideal tupamaro de la revolución ya que “la derrota había sido militar y no teórica o ideológica” (Garcé 2006, 79).

La posición de los proletarios buscó una fuerte alternativa a los procesos democráticos que se vivían en Uruguay. Pero fue la corriente de los frentegrandistas la que se impuso en la V Convención del MLN-T, pasando a formar parte del Frente Amplio con la creación del MPP como su brazo político. Al tomar el poder la coalición de izquierda, hubo alguna insinuación de los mandos militares reunidos con el presidente Batlle para impedir la continuidad democrática, lo que permite inferir que se propuso una alternativa a la democrática. Pero gracias a la convicción

institucionalista del Presidente, como la de la gran mayoría de los políticos uruguayos, solo existió como posibilidad el régimen democrático sin otra alternativa.

La democracia uruguaya es una democracia consolidada y, de acuerdo con el profesor Daniel Corbo: “En Uruguay, el proceso de liberalización y consolidación democrática se alcanzó plenamente luego de cinco instancias electorales, cada una de las cuales supuso un salto hacia adelante del proceso de democratización” (2007, 28). La democracia está consolidada porque superó “la prueba de los dos recambios” propuesta por Huntington, porque no se presenta otra alternativa a ella y porque todas las instituciones contribuyen a su consolidación y a su calidad, la que puede ser evaluada en cualquier momento mientras se presenten las condiciones mínimas de una democracia. Finalmente, la consolidación de la democracia es resultado de la decisión militar de contribuir a la paz y a la reconciliación, así como del proceso de transición a costa aun de su propio prestigio.

## Capítulo 6

### Subordinación militar al poder político

La ciencia política considera esencial para la democracia dos elementos que deben estar presentes en las relaciones entre militares y poder político legítimamente constituido: la subordinación de los primeros al segundo y el ejercicio de control político sobre las Fuerzas Armadas. La subordinación, según Pion Berlin, consiste en lo siguiente:

Las instituciones de Defensa deben poder canalizar, regular y rutinizar el flujo de influencia e información desde la esfera política a la militar, y a la inversa. Y las FF. AA. deben no sólo actuar profesionalmente y de forma no deliberativa, sino también estar convencidas del derecho de los civiles a gobernar sobre ellos (2001, 33).

Es fundamental dicha subordinación y se da sobre la base del respeto a la constitución, a las leyes militares y a la observación de su normativa. Según Pion Berlin y coincidiendo con Huntington, existe una subordinación subjetiva y objetiva del poder militar al poder político. Define la subordinación objetiva como “el intento de elaborar y mantener la subordinación militar [...] basada en la legitimidad racional/legal de la autoridad pública [...]. En este caso la obediencia militar es fruto de su respeto por la letra de la ley” (2001, 99).

Weber define el Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima” (2005, 82). Como consecuencia, quien dirige el Estado es

quien controla ese monopolio; esto es, el jefe de Estado tiene bajo su mando a las instituciones que, en nombre de este, mantienen la fuerza y ejercen en un momento determinado la violencia, también en su nombre. Si el jefe de Estado controla y dirige el monopolio de la fuerza y la violencia, quienes la ejecutan –las Fuerzas Armadas– deben estar subordinadas a él y no pueden manejar ese monopolio con autonomía.

El precepto de Weber, aceptado por la organización social, es ratificado por Clausewitz. Según este pensador, es la política la que instituyó la guerra y ella “es la mera continuación de la política por otros medios” (1960, 24). Siendo la guerra una manifestación de la política, el poder político ejerce el mando sobre quienes ejecutan ese “instrumento político”, las Fuerzas Armadas, por lo que ellas le deben subordinación a quien representa el poder político. Pero dicho poder debe ejercer supremacía sobre las Fuerzas Armadas para reclamar subordinación; es decir, la

capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, de definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política general (Agüero 1995, 48)

En este trabajo se entiende el ejercicio del poder político de la siguiente manera: “se enmarca en la esfera de lo público, esto es en las relaciones del individuo y sus organizaciones con el Estado” (Moncayo 2012, 170). En una democracia, dichas organizaciones son formadas por grupos de personas que comparten una ideología, planes y objetivos, es decir, partidos políticos. Consiguen el poder político mediante la legítima delegación de la ciudadanía alcanzada en elecciones libres y competitivas. Ejercen legalmente la autoridad y la administración del Estado. Esto es, los partidos políticos se convierten en los representantes de la ciudadanía con poder político y es el jefe del Estado quien, por esa delegación ciudadana, lo administrará.

La subordinación al poder político significa la dependencia de toda organización estatal dependiente del ejecutivo a su representante, el jefe de Estado, con sujeción a la constitución y a las leyes. Según la Carta Magna ecua-

toriana en su artículo 159, “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución”. Por eso, deben obediencia al presidente de la república, como representante del poder civil,<sup>1</sup> por intermedio del ministro de Defensa, quien es el representante político-administrativo. La Constitución uruguaya, en su artículo 168, establece lo siguiente: “Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros le corresponde: [...] 2. El mando superior de todas las Fuerzas Armadas”. Esto significa que si el presidente tiene el mando, es el comandante. La subordinación militar se le dará fácilmente porque “los militares no buscan tener injerencia en el sistema político más allá de los asuntos que atañen estrictamente a las políticas de Defensa y a la ‘salud’ de su organización” (Gonnet 2005, 3), concepto que el autor define como

la preservación o aumento de: i) la cohesión del cuerpo de oficiales, ii) los recursos materiales y humanos de que ellos disponen, iii) la autonomía respecto de las autoridades electas sobre la definición de tareas asignadas a las FF. AA., el modo de cumplirlas o el manejo de aspectos organizativos clave como la educación o la doctrina militar; y iv) el prestigio de la institución y sus miembros (2005, 3).

Así mismo, en la práctica la subordinación militar al poder político “no es un dato de la realidad”, lo que puede llevar a la “injerencia de los militares sobre otros ámbitos de decisiones públicas –fenómeno habitualmente conocido como intervencionismo militar” (Gonnet 2005, 4). Se debate hoy, por lo tanto, sobre la subordinación del poder militar al poder político y sobre su intervención en otros ámbitos.

En los regímenes presidencialistas, el presidente de la república es también el jefe de Estado. Es quien designa a los mandos militares, quien legaliza los ascensos y quien determina las misiones militares que se cumplirán, a más de las establecidas en la constitución. Por estas razones el

<sup>1</sup> Según Michael Mann, en *Las fuentes del poder social* (1997), el poder civil es inexistente, es una construcción etérea. Lo que existe es el poder ideológico, el poder económico, el poder militar y el poder político, los elementos del modelo IEMP. El poder político, afirma Mann, surge de la entrega de la representación que hace una sociedad a un grupo de ciudadanos que representan a una organización política.

presidente de la república, en algunos países suramericanos, recibe el título de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. En el caso de Ecuador, la Constitución determina, en el artículo 147 apartado 16, que es función del presidente “Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”. No establece literalmente que será el comandante en jefe. Al igual que en Uruguay, el presidente no recibe constitucionalmente este tratamiento. Pero la Ley Marco de Defensa ecuatoriana (capítulo 1, artículo 8, numeral E) le asigna, entre otras funciones, la de “Ejercer la conducción política estratégica de la Defensa Nacional”.

Además, militares ecuatorianos consideran que la subordinación no es solo al poder político representado en la persona del presidente de la república, sino a la Constitución y a las leyes. Según Moncayo,

La subordinación militar implica obediencia de las Fuerzas Armadas al poder político como principio fundamental de la democracia, pero como el poder político se expresa en la Constitución, las Fuerzas Armadas deben obediencia en el marco de la Constitución; si de pronto, se les ordena algo fuera del marco de la Constitución, ellas no le deben obediencia al poder político, o sea, volvemos a la primacía de la ley. En democracia la ley está sobre el presidente y, por sobre todo lo demás, la obediencia de las Fuerzas Armadas es en el marco de la ley, no al capricho de una persona.<sup>2</sup>

La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido es la primera variable independiente (X1) considerada en este libro que explica la intervención o no de las Fuerzas Armadas en política, tanto en Ecuador como en Uruguay. Esa variable se torna, además, en un fundamento de la democracia pues las Fuerzas Armadas, al ser un actor político del Estado, son tales cuando el poder ejecutivo dispone su empleo siempre y cuando esté sujeto a la constitución y a las leyes del Estado. Análisis esta variable desde el establecimiento histórico de las repúblicas y su comportamiento tradicional frente a la política para encontrar la explicación empírica de la intervención o no en los dos casos, Ecuador y Uruguay.

<sup>2</sup> Paco Moncayo (general, jefe del Comando Conjunto, exalcalde de Quito, asambleísta nacional), entrevista realizada por el autor, 22 de marzo de 2013 en su oficina particular, Quito.

## Historia y tradición

Uruguay y Ecuador se establecen como repúblicas en 1830 luego de alcanzar su independencia y de algunos intentos integracionistas. Uruguay se establece como “Estado Oriental de Uruguay” el 18 de julio de ese año, y Ecuador como “Estado de Ecuador” el 11 de septiembre de 1830. La participación de los generales de la Independencia en la primera Asamblea Constituyente de los dos países fue común. Fructuoso Rivera fue un militar uruguayo involucrado en tales luchas. Pero por ser más político que militar, fue designado, con el voto mayoritario de los representantes ante la Asamblea, el primer presidente del Estado Oriental de Uruguay. En Ecuador, una asamblea, constituida por algunos militares de los ejércitos independentistas, designó al general venezolano Juan José Flores como el primer presidente del Estado de Ecuador. A diferencia de Rivera, Flores era más militar que político.

La primera Constitución uruguayo reguló la participación de los militares en la política, prohibiendo que se postularan como candidatos a la asamblea. La primera Constitución ecuatoriana, en cambio, permitió que los colombianos<sup>3</sup> pudieran postularse al cargo de presidente, a pesar de no “ser ecuatoriano de nacimiento” al incluir en la Carta Magna una excepción: “los extranjeros que hubiesen estado en actual servicio del país al tiempo de declararse un Estado independiente, y que hayan prestado al Estado del Ecuador servicios eminentes”. Es así que se facilitó la participación política de los militares, ya que ellos eran los únicos colombianos que habían prestado servicios eminentes a la naciente república durante las guerras de Independencia.

En las dos repúblicas que se establecían, la rivalidad política propia en las luchas por la independencia generó el enfrentamiento entre los partidarios de los líderes político-militares de las mismas. En Uruguay, el presidente Fructuoso Rivera fundó el Partido Colorado como la alternativa de encarar políticamente a sus opositores. Manuel Oribe, segundo presi-

<sup>3</sup> En la época de la Independencia, Colombia estaba conformada por los territorios que hoy son Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador, y el gentilicio para los nacidos en esos tres departamentos era “colombianos”.

dente del Uruguay, hizo lo mismo con el Partido Nacional, conocido por el color de su divisa como blanco. Si bien es cierto que el enfrentamiento entre estos dos partidos fue también armado, siempre fueron contiendas entre dos partidos y no entre dos ejércitos. Por eso, según Adolfo Garcé, “Uruguay tiene una tradición de hacer política en armas”.<sup>4</sup> Por su parte, los caudillos ecuatorianos organizaban y armaban su ejército, no un partido, para enfrentar al de los rivales políticos. “Los ejércitos se constituyen para cada ocasión cuando un caudillo decide realizar una revolución en la que el improvisado recluta a fuerza de manejar armas y defender su vida, termina vistiendo uniforme de soldado y luciendo la charretera de general” (Hurtado 2010, 180). Por lo tanto, en Uruguay los generales esperaban las decisiones de los políticos, mientras en Ecuador los políticos esperaban la de los generales.

En el caso ecuatoriano las rivalidades políticas se resolvieron con la organización de ejércitos de caudillos y el enfrentamiento militar con las fuerzas de quien ejercía la Presidencia de la República. Desde el inicio de la república, el primer presidente de Ecuador, el general venezolano que luchó por la independencia, Juan José Flores, encontró una severa oposición armada en su primer periodo de gobierno. Con el país aún en proceso de consolidación territorial, su opositor político, general Urdaneta, encabezó un “ejército” con el cual desconoció al Gobierno legítimo. Esta campaña caudillista y armada se dio entre noviembre de 1830 y finales de marzo de 1832. Luego de esta actitud nada democrática, se dieron varias acciones armadas de grupos opositores, como la de Rocafuerte, diputado líder de la oposición. Mena, coronel venezolano, organizó un ejército a su favor. En momentos de esta crítica etapa hubo más de tres ejércitos con los cuales se hacía oposición y ningún partido político.

José de la Cuadra, escritor ecuatoriano nacido a inicios del siglo XX, hace un relato sobre cómo nació este fenómeno, el caudillismo:

Creado el héroe-militar, por lo corriente cualquier gamonal, o individuo que aspira a serlo, decide levantarse. Reúne bajo su mando a gente

<sup>4</sup> Adolfo Garcé (político, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

voluntaria, que nunca falta, o a su propia peonada; se acoge al nombre del héroe como una bandera, y se lanza a combatir las fuerzas regulares en guerra de guerrillas. Si triunfa el pretendiente en todo el país y se trepa al sillón quiteño, el cabecilla de montonera ocupará una situación privilegiada, mientras que sus hombres supérstites regresarán a las casas abandonadas a referir sus hechos de armas; si pasa al revés, regresarán los sobrevivientes acompañados de su glorioso jefe, se internarán en la selva. La montonera derribará hacia la cuadrilla de ladrones (citado por Hurtado 2010, 180).

La inestabilidad política en el siglo XIX fue una constante: solo nueve presidentes constitucionales de dieciséis terminaron su mandato, siete fueron derrocados por golpes de Estado y por fuerzas que reunían los caudillos políticos que armaban sus propias milicias. Es decir, el poder de las armas era la mayor fortaleza de un político que pretendía la más alta magistratura para gobernar a la nación ecuatoriana. Durante todo el siglo XIX, el portar un uniforme era un distintivo de influencia política más que militar. Eso lo demostró el presidente García Moreno, quien gobernó el país por dos periodos, entre 1861 y 1865, y entre 1869 y 1875. “A pesar de su civilismo para ejercer el poder, sin la intromisión del ejército debe recurrir al autoritarismo, vestir el uniforme de soldado y demostrar condiciones de conductor y jefe militar en los campos de batalla” (Hurtado 2010, 179). La propensión por militarizar la política en Ecuador durante casi todo el siglo XIX fue constante por la ausencia de partidos políticos. Aunque existen dos facciones, “son tan débiles y confusas las fronteras que separan a conservadores y liberales que no es fácil determinar el contenido ideológico de las dos tendencias y ubicar a sus seguidores” (135).

En 1883 tiene su nacimiento el Partido Católico Republicano, que cambió de nombre casi inmediatamente por el de Partido Conservador, puesto que algunos de sus miembros no eran católicos. Su ideario político fue escrito por Juan León Mera<sup>5</sup> bajo los preceptos del pensamiento y la acción de García Moreno y de la Iglesia católica, con la cual tenía fuertes

<sup>5</sup> Juan León Mera (1832-1894), político, poeta y literato, miembro de la Real Academia de la Lengua, autor de la letra del Himno Nacional del Ecuador.

nexos ideológicos. “En esos años el Partido Conservador y la Iglesia se identifican ideológicamente y constituyen una unidad política que subsistirá hasta el presente siglo” (Hurtado 2010, 150). El Partido Liberal se constituye luego de que el general Eloy Alfaro iniciara su lucha armada en 1884 con sus “Montoneras Revolucionarias”. Alfaro se convirtió en el adalid del pensamiento liberal, pero solo años más tarde los “liberales se interesan en la organización partidaria y el 24 de julio de 1890, presidida por Pedro Carbo, se reúne en Quito la ‘Primera Asamblea del Partido Liberal Ecuatoriano’ que acuerda constituirlo como entidad política” (152).

En Uruguay, una vez instituidos, los partidos Colorado y Nacional (Blanco) mantenían sus ejércitos que protagonizaron enfrentamientos político-militares permanentemente en el periodo que la historia conoce como el de los “Años Turbulentos”, entre 1830 y 1904. Esta guerra civil fue entre partidos, siguiendo “una tradición de hacer política en armas y en 1904 los blancos se levantaron en contra del Partido Colorado, contra Batlle Ordoñez”.<sup>6</sup> Es cierto que, entre 1830 y 1905, en las dos repúblicas, las guerras civiles se presentaron con mucha frecuencia. Sin embargo, en Uruguay siempre son entre los partidos políticos y nunca entre ejércitos de caudillos que se aventuraban en búsqueda del poder, como el caso ecuatoriano. Esto se debe, según González Guyer, a que

la historia uruguaya se fundamenta en una fuerte influencia y una gran importancia de los partidos políticos como instancias mediadoras. El Estado, por lo tanto el Ejército, fue construido por los partidos, especialmente por el Colorado. En Uruguay, las Fuerzas Armadas han estado sujetas tradicionalmente al control de las autoridades de gobierno legítimas. Incluso, las dos interrupciones del orden constitucional, durante el siglo XX, tuvieron como actores protagónicos de su gestación y ejecución a los presidentes constitucionales de la época junto a importantes fracciones de los partidos políticos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Adolfo Garcé (político, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

<sup>7</sup> Julián González Guyer (político, profesor universitario, dirigió el primer foro por la defensa nacional de Uruguay), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

## Institucionalización republicana

Luego de 1904 Uruguay vive la etapa conocida como “la democracia formal”, conducida por el Partido Colorado, que gana casi todas las elecciones del siglo XX. El presidente José Batlle y Ordóñez dispone, como estrategia de concentración y despliegue, que las unidades militares ocupen todos los departamentos. Estos son regidos por intendentes designados por voto popular con dos objetivos: en primer lugar, tener presencia del Partido Colorado en el interior del país, que era bastión blanco y, en segundo lugar, señala González Guyer, “pulverizar a los mandos de tal manera que ningún comandante tenga fuerza suficiente para pretender una toma del poder”.

La institucionalización es profundamente colorada a partir de la democracia contemporánea. Comenzando en 1904, se regula la carrera militar, se inaugura la Escuela Militar, los grados se asignan por méritos y se dan con requisitos los ascensos, siempre con la venia del Congreso. Además, los mandos están siempre a las órdenes del poder político legítimamente constituido, no solo del presidente de la república sino también de los intendentes departamentales. La tradición de subordinación se refuerza a partir de 1904. Es tan fuerte que en los dos únicos golpes de Estado en el siglo XX, las Fuerzas Armadas no son responsables. Al contrario, los presidentes en ejercicio del poder constitucional rompen la Constitución, dan el golpe de Estado. El de 1933 “fue el resultado de una alianza entre los sectores conservadores del Partido Nacional y los sectores conservadores del Partido Colorado, esto para decirte que la acción de los partidos ha sido central”.<sup>8</sup>

Cuando el presidente Gabriel Terra rompió el orden constitucional en 1933, no participaron las Fuerzas Armadas, sino que protagonizó el acontecimiento el cuartel general de los políticos con el apoyo de la Policía. Los golpistas se instalaron en la sede de bomberos. Según el profesor Julián González, el Ejército comete un pecado de omisión porque tenía que defender el estado de derecho, defender la Constitución. Pero como el golpe

<sup>8</sup> Julián González Guyer (político, profesor universitario, dirigió el primer foro por la defensa nacional de Uruguay), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

fue dado por quien era su comandante en jefe a quien estaba subordinado, el Ejército acompañó al Presidente.

En efecto, en 1933, el golpe de Estado fue promovido y protagonizado por el Presidente electo constitucionalmente. El papel de las Fuerzas Armadas en dicho quiebre institucional podría definirse como de complicidad por omisión. Los militares optaron en la ocasión por su fidelidad al mando superior frente al deber de defensa de la Constitución y las leyes. El presidente Terra se hizo fuerte en el Cuartel General de Bomberos, apoyándose en la Policía para disolver el Parlamento. Las Fuerzas Armadas se abstuvieron de intervenir.<sup>9</sup>

Luego, esta primera dictadura legaliza el estado de derecho mediante una asamblea constituyente en la que las Fuerzas Armadas mantienen la obediencia al presidente de la república, pero siempre cumpliendo sus tareas específicas. Desde el final de los “años turbulentos” y una vez consolidada la democracia, ha de transcurrir un cuarto de siglo para que se rompa de nuevo el estado de derecho. Los responsables no serían los militares, sino los políticos.

En Ecuador durante el mismo periodo, es decir desde 1895 hasta 1933, se sucede una cantidad de acontecimientos que demuestran que las Fuerzas Armadas no están subordinadas al poder político y no mantienen una tradición de obediencia a este. En 1895, el general Eloy Alfaro llega a ser jefe de Estado después de su lucha por el poder con una serie de montoneras que se convierten en el ejército alfarista,

que no constituye un ente homogéneo. En su oficialidad hay hombres de formación doctrinaria, individuos ligados sentimentalmente con la idea liberal y seres sin principios que por el azar o razones personales ingresan a las filas del liberalismo y obtienen ascensos en el campo de batalla (Hurtado 2010, 156).

Después de que fuera proclamado jefe supremo en Guayaquil, el 5 de junio de ese año, Alfaro inicia su desplazamiento hasta Quito, siendo

<sup>9</sup> Julián González Guyer (politólogo, profesor universitario, dirigió el primer foro por la defensa nacional de Uruguay), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

enfrentado por el Ejército convencional con el que libró varias batallas y combates.

Luego de su proclamación como jefe supremo, fue designado presidente constitucional por una asamblea constituyente, en enero de 1897, para un periodo que concluyó en 1901. En 1906 nuevamente conduce un golpe de Estado en contra del presidente Lizardo García, acción legalizada por otra asamblea constituyente. Durante este periodo se institucionaliza el Ejército, se inaugura la Escuela Militar y se establece una carrera militar, pero una tradición de subordinación al poder político no existe. Los líderes del Partido Liberal, que por el ejercicio del poder sufrió un desgaste natural, organizaron una asamblea interna a la que asistieron sus miembros, todos militares. Durante los Gobiernos de Alfaro, están “cerradas las puertas de la vía democrática de acceso al poder que solo descansa en la fuerza de las armas, los conservadores recurren a la guerrilla para derrocar al gobierno como antes lo hicieron los liberales con el conservadurismo” (Hurtado 2010, 162). Eloy Alfaro fue asesinado en Quito, y luego arrastrado e incendiado, en enero de 1912.

La administración liberal continuó después de su muerte. El proceso de institucionalización no se interrumpió y se envió a oficiales del Ejército a especializarse en Europa. Pero solo es en mayo de 1922, cuando llega la primera misión militar italiana, que “se dio una profunda y verdadera profesionalización al ejército ecuatoriano” (Haro 1997, 127). No obstante, la subordinación al poder político no se alcanza en este proceso, puesto que la tradición venía de los campos de batalla y “de la participación en las guerras civiles ya que de ellas nacían coroneles y generales para dominar la política” (Hurtado 2010, 162). Consecuentemente, sin una verdadera institucionalización no existía la tradición de obediencia al poder político, a su vez representado por “tendencias”, no por auténticos partidos.

En 1925, las Fuerzas Armadas se encontraban institucionalizadas, con el escalafón militar establecido, con una ley que regulaba la carrera, con sus escuelas de formación de oficiales en funcionamiento. Con el asesoramiento de la misión militar italiana, se formaron profesionales que egresaron como jóvenes oficiales del Ejército y de la Marina de Guerra con los



rangos de tenientes y capitanes. Muchos de ellos ejecutaron, el 9 de julio de ese año, un golpe de Estado para derrocar a un presidente constitucional, al doctor Andrés Córdova. Establecieron la Junta Suprema Militar y, subordinada a ella, la Junta de Gobierno Provisional con varios destacados políticos. Esta fue la primera intervención de las Fuerzas Armadas como institución, pero es destacable que “el Gobierno”, o sea, la Junta Provisional o el poder político, se subordinó a la Junta Militar que representaba a las Fuerzas Armadas.

El Gobierno provisional ejerció el poder bajo la intervención directa de las Fuerzas Armadas hasta 1926. Ese año se estableció otra junta, presidida por Isidro Ayora, que luego, con la anuencia militar, convocó a una asamblea constituyente que le designó presidente constitucional en 1929. Así se legitimó un Gobierno que no provenía de la voluntad popular. Ayora fue derrocado en 1931 como consecuencia de un levantamiento popular que protestaba por la grave crisis económica que durante esa década afectó al mundo occidental. La sucesión presidencial le correspondió al ministro de Gobierno quien, por no tener el respaldo militar, presentó su renuncia al alto mando. Una etapa de inestabilidad se vivió en este periodo: “27 gobiernos se suceden en el lapso de 23 años, esto es, un gobierno cada 10 meses” (Hurtado 2010, 165). La mayoría de ellos dimitieron ante el mando militar.

Frente a la inestabilidad democrática que Ecuador vivía, el poder político buscó una alternativa válida y, nuevamente, dada su incapacidad de resolver la crisis, volvió la mirada hacia las Fuerzas Armadas. Encontró en el general Alberto Enríquez Gallo, ministro de Defensa, al estadista que podía estabilizar la democracia en el país. Enríquez Gallo asumió, en nombre de las Fuerzas Armadas, la tarea encomendada en 1937. Logró en un año establecer las condiciones apropiadas y entregar el poder a los políticos, como había quedado establecido. Es así que dimitió ante la asamblea constituyente que convocó para designar a su sucesor. Sin embargo, en el corto Gobierno de Enríquez Gallo, las leyes que se dictaron no le dieron a Ecuador la estabilidad necesaria y las condiciones democráticas para ella. Esto llegó en 1948 durante el Gobierno de Galo Plaza Lasso.

El análisis realizado hasta aquí comprende los primeros cincuenta años del siglo XX, en los cuales Ecuador experimentó una gran inestabilidad política en las que el

Ejército tuvo una activa participación. Lejos de estar subordinado al poder político, es el poder político el que se encuentra subordinado al Ejército y esto se demuestra con Enríquez Gallo, cuyo Gobierno continuó el período de inestabilidad. En 1944, luego de la derrota militar ecuatoriana en un enfrentamiento armado con Perú, se produjo la llamada “Revolución Gloriosa”. El Ejército, junto al pueblo, desconoció el Gobierno constitucional de Carlos Alberto Arroyo del Río e impusieron como jefe supremo a José María Velasco Ibarra. Mientras tanto, Uruguay vivió una etapa de estabilidad con subordinación al poder político hasta el golpe de Estado de 1973, dado por el propio Presidente de la República, al cual el Ejército siguió subordinado, como ocurrió en el golpe de Estado de 1973.

Un acontecimiento importante se dio en la democracia uruguaya en el año 1959: el Partido Nacional (Blanco), luego de casi un siglo de derrotas electorales que permitieron Gobiernos colorados, logró una victoria en las elecciones de 1958. Con ellas se estableció el Consejo Nacional de Gobierno del Partido Nacional, de acuerdo con la novedosa forma de gobierno que establecía la Constitución de 1952. Esta era un ejecutivo colegiado compuesto por nueve miembros, los cuales se iban alternando en la presidencia por un año. El Consejo Nacional de Gobierno que asumió el Poder Ejecutivo en 1959 se encontró con que los mandos militares eran todos “colorados”, por lo cual era necesario “blanquearlos”. Además, era importante recordar que las Fuerzas Armadas le debían subordinación al poder político. A fin de lograr esto:

En el desfile militar en que las Fuerzas Armadas expresan su subordinación al nuevo Gobierno, la primera medida que se tomó en pleno desfile fue destituir al comandante en jefe del Ejército y al jefe de la Región Militar N.º 1.<sup>10</sup>

Así se demostró que el poder político subordinó, por las buenas o por las malas, al poder militar.

<sup>10</sup> Julián González Guyer (político, profesor universitario, dirigió el primer foro por la defensa nacional de Uruguay), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

En 1963, un nuevo golpe de Estado se produce en Ecuador. En 1960, Velasco Ibarra había asumido la presidencia constitucional. La falta de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político se evidenció “desde el primer día del nuevo régimen, cuando a pretexto de depurar la institución armada decapita a la cúpula militar, eliminando a muchos oficiales de honor” (Haro 1997, 138). Esto generó malestar al interior que no fue superado. Una pugna de poderes entre el Presidente y el vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy, quien dirigía la Función Legislativa, fue arbitrada, a pedido de los políticos, por las Fuerzas Armadas. Determinaron que la solución a la crisis era la renuncia del Presidente y la sucesión presidencial. Con la renuncia del Presidente asumió el poder el doctor Arosemena quien, por su simpatía hacia el Gobierno de Cuba y por ciertos actos que las Fuerzas Armadas calificaron como un comportamiento indigno del Presidente de la República, decidieron reemplazarlo con la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas. Al asumir el poder, se la denominó Junta Militar de Gobierno. Esta fue la tercera intervención de las Fuerzas Armadas, desde su institucionalización a inicios del siglo XX, y se hizo con el apoyo de todos los partidos políticos, a excepción del Partido Comunista y de un ala del Partido Liberal (Haro 1997). Una vez más, el poder político se subordinaba a las Fuerzas Armadas.

El Gobierno militar duró tres años. Las Fuerzas Armadas entregaron el poder a un interinazgo que convocó elecciones generales. En ellas, resultó por quinta ocasión electo presidente de la República Velasco Ibarra, en 1968. A los dos años de asumir el poder, en junio de 1970, dio un autogolpe y se hizo con todos los poderes del Estado. Velasco Ibarra nombró ministro de Defensa a su sobrino, el licenciado Jorge Acosta Velasco, quien quiso subordinar las Fuerzas Armadas a su autoridad. Desde luego no lo consiguió, puesto que los mandos calificaron sus pretensiones como abuso de poder y oficiales de los institutos militares, como el Colegio Militar y la Academia de Guerra, protestaron en contra de su autoridad. Esta situación generó un levantamiento de tropas y el Gobierno fue obligado a pedir la renuncia al ministro de Defensa.

La reacción inicial la protagonizó la Academia de Guerra del Ejército “en respaldo a los altos mandos militares y como último recurso envía una

carta al sr. Presidente de la República doctor José María Velasco Ibarra pidiéndole la salida del ministro de Defensa Nacional”, a esta reacción se sumaron las de varios institutos y unidades militares, y tan gran malestar concluyó con los acontecimientos suscitados en la Balvina y en el Colegio Militar y con la separación del ministro Acosta (Haro 1997, 142).

Todos estos acontecimientos disgustaron al mando militar y, en febrero de 1972, el comandante general del Ejército, general Guillermo Rodríguez Lara, dio un golpe de Estado, destituyendo al presidente Velasco Ibarra e instaurando el Gobierno en nombre de las Fuerzas Armadas. Debilitado por una revuelta militar en septiembre de 1975, Rodríguez Lara fue relevado por el Consejo Supremo de Gobierno, un triunvirato constituido por los comandantes generales de las Fuerzas Armadas. Ellos dieron paso a la transición democrática, como fue analizado, pero dejaron algunos enclaves para no subordinarse al poder político. Durante el periodo democrático se realizaron algunos acontecimientos político-militares que demuestran que las Fuerzas Armadas ecuatorianas no tienen tradición histórica ni espíritu de subordinación al poder político legítimamente constituido, como fue analizado en capítulos anteriores.

Después de la mitad de los cincuenta, en la República de Uruguay se inició una crisis económica que afectó a toda la población, especialmente a los sectores obreros y de clase media que en años anteriores habían vivido una época de prosperidad. La crisis llegó a su clímax a inicios de los años sesenta y no pudo ser controlada. En estas condiciones, surgió el MLN-T en 1966. Según Real de Azúa (1969), no fue una guerrilla sino un movimiento político en armas lo que contribuyó a la crisis que condujo a un segundo golpe de Estado con las mismas características del anterior. Fue dado por el Presidente constitucional apoyado por las Fuerzas Armadas. Este apoyo resquebrajó el concepto de subordinación al poder político porque este ya no era legal ni legítimamente constituido. Además, de alguna manera lo revirtieron en su favor y el Presidente se subordinó al poder militar hasta 1985, año en que se produjo la transición a la democracia en Uruguay.

## Durante la tercera ola

Desde el retorno al régimen democrático en Uruguay, los Gobiernos constitucionales pretendieron retomar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político que se había perdido durante la dictadura. El Gobierno de la transición, encabezado por Sanguinetti, pretendió hacerlo al ratificar a quien venía desempeñándose como comandante en jefe del Ejército, con el que supuestamente hubo un acuerdo “secreto” y, luego, nombrarlo ministro de Defensa. El Gobierno blanco seguía con temor hacia lo militar y sin poder subordinarlo completamente. Debido a esta situación, pretendió en los acontecimientos de la huelga policial, de la asonada del Hospital Filtro y de la extradición de los subversivos vascos, dejar los problemas en manos de la Policía, para no involucrar al Ejército que mantenía latente el tema de la insurgencia tupamara. De igual manera, los otros Gobiernos democráticos tomaron decisiones sobre temas de derechos humanos, de la Ley de Caducidad, del caso Berríos, asuntos analizados en el capítulo anterior, y todo caso que podía afectar a las Fuerzas Armadas, con la “sutileza” suficiente para no comprometerlas.

## La izquierda en el poder

La llegada al poder del Frente Amplio, el primer Gobierno de izquierda en la historia uruguaya, también buscó subordinar absolutamente las Fuerzas Armadas al poder político. Dicho poder fue representado por el presidente Tabaré Vázquez que designó a Azucena Berrutti, una abogada de setenta y cinco años de edad, como su ministra de Defensa. Sectores militares interpretaron el nombramiento como “una ofensa” a las Fuerzas Armadas ya que, según su punto de vista, una mujer que no conocía nada sobre seguridad y defensa no podía ejercer con idoneidad ese cargo. Pero la intención del Presidente era subordinarlas y eliminar cualquier riesgo, que no existía. El periodista Sergio Israel describe su designación de la siguiente manera:

Preocupado por la cuestión militar durante el primer gobierno del Frente Amplio, Vázquez había designado en el cargo a Azucena Berrutti, secretaria general durante su pasaje por la comuna. Era una veterana abogada socialista, muy austera, defensora de los presos políticos durante la dictadura, con marcado don de mando, conocimiento del funcionamiento del Estado pero escaso de la cosa militar y enemiga de confraternizar en ruedas de *whisky* y asado con los generales (Israel 2014, 173).

Este nombramiento tuvo el claro propósito de dar muestras de que el poder político merece la subordinación de la institución armada, en el caso uruguayo, como tradición y norma. Sin embargo, se dieron varias acciones más por la misma razón y causaron desconcierto y preocupación al interior de las Fuerzas Armadas. El malestar se sintió, además, en organizaciones de militares activos y en retiro, como la logia de Los Tenientes de Artigas y el Centro Militar. Consideraron que “el ataque a las Fuerzas Armadas fue tremendo desde todo punto de vista y hubo un momento en que hubo que decir alto, pare”.<sup>11</sup>

El caso Berríos tuvo una repercusión muy fuerte en el medio militar y el mensaje del poder político había sido claro. Tres oficiales en servicio activo del Ejército, el coronel Tomás Casella Santos, el coronel Wellington Sarli Pose y el teniente coronel Eduardo Radaelli, fueron extraditados a Chile, en abril de 2006,<sup>12</sup> a pedido de Michelle Bachelet durante su visita a Montevideo en calidad de presidenta electa. El Poder Judicial aceptó la extradición y el Poder Ejecutivo lo ejecutó. El coronel Puente, en su entrevista, describe el evento de la siguiente manera:

Se abre un expediente judicial en contra de tres oficiales que son investigados durante trece años y la Justicia nunca comprobó que hubo participación de ellos en ese tiempo. Viene la actual presidenta Bachelet un mes antes de hacerse cargo de la primera presidencia, habla con Tabaré

11 N.N. (general en retiro, excomandante en jefe del Ejército uruguayo), entrevista realizada por el autor, 25 de julio de 2014 en Montevideo.

12 Por información aparecida en el periódico digital chileno emol.com, los oficiales uruguayos fueron condenados por la justicia chilena. *Emol*. “Caso Berríos: Corte aumentó condenas a autores del secuestro y homicidio del exquímico de la DINA”. 23 de agosto de 2013. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/08/23/616084/caso-berrios-corte-de-apelaciones-confirma-condenas.html>

Vázquez, y al mes los tres oficiales son transportados a Chile. Para nosotros están extraditados, no existe ningún país en el mundo que haya extraditado oficiales suyos en actividad de su Ejército. Hoy están los tres esperando por ocho años. Legalmente no podían ser extraditados, sin embargo, se concreta su extradición.<sup>13</sup>

Otro caso con el que el poder político deseó expresar su autoridad frente a las Fuerzas Armadas fue la destitución del comandante en jefe del Ejército, el general Carlos Díaz. Según Israel, “Berrutti, luego de consultar con el presidente, destituyó al comandante del ejército Carlos Díaz porque este se reunió para cenar en Toledo con el expresidente Sanguinetti, en compañía de los generales y Miguel Dalmao, sin pedir autorización” (2014, 176). El expresidente Sanguinetti, uno de los protagonistas de este hecho, afirma lo siguiente: “fue un exabrupto político simplemente del presidente y sobre todo de la ministra de la época. Yo no iba a estar conspirando en una reunión pública, fue un exabrupto político, una especie de arrebato, las Fuerzas Armadas están subordinadas”.<sup>14</sup>

Hubo un caso, quizá el más emblemático de los dirigidos por el poder político y el presidente Vázquez a los uruguayos y a las propias Fuerzas Armadas, para demostrar que las Fuerzas Armadas estaban, entonces como hoy, subordinadas a él: la excavación en los cuarteles para buscar los restos de desaparecidos durante la dictadura. El profesor Adolfo Garcé explica lo que significó para la sociedad uruguaya este acontecimiento:

Una de las primeras cosas que hace Vázquez como presidente es decir: “Yo voy a investigar en los cuarteles si hay desaparecidos o no”. Todos miramos la televisión, asombrados, porque no podíamos creer ver excavadoras en los cuarteles militares. Fueron las imágenes más hermosas que recuerdo de la política uruguaya. Toda mi generación pensábamos: “Terminó la dictadura y esta gente tiene que pagar por lo que hizo”. Y lo que vino fue

13 Jorge Puente (coronel en retiro del Ejército uruguayo, presidente de la Asociación de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 28 de julio de 2014 en el Centro Militar, Montevideo.

14 Julio Sanguinetti (expresidente de Uruguay, 1985), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en su domicilio, Montevideo.

la negociación con los militares y la Ley de Amnistía, el referéndum que ratificó la Ley de Amnistía. No hubo ni verdad ni justicia ni bombo, nada, chao, se dio vuelta a la página por acuerdo. Cuando mi generación vio las excavadoras en los cuarteles sentimos que algo estaba cambiando en la correlación de fuerzas entre el poder civil y el poder militar [...]. Vázquez demostró frente a la opinión pública que los cuarteles no eran como las embajadas, que rige la ley de otro país, demostró que los cuarteles forman parte del territorio nacional que se rige por la legislación de Uruguay y si el presidente dice, “Acá se hace un pozo”, se hace el pozo y no se le pregunta por qué, fue muy importante eso. Y después reforzó su control sobre las Fuerzas Armadas con un hecho maquiavélico, con la destitución del general Díaz.<sup>15</sup>

### La presidencia de Mujica

Durante el segundo periodo del Frente Amplio, con la presidencia de Mujica, la subordinación de las Fuerzas Armadas se mantiene de la misma manera que durante la presidencia de Vázquez. Pero en la relación del poder político con el poder militar se pueden destacar dos momentos caracterizados por la forma en que se conduce la política de defensa. Fue designado ministro de Defensa Luis Rosadilla, un militante del MLN-T, preso por la dictadura desde 1973 hasta 1982, panadero y político, quien ocupó la cartera por un año y cuatro meses. Mujica lo designó por mantener, “como indican los manuales”, según el precepto político, un control directo y con personas de absoluta confianza, las carteras de Defensa, Relaciones Exteriores e Interior, y no como se podría pensar, por revanchismo.

La administración de la cartera de Defensa con el ministro Rosadilla se caracterizó por la implementación de la “nueva Ley Marco de Defensa, en donde quedaba establecido el papel del mando civil y se daban pasos para el trabajo conjunto entre fuerzas” (Israel 2014, 174). Como resultado, su administración se centró en hacer del Ministerio de Defensa “un ministerio

15 Adolfo Garcé (politólogo, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

civilizado”, encontrándose con una dificultad: “la ausencia de equipos de gestión civiles capaces de dirigir la política de defensa” (Israel 2014, 174). Pero se buscó alcanzar una subordinación militar efectiva al poder político tomando acciones que afectaron a los oficiales de las Fuerzas Armadas. Estas incluyeron la reducción de las agregadurías militares, la eliminación de las llamadas “dietas docentes”, lo que constituyó una rebaja salarial, y la administración directa, por el Ministerio, de los fondos provenientes de las Naciones Unidas por la participación uruguaya en operaciones de paz. Estas acciones fueron acatadas por la institución después de la intervención directa del Presidente ante los mandos militares, pero desgastaron al ministro Rosadilla y provocaron su renuncia.

Luego, Mujica nombró ministro de Defensa a su “querido compañero de todas las horas de ayer y hoy”,<sup>16</sup> Eleuterio Fernández Huidobro, también guerrillero tupamaro y rehén de la dictadura. Las Fuerzas Armadas acataron la decisión presidencial y, sin cuestionamiento, se subordinaron a través de él al poder político y al Presidente de la República. La administración de la defensa a cargo de Fernández Huidobro se caracterizó por un giro hacia el asesoramiento y administración por parte de militares. “El nuevo ministro volvió al viejo sistema: los civiles pasaron a segundo plano y el asesoramiento llegó por vía de los propios militares” (Israel 2014, 182). Este constituyó un reposicionamiento de los militares en el Ministerio de Defensa en tal medida que todos los oficiales entrevistados en Uruguay consideran que es el mejor ministro de Defensa que han tenido en la etapa democrática. No obstante, los politólogos entrevistados consideran que la aprobación de los militares se debe a que “Fernández Huidobro hace lo que los militares quieren”.<sup>17</sup> En cualquier caso, las Fuerzas Armadas uruguayas se encuentran subordinadas al poder político.

En el caso ecuatoriano, como fue analizado, varias acciones militares alteraron la tranquilidad democrática que debe vivir una república. Estas incluyeron las insubordinaciones ante el ministro de Defensa, el secuestro

16 Mujica llamó así a Fernández Huidobro cuando le pidió a Huidobro tomarle juramento al ser designado, como el senador más votado, presidente de la Asamblea General, el 15 de febrero de 2005.

17 Adolfo Garcé (politólogo, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

de un presidente de la república, los intentos de golpe de Estado y la participación directa en la destitución de tres presidentes al tomar “la última palabra”. Todo esto demuestra que las Fuerzas Armadas no están subordinadas al poder político, que ni por historia ni por tradición nunca lo estuvieron. Con frecuencia se escuchó decir: “¿por qué les vamos a hacer caso a los civiles?”. Solo últimamente se empieza a irradiar la idea de que ellas deben estar subordinadas al poder político porque eso es un fundamento de la democracia.

Oficiales que han desempeñado las funciones de comandantes generales del Ejército, jefes del Comando Conjunto, ministros de Defensa, al ser entrevistados coinciden en señalar que la institución debe estar subordinada a la Constitución y a las leyes de la república, ya que la primera establece las tareas de las Fuerzas Armadas que son reguladas por las segundas. Pero “la subordinación hacia el poder político” se entiende “como el trabajo coordinado con este y con el respeto y la consideración a las funciones propias de cada uno sin injerencia en ellas por ninguno de los dos lados”.<sup>18</sup> También se entiende como subordinación la observación de las normas vigentes: “El desconocimiento de las normas militares entorpece la subordinación al poder político”. Por ejemplo, “se ordenó se dé de baja a varios oficiales involucrados en el accidente,<sup>19</sup> pero cómo cumplir esa disposición si existen leyes y reglamentos que deben observarse”. El poder político en Ecuador encuentra las mismas dificultades que las que se presentan en Uruguay: la ausencia de equipos de gestión civiles capaces de dirigir la política de defensa. “Lo más difícil que viví con la ministra de Defensa, por lo menos en los primeros momentos, fue que ella no tenía idea de cómo administrar el poder militar y todo el tiempo que ella ejerció el cargo fue de aprendizaje”.<sup>20</sup>

18 Patricio Tandazo (general en retiro, excomandante general del Ejército), entrevistado por el autor, 12 de mayo de 2014 en el Centro Comercial El Jardín, Quito.

19 En los primeros días del Gobierno de Rafael Correa se produjo un fatal accidente en el que perdieron la vida la ministra de Defensa y varias personas más. El accidente se produjo durante maniobras militares.

20 Guillermo Vázconez (general en retiro, excomandante general del Ejército), entrevistado por el autor, 13 de mayo de 2014 en el Centro Comercial San Luis, Quito.

Tabla 6.1. Comparativo de la subordinación al poder político

Tradición democrática	Ecuador	Uruguay
Partidos: inicio republicano	No	Sí (2)
Ejércitos de partidos	No	Sí (2)
Ejércitos de caudillos	Sí (7)	No
Subordinación a líderes políticos	No	Sí
Golpes de Estado institucionales	7	0
Sublevaciones en democracia	3	0
Apoyo a derrocamientos	3	0

## Capítulo 7 Control político

El control político, entendido como la capacidad de fiscalizar las acciones de las Fuerzas Armadas que tiene la ciudadanía por medio de sus representantes, es ejercido por el poder o la función legislativa. Las Fuerzas Armadas, como cualquier función o institución del Estado, deben estar sujetas a dicho control por parte del Congreso. Esto hace posible velar por el cumplimiento de la ley y restringir una potencial autonomía y acciones que puedan afectar a la calidad de la democracia o poner en riesgo su estabilidad. Estas situaciones pueden presentarse al tener que responder por sus acciones o cumplirlas solo con la autorización del presidente de la república. Por su parte, el presidente, al ser el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la máxima autoridad, capitán general o al ejercer el mando superior, es parte de ellas. Por lo tanto, él es sujeto también a control político por parte de esta función del Estado que, por mandato de la constitución y en representación de la ciudadanía, tiene el deber de ejercer. Por ser el control político la acción que permite observar la normativa legal de las Fuerzas Armadas, incluyendo a quienes tienen su subordinación política, se lo considera la segunda variable (X2) que permitirá determinar el pretorianismo o no de las Fuerzas Armadas de Ecuador y Uruguay.

### Origen del poder político

Varios autores utilizan el término “poder civil” como sinónimo de “control civil”. Estos términos fueron acuñados por Samuel Huntington, frente a la

realidad estadounidense. En el tratamiento de las relaciones cívico-militares, también propuestas por ese autor, se fueron haciendo parte del léxico de las relaciones de las Fuerzas Armadas con el presidente de la república, fundamentalmente. Pero, como se ha analizado, el poder civil es un término etéreo, inexistente; lo que existe es la sociedad civil, esto es,

esa trama asociativa no estatal y no económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en el componente del mundo de la vida, que junto con la cultura y con la personalidad es la sociedad (Habermas 1999, 123).

De la sociedad civil, que entrega su representación por medio del sufragio, surge el poder político y es al poder político, como responsable del gobierno del Estado, al que las Fuerzas Armadas deben subordinación.

### Responsabilidad del control político

El concepto “control civil” fue acuñado por Samuel Huntington en su trabajo sobre las relaciones cívico-militares planteadas en su obra *El soldado y el Estado (The Soldier and the State, the Theory of Civil-Military Relations 1985)* publicada después de la Segunda Guerra Mundial. Huntington determinó en su obra la necesidad imperiosa de que, en democracia, las Fuerzas Armadas estén subordinadas al presidente de la república y bajo su control. Pero con el paso del tiempo, en los Estados Unidos, ese control se extendió hacia la sociedad civil y se establecieron organizaciones para controlar los recursos de los contribuyentes estadounidenses entregados a las Fuerzas Armadas y su uso. Los comités de observación de las Fuerzas Armadas son establecidos por las secretarías de cada rama del componente militar, con personas de la sociedad civil, para que en su nombre evalúen la administración y los programas de entrenamiento y empleo de las Fuerzas Armadas.

En Latinoamérica existe este tipo de organizaciones. Se han establecido como tales las secretarías de participación ciudadana y control social.

En Ecuador, la ley establece y regula las actividades de esta secretaría, en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, manejado por miembros de la sociedad civil con tareas específicas establecidas en la ley. No obstante, no ejerce ningún tipo de control sobre las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, no existe “control civil” sobre ellas. En Ecuador y Uruguay, como en todos los países democráticos y republicanos, los legisladores tienen la representación política de la ciudadanía, lo que quiere decir que cada ciudadano delega su representación a uno o varios políticos que ejercen las funciones de legislador. Las funciones de los legisladores son las de legislar y fiscalizar; por lo tanto, las legislaturas controlan las organizaciones estatales en representación política de los ciudadanos: las Fuerzas Armadas, al igual que todas las organizaciones del Estado dependientes del ejecutivo. Por lo tanto, lo que existe es control político y no control civil.

El presidente de la república es jefe de Estado, representante del poder político, la autoridad máxima de las Fuerzas Armadas. Como se expresa en los diferentes países, ellas están subordinadas al poder político por medio del ministro de Defensa, su representante legal, o responsable político-administrativo y enlace con el presidente. El mismo presidente y el ministro de Defensa también son sujetos al control político que la función legislativa ejerce sobre las Fuerzas Armadas. Esto quiere decir que en ese control están incluidos los responsables políticos de su organización, equipamiento, entrenamiento y empleo, así como de la subordinación, disciplina y acatamiento de los mandatos constitucionales. Por lo tanto, los primeros responsables de las acciones u omisiones de las Fuerzas Armadas son el presidente de la república y el ministro de Defensa y sobre ellos recaen, en primera instancia, las acciones del control político.

El control político a las Fuerzas Armadas no lo ejecuta el presidente de la república, sino la función legislativa. Las legislaturas dictan la normativa legal de defensa, y las normas constitucionales las fiscalizan y, a su vez, controlan su ejecución, una vez realizado el análisis de los órganos de control a los que están sujetas las Fuerzas Armadas. La función legislativa es un poder político enmarcado “en la esfera de lo público, esto es, en las relaciones del individuo con el Estado” (Moncayo 2012, 170). Sin embargo,

en el caso ecuatoriano, “la Legislatura, la Función Legislativa no ejerce este tipo de control porque desgraciadamente y fruto de mi experiencia, allá va gente que no está capacitada, que no conoce de seguridad y defensa”.<sup>1</sup>

## Control político en Uruguay

En la República de Uruguay el control político sobre las Fuerzas Armadas es ejercido por las dos comisiones de defensa que existen en el Poder Legislativo, la Comisión de Defensa de la Cámara del Senado y la Comisión de Defensa de la Cámara de Representantes. Actúan independientemente, con tareas de legislación y fiscalización. Su labor de control es política, regida exclusivamente por lo que establece la Ley Marco de Defensa Nacional, que en sus artículos 6, 7 y 9 establece:

Artículo 6.º El Sistema de Defensa Nacional que se conforma por la presente Ley determinará la política de Defensa Nacional.

Artículo 7.º Los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, actuando cada uno en el marco de sus competencias, son: A) El Poder Ejecutivo. B) El Poder Legislativo. C) El Consejo de Defensa Nacional.

La presente Ley le asigna al Poder Ejecutivo la tarea de dirección y conducción de las Fuerzas Armadas como órgano ejecutor de la defensa nacional, al Poder Legislativo las siguientes funciones de control:

Artículo 9.º Corresponde al Poder Legislativo ejercer las funciones relativas a la Defensa Nacional que le asigna la Constitución de la República: A) Decretar la guerra. B) Designar todos los años la Fuerza Armada necesaria. C) Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él. D) Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando para este caso, el tiempo de regreso a ella. E) Hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse. F) Adoptar resolución respecto a las medidas prontas de seguridad que decretare el Poder Ejecutivo, así como de los arrestos o traslados

<sup>1</sup> Ernesto González (general, exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 16 de mayo de 2014 en San Rafael, Ecuador.

de personas que fueren dispuestos en virtud de las mismas. G) Tomar conocimiento de los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar. H) Conceder la venia para ascensos militares en la forma constitucionalmente prevista.

De igual manera, la Ley Marco de Defensa Nacional entrega al tercer componente del sistema la función de asesoramiento, y al Ministerio de Defensa las siguientes tareas:

A) Actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional.

B) La preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello.

C) La dirección superior y la administración de las Fuerzas Armadas, en aquello que no se reserve directamente el Poder Ejecutivo.

D) Integrar como miembro permanente el Consejo de Defensa Nacional. Y además:

A) Ejercer la gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares de todas las Unidades y dependencias que lo componen. A tales efectos, puede emplear personal de origen civil o militar indistintamente, siguiendo el criterio de adecuación y conveniencia para el servicio a prestar.

B) Ejercer la dirección y la supervisión de todas las actividades que cumplan las Fuerzas Armadas, siguiendo los lineamientos que se establezcan al respecto por el Mando Superior.

C) Determinar la orientación y el delineamiento de la formación de las Fuerzas Armadas, tendiente al máximo desarrollo de sus valores, aptitudes y deberes necesarios para el cumplimiento de los cometidos fundamentales que por esta ley se establecen.

## Control político en Ecuador

En Ecuador se confunde la subordinación al poder político con el control político. Esto se debe a que el presidente de la república, quien ejerce el po-



der político, y el ministro de Defensa, como representante legal de las Fuerzas Armadas y enlace político-estratégico con la Función Ejecutiva, también son sujetos al control político de la Función Legislativa. Pero se confunde y los que supuestamente tienen la responsabilidad del control político de las Fuerzas Armadas, el presidente y el ministro de Defensa, no lo ejercen. Al contrario, lo que realizan es el control que deviene de la subordinación y de la administración; es decir, el ejercicio del control por parte del presidente y del ministro de Defensa es igual al que ejercen los comandantes de las Fuerzas Armadas, a todo nivel, sobre sus subordinados y, en ese caso, el control es sinónimo de supervisión, una de las tareas del mando y la administración.

Pese a tener el deber de hacerlo, la Función Legislativa no ejerce ni ha ejercido el control político en el ámbito temporal que aquí se cubre. Así, en el año 1995, cuando regía la Constitución aprobada en referéndum en 1978, no existía una comisión de defensa que fiscalizara a las Fuerzas Armadas y ejerciera el control político sobre ellas y sobre los responsables políticos, responsabilidad que establecía el artículo 60:

**Art. 60.-** La Cámara Nacional de Representantes constituirá cuatro Comisiones Legislativas, integradas con cinco representantes cada una.

Estas comisiones se ocuparán respectivamente:

- a) de lo civil y penal;
- b) de lo laboral y social;
- c) de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto;
- d) de lo económico, agrario, industrial y comercial.

A partir de 1998, empezó a regir una nueva Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente reunida en Sangolquí.<sup>2</sup> En ella no constan las comisiones legislativas sino que quedan establecidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa de ese año de la siguiente manera:

**Art 30.-** (Sustituido por el Art. 6 de la Ley 114, R.O. 373-S, 31-VII-98).- Son Comisiones Especializadas Permanentes: la de lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal y Bancario; de lo Económico,

<sup>2</sup> Sangolquí es un cantón, próximo a Quito, en donde se encuentra la Academia de Guerra del Ejército, sitio en el cual se instaló la Asamblea Constituyente de 1998 que redactó esa constitución.

Agrario, Industrial y Comercial; de Gestión Pública y Universalización de la Seguridad Social; de Descentralización, Desconcentración y de Régimen Seccional; de Asuntos Constitucionales; de Fiscalización y Control Político; **de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional**; de Asuntos Amazónicos, Desarrollo Fronterizo y de Galápagos; de Defensa del Consumidor, del Usuario, del Productor y del Contribuyente; de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia; de Salud, Medio Ambiente y Protección Ecológica; de Educación, Cultura y Deportes; de Derechos Humanos; la de Asuntos Indígenas y otras Etnias; de Asuntos Manabitas y, la de Desarrollo Urbano y Vivienda de Interés Social (énfasis del autor).

Una nueva Constitución rige a Ecuador desde el año 2008, dictada por la Asamblea Nacional Constituyente reunida en Montecristi.<sup>3</sup> Sobre la base de las disposiciones constitucionales se dictó la Ley Orgánica de la Función Legislativa en la que se establecen doce comisiones legislativas, ninguna de ellas explícitamente dedicada a la defensa:

Artículo 21.- Temática de las comisiones especializadas permanentes.- Son comisiones especializadas permanentes las siguientes:

1. De Justicia y Estructura del Estado;
2. De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social;
3. Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control;
4. Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa;
5. **De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral**;
6. De la Biodiversidad y Recursos Naturales;
7. De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero;
8. De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio;
9. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología;
10. Del Derecho a la Salud;
11. De Participación Ciudadana y Control Social; y,
12. De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad.

<sup>3</sup> Cantón de la costera provincia de Manabí, en donde se construyó la Ciudad Alfaro con el propósito de ser la sede en donde funcionó esta asamblea.

Como se ha indicado, desde 1978 hasta 1998 no existió una comisión permanente de defensa nacional. Con la Ley Orgánica de la Función Legislativa que regulaba a esa función del Estado con la Constitución aprobada en 1998, se establecieron veintidós comisiones permanentes entre las que se unificaron las actividades de legislación y fiscalización de las relaciones internacionales y de defensa en una sola. Sin embargo, en el archivo de la Función Legislativa y de acuerdo con la certificación emitida por la Secretaría General de esa función del Estado, no existen las actas de las sesiones de esta comisión, o porque se extraviaron o porque no se levantaron. Este vacío revela la falta de interés en lo relacionado al control político de las Fuerzas Armadas.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se elaboró a partir de que se aprobara la Constitución de 2008, estableció las doce comisiones señaladas. Pero no existe una comisión de defensa en forma específica, sino que se unifica a soberanía, integración, relaciones internacionales y seguridad integral, dejando sin control político a las Fuerzas Armadas y su rol de defensa.

La comparación entre la actividad de control político sobre las Fuerzas Armadas del Poder Legislativo de Uruguay y la de la Asamblea Nacional de Ecuador resulta reveladora. Encontramos que, desde el año 2010, la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional de Ecuador se ocupó, como su mayor actividad, de la firma de acuerdos y convenios con otros países. Esta actividad representa el 45% de las sesiones de la comisión, pero ninguno de los acuerdos firmados corresponde a las Fuerzas Armadas, por lo que se infiere que quien estableció estos acuerdos y los firmó es el Ministerio de Defensa sin control de la Función Legislativa. El 40% de las sesiones de esta comisión tomó la actividad de legislación sobre seguridad y no existió ni una sola sesión destinada a la fiscalización, es decir, al control político de las Fuerzas Armadas.

La Asamblea Nacional debería ejercer su control político por medio de una comisión de defensa, que no existe como tal. Antes de que se aprobara la Constitución que rige actualmente en Ecuador existía, por mandato constitucional, la Comisión de Defensa y Relaciones Internacionales. Pero no existen actas de las sesiones en los archivos<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Mediante oficio, se solicitó a la secretaría de la Asamblea Nacional de Ecuador que se oficialice la inexistencia de las actas de la Comisión de Relaciones Internacionales y Defensa en el periodo seña-

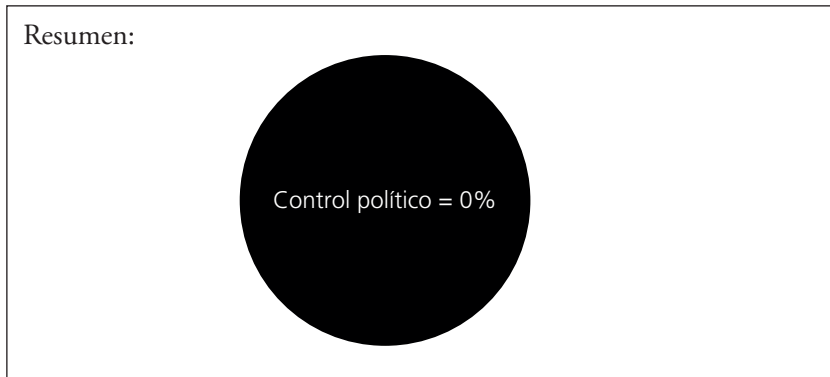
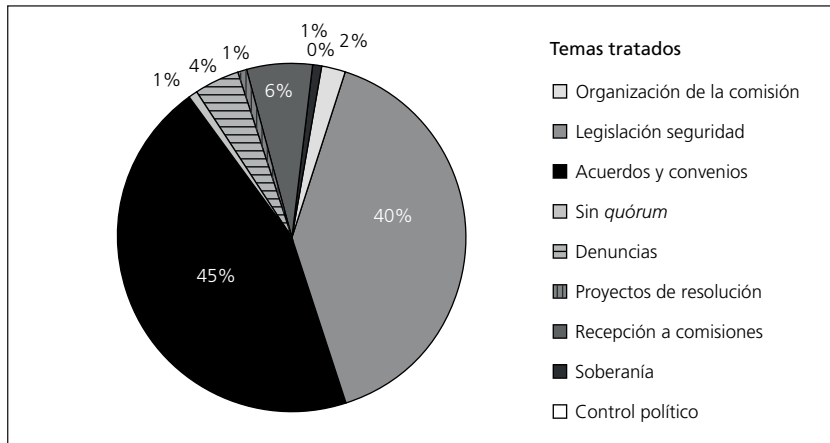
de dicha comisión desde el año 1992 hasta el año 2007, tal como lo certifica la Secretaría General de la Asamblea Nacional. Este dato nos permite inferir que nunca sesionó en ese periodo o que dicha comisión nunca se oficializó. A partir del año 2007, en que se instaló la Asamblea Constituyente que redactó la actual Constitución que rige la vida política del Ecuador, se estableció una mesa constituyente, la número 9, de Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración Latinoamericana, para tratar y redactar temas relacionados, entre otros, a las Fuerzas Armadas y defensa nacional. Pero en las sesenta y siete actas de sesiones que corresponden a esa mesa constituyente, no consta una sola referencia sobre el control político que el poder legítimamente constituido debe ejercer sobre las Fuerzas Armadas y que debió establecerse en la Constitución que se redactaba.

Una vez aprobada en referéndum la Carta Magna indicada, se instala la Asamblea Nacional, nombre que adopta la Función Legislativa, y empieza a funcionar la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, de acuerdo con el mandato de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Esta comisión no ejerció el control político sobre las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, sino que legisló sobre temas de relaciones internacionales, de defensa nacional y de seguridad ciudadana.

En las 222 actas de sesiones, entre la primera del 17 de agosto de 2009 hasta la última que consta en archivo, la 222 del 10 de diciembre de 2012, no existe evidencia de que en alguna de ellas se haya tratado algo referente al control que debe ejercer la Función Legislativa sobre las Fuerzas Armadas. Al contrario, esta comisión se ocupó de cuestiones relacionadas con legislación sobre temas de seguridad, de estudio y aprobación de convenios internacionales, de la recepción de visitas de diferente índole y de la atención y tratamiento de denuncias sobre asuntos de seguridad o defensa (figura 7.1.). Pero, como se puede determinar, en ninguna sesión de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral se trataron temas de control político sobre las Fuerzas Armadas.

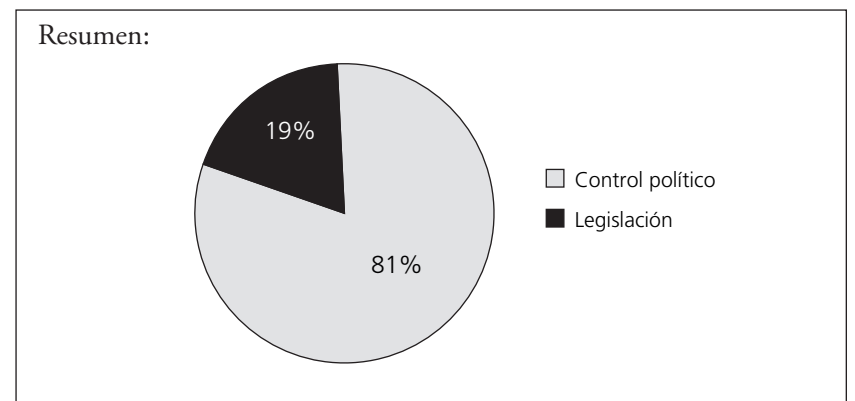
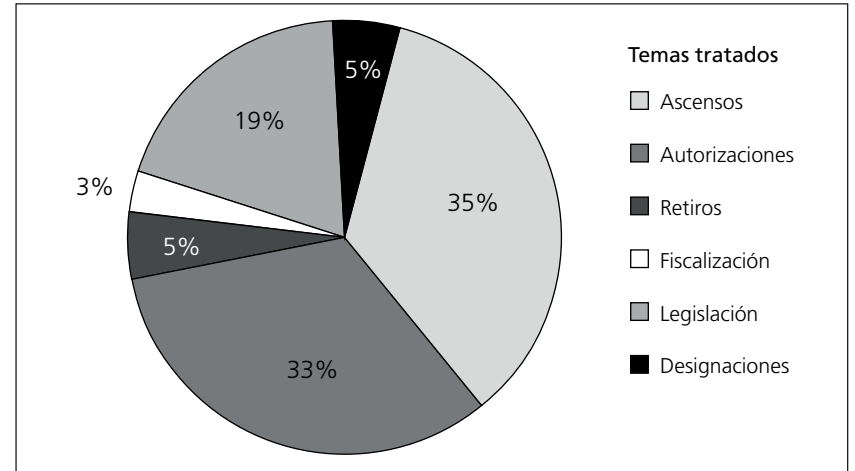
lado, documento que consta en el anexo de este libro.

Gráfico 7.1. Ecuador: control político sobre FF. AA., Comisión de Relaciones Internacionales\*



Fuente: Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.  
 \*De las 222 sesiones de la comisión, equivalentes al 100% de las actas existentes y verificadas, el gráfico explica el porcentaje de los temas tratados en esa comisión; como se puede apreciar, ninguno se refiere al control político sobre Fuerzas Armadas.

Gráfico 7.2. Uruguay: control político, Comisión de Defensa del Poder Legislativo



Fuente: Comisión de Defensa.

La Comisión de Defensa del Poder Legislativo uruguayo dedicó el 81% de sus sesiones al control político, y solo el 19% a legislar en el área de defensa.

### Clasificación del control político

Huntington clasifica el control político en objetivo y subjetivo.<sup>5</sup> El primero es el que se origina en el profesionalismo de las Fuerzas Armadas y, según este autor, tiene las siguientes características:

- 1) un alto nivel de profesionalismo militar y el reconocimiento por parte de los militares de los límites de su competencia profesional;
- 2) la efectiva subordinación de los militares a los líderes políticos civiles, encargados de implementar las decisiones básicas en política exterior y militar;
- 3) el reconocimiento y la aceptación de esos líderes de un área de competencia profesional y de autonomía para los militares; y,
- 4) en consecuencia, la reducción al mínimo de la intervención militar en política y de la intervención política en los asuntos militares (1996, 114).

Es, por tanto, el control político objetivo el que permite el cumplimiento de las misiones y tareas asignadas por el poder político a las Fuerzas Armadas dentro de los límites impuestos por la constitución y las leyes. Este también establece que, debido al profesionalismo de la institución, se acate la autoridad del funcionario designado por el presidente como ministro de Defensa y de otras jerarquías políticas de ese Ministerio, así como las disposiciones legales emanadas por dichas figuras. “En este caso la obediencia militar es fruto de su respeto por la letra de la ley” (Pion-Berlin 2001, 99).

El control político subjetivo es aquel que se presenta en Fuerzas Armadas carentes de profesionalismo, que tienen relación y nexos con grupos

<sup>5</sup> Pion-Berlin clasifica en los mismos términos, objetiva y subjetiva, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político; Huntington lo hace con el control político acentuándose la diferencia en los términos de acuerdo con lo analizado en este trabajo.

políticos o económicos con intereses particulares, es decir, con grupos de poder. Dichos grupos persiguen sus intereses y los tratan de imponer con prebendas, ofrecimientos, falsas lealtades, participación en el gobierno y en la administración pública. Así, convierten a las Fuerzas Armadas en parte del poder político para ser utilizadas como instrumento de represión y poder fáctico con amplia autonomía militar.

El control político sobre las Fuerzas Armadas también depende de la autonomía militar, que no es bien interpretada; según Fitch, “no es consistente con la democracia”. En efecto es así, ya que la “presencia de las Fuerzas Armadas, políticamente autónomas, no es consistente con la democracia política, las Fuerzas Armadas no disponen de mecanismo alguno para determinar la voluntad de la nación” (1988, 304). No obstante, se considera que deben tener autonomía para administrar asuntos internos propios de la institución, un obstáculo al control civil: “En la mayoría de los casos, los gobiernos civiles han aceptado la autonomía de facto de las Fuerzas Armadas que los aleja del control civil” (280).

En Fuerzas Armadas profesionales sujetas al control político objetivo, la autonomía no existe, lo cual es bueno para la democracia, a decir de Moncayo:

La autonomía militar no existe sino en el marco de la ley. Las leyes entregan a las Fuerzas Armadas mecanismos legales para que puedan manejar los asuntos internos de la institución que son muy complejos. Leyes aprobadas por el poder legislativo y por el colegislador, que es el presidente de la república, permiten regular la carrera militar por medio de ascensos, por ejemplo, permiten determinar el sistema de educación militar, que es específico, permiten la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de apoyo al desarrollo. Son leyes hechas por la autoridad política, no por los propios militares, y ellos se pueden mover dentro de ese margen legal que no es autónomo.<sup>6</sup>

Es, por consiguiente, la interpretación que se le dé o que se le quiera dar a la autonomía militar la que permite el mayor o menor control político, el

<sup>6</sup> Paco Moncayo (general, exjefe del Comando Conjunto, exalcalde de Quito, asambleísta nacional), entrevista realizada por el autor, 22 de marzo de 2013 en su oficina particular, Quito.

cumplimiento a la ley o la capacidad de las Fuerzas Armadas para tomar acciones o decisiones sin la observancia legal. El control político se caracteriza como objetivo o subjetivo, siendo el control político objetivo (Co) inversamente proporcional al grado de autonomía (A) y al cumplimiento de la ley (Cl). En otras palabras, a mayor control político, menor autonomía, y a menor control político, mayor autonomía. El resultado de esta relación es la supremacía política (Sp), que no es otra cosa que la capacidad del gobierno para exigir el cumplimiento de la ley y la actuación de las Fuerzas Armadas en su límite. Puesto en una ecuación, puede formularse de la siguiente manera:

$$Co \geq Cl + A = Sp$$

Interpretaciones a conceptos teóricos, como los de Gonnet, indican que “en base a supuestos teóricos muy discutibles, terminan señalando que unas relaciones civiles-militares estables y saludables se alcanzan permitiendo a los militares manejar un importante grado de autonomía institucional en asuntos ‘internos’ de la organización” (2005, 2). El autor identifica las relaciones civiles-militares como sinónimo de control político, que es lo que se debate, y no se considera el cumplimiento de la ley. Esto se debe a que quienes legislan y dictan las normas legales que deben ser cumplidas por las Fuerzas Armadas son los que les asignan mayor o menor grado de autonomía, lo que ratifica que a mayor grado de control político y de cumplimiento de la ley, menor grado de autonomía. Es por esto que “el marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las Fuerzas Armadas constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática” (Przeworski 1991, 49). Y en las democracias, “reducir la autonomía militar es un ingrediente indispensable para la consolidación” (Valenzuela 1992, 97).

Para evitar la intervención de las Fuerzas Armadas, es saludable que cumplan estrictamente las leyes que regulan su actividad, su carrera y su empleo. Pero también es saludable que las autoridades, que ejercen el control político y que tienen supremacía sobre ellas, supervisen y fiscalicen su accionar; las administren, las organicen y las empleen en su respectivo marco legal sin ningún tipo de autonomía, respetando “la letra de la ley”.

En ciertos casos “los líderes civiles han aceptado, frecuentemente sin protestar, un sustancial grado de participación militar en los regímenes civiles de pos transición” (Fitch 1988, 280). Esta actitud no permite el control político objetivo, sino que ellos actúen en el marco legal. Cuando no hay control político objetivo, las Fuerzas Armadas tienen gran autonomía y la democracia gran riesgo, ya que

el involucramiento civil en asuntos de funcionamiento y organización interna de la institución militar va directamente en contra de su efectividad, porque introduce lógicas políticas o partidarias, en ámbitos donde sólo deberían primar lógicas y criterios técnico-profesionales (Gonnet 2005, 2).

Lo expresado en este acápite determina que existen autonomía y control político subjetivo cuando no hay cumplimiento de la ley. Esta situación permite la intervención militar en política y pone en riesgo la estabilidad democrática de un país. Pero cuando hay control político objetivo, cumplimiento de la ley, profesionalismo, se limita la autonomía militar y no hay intervención militar en política. Ello favorece la estabilidad democrática.

En el caso ecuatoriano, el control del poder político sobre las Fuerzas Armadas se entiende solo como “la supervisión” que ejercen el ministro de Defensa y el presidente de la república sobre ellas. De ningún modo esto se puede interpretar como control ejercido por juez y parte, y de ninguna manera este control es ejercido por la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) y menos por los órganos de control del Estado.

En el caso uruguayo, siendo el Congreso bicameral y de acuerdo con la Constitución política, se establecen dos comisiones de defensa nacional, una en el Senado y otra en la Cámara de Representantes. Estas ejercen el control político sobre las Fuerzas Armadas y fundamentalmente cumplen “lo que establece la Ley Marco de la Defensa Nacional”.<sup>7</sup>

Se ha diferenciado empíricamente en este capítulo los conceptos de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente

<sup>7</sup> Gustavo Romby (presidente de la Comisión de Defensa, Cámara de Representantes del Poder Legislativo uruguayo), entrevista realizada por el autor, 24 de julio de 2014 en el despacho legislativo del entrevistado, Montevideo.

constituido. El análisis se ha hecho en términos del ejercicio de control que realiza o debe realizar la función legislativa a través de las comisiones de defensa (denominado control político, no control civil). Por lo tanto, es imperativo para el sostenimiento de una democracia con calidad que estas dos acciones, la de subordinación al poder político y el control político, como tal, estén presentes en la administración del Estado. Dicha administración tiene como responsable al presidente de la república y, por su designación y delegación, al ministro de Defensa. El primero es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y el segundo tiene su representación legal; los dos están sujetos también al control político de la función legislativa.

Se considera que las Fuerzas Armadas en democracia están sometidas al poder político

porque la soberanía popular se expresa a través del voto y el poder político es la expresión de la soberanía popular y las Fuerzas Armadas están bajo la soberanía popular. Por eso que ellas no solo se deben al presidente, no se deben al ministro de Defensa. Se deben al poder político y la obediencia de las Fuerzas Armadas al poder político es un principio fundamental de la democracia.<sup>8</sup>

El concepto de subordinación al poder político en Ecuador tiene diferentes acepciones y es interpretado de diferente manera. Cuando no se observan las leyes y reglamentos militares y no se atienden las necesidades elementales de las Fuerzas Armadas, se han producido también situaciones de tensión entre el poder político y la institución, como ha sido analizado en el capítulo anterior. Las acciones legislativas y las disposiciones del ejecutivo que han sido consideradas como perjudiciales han sido rechazadas, inclusive con actos de violencia, como sucedió con la insubordinación policial de septiembre de 2010.

Existe en las Fuerzas Armadas de los dos países, en sus mandos y en sus oficiales, el concepto de que le deben subordinación al poder político porque este es un fundamento de la democracia. En Uruguay las Fuerzas

<sup>8</sup> Paco Moncayo (general, exjefe del Comando Conjunto, exalcalde de Quito, asambleísta nacional), entrevista realizada por el autor, 22 de marzo de 2013 en su oficina particular, Quito.

Armadas tienen una tradición histórica. La rompieron en 1973 cuando participaron en el golpe de Estado dado por el presidente Juan María Bordaberry y la recuperaron después de 1985 con el retorno al estado de derecho. Según el expresidente Sanguinetti,

ellas están subordinadas porque son parte del pueblo y tienen como tal la cultura democrática del pueblo uruguayo y que cuando fueron gobierno no negaron la democracia, sino que fueron un Gobierno de emergencia. La subordinación ha sido muy grande, como una consecuencia del respeto hacia ellas.<sup>9</sup>

Más allá de cómo se denomine el control que el Estado ejerce sobre todas las instituciones públicas, las Fuerzas Armadas deben subordinación y obediencia a quien es su máxima autoridad, el presidente constitucional. En algunos países, su designación de “comandante en jefe de las Fuerzas Armadas” es norma constitucional. Esta es una de las formas de evitar la intervención militar en política. “La subordinación de las Fuerzas Armadas ante las autoridades democráticas [se entiende] como la única manera para evitar el uso de las Fuerzas Armadas en el interés de varias partes de la nación” (Fitch 1988, 308). Por consiguiente, una de las primeras acepciones del control político es la subordinación y obediencia a las autoridades legítimamente elegidas dentro del margen de la constitución y las leyes.

La tradición histórica de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político en Uruguay se pudo ver reflejada en la encuesta realizada a militares del Ejército en formación. Entre los setenta y seis encuestados, sesenta y dos responden que el ministro de Defensa debe ser un político civil; es decir, el 81,5% considera que a través del ministro de Defensa, político civil, se materializa la subordinación al presidente de la república y al poder político. En cambio, de 269 militares ecuatorianos en formación encuestados, 127, esto es, el 47,2%, responden que no están de acuerdo que el ministro de Defensa sea un político civil. Se infiere que es porque un militar conoce los temas de seguridad nacional y defensa y porque no

<sup>9</sup> Julio Sanguinetti (expresidente de Uruguay, 1985), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en su domicilio, Montevideo.

se acepta el hecho de estar subordinados a un “civil”. Pero también varios oficiales ecuatorianos de alta graduación y que han ejercido funciones de comando general de fuerza o de jefatura del Comando Conjunto, en su totalidad observan que el ministro de Defensa podría ser civil siempre y cuando conozca de temas de seguridad y defensa nacionales.

Por lo tanto, el ejercicio del control político objetivo está dado por el liderazgo y la subordinación al poder político legítimamente constituido, por el cumplimiento profesional de sus tareas constitucionales, por la observación a la constitución y las leyes por parte de las Fuerzas Armadas. De igual manera, está dado por la actuación de los Gobiernos observando también las leyes militares. Estas condiciones permiten evitar la tutela militar y el pretorianismo. Para lograrlas, se debe capacitar a los políticos en áreas de administración de la defensa en todo sentido, no en táctica, operaciones o estrategia, capacidades propias de los oficiales de las Fuerzas Armadas, sino en el liderazgo político para administrarlas. Esto es esencial ya que, es “el obstáculo más importante, la falta de preparación por parte de las élites civiles en temas de seguridad, y a la vez, la falta de la voluntad política para liderar con firmeza la política de defensa” (Serra 2002, 18).

En el caso ecuatoriano, el expresidente Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) considera que las Fuerzas Armadas Ecuatorianas están subordinadas al poder político. Además, coincide con Sanguinetti en el sentido de que “la forma más importante de alcanzar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil [sic] es el respeto a la institución, a sus leyes y a sus normas y no pretender acciones abusivas en su contra”.<sup>10</sup> Es cierto que no existe en Ecuador una tradición de subordinación al poder político como en Uruguay, donde se ha respetado la Constitución, las leyes y las normas legales que rigen a la institución armada. En Ecuador, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político ha sido un fundamento democrático de convencimiento, pero no existe en su tradición.

Es necesario, por consiguiente, limitar al máximo la intervención de las Fuerzas Armadas en la política de un Estado. Son un actor político indis-

<sup>10</sup> Rodrigo Borja (expresidente de la República de Ecuador, 1988-1992), entrevistado por el autor, 2 de febrero de 2014, Quito.

pensable en la vida democrática de un país solo por ser ejecutoras de las políticas de defensa. Pero son un actor que depende del poder político y, por lo tanto, deben ser consideradas como tales. La intervención se genera cuando no existe el control político adecuado. Ese control político, al que la mayoría de autores, estudiosos del tema militar, llama “control civil”, no es interpretado adecuadamente por desconocimiento o intereses. Por control político se entiende lo siguiente:

la capacidad de un gobierno democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares (Fuerzas Armadas), definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar (Agüero 1999, 91).

Esto quiere decir que la política de defensa y la política militar son dictadas por el presidente de la república. Por lo tanto, se ajustan a lo que se considera el sistema de planificación estratégica, doctrina en la que se establecen niveles de planificación. El nivel político-estratégico es el que asigna las misiones al poder militar, a las Fuerzas Armadas. Dichas misiones conducen al nivel estratégico-militar, pero es el poder político el que pone los límites para su cumplimiento. Como resultado, “para lograr un control efectivo sobre los militares, y para que las democracias resistan, deben ser los civiles quienes decidan cuándo, dónde y cómo utilizar a las Fuerzas Armadas” (Pion-Berlin 2008, 57).

## Capítulo 8

### Credibilidad y confianza

Un Estado goza de una situación geopolítica positiva en la medida en que las decisiones políticas tomadas obren en su beneficio y el de su ciudadanía. Esto requiere que las autoridades tengan el poder suficiente para respaldar la toma de decisiones al más alto nivel, es decir, el poder nacional, que “se presenta, como una síntesis de voluntades y recursos de todo tipo destinados a cumplir un papel clave en la sociedad nacional” (Moncayo 2012, 154). El poder nacional contiene varios componentes, conocidos como expresiones: política, económica, psicosocial, militar y científico-tecnológica. Estas, a su vez, están compuestas de fundamentos que las fortalecen o debilitan de acuerdo con su constitución. Dichos fundamentos son: los recursos humanos, el territorio, las instituciones y el respaldo popular a cada uno de ellos. En el caso del poder militar, el fundamento institucional está constituido por las Fuerzas Armadas. Ellas tendrán mayor o menor espacio de maniobra mientras mayor o menor sea el respaldo popular que reciben, lo que se expresa en credibilidad y confianza hacia ellas.

Según el politólogo chileno Ottone, “Sin confianza no se construyen democracias fuertes. Es la base de su sustentabilidad, de su capacidad de procesar la diversidad sin caer en la fragmentación” (2003, 17). Esto significa que la confianza es uno de los sustentos de la democracia y que su calidad es directamente proporcional a la confianza en las instituciones y en las personas, ambas como actores políticos. La confianza, la credibilidad y el prestigio del que disfrutaban las instituciones y las personas, actores polí-



ticos en una democracia, permitirán el ejercicio constitucional de sus tareas siempre y cuando esa confianza esté dirigida a las misiones que cumplen o deben cumplir. Luhmann precisa al respecto:

Podemos distinguir entre dos tipos de confianza: una es la confianza explícita que se deposita en una persona o institución a la hora de tomar decisiones de riesgo (*trust*); otra la confianza implícita que se manifiesta al recurrir de forma rutinaria (no reflexiva) a personas o instituciones en la actividad social (*confidence*). La identificación con un partido es una relación de confianza explícita, puesto que cada vez que se [le] vota se está tomando una decisión en condiciones de riesgo, pero conlleva una confianza *implícita* en el sistema político: se toma la decisión de votar a un partido porque se cree que votar es una forma eficaz de seleccionar a los gobernantes, de defender los propios intereses o de garantizar la buena salud democrática (1988, 96; énfasis en el original).

Al analizar a las Fuerzas Armadas dentro de las democracias uruguaya y ecuatoriana se consideran la credibilidad y la confianza que la ciudadanía ha depositado a lo largo del tiempo y tiene en ellas ahora. Esto representa el prestigio de esta institución en las sociedades analizadas. Así que, como variable independiente (X3) tomaré en consideración la credibilidad y confianza que la ciudadanía tiene en las Fuerzas Armadas en los dos países. Se busca identificar las razones por las que existe o no pretorianismo. En el capítulo 3, se analizó la importancia de que exista calidad en la democracia, con instituciones de calidad. Estas instituciones del Estado son aquellas del poder ejecutivo, del poder legislativo y del poder judicial, a las que los estudios de opinión consideran para valorar las democracias. Dentro de ellas están las Fuerzas Armadas. En el análisis de esta variable se toman en cuenta los partidos políticos y las Fuerzas Armadas para identificar la presencia del pretorianismo.

### Uruguay: Fuerzas Armadas “entre el estigma y la invisibilidad”

La socióloga uruguaya Silvina Brun, en un trabajo sobre las Fuerzas Armadas de su país, caracteriza con esta frase la relación que tienen con la ciudadanía. Explica que no gozan de mayor confianza por parte de los ciudadanos como institución y menos de credibilidad. Por un lado, han sido consideradas una burocracia técnica de gente seria, honesta, comprometida con la idea de patria y de nación subordinada políticamente al poder legalmente constituido. Por otro, como afirma Garcé, “no era la profesión más prestigiosa pero no era vergonzante”.<sup>1</sup> La falta de confianza (no es desconfianza sino apatía) en las Fuerzas Armadas como institución del Estado no es reciente sino, más bien, ancestral: se remonta a los inicios de la nación. Durante toda la historia, “se percibe una ‘duradera hostilidad’ hacia el Ejército, guiada por dos intenciones: marginalizarlo y usarlo. Para 1870, ya había una tradición de reclamos de los militares por presupuesto y contra las disposiciones inhabilitantes de la Constitución de 1830” (Brun 2013, 3). Según esta autora, existe, desde el inicio de la república, “un ambiente hostil casi fundacional hacia la institución militar” (Brun 2013, 4), ambiente que se incrementa a finales del siglo XIX cuando se instituye y consolida el Estado uruguayo, con una explicación que se justifica plenamente: la confianza en los partidos políticos. Esto se debe a que los líderes políticos también fueron líderes militares, pero en el siglo XX los líderes políticos son eso y los líderes militares están subordinados a ellos. Los líderes políticos son los que han conducido la vida política de su país y le han dado estabilidad al sistema democrático.

La poca confianza y credibilidad que tienen las Fuerzas Armadas de Uruguay se ha intensificado después de 1985, año en que se dio el retorno a la “democracia pactada”; a partir de este hito, la credibilidad y confianza no han mejorado. La institución sí tuvo un nivel de prestigio aceptable en el pasado. Pero con los años, este prestigio también se ha visto disminuido, porque las Fuerzas Armadas no fueron tan importantes como institución. Esto se explica por su ubicación, entre Brasil y Argentina. La defensa de la integridad territorial nunca ha dependido, como primera alternativa,

<sup>1</sup> Adolfo Garcé (político, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

de la intervención militar, sino que se ha recurrido a soluciones político diplomáticas en la resolución de conflictos. Además, “el Ejército no pareció tener función alguna. La inutilidad de que un país tan pequeño mantuviera un Ejército pasó a ser una especie de dogma colectivo” (Real de Azúa 1969, 19). Actualmente, según el profesor Garcé, este está muy venido a menos y, de alguna manera, considera que es por culpa de un proceso de debilitamiento que se inicia en el tiempo de la dictadura:

Estamos hablando de Fuerzas Armadas extraordinariamente debilitadas que no tienen mucho de sistemas de partidos, que están menguadas presuestalmente, que se sienten aisladas de la sociedad, que se sienten todavía estigmatizadas. Hay que tener valentía para entrar a las Fuerzas Armadas. ¿Por qué? Porque las Fuerzas Armadas salieron muy mal de la dictadura y el poder político no ayudó. Porque si hubiera hecho una política de depuración, hubieran sido juzgados con todas las garantías de la ley los responsables de las torturas, de las desapariciones, de las violaciones de derechos humanos y si hubieran ido presos, quizá las Fuerzas Armadas se hubiesen podido reencontrar con la sociedad. Pero como ese proceso no sucedió, ellas quedaron alejadas de la sociedad.<sup>2</sup>

La población no tiene confianza en las Fuerzas Armadas como institución democrática o institución nacional y no tiene por qué tenerla, pues no las conoce. Se justifica este desconocimiento al explicar que en Uruguay no hubo nunca servicio militar obligatorio. Eso se debe a una decisión política: la base del reclutamiento, como en la mayoría de los países suramericanos, está en las provincias y en el campo. Los colorados no querían tener dentro del Estado un bastión blanco, ya que el partido nacional tenía sus bases en dichos lugares. Por eso, desde que se institucionalizó el Ejército, el reclutamiento fue voluntario, y el uruguayo medio no tiene idea de lo que son las Fuerzas Armadas. Según el profesor González Guyer, de ellas solo se puede saber en espacios de debate, como en un taller llamado “Fuerzas Armadas: Política y Sociedad”, que dicta en la carrera de Ciencia Política en la Universidad de la República. Es allí, según el profesor, que

<sup>2</sup> Adolfo Garcé (politólogo, profesor universitario), entrevistado por el autor, 30 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

los estudiantes tienen su primer contacto con el mundo militar. Yo invito a un oficial de cada fuerza a presentar su fuerza, y la gran mayoría de los estudiantes por primera vez tienen la oportunidad de conocer a las Fuerzas Armadas por no tener ningún contacto con ellas.

A inicios del siglo XX, la profesión militar fue un mecanismo de ascenso social relativo, de cierto prestigio. Ofrecía la oportunidad de asistir a la Escuela Militar e incluso al Liceo Militar, que reemplazaban la demanda de asistir a las universidades, especialmente para jóvenes del interior uruguayo que no tenían otra oportunidad. Dichas instituciones ofrecían internado y, por consiguiente, alojamiento y comida. En Uruguay la profesión militar y las Fuerzas Armadas nunca gozaron de gran prestigio social y nunca tuvieron poder económico. Según González Guyer, “los generales y almirantes nunca fueron gente de dinero ni por su origen ni porque lo hubieran logrado a lo largo de su carrera. En Uruguay los militares se han reclutado de sectores medio bajos”.<sup>3</sup> Hoy la institución se encuentra con serios problemas de reclutamiento. En la Escuela Militar, por ejemplo, en donde existen 450 plazas para los cadetes en formación, existe un alto déficit: solo están ocupadas alrededor de 150. Uno de los efectos del “estigma” de la institución es que no existe vocación militar en el Uruguay.

Por las razones detalladas, las Fuerzas Armadas uruguayas son invisibilizadas por la sociedad. Esto ha generado ese escaso conocimiento sobre ellas, como señala González Guyer. Esa invisibilidad es interpretada de diferentes maneras, por ejemplo, la socióloga Silvina Brun afirma que:

En nuestra sociedad, [...] la profesión militar es portadora de una invisibilidad y un descrédito históricos, casi genéticos. Múltiples consideraciones vertidas por nuestros entrevistados nos han llevado a considerar a la profesión militar como una identidad estigmatizada (2013, 38).

La invisibilidad generada desde el interior de la institución, que en un momento de la historia se confundió con no deliberación, es obra de los pro-

<sup>3</sup> Julián González Guyer (politólogo, profesor universitario, dirigió el primer foro por la defensa nacional de Uruguay), entrevistado por el autor, 29 de julio de 2014 en la Universidad de la República, Montevideo.

pios mandos de las Fuerzas Armadas y también del poder político. Debemos interpretar el “silencio austero” como el intento de evitar que quienes cometieron violación de derechos humanos durante la dictadura fuesen sancionados y la institución fuese depurada. Esto afirma Adolfo Garcé y añade que “la imagen negativa que tienen los civiles de los militares está fundada en el desconocimiento, en la invisibilidad e inutilidad históricas que pesa sobre la institución castrense” (citado por Brun 2013, 40).

Esta característica es complementada por el estigma que llevan los militares después del Gobierno cívico-militar, es decir, después de los años de gobierno dictatorial. En este periodo, las Fuerzas Armadas salieron de la “invisibilidad histórica” y se mostraron a la sociedad, pero no con la auténtica faz de soldados, sino con la de gobernantes y, en algunos casos, de represores. Combatieron para eliminar la subversión comunista, que liquidaron en seis meses. Esto demuestra la capacidad profesional del Ejército uruguayo para enfrentar lo que fue el “enemigo interno”. Pero al no preparar un retorno al sistema democrático una vez controlada “la amenaza comunista”, se cometieron excesos que la sociedad uruguaya no les perdona. En “ese proceso histórico sigue mediando las relaciones entre civiles y militares, y sobre todo, determinando la imagen que tiene la sociedad en general de la institución castrense” (Brun 2013, 41).

“El peso de una identidad estigmatizada se vislumbra cuando los involucrados expresan que el gran problema no es el ser, sino el parecer algo que no se es” (Brun 2013, 45). Ante este dilema de estigmatización e invisibilidad de las Fuerzas Armadas se explican dos resultados de encuestas. La primera, realizada por Latinobarómetro, mide la confianza ciudadana en sus instituciones. La otra, del proyecto Latin American Public Opinion (LAPOP), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, mide el desempeño de dichas instituciones. En la primera, muestras representativas de la ciudadanía demuestran su confianza en las instituciones. En el segundo caso, se califica sobre 100 el desempeño de la institución como tal, es decir, se asigna un grado a su profesionalismo y rol dentro del Estado. En este estudio, no se nota esa estigmatización, sino que se puede determinar que ellas son calificadas medianamente por el cumplimiento de sus tareas específicas, por ejemplo, por el cumplimiento de las misiones de paz como la

principal actividad de las Fuerzas Armadas uruguayas. Esto se compara con las calificaciones del Poder Legislativo, que recibe mayor aprobación en el cumplimiento de sus tareas, esto es, de legislar y fiscalizar.

### Confianza en las Fuerzas Armadas

El estigma que mantienen las Fuerzas Armadas uruguayas, según Silvina Brun, deviene de una actitud de la ciudadanía uruguaya frente a la institución. Esto se ve reflejado en la opinión expresada al evaluar el grado de confianza en esta institución del Estado. En 2012, Latinobarómetro hizo esta pregunta a una muestra representativa: “Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista, cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha (1), algo (2), poca (3) o ninguna (4)”. Para las Fuerzas Armadas se han obtenido los resultados indicados en la tabla 8.1.

Tabla 8.1. Confianza de la ciudadanía uruguaya en sus Fuerzas Armadas

Base = 1200 Resultados ponderados	Nº de casos	% Total
Mucha	67	5,6%
Algo	412	34,3%
Poca	411	34,2%
Ninguna	243	20,2%
No contesta	15	1,2%
No sabe	52	4,3%
(N)	(1200)	100%

Muestra seleccionada: Uruguay (1200).

Fuente: Latinobarómetro 2012, CD de circulación limitada.

## El Poder Legislativo: una institución confiable

La Asamblea General, presidida por el vicepresidente de la república, representa al Poder Legislativo en la República Oriental del Uruguay. Tiene dos cámaras, la Cámara de Senadores, conformada por treinta legisladores, y la Cámara de Representantes, con noventa y nueve diputados. Durante los Gobiernos de los partidos tradicionales, Colorado y Nacional, estos tenían mayoría parlamentaria. Por lo tanto, marcaban la opinión ciudadana; sobre ellos se realizaban las mediciones de opinión. Al triunfar el Frente Amplio en 2005, esta agrupación política, constituida por pequeños movimientos de izquierda que antes tenían una pequeña representación parlamentaria, pasó a ser el referente de la ciudadanía para las encuestas. En 2012, Latinobarómetro obtuvo los resultados presentados en la tabla 8.2. en cuanto a confianza ciudadana en el Poder Legislativo como institución del Estado.

## Los partidos políticos y las Fuerzas Armadas

Los partidos políticos son instituciones claves en un régimen democrático. Son actores importantes y de ellos surgen los potenciales representantes de la ciudadanía para el ejercicio del poder y la administración pública. Como ya ha sido analizado, en Uruguay, ellos tienen gran raigambre popular y tradición en el Estado. Sin embargo, en la evaluación de la ciudadanía no gozan de la confianza ni de la credibilidad concedidas al Poder Legislativo, compuesto por los mismos partidos. Esto refleja que, como organizaciones políticas, no poseen la misma confianza ciudadana que tienen como integrantes de una función del Estado. Pero a pesar de tener menor calificación que la Función Legislativa, los partidos políticos tienen mayor calificación que las Fuerzas Armadas, según la encuesta de Latinobarómetro, realizada en 2012 (ver tabla 8.3.).

Al medir el grado de confianza en las tres instituciones del Estado uruguayo consideradas para los fines de este libro, es evidente que la institución mejor puntuada por la ciudadanía es el Poder Legislativo, el primer poder del Estado sobre el cual se asienta la estabilidad democrática en el

Tabla 8.2. Confianza de la ciudadanía uruguaya en el Poder Legislativo

Base = 1200 Resultados ponderados	Nº de casos	% Total
Mucha	121	10,1%
Algo	510	42,5%
Poca	376	31,3%
Ninguna	136	11,3%
No contesta	7	0,6%
No sabe	50	4,2%
	(1200)	100%

Fuente: Latinobarómetro 2012.

Muestra seleccionada: Uruguay (1200).

Tabla 8.3. Confianza de la ciudadanía uruguaya en los partidos políticos

Base = 1200 Resultados ponderados	Nº de casos	% Total
Mucha	48	4,0%
Algo	449	37,4%
Poca	451	37,6%
Ninguna	211	17,6%
No contesta	12	1,0%
No sabe	29	2,4%
(N)	(1200)	100%

Fuente: Latinobarómetro 2012.

Muestra seleccionada: Uruguay (1200).

país oriental. Luego se ubican los partidos políticos y, finalmente, las Fuerzas Armadas. Estos resultados ratifican la estigmatización que sufre la institución militar y también el desconocimiento acerca de ella, es decir, su “invisibilidad”, según Brun, especialista en el tema.

### Desempeño de las instituciones

Según los datos de LAPOP, en cuanto al desempeño, calificado sobre 100 puntos, para las tres instituciones bajo análisis, claramente el Poder Legislativo es el que más alta calificación obtiene, lo que se encuentra en perfecta consonancia con el grado de confianza que le entrega la ciudadanía. No es así para los partidos políticos y las Fuerzas Armadas; existen notorias diferencias entre la calificación de desempeño y el grado de confianza. Tomando la información bianual de LAPOP, desde el año 2006 hasta el 2012, sobre la calificación de desempeño de estas tres instituciones, la ciudadanía uruguaya mira a cada una según los datos presentados en la tabla 8.4.

Tabla 8.4. Calificación de desempeño, Uruguay

Calificación: Uruguay		
	Año	Puntaje
Fuerzas Armadas	2006	55,2
	2008	54,4
	2010	60,4
	2012	54,9
Parlamento	2006	61,5
	2008	53,6
	2010	66,6
	2012	54,9
Partidos Políticos	2006	43,3
	2008	41,0
	2010	50,4
	2012	41,8

Fuente: LAPOP 2012.

### Ecuador: Fuerzas Armadas con credibilidad y confianza

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas, instituidas con la Revolución Liberal a inicios del siglo XX, tradicionalmente gozaron de prestigio y credibilidad. El poder político les asignó especiales responsabilidades y tareas en beneficio de los Gobiernos y del pueblo. La Revolución Juliana de 1925, primera intervención de las Fuerzas Armadas una vez institucionalizadas, fue aceptada y mayoritariamente respaldada por la ciudadanía como una solución a los graves problemas políticos y económicos que tenía el país. Estos incluían la influencia y el dominio económico que ejercía el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil, cuyo gerente era Francisco Urbina Jado, representante de la oligarquía guayaquileña. Este banco llegó a emitir billetes inorgánicamente, generando una de las peores crisis económicas del país. La situación dio lugar, como solución, al Gobierno de Isidro Ayora. Con el Gobierno del general Enríquez Gallo incrementó la confianza de la ciudadanía en las Fuerzas Armadas, consideradas a partir de ese momento histórico “la reserva moral de la Patria”. Las dictaduras militares de 1963 y 1972, que no fueron establecidas para enfrentar la “amenaza comunista”, sino para “suplir la deficiencia de los políticos”, no fueron represivas y no cometieron violación de derechos humanos.

El conflicto que Ecuador mantuvo a lo largo del siglo XX con el Perú representó en las Fuerzas Armadas la oportunidad para incrementar su confianza en la ciudadanía. Después de la derrota militar que el país sufrió en 1941, de la cual se le responsabiliza al poder político, las Fuerzas Armadas se profesionalizaron en la medida en que su equipamiento y entrenamiento estaban orientados a la reivindicación del territorio perdido en ese año. En 1981 las Fuerzas Armadas se enfrentaron a las peruanas en lo que se llamó la guerra no declarada de Paquisha.<sup>4</sup> En este conflicto, defendieron el territorio e impidieron la conquista de los objetivos pretendidos por Perú. En 1995 tuvo lugar la Guerra del Cenepa, de la cual salieron victoriosas las fuerzas ecuatorianas. Los acontecimientos descritos incrementaron la confianza del país en esta institución.

<sup>4</sup> Este conflicto, que duró un mes, recibió el nombre del destacamento ecuatoriano pretendido por Perú, Paquisha, ubicado en la frontera suroriental de Ecuador.

El despliegue estratégico de las unidades militares en el territorio nacional se da en lugares en los que la presencia de las Fuerzas Armadas es la única representación del Estado. Desde allí han desarrollado una filosofía, convertida en doctrina militar, de “Apoyo al Desarrollo” que, al momento, se dirige desde una subsecretaría del Ministerio de Defensa. Esto ha dado lugar a que la ciudadanía considere a las Fuerzas Armadas, por muchos años, como la institución de mayor prestigio y credibilidad del país. A nivel suramericano son las Fuerzas Armadas ecuatorianas, con las de Brasil, las instituciones armadas de mayor prestigio y credibilidad y de las cuales los ciudadanos se sienten muy orgullosos, de acuerdo con los estudios realizados por LAPOP.

Siguiendo el mismo esquema de análisis y tomado los mismos trabajos de opinión que para el caso uruguayo se presentaron, se expondrán los datos obtenidos por Latinobarómetro y LAPOP sobre credibilidad y confianza, y calificación del desempeño de Fuerzas Armadas, Parlamento y partidos políticos de Ecuador.

### Confianza en las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas son la Fuerza Terrestre, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval. Los mandos constituidos por el cuerpo de oficiales están conformados por personas de clase media y sus cuadros de tropa, por personal de clase media y baja, lo que les da una identificación popular. Según un general en servicio pasivo, “Las Fuerzas Armadas siempre estuvieron identificadas con el pueblo”.<sup>5</sup> Además, existe una tónica especial: al no tener oficiales que se pertenecen a la clase alta, las FF. AA. se consideran “identificadas con el pueblo”. Su origen regional les permite una representación nacional: soldados originarios de la Costa constituyen mayoritariamente la Fuerza Naval, los de la Sierra central mayoritariamente pertenecen a la Fuerza Terrestre y Fuerza Aérea, y también existen unidades de soldados nativos de la selva, como el Batallón Iwias, consideradas tro-

<sup>5</sup> José Gallardo (general en retiro, exministro de Defensa), entrevistado por el autor, 7 de mayo de 2013 en su domicilio, Quito.

pas de élite en la Amazonía. Esta característica les da una conformación nacional que revierte en el nivel de prestigio, credibilidad y confianza de la población.

La ciudadanía concede muy alta credibilidad no solo a sus miembros en servicio activo, sino también a sus miembros en retiro. Según una experta en el tema, “La ciudadanía confía tanto en las Fuerzas Armadas en la medida que si existe una actividad regentada por un militar, un colegio, por ejemplo, ella considera que es uno de los mejores y pretende este para sus hijos”.<sup>6</sup> Además, es considerada por los políticos una institución con la suficiente confianza en la medida que buscan en ella soluciones a los problemas que enfrentan. Según otro analista: “Por la debilidad de la democracia, los políticos van a los cuarteles a pedir soluciones valederas a los problemas que se presenten”.<sup>7</sup>

De los resultados del Latinobarómetro, edición 2012, y con la misma pregunta planteada a las personas encuestadas en Uruguay, se han obtenido los resultados presentados en la tabla 8.5.

Tabla 8.5. Confianza de la ciudadanía ecuatoriana en las Fuerzas Armadas

Base = 1200 Resultados ponderados	Nº de casos	% Total
Mucha	101	8,4%
Algo	587	48,9%
Poca	363	30,2%
Ninguna	137	11,4%
No contesta	3	0,2%
No sabe	9	0,8%
(N)	(1200)	100%

Fuente: Latinobarómetro 2012.  
Muestra seleccionada: Ecuador (1200).

<sup>6</sup> Cornelia Conahan (profesora de FLACSO), entrevistada por el autor, 15 de marzo de 2014 en FLACSO, Quito.

<sup>7</sup> Simón Pachano (académico FLACSO-Ecuador), entrevistado por el autor, 12 de marzo de 2014 en su oficina, Quito.

## Un parlamento con poca credibilidad y confianza

La Función Legislativa en Ecuador ha estado constituida por lo que se ha llamado el Congreso Nacional, la Cámara de Representantes y, hoy, la Asamblea Nacional. En unas ocasiones ha sido bicameral, con una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados y, en otras, unicameral, con representantes nacionales y provinciales. El número de legisladores ha variado en función a los censos poblacionales y, al momento de escribir estas palabras, tiene 137 asambleístas: quince nacionales, 116 provinciales y seis representantes del exterior.<sup>8</sup> La sede de la Función Legislativa ha sido, casi permanentemente, escenario de confrontación. En algunos casos, los conflictos han llegado a las manos y, en más de uno, se han utilizado armas de fuego. En la legislatura poco se ha legislado y, en algunos casos, no se ha fiscalizado. Durante la rebelión popular que derrocó al presidente Gutiérrez, la sede del Congreso fue blanco de los manifestantes que, al grito de “Que se vayan todos”, la atacaron. Por esto, es evidente que la Función Legislativa tiene poca credibilidad y confianza por parte de los ecuatorianos. Esta conclusión se confirma con los resultados obtenidos por Latinobarómetro en 2012, presentados en la tabla 8.6.

Tabla 8.6. Confianza de la ciudadanía ecuatoriana en la Función Legislativa

Base = 1200 Resultados ponderados	Nº de casos	% Total
Mucha	82	6,8%
Algo	468	39,0%
Poca	414	34,5%
Ninguna	219	18,2%
No contesta	5	0,4%
No sabe	12	1,0%
(N)	(1200)	100%

Fuente: Latinobarómetro 2012.  
Muestra seleccionada: Ecuador (1200).

<sup>8</sup> Por existir gran cantidad de ecuatorianos que migraron al exterior, se consideró necesario que ellos tuvieran representación en el parlamento ecuatoriano. Hay representantes de todos los continentes.

## Partidos políticos: de la inercia al descrédito

Los partidos políticos en Ecuador reciben las peores evaluaciones de la ciudadanía, no solo comparados a los otros actores analizados en este estudio sino frente a todas las instituciones del Estado. En los resultados obtenidos por Latinobarómetro y por LAPOP, se encuentran en el último lugar en términos de credibilidad y confianza y también en desempeño. Están muy por debajo de las Fuerzas Armadas y de la Función Legislativa. Esto tiene varias explicaciones, entre otras la de Simón Pachano, quien afirma lo siguiente:

En Ecuador se constituyó un sistema caracterizado por altos índices de volatilidad y de fragmentación, con un número efectivo de partidos y con baja concentración de la votación, con altos niveles de polarización con su manifestación obvia (2011a, 204).

Una explicación adicional, que con frecuencia se escucha entre la ciudadanía, es que los partidos políticos solo aparecen en tiempo de elecciones. Esta sentencia popular expresa la percepción de la ciudadanía, afirmada por los resultados de Latinobarómetro 2012, presentados en la tabla 8.7.

Tabla 8.7. Confianza de la ciudadanía ecuatoriana en los partidos políticos

Base = 1200 Resultados ponderados	Nº de casos	% Total
Mucha	60	5,0%
Algo	344	28,7%
Poca	446	37,2%
Ninguna	342	28,5%
No contesta	2	0,2%
No sabe	6	0,5%
(N)	(1200)	100%

Muestra seleccionada: Ecuador (1200).  
Fuente: Latinobarómetro 2012, CD de circulación limitada.

Los datos obtenidos por el proyecto LAPOP, de la Universidad de Vanderbilt, comparando el desempeño de las Fuerzas Armadas, la Función Legislativa y los partidos políticos ecuatorianos, se presentan en la tabla 8.8.

### Una comprobación empírica

Durante el trabajo de campo en Quito y en Montevideo, se le presentó, en cada ciudad, una encuesta con una sola pregunta a una muestra de 120 personas seleccionadas en forma aleatoria, sin estratificación de clase ni género, pero sí de edad, al limitar la muestra a personas mayores de dieciocho años. La pregunta fue la siguiente:

En el supuesto caso de que en el país se presente una severa crisis de gobernabilidad, política, económica y social, que amenace la estabilidad democrática, la paz y la tranquilidad ciudadana, que ponga a la nación en una situación de enfrentamiento o de colapso, usted considera que la solución la deben buscar:

1. El Poder Legislativo / La Asamblea Nacional<sup>9</sup>
2. Una junta de notables
3. Las Fuerzas Armadas

Para Montevideo, se obtuvieron los resultados presentados en las tablas 8.9. y 8.10.

Los resultados obtenidos en Quito difieren con los obtenidos en Montevideo. En la capital ecuatoriana, más de la mitad, el 51,7% de las personas entrevistadas, considera que son las Fuerzas Armadas las llamadas a dar solución a una situación de extrema gravedad. Los partidos políticos, representados en la Asamblea, son considerados como los menos capaces de presentar una solución. Estos resultados también están en consonancia con la confianza y la calificación de desempeño atribuidas a las primeras por la ciudadanía. Incluso en la encuesta de LAPOP 2014, la confianza en las Fuerzas Armadas es la más alta de todas las instituciones y recibe también

<sup>9</sup> Se usó la denominación de Poder Legislativo en Uruguay y de Asamblea Nacional en Ecuador.

la calificación más alta de todos los tiempos. El puntaje es 73,7 sobre 100 en respuesta a la siguiente pregunta: “B12. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en las Fuerzas Armadas?” (LAPOP 2014).

En Montevideo, en cambio, los resultados favorecen al Poder Legislativo ampliamente, también en concordancia con las encuestas de Latinobarómetro y LAPOP. Los uruguayos creen que la solución a una crisis de las características descritas debe estar en la Asamblea General. Es decir, ante una crisis política consideran que las soluciones deben ser políticas. Llama la atención el pronunciamiento por “ninguno de ellos”, lo que se interpreta que la respuesta debe estar en el presidente de la república y no en otro poder del Estado o institución. Las Fuerzas Armadas son consideradas como las que menos participación en la solución de la crisis deben tener. Se infiere que no es por la confianza o desconfianza de la ciudadanía, sino que ellas no son las llamadas a prestar soluciones políticas, a intervenir en política, sino a cumplir el rol asignado por la Constitución.

Tabla 8.8. Calificación de desempeño de los partidos políticos ecuatorianos

Calificación: Ecuador		
	Año	Calificación
Fuerzas Armadas	2006	52,5
	2008	56,9
	2010	64,8
	2012	67,4
Parlamento	2006	16,7
	2008	21,8
	2010	41,5
	2012	43,6
Partidos Políticos	2006	15,1
	2008	22,6
	2010	26,4
	2012	31,3

Fuente: LAPOP 2012.



Tabla 8.9. Comprobación empírica, resultados en Montevideo

Base = 120 Resultados ponderados	Nº de casos	% Total
El Poder Legislativo	67	55,8%
Una junta de notables	14	11,7%
Las Fuerzas Armadas	4	3,3%
Ninguno de ellos	30	25,0%
No contesta	2	1,7%
No sabe	3	2,5%
(N)	(120)	100%

Fuente: Trabajo de campo.

Tabla 8.10. Comprobación empírica, resultados en Quito

Base = 120 Resultados ponderados	Nº de casos	%/Total
La Asamblea Nacional	6	5,0%
Una junta de notables	24	20,0%
Las Fuerzas Armadas	62	51,7%
Ninguno de ellos	20	16,7%
No contesta	2	1,6%
No sabe	6	5,0%
(N)	(120)	100%

Fuente: Trabajo de campo.

Esto es ratificado en la encuesta LAPOP 2014 en la que se pregunta, entre otras cosas, lo siguiente: “Frente a mucha corrupción. (1) ¿Se justificaría que los militares tomen el poder por un golpe de Estado?”. Para Ecuador se obtuvieron los resultados presentados en la tabla 8.11.

Tabla 8.11. Apoyo ciudadano a un golpe de Estado, Ecuador

Año	Porcentaje de apoyo ciudadano a un golpe de Estado en Ecuador
2006	53,4 %
2008	47,8 %
2010	44,9 %
2012	48,1 %
2014	34,4 %

Fuente: LAPOP 2014.

Si bien es cierto que el porcentaje de opiniones ciudadanas que justifican un golpe de Estado por altos niveles de corrupción al 2014 va en disminución, eso no significa una pérdida de confianza en las Fuerza Armadas, sino una mayor confianza en la democracia, lo que es muy bueno. Sin embargo, el 34,4% que justifica una intervención militar en estas circunstancias es alto y eso indica la aprobación ciudadana por un pretorianismo de suplantación, de acuerdo con la clasificación presentada en el primer capítulo.

Al analizar la tercera variable independiente, la credibilidad y confianza (X3), se ha comparado a las Fuerzas Armadas con el Congreso o Asamblea y con los partidos políticos por las siguientes razones. La intervención de las Fuerzas Armadas en política es la variable dependiente (Y) que buscamos explicar. Por su parte, la Asamblea y los partidos políticos son los principales actores del ejercicio político en una democracia.

Utilizando los estudios de Latinobarómetro y de LAPOP se midió como una variable la credibilidad y confianza de estas instituciones. Se encontró que, en el caso ecuatoriano, son las Fuerzas Armadas la institución de mayor credibilidad y confianza en el país, seguidas por la Asamblea Nacional y los partidos políticos. Cuando se presenta una crisis de gobernabilidad o presidencial, la ciudadanía no acude a los partidos políticos o a la Asamblea para la solución de estas. Al contrario, mira a las Fuerzas Armadas como la

solución a estos conflictos. Igual hacen los propios Gobiernos. Así, en los tres casos de destitución presidencial, fueron las Fuerzas Armadas las que dieron la solución y tuvieron la última palabra, como ha sido analizado. Es decir, han ejercido un tipo de pretorianismo arbitral.

La confianza de la que gozan las Fuerzas Armadas ecuatorianas, que no solo es de la ciudadanía, sino también del poder político, les ha llevado a una intervención directa en la administración en áreas importantes. Estas incluyen las aduanas, por dos ocasiones y en Gobiernos distintos, y la administración del petróleo, el recurso de mayor importancia en el país. Este último ocurrió en el Gobierno de Rafael Correa, un tipo de pretorianismo caracterizado por la militarización de la administración pública. Estas situaciones se presentan por la falta de capacidad o de honestidad en los políticos llamados a la administración de estas áreas. Pero frente a la corrupción incontrolable o a la incapacidad de los políticos, los Gobiernos han llamado a las Fuerzas Armadas porque son una institución de mucha credibilidad y confianza en Ecuador.

En la resolución de crisis políticas, las Fuerzas Armadas han participado por pedido de la ciudadanía e inclusive de representantes de Gobiernos amigos para aportar en la solución de las crisis y, en efecto, lo han hecho. En las destituciones presidenciales, las Fuerzas Armadas, a más de jugar el papel protagónico y tener la última palabra, fueron impelidas por varios sectores a intervenir con un pretorianismo de suplantación. Según un general en servicio pasivo, “Los militares no hemos buscado ese rol. Hemos tenido que intervenir por necesidad cuando la institucionalidad, la vida misma del Estado, su democracia ha estado en peligro”.<sup>10</sup> O sea, fueron presionadas a ser parte de la solución directa a los problemas que motivaron la reacción popular. Por ejemplo, la sucesión presidencial de 1997 la decidió el jefe del Comando Conjunto que había recibido propuestas de tomar el poder, propuestas que fueron rechazadas. En la crisis presidencial de 2000, como fue comprobado, fueron los movimientos sociales los que organizaron la destitución del presidente Mahuad y tomaron el poder. Pusieron a “un militar de prestigio” al frente del Mo-

<sup>10</sup> Ernesto González (general, exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 16 de mayo de 2014 en San Rafael, Ecuador.

vimiento del 21 de enero de 2000. En la destitución de Gutiérrez, en cambio, fueron las Fuerzas Armadas las que decidieron la sucesión presidencial, a pesar de que hubo grupos de poder que las llamaron a asumir el gobierno de la república.

El 30 de septiembre de 2010, día en que se produjo la sublevación policial por un reclamo salarial, fueron las Fuerzas Armadas las llamadas a dar solución a la crisis político policial. Pero antes de la acción militar que puso fin a la revuelta, el jefe del Comando Conjunto hizo una intervención en cadena de televisión en la que condicionó la intervención militar en la crisis por la permanencia de estímulos pecuniarios que tenían las Fuerzas Armadas. Así lo recuerda Alberto Molina en el artículo titulado “¿Quiénes son los responsables del 30S?”:<sup>11</sup>

15:33. A esa hora Ecuador TV difundió declaraciones que el general Ernesto González, jefe del Comando Conjunto de las FF. AA., dio esa misma mañana, donde señaló: “...Solicitamos encarecidamente que la mencionada ley (Orgánica de Servicio Público) sea revisada o dejada sin efecto para que el personal de servidores públicos, militares y policías, no se vean afectados en sus derechos [...]”.<sup>12</sup>

Las declaraciones del general González molestaron al entonces presidente Rafael Correa, quien le llamó la atención en una reunión del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, al día siguiente en el Palacio presidencial. En las palabras del propio general, tomadas de su libro, el jefe de Estado dijo: “«General González, no estoy de acuerdo con el pronunciamiento que hizo ayer solicitando revisar o dejar sin efecto la Ley de Servicio Público»”. A esto respondió el general: “«Yo tampoco estuve de acuerdo, señor presidente, me vi obligado a decirlo por las circunstancias que vivíamos»” (González 2014, 215). Se considera que hubo inestabilidad democrática, que se puso en juego el régimen establecido. Pero según González, no hubo intento de golpe de Estado, afirmación hecha en una

<sup>11</sup> Publicado el lunes 29 de septiembre de 2014 en el diario digital *La República*.

<sup>12</sup> *La República*. “¿Quiénes son los responsables del 30S?”. 29 de septiembre de 2014. <http://www.larepublica.ec/blog/opinion/2014/09/29/quienes-son-los-responsables-del-30s/>.

entrevista radial reseñada por el diario *El Universo* en enero de 2015.<sup>13</sup> Según el militar, no conocía que “previamente se hayan realizado acciones para llevar adelante un golpe de Estado, ni inteligencia militar nos alertó”. Sin embargo, el Gobierno y sus adláteres sostienen: “Entonces los sucesos del 30 de septiembre configuran un golpe de Estado” (Falconí y Oleas 2010, 36).

Así, existe evidencia de un pretorianismo de coerción, tipo chantaje, ya que esa fue la causa que originó la sublevación policial que derivó en una crisis de gobernabilidad, desestabilizando el sistema democrático.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas, por la confianza y la credibilidad de las que han gozado y gozan en todo el periodo que se investiga, han sido impelidas a ejercer un tipo de pretorianismo que atienda, de alguna manera, a intereses de esos grupos de presión. La intervención en política se ha dado por esta razón, es decir, los ecuatorianos ven en la institución militar la tabla de salvación de los problemas políticos, sociales y económicos.

En Uruguay, las Fuerzas Armadas, al estar subordinadas al poder político, no han tenido un protagonismo que resalte en la actividad política, y la poca confianza y credibilidad de las que son merecedoras por parte de la ciudadanía las han obligado a mantener cierta “invisibilidad”, según Silvina Brun. La confianza percibida por la ciudadanía está ligeramente más baja que la de los partidos políticos, pero la del Poder Legislativo supera ampliamente a las dos instituciones, lo que es de alguna manera bueno para la estabilidad de la democracia y para su calidad. Lo ideal sería que los partidos políticos y los poderes del Estado tuvieran alta credibilidad y confianza y que sucediera lo mismo con las Fuerzas Armadas. Esto significaría que las instituciones cumplen su rol con eficiencia, que profundizan su carácter democrático y reflejan la alta calidad de la democracia.

La clase política uruguaya, especialmente cuando conforma un cuerpo colegiado como el Poder Legislativo, es considerada de calidad y merece la confianza y credibilidad de la ciudadanía. Eso ha repercutido para que la democracia uruguaya sea considerada una de las de mayor calidad

13 *El Universo*. “Exjefe militar asegura que Rafael Correa no estuvo secuestrado en hospital”. 13 enero de 2015. <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/13/nota/4432056/exjefe-militar-asegura-que-correa-no-estuvo-secuestrado-hospital>

en Latinoamérica. Esto se debe, en parte, a la invisibilidad y al estigma de las Fuerzas Armadas, la poca confianza y credibilidad que ellas tienen, que no les permite el ejercicio del pretorianismo. Dicha institución está dedicada exclusivamente a sus tareas específicas, que cumplen con profesionalismo pero de forma reservada, sin protagonismo mediático y casi de forma invisible. Esto ha tenido repercusiones positivas para la democracia uruguaya.

## Capítulo 9

### Educación en democracia y misiones constitucionales

La educación militar, en casi todos los países sudamericanos, comprende un largo proceso distribuido en etapas, que tiene como objetivo capacitar a quien adopta esta profesión para el desempeño de las funciones que cumple, en tiempo de guerra y de paz. Las diferentes jerarquías están sujetas a este proceso para el ejercicio eficiente de las responsabilidades y tareas a su cargo. La educación se divide por grupos: para oficiales y para suboficiales, tropa o personal subalterno. Se describe aquí la primera, para oficiales, que se da en etapas perfectamente definidas, esto es, de formación, de perfeccionamiento y de altos estudios militares en institutos dedicados al proceso educativo y a la carrera militar.

#### El proceso educativo militar en Ecuador

La educación militar en Ecuador está regentada por cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas. Es dirigida por un comando autónomo del que dependen todos los institutos militares de la fuerza, los que también tienen cierto grado de independencia y ejecutan por sí mismos las cuatro fases del proceso educativo: planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación. Los institutos militares están sujetos al cumplimiento de un plan general de enseñanza establecido por cada instituto para cada año lectivo, el que puede ser modificado por el director del instituto con la aprobación del comando de educación respectivo. En el caso del Ejército, se trata del

Comando de Educación y Doctrina del Ejército (CEDE). En el plan general de enseñanza se determinan los periodos académicos en los que se subdivide el proceso educativo y las respectivas áreas del conocimiento, las materias que se dictan en cada periodo, los objetivos generales de los cursos que se imparten y los objetivos particulares de cada materia. Las normas de aprobación de cada curso que son comunes para todos los institutos de cada fuerza y dispuestas por el comando responsable.

La etapa de formación militar en Ecuador tiene una duración de cuatro años en todas las escuelas militares. La formación es superior, es decir universitaria, y los estudiantes, a quienes se les denomina cadetes, reciben educación en todas las áreas definidas, la de formación militar y la de ciencias liberales, que son aprobadas mediante el sistema de créditos para obtener una licenciatura regulada por la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE<sup>1</sup>). En esta etapa de formación, los cadetes obtienen, paralelamente al grado de subteniente o alférez de fragata en la Fuerza Naval, la aprobación de los cuatro años de la licenciatura en Ciencias Militares. Esto se debe a que, según la Escuela Militar,

El militar debe constituirse en un profesional íntegro, con un amplio conocimiento de la realidad nacional y su problemática, pues él se constituirá, a futuro, en el planificador y ejecutor de toda la programación tendiente a precautelarse la seguridad, defensa y desarrollo del país.<sup>2</sup>

Al cumplir estos requisitos, se obtiene el título de licenciado en Ciencias Militares otorgado por la Universidad de las Fuerzas Armadas.

1 Las siglas significan Escuela Politécnica del Ejército, nombre anterior de la Universidad que se sigue utilizando.

2 Escuela Superior Militar Eloy Alfaro. Formación. <http://www.esmil.mil.ec/institucion/formacion>

Tabla 9.1. Licenciatura en Ciencias Militares, pénsum académico

Proyecto integrador			Ciencia Militar			Cultura Militar			Cultura Física		
Créditos	Horas	Porcentaje	Créditos	Horas	Porcentaje	Créditos	Horas	Porcentaje	Créditos	Horas	Porcentaje
4	64	1,65%	80	1280	33,06%	24	384	9,92%	64	1024	26,45%
Ciencia y Tecnología						Cultura Humanística					
Créditos		Horas		Porcentaje		Créditos		Horas		Porcentaje	
38		608		15,70%		32		512		13,22%	
Total Créditos			Total Horas			Porcentaje					
242			3872			100,00%					

Fuente: Escuela Militar Eloy Alfaro.

La licenciatura en Ciencias Militares es conducida de forma autónoma por la Universidad de las Fuerzas Armadas; existe un director de carrera en la Escuela Militar que es el enlace entre esta y la ESPE.

La etapa que sigue en el proceso de educación militar es la de perfeccionamiento, etapa en la que se realizan los cursos básico y avanzado cuyo objetivo es capacitar a los oficiales para el ejercicio de las funciones del grado de capitán y mayor, respectivamente. Durante estos cursos también se aprueban créditos de la carrera de Ciencias Militares y además son requisitos para ascenso al inmediato grado superior. Los cursos de perfeccionamiento son dictados por los oficiales en los grados de teniente y capitán. En estos cursos de perfeccionamiento, la educación que reciben los oficiales es de orden militar complementada con materias de cultura general y de orden académico. Pero en estos cursos no se contemplan estudios relacionados con el rol que deben cumplir las Fuerzas Armadas en el ámbito de la sociedad ni con su rol en los regímenes democráticos; no se consideran, tampoco, aquellos que establecen la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político ni su papel en

democracia. En algunos casos, estos temas se abordan como conferencias de especialistas invitados, pero no están dentro del pénsum académico de la educación militar en esta etapa.<sup>3</sup>

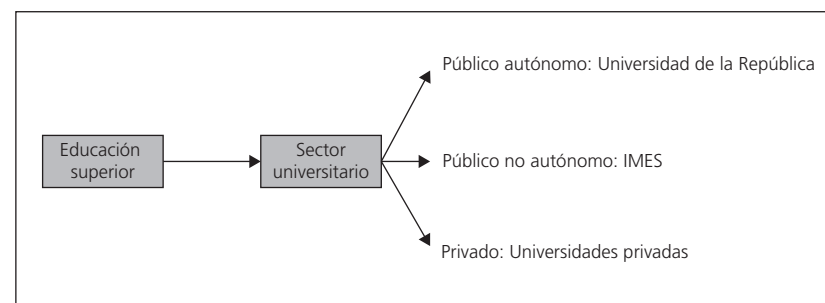
Los altos estudios militares se realizan en los cursos de estado mayor y estado mayor conjunto, el primero de ellos en la Academia de Guerra de cada fuerza, con oficiales en los grados de mayor y teniente coronel y, el segundo, en el Instituto Nacional de Defensa, dependiente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, al que asisten oficiales de las tres fuerzas en el grado de coronel y capitán de navío. Está proyectado que estos cursos también sean la continuación de la carrera de Ciencias Militares y que, después del curso de comando conjunto, los oficiales obtengan la maestría en Defensa y Seguridad. En ninguno de estos cursos los oficiales ecuatorianos reciben cátedras de democracia, roles de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático con subordinación al poder político y con control político.

### El proceso educativo militar en Uruguay

Al igual que en casi todos los países sudamericanos, Uruguay tiene un proceso de educación similar al ecuatoriano en el que se contemplan las etapas de formación, perfeccionamiento y estado mayor. Los estudios militares del Ejército son dirigidos por el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) que regenta las escuelas de formación, que son la Escuela Militar, las escuelas de capacitación y perfeccionamiento y el Estado Mayor. Además, el IMES dicta cátedras de estrategia y es parte del sistema de educación superior, perteneciendo al sector universitario público no autónomo, lo que se explica con el siguiente esquema:

<sup>3</sup> La comprobación empírica de esta afirmación se presentó durante el trabajo de campo en Quito. En la encuesta, aprobada por el Comando de Educación y Doctrina del Ejército (CEDE), constaba una pregunta en la que se pedía señalar, de una lista de doce autores, a los que conocen o han leído. Los autores citados eran los que estudian las relaciones entre democracia y Fuerzas Armadas; la pregunta fue eliminada por el director del instituto en donde se aplicó la encuesta.

Gráfico 9.1. Sistema universitario uruguayo



El decreto del 26 de septiembre de 2001, inserto en el boletín del Ministerio de Defensa Nacional 10.267, en su Artículo 1.º, reconoce al IMES el rango de institución académica de primer nivel, equivalente a las instituciones universitarias reconocidas de conformidad con el del 11 de agosto de 1995. Por otra parte, en su Artículo 2.º, reconoce el Nivel Académico del Título de Primer Grado en Ciencias Militares, asimilado a la denominación establecida en el literal a) del artículo 19 del Decreto 308/995, de los oficiales egresados de los Institutos de Formación y Capacitación del Ejército que cumplan los requisitos académicos previstos en la Resolución del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, del 22 de mayo de 2001.<sup>4</sup>

### ¿Quiénes pueden acceder a la licenciatura en Ciencias Militares?

Cualquier Oficial del Ejército Nacional Uruguayo puede acceder al título de Licenciado en Ciencias Militares, si cumple con los requisitos exigidos por el MEC (Ministerio de Educación y Cultura).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Instituto Militar de Estudios Superiores. Decreto 376/001. [http://www.imes.edu.uy/Decreto\\_376-001](http://www.imes.edu.uy/Decreto_376-001)

<sup>5</sup> Instituto Militar de Estudios Superiores. Licenciatura en Ciencias Militares. <http://www.imes.edu.uy/licenciatura%20en%20ciencias%20militares>

Durante el proceso educativo que se dicta en la Escuela Militar, los cadetes, a más de la formación militar y las materias propias de su profesión, reciben cursos impuestos por el Ministerio de Defensa y controlados por las Comisiones de Defensa de las cámaras de la Asamblea General. Esto se hace en la aplicación de un claro entendimiento de subordinación al poder político y control político, como ya se ha comentado. Los cursos son: Filosofía, Literatura, Economía, Ciencias Sociales, Historia, Matemática, Derecho y Ciencias Políticas, Estado Contemporáneo, Química, Física, Ética, Informática, Derecho Constitucional, Psicología, Cultura y Pensamiento Nacional y Americano, Metodología de la Investigación, Administración, Derecho Internacional Público, Geopolítica y Derechos Humanos. Estas materias, junto a las propias de la carrera militar, complementan el pénsum de la licenciatura en Ciencias Militares. También se destacan en la formación militar uruguaya los cursos que se dictan a los cadetes y tienen que ver con las relaciones del Estado y del poder político con las Fuerzas Armadas. Es decir, los cadetes aprenden cómo se relacionan los poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, con ellas, en la tarea de exigir subordinación de los militares al poder político y de ejercer legítimamente el control político sobre la institución, en un régimen democrático. Estos cursos son: Estado Contemporáneo, Ciencias Políticas, Ciencias Sociales y Cultura, y Pensamiento Nacional.

### Misiones militares

Un Estado está regido por la constitución que dicta su organización, estructura y principios. En ella se señalan las instituciones que conforman su cuerpo orgánico y se determina el rol que desempeñan o deben desempeñar para ejercer el poder estatal. Por lo tanto, allí se establecen las instituciones oficiales, entre otras las que, a decir de Weber, ejercerán legítimamente el uso de la fuerza y la violencia. En casi todos los casos, son las Fuerzas Armadas y la Policía; por lo tanto, ellas son su parte sustancial.

Las Fuerzas Armadas están subordinadas al jefe de Estado, considerado por norma constitucional “comandante en jefe” o “autoridad máxima”. El mandato constitucional establece las tareas por cumplir, las que en casi todos los países republicanos son la defensa de la soberanía y de la integridad territorial, pudiendo existir otras. En el Ecuador pueden participar en actividades económicas relacionadas con la defensa o en operaciones de apoyo al desarrollo nacional.<sup>6</sup>

Según la ciencia política, un sistema democrático se halla consolidado cuando el poder político ejerce el control objetivo sobre las Fuerzas Armadas y ellas están subordinadas a este. En dicha circunstancia, el poder político asigna las misiones militares, que pueden estar más allá de lo constitucional. Enfrentar a mineros ilegales, participar en el desalojo de asentamientos ilegales, controlar la tala indiscriminada de árboles, controlar el ingreso a áreas estratégicas, enfrentar el narcotráfico y el crimen organizado son tareas que están en el debate latinoamericano. En algunos países están cumpliéndose por disposición del poder político. Cuando las misiones militares asignadas por el poder político enfrentan un “enemigo interno”, las Fuerzas Armadas podrían convertirse en instrumentos de represión y desencadenar una guerra interna de impredecibles consecuencias, como sucedió con los Gobiernos “burocráticos autoritarios” del Cono Sur. En estas circunstancias, de ninguna manera estaría consolidada una democracia. Las Fuerzas Armadas cumplen una larga lista de misiones en beneficio del Estado, reemplazando en muchos casos las tareas propias de la Policía Nacional. No obstante, según un experto en el tema, “lo que esto produce es una desprofesionalización de las Fuerzas Armadas y una desprofesionalización de las fuerzas policiales”.<sup>7</sup>

Siendo el profesionalismo institucional de las Fuerzas Armadas y el cumplimiento de las labores impuestas por el poder político elementos que se relacionan directamente con la intervención militar en política, las

<sup>6</sup> Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas cumplen una serie de misiones más allá de las señaladas por la Constitución. El general Ernesto González, en su libro *Testimonio de un comandante*, entre las páginas 60 y 100, hace un análisis detallado de estas por lo que, para profundizar el tema se recomienda su lectura.

<sup>7</sup> Francisco Rojas Aravena (exsecretario ejecutivo de FLACSO), entrevistado por el autor vía Skype, 4 de abril de 2013.

misiones deben ser analizadas con detenimiento antes de ser asignadas. En todos los países suramericanos se asigna a las Fuerzas Armadas, vía constitución, la defensa de la integridad y la soberanía nacionales, pero en varios países se extiende su misión constitucional hacia la participación en tareas de desarrollo económico y social y también en las de defensa interna y apoyo a la policía. Según Fitch, “se ha ampliado la misión de los militares para incluir no solamente la defensa nacional, sino también su participación en el desarrollo económico y la lucha por la justicia social; se reemplaza por un profesionalismo integral” (Fitch 1988, 291).

Al ser lejana la posibilidad de una guerra entre Estados en América Latina, es lejano también el posible empleo de las Fuerzas Armadas en sus tareas de defensa de la soberanía y de la integridad territorial. Por lo tanto, los gobernantes buscan asignarles otras tareas. Así, según el presidente de Ecuador, Rafael Correa, “Un país pobre no puede darse el lujo de tener unas Fuerzas Armadas solo para una guerra convencional, serían demasiados recursos subutilizados y por ello la nueva tarea es el combate a los delitos”.<sup>8</sup> La primera tarea adicional es la participación en la defensa o seguridad interna, tarea que ya fue evaluada en los países en donde se presentó “el enemigo interno” con los resultados nefastos para la democracia y para la sociedad, especialmente en lo relacionado con el respeto a los derechos humanos. “Una vez que los militares desempeñaban misiones internas, éstos solían politizarse, volviéndose proclives a intervenir activamente en asuntos políticos e incluso dispuestos a violar la ley” (Stepan 1973, 48).

<sup>8</sup> *El Comercio*. “Rafael Correa ratifica en sede del Ejército que militarizará combate al crimen”. 26 de abril de 2012. <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/rafael-correa-ratifica-sede-del.html>.

Gráfico 9.2. Tareas constitucionales de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País/Misiones	Soberanía e integridad territorial	Garantes del sistema	Apoyo al desarrollo	Seguridad interna	Operaciones de paz
Argentina	√				√
Bolivia	√	√	√		
Brasil	√	√			
Chile	√				
Colombia	√	√			
Ecuador	√		√		
El Salvador	√	√	√	√	
Guatemala	√			√	
Honduras	√	√	√	√	√
México	√			√	
Nicaragua	√			√	
Paraguay	√	√			
Perú	√		√	√	
República Dominicana	√		√		
Surinam	√				
Uruguay	√				√
Venezuela	√		√	√	

Fuente: Resdal 2012.<sup>9</sup>

### Misiones de seguridad interna

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de defensa o seguridad interna exige su empleo militar en un escenario bélico, que no es otro que el territorio nacional, convertido en un campo de batalla donde se

<sup>9</sup> En el cuadro que presenta la información oficial de Resdal 2012, constan como tareas constitucionales de las FF. AA. de Uruguay la defensa de la soberanía y de la integridad territorial y misiones de paz, pero en realidad esta tarea es asignada en la Ley Marco de la Defensa Nacional. Las autoras de la edición de 2012 son Marcela Donadio y María de la Paz Tibiletti.



enfrentan con sus propios compatriotas. “La misión de defensa interna es especialmente delicada en el aspecto político, ya que involucra el uso de la violencia del Estado contra miembros de la nación” (Fitch 1988, 312). La actividad de la institución armada en la lucha en contra del “enemigo interno” o en tareas de control del orden público ha dado resultados iniciales. En el largo plazo, en cambio, “el uso de militares para lidiar con problemas de seguridad interna ha sido, hasta ahora, una solución ilusoria que no sólo ha fallado, sino que además plantea temas ya hartos conocidos” (Sotomayor 2008, 60).

La seguridad interna en los países latinoamericanos ha tomado características especiales al ser alterada por actores internacionales que violentan la soberanía de los países y amenazan su integridad territorial. Son múltiples las amenazas transnacionales que atentan en contra de la seguridad ciudadana. Las principales son: el narcotráfico y sus delitos conexos, que incluyen tráfico de precursores, lavado de activos, secuestros, tráfico de personas y de armas; el crimen organizado; las maras y las pandillas juveniles; el terrorismo. Estas han generado preocupación común en los Gobiernos, que encuentran la solución en el empleo de sus Fuerzas Armadas para enfrentarlas porque la capacidad policial ha sido sobrepasada por estos problemas transnacionales.

#### *La lucha en contra del crimen internacional organizado*

Se debate sobre la conveniencia o no de emplear a las Fuerzas Armadas para combatir el crimen organizado, una amenaza a la seguridad de los Estados latinoamericanos. Estudiosos del tema adoptan tres claras líneas teóricas generales al respecto: oposición a la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha en contra de la delincuencia común, pero a favor de dicha participación al tratarse del crimen organizado; propuestas para una reestructuración orgánica, una reingeniería de las Fuerzas Armadas para enfrentar estas amenazas; promoción de su participación en la lucha en contra del crimen organizado, definida como el nuevo rol de las Fuerzas Armadas.

Según los autores de la primera posición, las amenazas multinacionales ponen en peligro la soberanía de los países y su integridad territorial, es decir, atentan en contra de las misiones constitucionales principales. Por esta razón, las Fuerzas Armadas deben actuar en tierra con el Ejército, por aire con la Fuerza Aérea y con la Fuerza Naval en el mar territorial.

¿Acaso los narcotraficantes no violentan las fronteras terrestres, acaso aeronaves ilegales no burlan el espacio aéreo y el sistema de defensa aérea y acaso no surcan el mar territorial lanchas e ingenios artesanales cargados de cocaína hacia buques nodrizas? Allí está la misión de las Fuerzas Armadas.<sup>10</sup>

“Las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha en contra del narcotráfico [...] controlando rigurosamente las fronteras” (Haro 2012b, 69) pero no controlando directamente la delincuencia y el crimen organizado en barrios y ciudades.

Esta misma línea, en contra del control directo de la delincuencia y el crimen organizado, es compartida por quienes consideran que es peligroso para las Fuerzas Armadas intervenir en este tipo de lucha por cuanto se tornan vulnerables a la corrupción, pueden ser politizadas, o encontrar nuevos enemigos internos, afectando las relaciones con la población. Como explica Fitch, “El uso de las fuerzas militares para las campañas antidroga expone a los militares a la corrupción y agrava las relaciones de los militares con la población de las áreas afectadas” (1988, 313). También Sotomayor afirma, “La respuesta estatal de involucrar a los militares en misiones donde han fallado otras fuerzas públicas, como policías, es equívoca” (2008, 83). Finalmente, según Dammert, la lucha en contra del crimen organizado es una tarea policial que “puede mezclarse, peligrosamente, con una concepción militarizada del nuevo ‘enemigo interno’ que puede afectar directamente al estado de derecho” (2007, 123).

Quienes consideran que es necesaria una reestructuración de las Fuerzas Armadas para enfrentar las “nuevas amenazas” creen que es necesario cambiar la organización, la estructura, el armamento y el equipo militar

<sup>10</sup> Paco Moncayo (general, jefe del Comando Conjunto, exalcalde de Quito, asambleísta nacional), entrevista realizada por el autor, 22 de marzo de 2013 en su oficina particular, Quito.

por otro “adecuado” para enfrentar el crimen organizado. Esta pretensión de policializar las Fuerzas Armadas las desprofesionalizaría. Sin embargo, siendo el poder político el que designa sus misiones en este escenario en que se necesitan nuevas demandas de seguridad, Rojas Aravena cree que:

Se debe definir cuál es el rol de las Fuerzas Armadas y a partir de allí darle su estructura. Existen diferencias legales de las funciones militares y policiales, pero frente a estas amenazas una delgada línea las separa. Ejemplo: la llegada de droga a un sitio para ser embarcada y transportada por un submarino artesanal, ¿de quién es la tarea, de la Policía o de la Armada? Por eso se hace necesario el establecimiento de una fuerza militarizada que cumpla estas tareas.<sup>11</sup>

El mismo argumento esgrimen los que defienden la tercera posición. Creen que las Fuerzas Armadas deben actuar ya en contra de estas amenazas asimétricas, y que no es necesario modificar la organización, el armamento y el equipo. Al hacerlo, estarían dejando su tarea principal, pero las circunstancias lo exigen, ya que:

Las cuestiones territoriales y ambientales, las presiones por mayor inclusión de las Fuerzas Armadas en las labores de desarrollo, las misiones de paz, el impacto del narcotráfico y la inseguridad ciudadana afectan al Estado, a la sociedad y a la fuerza armada (Agüero 1999, 90).

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas que van más allá de las especificadas las tornan vulnerables a efectos sociales y políticos. La corrupción generada por el narcotráfico ha erosionado la honestidad de varios sistemas sociales, la justicia ha sido infiltrada, la Policía cohechada, la sociedad amenazada y las Fuerzas Armadas tentadas. Si combaten directamente al narcotráfico, se tergiversa su rol constitucional “con el peligro [de] que ellas pueden terminar politizadas, o realizando acciones no militares” (Benítez 2005, 166).

<sup>11</sup> Francisco Rojas Aravena (exsecretario ejecutivo de FLACSO), entrevistado por el autor vía Skype, 4 de abril de 2013.

## Tareas de apoyo al desarrollo

La participación de la institución militar en programas de desarrollo social es una intervención en la política social del Gobierno, cualquiera que este sea. Dicha actividad las desprofesionaliza ya que “esta tarea ha politizado a las Fuerzas Armadas, involucrándolas directamente en proyectos sociales ideológicos” (Pion-Berlin 2008, 63). Ecuador tiene una activa participación en las misiones de “Apoyo al Desarrollo”, comenzando con el Gobierno militar del general Guillermo Rodríguez Lara. Este les asignó a las Fuerzas Armadas un programa de acción cívica cuyo lema rezaba “Seguridad y Desarrollo”. El programa fue planificado y ejecutado con acierto, para convertirse en la filosofía de “Apoyo al Desarrollo del Ejército” y en una de las tareas más importantes de esa institución, en la medida en que desarrolló la industria militar y la creación de la Dirección de Industrias del Ejército (DINE).

Cada unidad del Ejército tiene un plan de apoyo al desarrollo para ejecutar en el área de su jurisdicción. Se ofrece en programas educativos, de salud, agrícolas, culturales, deportivos con escuelas de entrenamiento, de alto rendimiento deportivo y en algunas otras áreas sociales. Estas actividades les han dado a las Fuerzas Armadas de Ecuador una tónica especial de relacionamiento con la población y, en muchos casos, con políticos y caciques del sector donde trabajan y por quienes fueron utilizadas en algún momento.

En Ecuador, luego de derrocada la Junta Militar el 29 de marzo de 1966, hubo un Gobierno interino de transición y dos Gobiernos constitucionales. El primero de ellos, el de Otto Arosemena, fue designado por una asamblea constituyente y el segundo, el de Velasco Ibarra, fue electo democráticamente por voto universal. El periodo constitucional del doctor José María Velasco Ibarra es interrumpido por él mismo al declararse dictador en 1970. Unos dieciséis meses más tarde, un golpe de Estado propiciado, en esta oportunidad, por el general Guillermo Rodríguez Lara, tomó el poder de la república en febrero de 1972. Presentó una clara visión desarrollista plasmada en la “Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas”. El Gobierno militar aprovechó la bonanza económica generada por la explotación petrolera para poner en marcha su plan. Las teorías de la dependencia, el pensamiento de Raúl Prebisch y el modelo eco-

nómico de la “Industrialización por la Sustitución de Importaciones” de la Cepal influyeron en el Gobierno militar. Implementó, además de su esquema de industrialización, un enorme programa de “Seguridad y Desarrollo” que fue ejecutado por las Fuerzas Armadas ya que “países pobres como el Ecuador no pueden darse el lujo de mantener el potencial militar subutilizado, [...] debe por el contrario utilizar esos recursos para apoyar los esfuerzos nacionales para el desarrollo espiritual y material de la población” (Moncayo 1995, 174). Este autor hace suyos los conceptos de Williamson<sup>12</sup> sobre los activos específicos que pueden ser utilizados de forma alternativa, criterio vigente en la doctrina de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

El Gobierno militar propuso adherirse a la teoría cepalina de desarrollo por sustitución de importaciones, pues estaba convencido de que “La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria” (Prebisch 1962, 67). Pero ante la carencia de inversión local, se tomó la decisión de crear una “firma”, a decir de Williamson, que ponga en ejecución los conceptos de industrialización de la Cepal y cumpla los objetivos del Gobierno. Así la Dirección de Industrias del Ejército (DINE) fue creada mediante Decreto Supremo No. 1207, del 19 de octubre de 1973. Su ley constitutiva tiene los siguientes considerandos:

CONSIDERANDO:

Que es deber de las Fuerzas Armadas contribuir al desarrollo socioeconómico del país, acorde a la Filosofía y al Plan Integral de Transformación y Desarrollo enunciados por el Gobierno Nacional.

Que las Fuerzas Armadas deben propender a su autoabastecimiento de armamento, municiones, equipo y demás materiales afines.

Que es indispensable para el cumplimiento de estos propósitos la creación de un organismo que promocióne, organice y administre industrias básicas y de preferencia del sector metalmecánico, por medio de empresas propias o asociándose con el sector privado.

<sup>12</sup> Eaton Williamson es economista estadounidense. Sus estudios especializados son en el campo de la economía de costes de transacciones. Fue galardonado con el Premio Nobel en el año 2009.

Que es indispensable encontrar fuentes de financiamiento para los programas de Desarrollo Industrial a cargo de la Dirección de Industrias del Ejército.

Los objetivos que se persiguen con la creación de la Dirección del Industrias del Ejército son:

1. Promover el desarrollo industrial del país y generar empleo.
2. Producir armamento, equipo, materiales y suministros para la defensa, propendiendo al autoabastecimiento de las Fuerzas Armadas.
3. Explorar y explotar yacimientos minerales.
4. Realizar, con sujeción a las leyes pertinentes, exploraciones para la obtención de cobre, aluminio, hierro, manganeso, wolframio, níquel, cemento y demás materias primas consideradas como básicas y estratégicas.
5. Fomentar industrias, necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.
6. Establecer empresas propias, constituir y tomar parte en empresas de economía mixta.
7. Intervenir con el Micip en la regulación del comercio exterior de metales, aleaciones y combinaciones.

La industria militar fue impulsada con la finalidad de cumplir los postulados del Gobierno para mejorar la vida de los ecuatorianos. Para este fin, siguiendo el pensamiento de la Cepal, era necesario “disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica. [...] y también necesitamos exportar productos primarios [...]” (Prebisch 1962, 67). Así precisamente puede resumirse la filosofía de la DINE.

Las industrias que conformaron la DINE en sus orígenes pueden agruparse de la siguiente manera:

1. Industrias que producen armamento, equipo, materiales y suministros de guerra.
2. Industrias que producen artículos complementarios: calzado, vestuario, equipo, vajilla, raciones alimenticias y otros.
3. Industrias de producción básica, como energía, materia prima para servicios generales y de bienes intermedios que requieren los sectores in-

- dustriales y comerciales. Forman parte de este la minería, la siderúrgica, la metalmecánica, la petroquímica, el cemento, etcétera.
4. Industrias de fabricación o ensamblaje del parque automotor que ha fomentado la creación y desarrollo de varias industrias colaterales vinculadas con el sector automotriz.
  5. Industrias procesadoras de minerales de yacimientos auríferos para la obtención del oro y otros metales preciosos.

En la tabla 9.2. se presenta la generación de recursos y aportes a la economía nacional por parte de las empresas de la DINE.

La DINE, que acompañó permanentemente a la evolución de la economía nacional, tiene cuatro etapas de desarrollo. La primera fue la de creación y consolidación de la industria militar. Durante esta etapa, la DINE fue una entidad del sector público y una institución del Estado que contaba con diez empresas, dos propias y ocho de participación accionaria. Sus objetivos, funcionamiento, organización, estructura y operación administrativa financiera se sujetaron a las disposiciones de la Ley Constitutiva y al ordenamiento jurídico de derecho público. Por su calidad de adscrita al Ejército, debió observar aquellas disposiciones especiales que se regulan desde otras instancias de la institución militar.

La siguiente etapa, cuando se conformó el grupo empresarial, se desarrolló durante el auge del neoliberalismo y de privatizaciones. Esto no afectó a la DINE, sino que motivó, durante la década de los ochenta, la conformación o adquisición de paquetes accionarios en ocho empresas más que se sumaron a la estructura como empresas de participación accionaria. Pero la DINE también tuvo que competir duramente con la economía de mercado que entraba en rigor en esta época.

En la tercera etapa, de crecimiento y desarrollo empresarial, se da el más importante progreso de la DINE. Su estructura económica cubre empresas que corresponden a las actividades de los tres sectores de la economía: el sector primario con agroindustrias del Ejército; el secundario con las fábricas de vestuario y calzado, la de armas y municiones, las acerías, y la de vehículos; y la tercera con la aerolínea TAME y las flotas Transnave y Flopec. Si bien es cierto que se busca sustituir importacio-

Tabla 9.2. Empresas de DINE y su aporte a la economía

Empresa	Activos	Pasivos	Patrimonio	Ventas
Acerías Nacionales del Ecuador S.A. ANDEC	36 259,60	21 322,4	14 937,2	33 512,1
Aychapicho Agros S.A.	616,66	77,6	539,0	293,7
Banco General Rumiñahui	79 562,50	72 519,8	7 042,6	32 163,0
Calzados Industriales Calincen S.A.	2 204,80	807,1	1 397,7	1 883,7
Cemecotur - Transturi S.A.	35,50	13,2	22,3	38,1
Colacteos S.A.	356,90	6,3	350,6	54,0
Dineagro's Corporación Industrial S.A.	838,90	186,5	652,4	498,1
Ecuacobre FV S.A.	24 518,30	14 657,4	7 970,9	8 761,3
Explocem C.A.	3354,10	256,7	3 097,4	3 207,6
Fábrica de Municiones Santa Bárbara S.A.	3 472,40	1 983,7	1 488,7	841,7
Fábrica de Equipos Múltiples - FADEM S.A.	1 426,50	269,6	1 156,9	408,2
Corporación Fabril FAME S.A.	1 079,10	349,0	730,2	795,3
Florycampo S.A.	4 461,50	7 832,6	-3 371,1	1 172,3
Fundiciones Nacionales S.A. FUNASA	5 828,50	1 724,2	4 104,3	8 809,7
Iskraemec S.A.	2 015,10	1 540,8	474,3	956,3
Corporación Maresa S.A.	6 927,80	341,0	6 586,8	1 388,6
Novacero S.A.	3 326,20	650,1	2 676,0	3 056,3
Omnibus B.B. Transportes S.A.	110 960,30	35755,4	75 205,0	58 374,0
Agroindustrial La Remonta S.A.	192,30	24,2	168,1	164,2
Sermicen S.A.	771,00	485,9	285,1	2 933,6
Sociedad Camaronera Cayancas S.A. - SOCCASA	4 179,20	2 398,9	1 780,4	2 948,9
<b>Total</b>	<b>292 387,20</b>	<b>163 202,4</b>	<b>127 294,8</b>	<b>162 260,7</b>

Fuente: Informe Económico DINE 2008.

nes, el objetivo fundamental de la DINE es generar excedentes que le permitan exportar y así participar con sus utilidades en cubrir parte del presupuesto de la institución.

Finalmente, se conforma el *holding* bajo el criterio técnico de que se constituye una sociedad cuando se tiene por objeto adquirir o poseer acciones o participaciones en compañías o sociedades mercantiles. Así se forma un grupo empresarial con el propósito de dirigir y controlar sus operaciones y su rendimiento mediante estrategias corporativas. Será un centro de decisiones a cargo de sus órganos de gobierno y administración, es decir, se consideraron los conceptos de jerarquización y organización propuestos por Williamson.

En octubre de 2010, el Gobierno nacional accedió a una propuesta, presentada por el Ejército, de transferir la propiedad de grupo empresarial Holding DINE S.A. al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Issfa).<sup>13</sup> Fue un hecho trascendental, pues se cumplió el criterio de Sunkel y Zuleta cuando dicen que “los individuos se estructuran en grupos sociales organizados en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, construyen un conjunto de valores y reglas de comportamientos” (1990, 49). Al ceder todas las acciones de la Dirección de Industrias del Ejército en la Holding DINE S.A. a favor del Issfa, en un proceso de financierización, se generó una significativa conversión legal en la conceptualización de la corporación y de las compañías que integraban el grupo empresarial, como se demuestra en su estructura organizacional.

Las Fuerzas Armadas de Uruguay no han participado en los proyectos sociales de ningún Gobierno y máximo realizan pequeñas tareas de acción cívica en las ciudades en donde se encuentran acantonadas las unidades militares. También llevan a cabo tareas de acción comunitaria (podas, limpieza de barrios y ciudades), apoyo al desarrollo educativo, social y laboral del país, ayuda en emergencias y catástrofes.

13 Al momento y en cumplimiento con la Ley de Empresas Públicas, las industrias que pertenecían al Holding DINE y que no tenían carácter estratégico para la defensa se encuentran en proceso de liquidación.

### Las operaciones de paz, una tarea vigente

Según estudios etnológicos y antropológicos, la guerra siempre ha sido una constante en la historia del ser humano. Sus características dependen del tipo de organización social y política, y se clasifican de acuerdo a los objetivos que se pretenden: “la antropofagia, el botín, la venganza, los fines religiosos, las conquistas territoriales” (Bouthoul 1971, 71). Esto quiere decir que la barbarie estuvo presente en este fenómeno desde el principio y que hoy las causas de la guerra siguen siendo las mismas. Egipcios, sumerios, asirios, caldeos, espartanos, babilonios, macedonios tuvieron imperios con grandes ejércitos que, sobre la imposición de la fuerza, materializaban sus conquistas y vivían en permanente guerra sin tener periodos de paz. Ciro, Alejandro, Pericles, Calímaco, Milciades, Leónidas, entre muchos otros, son los grandes capitanes de la historia que sembraron el terror en las relaciones entre los pueblos. Dichas relaciones solo se consolidaban con acuerdos que imponían los vencedores a los vencidos sin ninguna condición y sin que nadie regulara la barbarie. La historia de la humanidad es una historia de guerras, no de paz, la cual sería, según los idealistas, la condición que debió existir en las relaciones entre los pueblos.

Los romanos, con la imposición de la fuerza, conquistaron el mundo y lo dominaron por casi quinientos años. Y la conquista dio origen a imperios como el persa, el asirio, el meda en la Edad Antigua, y al otomano, al turco y al mongol, al Imperio bizantino, al Imperio carolingio, todos en la Edad Media, y a la expansión de los imperios europeos en la Edad Moderna. Estos imperios han sido artífices de la guerra y no de la paz.

El establecimiento de los Estados nación a partir de la Paz de Westfalia, la que llegó después de la Guerra de los Treinta Años y que buscó un primer acuerdo para alcanzar una paz duradera, dio origen a ideales como la propuesta del

Abate de Saint-Pierre quien propuso en 1713 su ‘Proyecto de paz perpetua’, [...] una paz jurídicamente construida y subordinada a la autoridad de un ‘senado de la paz’, o la de 1762, de Rousseau, que propugnó la refor-

ma de los Estados para dotarlos de estructuras políticas inclinadas a la paz, pero apoyando un poder fuerte capaz de asegurar una paz intraeuropea (David 2008, 397).

La expansión imperial no cesó y la presencia de imperios, como el austro-húngaro y el Imperio prusiano, dio origen a una nueva etapa de grandes hostilidades. La búsqueda de la grandeza y la restitución del gran Imperio alemán y del Tercer Reich, la acepción alemana de su imperio, dio lugar a las más grandes conflagraciones mundiales de la historia. No ha existido capacidad humana para impedirlo, por lo que “puede decirse que la guerra es la que ha dado vida a la historia” (Bouthoul 1971, 14). La guerra parecía una actividad normal entre los pueblos y los Estados sin que nadie interviniera, hasta el 24 de junio de 1859. Ese día, Henri Dunant, un suizo de espíritu altruista, observó las atrocidades de la guerra en la batalla de Solferino. Murieron miles de soldados austriacos y franceses, otros tantos heridos fueron abandonados en el campo de batalla. La situación tétrica le impulsó a tomar acciones para organizar a la sociedad civil y acudir en ayuda de las víctimas de la guerra. Estableció la primera entidad que permitía que los ciudadanos socorrieran a los soldados heridos en combate y a los prisioneros de guerra. Con su iniciativa, plasmada en el libro *Recuerdos de Solferino*, crea la primera organización encargada de velar por las bajas de las guerras, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Otra acción destacada en la construcción de una intervención humanitaria para mantener la paz, o por lo menos alejar la guerra, es la de Raoul Dandurand. Como presidente de la Sociedad de Naciones en 1925, fortalece las normas del derecho internacional, ya que “tenía fe en la naturaleza humana, perfectible y voluntaria. No dudó en llevar esta esperanza al ámbito estatal, persuadido de que la evolución de las mentalidades terminará por modificar el comportamiento de los Estados y sus gobiernos” (David 2008, 396). EL CICR es hoy el encargado de velar por el cumplimiento de los Convenios de Ginebra, firmados el 12 de agosto de 1949 por los países que participaron en la XXXVI Asamblea Plenaria del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Los Convenios ofrecen un marco legal de la guerra y “del Derecho Internacional que extiende a las intervenciones

humanitarias las reglas y principios que solo se aplicaban, hasta hace muy poco, a las relaciones entre los Estados” (391).

Luego de la Segunda Guerra Mundial se crea la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuyo propósito fundamental es:

Mantener la paz y la seguridad internacionales y para ese fin: desarrollar medidas colectivas apropiadas para la promoción y la erradicación de las amenazas a la paz, y para la supresión de actos de agresión u otras amenazas a la paz, y para lograr, por medios pacíficos y de conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional, la solución de las disputas internacionales o de las situaciones que pudieran conducir al quebrantamiento de la paz (Knight 1998, 304).

Es precisamente este objetivo el que reza en el primer artículo de la carta de las Naciones Unidas: “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”. Es así como, desde su fundación, la Organización de Naciones Unidas asumió la responsabilidad de mantener la paz en el mundo con todos los medios y los recursos disponibles, recursos que son de orden político, económico, y militar. Según señala David,

el artículo 41 le da la posibilidad de decidir la aplicación de sanciones no militares al Estado agresor (suspensión de relaciones diplomáticas, imposición de un embargo y represalias económicas); los artículos 42-47 prevén la utilización de medios militares bajo el mando onusiano para contener, rechazar o derrotar a este agresor (2008, 377).

El rol protagónico y monopólico de estas operaciones las ejecuta la ONU. Según Knight, “estas amenazas a la paz internacional facilitaron la aceleración de la globalización, marcada por la necesidad de, o bien una policía global o unas Naciones Unidas más decisivas. El periodo inicial de la posguerra fría tuvo ambos” (1998, 303). Las medidas militares para mantener la paz fueron implementadas por las Naciones Unidas casi desde su creación: “En toda su historia, el Consejo de Seguridad invocó el artículo 7.º solo una vez

(contra Corea del Norte en 1950) para autorizar la intervención militar de Estados Unidos” (David 2008, 377). Es la primera intervención para imponer o mantener la paz en el mundo. Desde el final de la Guerra Fría, la ONU participa activamente como pacificador en los conflictos, no solo entre naciones sino también en los conflictos al interior de los Estados. “Desde comienzo de los años noventa, las Naciones Unidas ocupan un lugar central en la aplicación de las estrategias de prevención y resolución de conflictos” (359).

La Carta de las Naciones Unidas establece en el capítulo VI, titulado “Arreglo pacífico de controversias”, en seis artículos, las exhortaciones a los países miembros para la solución pacífica de los conflictos, en un esfuerzo idealista para mantener la paz. Pero en el capítulo VII, “Acción en caso de amenazas a la paz, quebramientos de la paz o actos de agresión”, se establecen medidas que pueden tomarse en estos casos. Estas incluyen el uso de la fuerza en intervenciones militares de terceros países, como aquellas de los Estados Unidos en Irak o en Afganistán, o de alianzas como la OTAN en los Balcanes o en Libia. La autorización para estas acciones es entregada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las operaciones de paz para la imposición, la construcción, el mantenimiento y el restablecimiento de la paz se realizan mediante solicitud e informe del secretario general de la ONU y con la autorización del Consejo de Seguridad, con la aplicación de tres principios: “1) Consentimiento de las partes, 2) Imparcialidad y 3) No uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato. Durante esta fase inicial, el Secretario General puede solicitar una evaluación estratégica para identificar todas las opciones posibles de participación de las Naciones Unidas”.<sup>14</sup>

La diferencia entre las operaciones destinadas a mantener la paz y las autorizaciones de intervención concedidas por el Consejo de Seguridad está en que, en el primer caso, las fuerzas militares actúan en nombre de las Naciones Unidas, mientras no lo hacen en el segundo. En el primer escenario, el Consejo de Seguridad solicita a los países miembros la participación de sus Fuerzas Armadas en las operaciones de paz que se requieran, con personal, material o equipo y con el pago correspondiente, por parte

<sup>14</sup> Naciones Unidas. Operaciones de mantenimiento de la paz. <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/newoperation.shtml>

de la ONU. Las fuerzas que actúan en operaciones de paz lo hacen con la identificación de las Naciones Unidas en sus uniformes por lo que a los soldados involucrados se les conoce como “cascos azules”. “La participación de operaciones de paz de las ONU tiene efectos positivos de control civil de las Fuerzas Armadas” (Sotomayor 2007, 117).

### *Ecuador en las operaciones de paz*

Desde 1989, Ecuador ha participado en operaciones de paz de las Naciones Unidas con un primer contingente de observadores militares en Centroamérica (Onuca), para observar el cumplimiento de los Acuerdos de Esquipulas para la pacificación de esta región. “La Onuca intervino en la desmovilización voluntaria de la resistencia nicaragüense y vigiló la cesación del fuego y la separación de fuerzas”.<sup>15</sup>

Entre 1991 y 1994, un nuevo contingente ecuatoriano participó en la misión de paz Onusal. La misión fue establecida por la resolución 693 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con la finalidad de “observar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional”<sup>16</sup> con el propósito de acabar con una guerra civil que duraba ya un decenio. Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas han participado en las siguientes misiones de paz: Haití, Liberia, Sudán del Sur, Costa de Marfil, Marruecos, Darfur (Sudán del Norte) y Siria, con 145 hombres y mujeres de la institución, quienes son capacitados en la Unidad Escuela de Misiones de Paz Ecuador (Uempe). Esta escuela fue creada el 10 de noviembre de 2003 y legalizada el 13 de febrero de 2004, mediante publicación en el Registro Oficial No. 2991-R del Ministerio de Defensa Nacional. Existe para “capacitar personal militar, policial y civil, nacional y extranjero, especialmente de la re-

<sup>15</sup> Naciones Unidas. Grupo de observadores de las Naciones Unidas en Centro América, Onuca. <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/onuca.htm>

<sup>16</sup> Naciones Unidas. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, Onusal. <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/onusal.htm>

gión latinoamericana, contribuyendo de esta forma con la paz mundial”.<sup>17</sup> La participación de Ecuador en este tipo de operaciones genera una situación de control político. El presidente de la república emite el decreto respectivo, cuya ejecución es encargada a los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores. Esto implica la salida de contingentes armados, en muchos casos, y de material bélico y equipo, sin ningún conocimiento de la Asamblea Nacional y, por consiguiente, sin su autorización.

### *Uruguay, experiencia y alternativa*

El capítulo “Misiones en el Exterior”, de la Ley 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay, establece como misión para las Fuerzas Armadas, entre otras, la siguiente:

Artículo 21.- Las misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de la República deberán ser promovidas, dentro del marco de sus respectivas competencias, por los organismos internacionales de los que el Estado forme parte. Cumplirán fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y de preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

Artículo 22.- La participación de contingentes nacionales en Misiones de Paz constituye una decisión soberana que estará determinada por la política exterior de la República y en tal sentido tenderá a la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional.

Sobre esta base legal, las Fuerzas Armadas de Uruguay participan en misiones de paz. Sin embargo esta actividad, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, es de vieja data: en 1952 participan por primera vez, con un

<sup>17</sup> Unidad Escuela de Misiones de Paz Ecuador (Uempe). Misión y visión. <https://uempe.ceffaa.mil.ec/mision-y-vision/>

contingente del Ejército, como observadoras en la frontera entre India y Paquistán. Luego, su participación es frecuente a pedido de la organización internacional. En 1982, contribuyen con material y equipo en un contingente internacional de paz en la frontera entre Egipto e Israel como una consecuencia de los acuerdos de paz de Camp David entre los dos países y los Estados Unidos. Las Fuerzas Armadas han actuado en por lo menos un decena de misiones, en las que se designa a los participantes en forma voluntaria. Un país puede hacerlo una vez cada cuatro años. Esta participación ha sido una gran ayuda para el personal militar que mejora ostensiblemente sus ingresos. Lo que es más, ha hecho efectivamente operacional el control político sobre las Fuerzas Armadas, ya que el poder político conoce exactamente cuáles son el despliegue y el empleo de los contingentes destinados a este tipo de operaciones.

Uruguay es uno de los países que aporta con mayor cantidad de personal a las operaciones de paz. Por su labor recibe el estipendio de las Naciones Unidas, que era administrado directamente por la fuerza participante. Sin embargo, a partir del Gobierno del Frente Amplio, los ingresos que generan las operaciones de paz son administrados por el Ministerio de Defensa, ya que ellos pasan a constituir parte del presupuesto militar. Se dio este cambio, además, porque hubo algunos casos de corrupción, como el de los pilotos que incrementaron sus liquidaciones de horas de vuelo sin haberlas realizado, solo para mejorar sus ingresos.

En las operaciones de mantenimiento de la paz no solo participan fuerzas militares, sino también policiales y civiles. Estas tienen tareas disímiles, especialmente de acompañamiento, que “contribuyen al mantenimiento de la misma, mediante el acompañamiento a la acción militar, a fin de reforzar la protección de la población civil y la reconstrucción de importantes instituciones cívicas esenciales para la etapa de posconflicto y recuperación”.<sup>18</sup>

La Organización de Naciones Unidas monopoliza la garantía de la paz sin tener el marco teórico necesario. Según un experto en el tema, “debería repensarse en teorías y prácticas de intervenciones incluyendo asuntos de éxito de personal diplomático y militar” (Fetherston 2000, 213). Esto

<sup>18</sup> Policía Nacional de la República de Colombia. “Cooperación internacional de la Policía Nacional”. <http://www.policia.edu.co/documentos/tomos/tomo%202.5.%20cooperacion%20internacional.pdf>



permitirá la intervención de las organizaciones autocalificadas como fuerzas de paz no violentas, como parte de la ONU. La ventaja de esto es que empiezan a coordinar acciones con las mismas y ya participan con el organismo mundial, bajo su observación y control en algunas operaciones de paz, y lo hacen como fuerzas de acompañamiento.

### *Contribución del idealismo a la paz mundial*

El debate entre el realismo y el idealismo para la contribución a la paz mundial es permanente. Charles-Philippe David, por ejemplo, propone un régimen de gobernanza global. “La gobernanza es el producto de las nuevas maneras de pensar la seguridad. Se sitúa en la confluencia de los enfoques idealista y jurídico de las relaciones internacionales” (2008, 392). Así, ante el fracaso de las instituciones tradicionales y de la crisis de gobernabilidad de los Estados, propone un cambio que “implica que la gobernanza securitaria se hace menos estatal y más transnacional” (393). En este nuevo esquema, según el autor, se produce una metamorfosis de la soberanía en beneficio de la paz global en donde el “principio de soberanía es así reexaminado por el principio de *humanidad*” (401; énfasis en el original).

El idealismo como teoría de las relaciones internacionales ha cobrado vigor a partir de que el realismo no ha sido capaz de garantizar la paz y la seguridad global. Según David, “el resurgimiento reciente del idealismo se explica por el fracaso de las políticas realistas para garantizar la seguridad internacional” (2008, 395).

Sobre la base de esta afirmación y con la fuerza del idealismo, a partir de 1990, es decir, al terminar la Guerra Fría, surgen organizaciones y movimientos de la sociedad civil dispuestos a participar directamente en la resolución de conflictos bélicos. A diferencia de las fuerzas de las Naciones Unidas, no lo hacen con armas ni con violencia, sino que se presentan en el escenario del conflicto organizaciones no gubernamentales (ONG), como la Organización Fuerzas de Paz no Violentas (o Nonviolent Peaceforce, NP) o las Brigadas Internacionales de Paz (BIP), que intervienen en los procesos de paz entre pueblos en conflictos armados.

El sistema de educación militar en Uruguay y en Ecuador en el que se encuentran fases perfectamente identificadas —una de formación, una de perfeccionamiento y una de estudios militares superiores o altos estudios militares— tiene la finalidad de capacitar a los oficiales de las Fuerzas Armadas para el desempeño de su cargo y función. Estas tareas están relacionadas específicamente con la defensa de la soberanía y de la integridad territorial. Es un proceso educativo que tiene un fuerte componente en los valores que se consideran propios de la carrera militar: patriotismo, valentía, sacrificio, lealtad, honestidad. Esto induce a considerar que las Fuerzas Armadas son la reserva moral de la patria, y las llamadas a cultivar estos valores. Sin embargo, con una arraigada conciencia democrática, sobre todo en Uruguay, los militares consideran que la democracia es el mejor régimen de gobierno. Pero lo hacen por vocación y convencimiento, no por estudios teóricos de los roles de las Fuerzas Armadas dentro de dicho régimen, ya que en ninguno de los dos países se abordan formalmente las relaciones de las instituciones armadas dentro del sistema democrático.

## Capítulo 10

### Hacia la participación política

La participación de militares en la política se ha analizado en capítulos anteriores. Pero no ha quedado allí, sino que ha servido para que los protagonistas de estos hechos adopten la carrera política como una actividad permanente. Esto les ha llevado a participar democráticamente en ella, a ganar elecciones libres y competitivas y a alcanzar el poder por vía democrática. Quienes tomaron este camino lo hicieron después de alguna participación política cuando estuvieron en actividad militar.

En Uruguay, el caso más emblemático es el del general Líber Seregni. Luego de severas discrepancias públicas en el campo militar con la administración del presidente Pacheco Areco, pidió su paso a retiro. Separado del Ejército, inició su actividad política fundando el Frente Amplio y fue nombrado su presidente y candidato a la presidencia de la república en las elecciones de 1971.

Ese año, Uruguay vivía una gran convulsión social, económica y política. Los movimientos de izquierda, algunos disidentes de los partidos tradicionales, Colorado y Nacional, y varios independientes, entre los que destaca el general Líber Seregni, constituyeron el Frente Amplio como alternativa democrática a la crisis y participaron en las elecciones de ese año. Como se ha indicado, Seregni fue su candidato a la presidencia. “La flamante coalición se presentó a las elecciones presidenciales de noviembre de 1971 (ganadas por los Colorados), obteniendo el 18,3% de los votos y con ello logró el ingreso de 18 diputados y cinco senadores en el parlamento” (Caetano y Rilla 1998, 57). De esta manera, el Frente Amplio rompió el

viejo esquema político bipartidista dominado por el Partido Colorado y el Partido Nacional (blanco) y se constituyó en la tercera fuerza política del Uruguay. Sin embargo, “el Frente Amplio no captó la adhesión de otros militares porque este estaba conformado por movimientos de izquierda y porque Seregni tenía el estigma de ‘traidor’ a las Fuerzas Armadas”.<sup>1</sup>

Cuando se produjo el golpe de Estado, el general Seregni se pronunció muy fuertemente en contra de la dictadura, por lo que fue detenido y declarado traidor. Llegó a liderar el Frente Amplio, a ser nuevamente candidato a la presidencia de la república en 1989 y a tener gran influencia en los Gobiernos colorados en los que era necesaria su capacidad de negociación. Lo acompañó el general Manuel Licandro, quien tuvo importante participación política. Son los dos militares destacados en la actividad política partidista en Uruguay. Los oficiales que participaron en el Gobierno militar y, como una consecuencia del Pacto del Club Naval, también pretendieron establecer una organización política para participar en la vida democrática, no tuvieron mayor consecuencia.

La idea de armar una organización política que representara en el país al gobierno cívico-militar seguía flotando en el ambiente, más allá de la vieja idea de Bolentini y los pujos periódicos de Álvarez en la misma dirección. Ella reflató en un cónclave realizado en la Escuela Naval, donde los mandos militares analizaron la situación. Los tenían abrumados las cacerolas. Allí se replanteó la posibilidad de integrar un partido que pudiera pelear por algún espacio en el escenario político que se avecinaba. La idea no prosperó y la Junta de Oficiales Generales la desechó formalmente el 25 de octubre (Sanguinetti 2012, 138).

En Ecuador, luego de la transición a la democracia, algunos oficiales del Ejército que participaron en los Gobiernos dictatoriales y ya en retiro tomaron la voluntad de continuar en política. Para este fin, se afiliaron a partidos políticos o formaron su propio partido político. Por ejemplo, René Vargas, general del Ejército, fue jefe de la Corporación Petrolera Ecuato-

<sup>1</sup> Jorge Puente (coronel en retiro del Ejército uruguayo, presidente de la Asociación de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 28 de julio de 2014 en el Centro Militar, Montevideo.

riana, en la dictadura de Rodríguez Lara. Por su parte, Richelieu Levoyer, luego de ser ministro de Gobierno de la dictadura y al pasar a retiro, formó su propio partido para participar democráticamente en la vida política del país. Los dos militares alcanzaron una curul en el Congreso ecuatoriano y permanecieron por algún tiempo en la actividad política. Así mismo en la etapa democrática, el sublevado general de la Fuerza Aérea, Frank Vargas, hermano de René, al ser separado de la institución, se afilió a un partido político. Participó tres veces como candidato a la presidencia de la república, en los años 1988, 1992 y 1996, ganó una curul en el Congreso y llegó a ser ministro del Interior en el Gobierno de Abdalá Bucaram.

Varios militares en retiro han participado y participan en política activa. El general Paco Moncayo, luego de retirarse de la actividad militar en el Ejército y de ser el comandante triunfador en la guerra no declarada que Ecuador sostuvo con Perú en 1995, dedicó su actividad a la política activa. Con el auspicio del partido social demócrata Izquierda Democrática, ganó elecciones varias veces: una curul para el Congreso Nacional y, en el año 2000, la Alcaldía de Quito, dignidad a la cual fue reelecto en 2004 por ese partido. Siendo alcalde de Quito, formó el Movimiento Municipalista que le dio también una diputación provincial y luego fue candidato a asambleísta nacional por el movimiento Ruptura de los 25, sin alcanzar su objetivo. Al momento de editar este libro, el general Moncayo es candidato a la presidencia de la república por una coalición de izquierda, el Acuerdo Nacional por el Cambio, para las elecciones que se llevarán a efecto en febrero de 2017.

La participación de militares ecuatorianos en retiro en la actividad política ha sido significativa mediante la afiliación a partidos políticos o mediante su creación, como se ha señalado. Pero el caso más emblemático es el de Sociedad Patriótica 21 de Enero, partido político establecido después del golpe de Estado liderado por el coronel Lucio Gutiérrez que lo llevó a la presidencia de la república y que permitió la activa participación de varios militares en retiro en la política. En el año 2004, el Partido Sociedad Patriótica con raigambre militar, contó con seis representantes en el Congreso; dos fueron militares en retiro, el mayor Jorge Borbúa y el capitán Gilmar Gutiérrez. Además, hubo otros militares en ese Congreso. Luego, en el año 2007, Sociedad Patriótica tuvo una fuerza legislativa significativa

de veinticuatro diputados, de los cuales cuatro fueron militares en retiro: los coroneles Luis Tapia, Fausto Cobo y Francisco Fierro, y el capitán Fernando Aguirre. En todos los Congresos de la última etapa democrática, por lo menos cinco representantes han sido militares en servicio pasivo.

La actividad política del Partido Sociedad Patriótica, con su origen en una estructura militar, ha sido relevante. Incluye la intervención de oficiales y personal de tropa en actividad en el intento de desestabilizar la democracia. Por esta razón, se analiza la estructuración de este partido político con la participación de militares para seguir actuando, esta vez democráticamente, en la vida política ecuatoriana. El análisis incluye indagar en la conformación teórica como partido político bajo los preceptos de autores tradicionales como Duverger, Michels, Panebianco y otros. Las bases teóricas del Partido Sociedad Patriótica se ajustan a las concepciones establecidas por estos analistas y explican cómo el partido ha tenido éxito.

El 21 de enero del año 2000, una alianza cívico-militar, conformada por algunos oficiales del Ejército, por miembros de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y de la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), ocupó por la fuerza el Congreso Nacional con la finalidad de llevar a cabo un golpe de Estado. El coronel Lucio Gutiérrez dirigió el movimiento, integrado por oficiales del Ejército ecuatoriano, alumnos de la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) y por oficiales profesores y alumnos de la Academia de Guerra, liderados por el director de este instituto de altos estudios militares, el coronel Fausto Cobo. Ellos crearon la “Junta de Salvación Nacional” conformada por el coronel Gutiérrez; Antonio Vargas, presidente de la Conaie; y Carlos Solórzano, expresidente de la Corte Suprema de Justicia. Desconocieron la legitimidad del Congreso y del Poder Ejecutivo, provocaron la destitución de Jamil Mahuad, presidente de la república, y posesionaron a la “Junta de Salvación Nacional” que ocupó el poder por menos de veinticuatro horas.

Durante el corto lapso que duró la insubordinación, se generó un cisma al interior de las Fuerzas Armadas. El jefe del Comando Conjunto, general Carlos Mendoza, logró mantener el control de la mayoría de las unidades militares y negociar con los oficiales insurrectos que acordaron que él reemplazaría a Gutiérrez en el gobierno de facto. A los pocos minutos de

esta decisión, Mendoza renunció, con la intención de encauzar nuevamente el proceso hacia la constitucionalidad democrática. Esto fue clave para posibilitar el respeto a la sucesión presidencial, tal como lo establecía la Constitución de 1998. De este modo, el vicepresidente Gustavo Noboa, un político independiente de Guayaquil, reemplazó al presidente Jamil Mahuad, posesionándose como primer mandatario de la república en el Ministerio de Defensa.<sup>2</sup>

Una vez restituida la institucionalidad, los oficiales que participaron en la intentona golpista fueron detenidos, juzgados por la Corte de Justicia Militar y amnistiados por el Poder Ejecutivo y el Congreso seis meses después de los acontecimientos y antes de ser sentenciados. Gutiérrez, con otros oficiales, estuvo detenido este tiempo en la cárcel castrense del Fuerte Militar Atahualpa mientras Cobo estuvo en la del Fuerte Rumiñahui, esto es, hasta el momento de la amnistía. Mientras estaban reclusos, Gutiérrez era frecuentemente visitado por líderes políticos y sociales.

En este capítulo ubicaré al Partido Sociedad Patriótica (PSP) dentro de la clasificación propuesta por Freidenberg y Levitsky. Las categorías que los autores establecen son:

- partidos de masas: formales (burocráticos) e informales (populistas)
- partidos electorales: profesionales y personalistas
- partidos cartel: formales (partido-Estado) e informales (partidos máquina) (2007, 544).

Además, identificaré sus dilemas organizativos, explicaré cómo se conformó la coalición dominante y cuál fue el modelo originario. Finalmente, determinaré cuáles fueron las estrategias de cooptación territorial y de élites (Panebianco 2009) que le permitieron, en el corto plazo, ganar las elecciones generales en el Ecuador. Es decir, comprobaré empíricamente que algunos oficiales del Ejército tienen tendencia a la participación política.

<sup>2</sup> El relato de los acontecimientos se encuentra en el libro *La noche de los coroneles*, escrito por el coronel Mario Lascano, partícipe de la insurrección como profesor de la Academia de Guerra. Disponible en versión electrónica en: <http://www.mariolascano.com/cubecart/index.php?act=viewProd&productId=2>.

## El modo en que se crean los partidos políticos: propuesta teórico metodológica

Para determinar la propuesta teórico metodológica sobre la manera en que se crean los partidos políticos, hemos de empezar definiéndolos. La mayoría de los autores se ajustan a las ideas de Duverger ([1951] 2006) y Michels (1996) al respecto. Sin acordar una definición común, se establecen conceptos que han variado de acuerdo con la situación y la época. Esto se justifica porque, según Hernández, “no es posible elaborar definiciones de los partidos políticos válidas para todo tiempo y lugar” (2003, 29).

Según Sartori, un partido “es cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos” (1980, 91). Por su parte, Alan Ware establece que son “instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado” (2004, 27). También encontramos definiciones que les consideran

organizaciones que articulan la competencia electoral, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales [...] y tienen como objetivo principal el querer ganar elecciones (Alcántara y Freidenberg 2001, 19).

Por último, según Cotarelo, “un partido político es toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad, en su conjunto, que canaliza determinado interés y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada a los procesos electorales” (1986, 14).

En las definiciones de partidos políticos presentadas encontramos varios elementos comunes o “ideas fuerza” que son: organización, búsqueda del ejercicio del poder, participación en elecciones y la aspiración de ejercer el poder político. Si los partidos políticos son organizaciones, es necesario identificar, desde una base teórica, cómo se constituyen, cómo están dirigidos y cómo diseñan las estrategias para conducir campañas electorales

que les lleven a alcanzar sus propósitos; en definitiva, cómo se crea la “organización”.

Entre los autores que han estudiado el tema de manera detallada están Michels (1996), Duverger ([1951] 2006), Panebianco (2009) y Alcántara (2004, 2006). Sobre la base empírica de estos y otros autores se desarrolla este capítulo. Así, Panebianco establece que, durante los primeros pasos de su organización, en los partidos políticos se presentan ciertos prejuicios “que crean barreras difíciles de romper entre el observador y el sujeto observado, estos prejuicios son el *prejuicio sociológico* y el *prejuicio teleológico*” (2009, 28; énfasis en el original).

El prejuicio sociológico, según este autor, “consiste en creer que las actividades que desarrolla el partido son el producto de las demandas de los grupos sociales que aquellos representan” (Panebianco 2009, 28). Este prejuicio les da a los partidos una idea que establece una barrera social; creen que son los portadores de las necesidades de sus seguidores y que tienen las soluciones y ponen atención a esas demandas.

El prejuicio teleológico “consiste en la atribución a priori de fines a los partidos, de objetivos que según el observador representan la razón de ser del partido en cuestión” (Panebianco 2009, 30). El momento en que tienen ciertos fines, como realizar el cambio, conducir la revolución o luchar en contra de la corrupción, los partidos buscan alcanzar dichos fines por medio de la ideología. Según Panebianco, esta “es el mejor indicador de sus fines”. Los fines se transforman en políticas y, citando a Downs, Panebianco afirma que “los partidos desarrollan políticas para ganar elecciones; no ganan elecciones para desarrollar una política” (32).

Este autor cree que, durante los procesos de constitución, los partidos políticos experimentan “los dilemas organizativos”, a los que define como “las exigencias contradictorias de cualquier partido, en tanto que organización compleja, debe equilibrar de un modo o de otro” (Panebianco 2009, 34). Estos dilemas son: 1) modelo racional frente a modelo natural, 2) incentivos colectivos o incentivos selectivos, 3) adaptación al ambiente o predominio y 4) libertad de acción o constricciones organizativas. Quienes ejercen el liderazgo de los partidos políticos en fase de organización deben analizar la forma de equilibrar estos dilemas. El

autor también establece que, para analizar una organización política, es necesario partir de una premisa, “investigar antes que nada su estructura de poder” (61), es decir, el poder que se ejerce dentro de la organización. Define el poder como “un tipo de relación, asimétrica pero recíproca, que se manifiesta en una negociación desequilibrada, en un intercambio desigual”. Como resultado, los juegos de poder que se presentan en un partido permiten controlar las “áreas de incertidumbre”, otro elemento introducido por Panebianco en el análisis de la organización. Este es el control “sobre todos aquellos factores que, de no ser controlados, amenazarían o podrían amenazar la supervivencia de la organización o la estabilidad de su orden interno” (32). Esta labor es ejercida por los líderes de la organización o por cualquier miembro.

En este juego de relaciones de poder se presentan incentivos, clasificados por Panebianco en colectivos y selectivos, que todo partido deberá distribuir para garantizar la participación de sus miembros. Estos pertenecen a distintas categorías, de acuerdo con Abal: simpatizantes, afiliados, adherentes, militantes o activistas, dirigentes locales, dirigentes partidarios y líderes (2004, 18 y 19). Los líderes son los que distribuyen los incentivos entre los miembros de la organización que, en una clasificación general, Panebianco denomina “creyentes y arribistas” (2009, 69).

Las organizaciones políticas, como todas las organizaciones, tienen una dirigencia, un grupo reducido que administra los recursos. A estas figuras “Michels las ha denominado oligarquía, Duverger el círculo interno, y dictadura cesarista-plebiscitaria Ostrogorski y Weber” según Panebianco (2009, 90). Este autor utiliza la frase “coalición dominante”, definida como una estructura de poder que le permite al líder de la organización controlar las áreas de incertidumbre con otros actores organizativos que no desempeñan, necesariamente, cargos internos en el partido o parlamentarios. Además, la coalición dominante no está conformada solamente por los líderes nacionales, sino también por los intermedios o locales. Para Panebianco, la coalición dominante debe tener siempre una “fisonomía que es lo que distingue la estructura organizativa de un partido de la de otro [...] y que puede ser examinada desde tres puntos de vista: su grado de cohesión interna, su grado de estabilidad y el mapa de poder” (92).

Otro elemento importante en la organización de un partido político es la “estabilidad organizativa”. Esta es “la conservación de las líneas internas de autoridad en el partido; es decir, de la forma en que se halla configurado, en un momento dado, el poder legítimo dentro del partido” (Panebianco 2009, 99). Los elementos presentados hasta aquí constituyen lo que Panebianco llama el “sistema organizativo”, que no es otra cosa que un orden negociado para mantener la estabilidad. Estos han sido analizados como estructuras regulares, es decir, como mecanismos que funcionan siempre de la misma manera. No obstante, los partidos, como todas las organizaciones, son dinámicos y es necesario analizarlos como tales. Por eso, Panebianco hace un análisis histórico-deductivo en el que considera dos conceptos centrales: el “modelo originario y la institucionalización”.

El “modelo originario” es la impronta de la historia, de las características de su nacimiento, características que marcan la forma de estructuración y organización del partido, es decir, “las decisiones más importantes adoptadas por los fundadores del partido” (Panebianco 2009, 109). La teoría no ha considerado con dedicación la forma como estas entidades han nacido y se han conformado, a pesar de que “hay una amplísima literatura sobre partidos políticos, pero sabemos sorprendentemente poco sobre su organización” (Vilas 2003, 59). Por eso, los estudios de Duverger ([1951] 2006) son los que han impuesto las referencias en el análisis del “modelo originario”, que contienen las “características organizativas de cualquier partido, que dependen de otros factores, de su historia, de cómo la organización haya nacido y se haya consolidado” (Panebianco 2009, 108).

Así los partidos, y de acuerdo con Duverger, son de “creación interna y de creación externa” ([1951] 2006, 121). Los primeros tienen su origen en el parlamento y los segundos, en la sociedad civil. Según Panebianco, las dos formas de origen de los partidos están sujetas a tres factores que definen su modelo originario: 1) el modo como se inicia y se desarrolla la construcción de la organización, 2) el patrocinio externo del nacimiento del partido y 3) el carácter carismático o no de la formación del partido (2009). Estos son los factores que revelan las diferencias en el origen de los partidos políticos.

Se ha resumido en la figura 10.1. el modelo originario propuesto por Panebianco en términos de los factores, las categorías y las características de la creación de una organización política. Pero son dos los componentes del desarrollo organizativo propuesto por él: modelo originario e institucionalización. Esta última es “el proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y fines de los fundadores del partido” (Panebianco 2009, 115). Por eso, se han resumido, en la tabla 10.2., las características que hacen que un partido sea fuerte o débilmente institucionalizado.

La institucionalización de los partidos políticos es, según Panebianco, una “fase en la que se constituye una identidad colectiva, en la que la organización es todavía, para sus partidarios, un instrumento para la realización de ciertos objetivos” (2009, 115). Estos fines y valores que se incor-

Tabla 10.1. Modelo originario

Factores	Categorías	Características
1. Inicio y desarrollo	Penetración territorial	Del centro a la periferia
		Agrupaciones locales o intermedias
		Centro cohesionado
	Difusión territorial	Generación espontánea
		A partir de organizaciones locales
		Liderazgo complejo
	Mixta	Desarrollo inicial por difusión
		Desarrollo final por penetración
		Unión preexistente
	Con patrocinio	Brazo político
		Lealtades indirectas
	2. Patrocinio externo	Sin patrocinio
Autonomía		
Legitimación interna		
De situación		Propias decisiones
		Liderazgo situacional
3. Carácter carismático	Mesiánico	Rutina del carisma

poran durante esta fase se plasman en el ideario del partido y también en la base programática, lo que les da identidad colectiva y les permite garantizar su sobrevivencia. Dicho proceso es medido por dos dimensiones: 1) por el grado de autonomía respecto al ambiente y 2) por el grado de sistematización de interdependencia entre las partes de la organización, lo que determina si la organización es fuerte o débilmente institucionalizada. En la tabla 10.2. se hace un resumen de las características ideales de partidos fuerte y débilmente institucionalizados.

Para este análisis, además de las dimensiones propuestas por Panebianco, se utilizan las establecidas por Alcántara para identificar el origen, el programa y la organización interna de la forma que propone este autor (tabla 10.3.).

Tabla 10.2. Tipos ideales de institucionalización fuerte y débil

Fuerte	Débil
Márgenes de maniobra limitados	Sujeta a transformaciones repentinas
Cambios lentos, limitados y penosos	Organizaciones locales autónomas
Organización frágil por excesiva rigidez	Fuertes diferencias organizacionales
Burocracia central desarrollada	Carencia de burocracia profesional
Aparato nacional fuerte	Aparato central embrionario
Alto grado de homogeneidad	Fuertes diferencias organizativas
Aportes económicos regulares	Flujo de fondos irregular y discontinuo
Predominio sobre organizaciones externas	Dependencia de organizaciones externas
Coalición dominante cohesionada	Coalición dominante poco cohesionada
Fuerte control sobre zonas de incertidumbre	Dispersión de control en zonas de incertidumbre
Menor organización en grupos internos	Grupos internos organizados y numerosos
Reclutamiento centrípeto de élites	Sistema de reclutamiento de élites centrífugo
Estructura de oportunidades con carrera	Discontinuidad de participación
Integración vertical	Integración horizontal
Subcultura extendida y desarrollada	Sin subcultura partidaria

Fuente: Panebianco (2009).

Tabla 10.3. Dimensiones y variables del modelo para el estudio de partidos políticos

Dimensiones	Variables
Origen	Fecha de origen
	Momento originario
	Naturaleza originaria
Programa	Formalización
	Principios programáticos
	Ideología
Organización interna	Aspectos organizativos
	Liderazgo
	Entorno asociativo

Fuente: Alcántara (2004, 60).

### Origen del Partido Sociedad Patriótica: crisis económica, golpe de Estado y amnistía política

A principios de 1999, Ecuador se debatía en la crisis económica más oprobiosa de su historia:

La inflación pasó del 36% en 1998 al 52% en 1999 y al 96% en el 2000. El desempleo se incrementó del 11% en 1998 al 14% en el 1999. El producto interno bruto por habitante se redujo del 0,6% en el 1998 al -7,6% en 1999. Dentro de este contexto de crisis generalizada y con niveles de hiperinflación, que literalmente se comían los salarios, provocó gran indignación el uso de los fondos del Estado para rescatar a la banca privada (Torre 2006, 11).

El Gobierno de Jamil Mahuad tomó medidas que afectaron gravemente a la economía de los ecuatorianos. El Decreto Ejecutivo 685, del 11 de marzo de 1999, estableció un feriado bancario de cinco días durante el cual se congelaron los depósitos del pueblo. La incautación temporal afectó a la

gran mayoría de los ecuatorianos y provocó un descontento generalizado. “Fue un genocidio económico, pues murieron varios ecuatorianos por la crisis que nos afectó a todos”.<sup>3</sup>

El feriado bancario y el congelamiento de los depósitos provocaron, además, una enorme protesta social que el Gobierno pretendió reprimir con violencia, empleando a las Fuerzas Armadas. Pero sus miembros, más de una vez, se negaron a hacerlo, demostrando también descontento por la situación económica.

Los dirigentes de la Coordinadora de Movimientos Sociales empezaron a buscar un líder que encabece un movimiento que exija la salida del régimen, conociendo que el coronel Gutiérrez, días antes y siendo comandante de una unidad militar en la zona austral del país, se había pronunciado públicamente en contra de la situación económica y del Gobierno de Mahuad. Se tomó contacto con Lucio Gutiérrez.<sup>4</sup>

De este contacto nació la alianza militar-indígena-movimientos sociales que provocó el golpe de Estado antes referido, generó el nacimiento de Sociedad Patriótica e impulsó la llegada al poder, por vía democrática, de Lucio Gutiérrez.

La crisis económica, lejos de solucionarse, se fue agravando de tal manera que el Gobierno impuso el sistema de dolarización en el país como acción desesperada para detenerla. Ante esta medida y sus primeros efectos, las organizaciones políticas, los movimientos sociales y las organizaciones indígenas expresaron su descontento. Se manifestaron de diferentes maneras, pero sobre todo se articularon para exigir la salida del presidente Mahuad, mediante el establecimiento del Parlamento de los Pueblos. Al interior de las Fuerzas Armadas también hubo descontento. El 10 de enero, al día siguiente de la dolarización, el mando militar se reunió con los oficiales alumnos de la Academia de Guerra en donde “se pudo observar en

<sup>3</sup> Fausto Cobo (coronel, asambleísta, director de la Academia de Guerra del Ejército cuando se dio la rebelión del 21 de enero), entrevistado por el autor, 8 de febrero de 2013 en su oficina legislativa, Quito.

<sup>4</sup> Enrique Astudillo (presidente de la Asociación de Comerciantes Minoristas del Ecuador, dirigente de la Coordinadora de Movimientos Sociales), entrevistado por el autor, 10 de septiembre de 2012 en FLACSO, Quito.



las intervenciones de los oficiales una total inconformidad en las acciones administrativas del presidente Mahuad” (Mendoza 2001, 154). A partir de estos acontecimientos, “Se dio la organización de la alianza y se tomó la decisión de buscar la sustitución de Mahuad”.<sup>5</sup>

El 21 de enero de 2000, a las nueve de la mañana, desde la Casa de la Cultura, los integrantes del Parlamento de los Pueblos se movilizaron al Palacio Legislativo en donde se produjeron los hechos reseñados. Luego del 21 de enero, Gutiérrez fue detenido.

En la cárcel militar del fuerte Atahualpa, el coronel Gutiérrez permaneció detenido durante seis meses en los cuales recibió visitas constantes de líderes de las organizaciones referidas, y de políticos de izquierda: Salvador Quishpe, Blanca Chancoso, Miguel Lluco, Virgilio Hernández, de Pachakutik; Napoleón Salto, Marcelo Larrea, Augusto Barrera, de los movimientos sociales; Doris Solís, Ciro Guzmán, del MPD; Edgar Frías del AVC, entre otros.<sup>6</sup>

La esposa de Gutiérrez, la doctora Ximena Bohórquez, que le visitaba diariamente, recibió la recomendación de Sonia Villalta de estructurar un movimiento que buscara la amnistía de los militares implicados en la acción del 21 de enero:

le recomendé una acción para encabezar el movimiento en pos de la amnistía para Gutiérrez y los militares que participaron el 21 de enero, lo cual lo hace con mucha dedicación y liderazgo, alcanzando el objetivo propuesto.<sup>7</sup>

Mientras se encontraban detenidos los oficiales rebeldes, en cuatro fuertes militares, esperando a ser juzgados y sentenciados, en la oficina del economista Jorge Rodríguez, ubicada en una zona residencial al norte de Quito, se reunían varios líderes políticos y sociales, como Sonia Villalta, Enrique

5 Enrique Astudillo (presidente de la Asociación de Comerciantes Minoristas del Ecuador, dirigente de la Coordinadora de Movimientos Sociales), entrevistado por el autor, 10 de septiembre de 2012 en FLACSO, Quito.

6 Max Marín (mayor del Ejército, participante en Movimiento 21 de enero), entrevistado por el autor, 7 de septiembre de 2012 en la oficina del coronel Patricio Haro, Quito.

7 Sonia Villalta (asesora jurídica de la CMS, primera secretaria del Partido Sociedad Patriótica, fundadora del partido), entrevistada por el autor, 11 de septiembre de 2012 en FLACSO, Quito.

Astudillo, Eduardo Velasco, Guillermo Estrella, Pedro Moncayo, con oficiales que no estaban detenidos: el coronel Rodolfo Ochoa, Napoleón Villa, Patricio Ortiz y Max Marín, entre otros. Buscaron dar forma a un proyecto político, organizar un partido, escribir un ideario, un programa de gobierno y otros documentos que eran requisitos para inscribir un partido político oficialmente, siempre bajo los lineamientos entregados por Gutiérrez:

Los lineamientos generales de la ideología los di yo. Necesitábamos crear un partido político de centro izquierda que atiende a las necesidades ideológicas del pueblo ecuatoriano y enfrente a la corrupción de los políticos de siempre y del poder económico.<sup>8</sup>

Sobre la base de las ideas entregadas por Gutiérrez, el equipo político-ideológico mencionado realizaba el trabajo formal y ponían a su consideración los avances. “De los resultados de este trabajo se le hacía conocer al coronel Gutiérrez cuando le visitábamos en el fuerte Atahualpa”.<sup>9</sup>

El Congreso trataba el pedido de amnistía del Ejecutivo. Según Lascano,

En el Congreso Nacional existían dos tendencias plenamente identificadas: una de derecha, opuesta a la amnistía (Partido Social Cristiano, DP) y la de centro izquierda e izquierda, a favor de la amnistía (ID, PACHACUTIK, MPD, FRA, etc.), quedando una fuerza política dirimente, llamada Partido Roldosista (2001, 70).

Se decretó la amnistía y fue aprobada por noventa de los 115 diputados presentes, el 31 de mayo de 2000. Entonces, los oficiales participantes en el movimiento del 21 de enero fueron a presentarse en el Ministerio de Defensa para recibir disposiciones. Luego de eso, se reunieron en el sur de la ciudad, en la casa del capitán Alex Guzmán, donde se tomó la decisión de activar la lucha política en contra de la corrupción mediante la formación de un partido político. Pero en esa reunión se dieron también

8 Lucio Gutiérrez (coronel, expresidente del Ecuador), entrevistado vía telefónica por el autor, 26 de septiembre de 2012.

9 Sonia Villalta (asesora jurídica de la CMS, primera secretaria del Partido Sociedad Patriótica, fundadora del partido), entrevistada por el autor, 11 de septiembre de 2012 en FLACSO, Quito.

las primeras divergencias de la naciente coalición dominante. Se separaron momentáneamente del movimiento los coroneles de la “Promoción 68”<sup>10</sup> a la cual pertenece Fausto Cobo, manifestándose un conflicto de mando, ya que ellos eran, en el escalafón militar, jerárquicamente superiores al coronel Gutiérrez.

### Los mitos fundacionales en la creación del partido

Georges Sorel define los mitos políticos como “una organización de imágenes capaces de evocar instintivamente todos los sentimientos” que generan “las más fuertes tendencias de un pueblo, de un partido, de una clase” (1968, 247). Raina Zimmering, por su parte, siguiendo los presupuestos de Sorel, afirma que el mito político es la construcción histórica “a través de la influencia de narraciones e imágenes, sobre acontecimientos, personas e ideas, que determinan el comportamiento y la orientación política como una fascinación sentimental” (2001, 121). Estos sentimientos están presentes en todo momento en la vida de un partido, y los que se presentan en el tiempo de la fundación se llaman “mitos fundacionales”. Sociedad Patriótica los tuvo, y muy fuertes:

Frente a la peor crisis económica de la historia, frente a un genocidio económico y a una corrupción generalizada de la que era parte un mando militar incapaz y cómplice de las acciones del poder, los llamados éramos los oficiales jóvenes del Ejército para detener el genocidio de nuestro pueblo. Quienes teníamos el ejercicio de un liderazgo patriota y profesional y una carrera im-poluta y brillante los sacrificamos en aras de nuestro pueblo para defenderlo de los poderosos de siempre, otra Juliana<sup>11</sup> se había iniciado en la Patria.<sup>12</sup>

10 Las promociones que egresan anualmente de la Escuela Militar como subtenientes del Ejército se identifican por números, que normalmente corresponden al año de su ingreso.

11 “Juliana” se refiere a la revolución que protagonizó la juventud militar el 9 de julio de 1925. Los militares buscaron solucionar la crisis económica generada por la política económica del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil. El presidente de la república Gonzalo Córdova fue destituido y en su lugar se instauró la Junta Suprema Militar, conformada por oficiales jóvenes del Ejército.

12 Fausto Cobo (subdirector nacional del Partido Sociedad Patriótica, asambleísta), entrevistado por el autor, 29 de agosto de 2012 en su oficina legislativa, Quito.

El coronel Gutiérrez ratifica esta posición en una carta enviada al diario *Expreso* de Guayaquil, publicada en marzo de 2000:

Habrà gente que no entienda, cómo pudimos inmolarnos en nuestra profesión en un sistema de vida materializado, superficial, pero es muy simple, los principios, los ideales, el amor y la lealtad a la Patria, los practicamos todos los días, siempre estamos listos para actuar, para entregar no solo nuestras carreras, sino la vida por el país. La patria está por arriba de nuestros hijos y de nuestros padres, por sobre el Ejército. Ahí se explica muy fácilmente mi participación y la de los ejemplares oficiales de mandos medios y operativos que participaron.<sup>13</sup>

Este es el mito fundacional y político de Sociedad Patriótica: el sacrificio de brillantes carreras militares por defender a su pueblo. El mito toma tal fuerza que influyó en varios hitos que dieron origen al PSP, como la amnistía para los coroneles implicados en el movimiento del 21 de enero:

el pedido de amnistía fue apoyado mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano: en encuesta realizada por Cedatos Gallup en abril de ese año, el 65% de la población es favorable a la concesión de amnistía a los oficiales que participaron en el movimiento del 21 de enero, porque sacrificaron sus carreras en favor del pueblo ecuatoriano. Y es así que la marcha de los trabajadores que se realiza todos los primeros de mayo, en el 2000 fue multitudinaria, asistieron cerca de ciento cincuenta mil personas y el propósito principal fue el pedido de amnistía para los coroneles.<sup>14</sup>

### Momento originario

Sociedad Patriótica tiene su momento originario el 21 de enero del año 2000 con la sublevación cívico-militar. Se va estructurando entre enero y

13 *Expreso*. “Carta de Lucio Gutiérrez”. 25 de marzo de 2000.

14 Napoleón Villa (coronel de Policía, cuñado de Lucio Gutiérrez, fundador del Partido Sociedad Patriótica), entrevistado por el autor, 12 de septiembre de 2012 en el Centro Comercial El Bosque, Quito.

los primeros días de junio de ese año; mientras los líderes del movimiento guardaban prisión, se fue construyendo el proyecto político. Esta actividad se llevó a cabo en las oficinas del economista Jorge Rodríguez, inicialmente, y luego en la primera sede del partido. Esta fue un departamento arrendado a su propietaria, la señora Dessire D’Sylva Almeida, ubicado en la calle La Niña y avenida Amazonas, en el centro norte de Quito, por el cual pagaban una renta mensual de 160 dólares, financiados por Rodríguez.

El momento fundacional corresponde al 26 de junio de 2000. Ese día se realizó un acto público, organizado por los movimientos sociales, en el salón Demetrio Aguilera Malta en la Casa de la Cultura Ecuatoriana, con capacidad para 250 personas a fin de fundar el partido.

Los movimientos sociales organizamos ese acto. Yo hice y leí el programa de lanzamiento con representación de todos los sectores sociales. Inclusive una niña, de los betuneros de la Plaza del Teatro, le entregó una placa y un ramo de flores a Lucio en agradecimiento por el 21 de enero, y Napoleón Villa hizo la presentación del partido. Ese acto se organizó con la finalidad de oficializar la creación del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, de posicionar al coronel Gutiérrez como el líder del movimiento, demostrar la unidad civil-militar y lanzar la precandidatura de Lucio a la presidencia y Antonio Vargas a la vicepresidencia. Inclusive los compañeros de la Fetrapec llevaron un póster de los precandidatos.<sup>15</sup>

Según una copia del acta original de la creación de SP (anexo 2), sesenta y nueve personas firmaron la constitución del partido; de estas, veinticinco eran militares y policías en servicio pasivo. Al día siguiente de este acto, se inició el proceso de afiliaciones.

Inmediatamente se inicia el proceso de afiliaciones para cumplir el requisito de inscripción en el Tribunal Nacional Electoral. La estrategia de reclutamiento se define en recorrer todas las provincias, caminarlas y afiliar puerta por puerta. Empezamos en Quito, al día siguiente del lanzamiento

15 Enrique Astudillo (presidente de la Asociación de Comerciantes Minoristas del Ecuador, dirigente de la Coordinadora de Movimientos Sociales), entrevistado por el autor, 10 de septiembre de 2012 en FLACSO, Quito.

del partido, fue en la Plaza del Teatro, y conseguimos cerca de 500 afiliaciones ese día. Luego, fuimos a Santo Domingo de los Colorados, la gente se acercaba a verle a Lucio y se afiliaba. Debía siempre estar Lucio ya que la gente se afiliaba por él. En las provincias se estableció una organización presidida por oficiales retirados del Ejército que nos ayudaron.<sup>16</sup>

Si al modelo de análisis de los partidos políticos propuesto por Panebianco (2009) se integra la clasificación de Duverger ([1951] 2006), la de Freidenberg y Levistky (2007) y la de Alcántara (2004), se dirá que Sociedad Patriótica nace con un “prejuicio psicológico” ya que el coronel Gutiérrez afirma: “No tengo ideología, mi ideología es el deseo de cambiar la situación del país, de luchar por los pobres”.<sup>17</sup>

Además, como el partido surge de una estructura militar, tiene que enfrentar el modelo organizativo de “adaptación al ambiente frente al predominio”. La adaptación a un nuevo tipo de organización provoca una serie de rupturas que al final se manifiestan en el derrocamiento del Gobierno de SP. El ejercicio del control sobre las áreas de incertidumbre se produce en la

Gráfico 10.1  
Comité Ejecutivo Nacional del Partido Sociedad Patriótica



Fuentes: Bohórquez, Marín, Lascano, Del Pozo (entrevistas 2012).

16 Napoleón Villa (coronel de Policía, cuñado de Lucio Gutiérrez, fundador del Partido Sociedad Patriótica), entrevistado por el autor, 12 de septiembre de 2012 en el Centro Comercial El Bosque, Quito.

17 El Comercio. “El gobierno que sale debe asumir el costo político”. 30 de octubre de 2002, A-3.

disputa del liderazgo, sobre todo en los momentos originales. El conflicto se dio con Cobo, pero al ser controlada esa “área de incertidumbre” con la ratificación de Lucio en la dirección del partido, Cobo y sus compañeros dieron un paso al costado. Esto se puede interpretar como “estabilidad organizativa”, ya que Gutiérrez conservó las líneas internas de autoridad.

Sociedad Patriótica es un partido de “creación externa”, nace de la sociedad civil, de los movimientos sociales. Es un partido de masas informal, nace de un liderazgo militar armado, con carácter revolucionario. Surge como consecuencia del movimiento civil-militar el 21 de enero de 2000. Es de penetración territorial, ya que sale de Quito y la propia coalición dominante se mueve a todas las provincias en donde reciben la participación de militares en servicio pasivo. No tiene ningún tipo de patrocinio externa. Cuenta, desde el momento fundacional, con una gran autonomía y legitimación interna y nace en un momento en que se presenta un carisma de situación, con el liderazgo de Lucio Gutiérrez, para enfrentar la crisis económica y social. La coalición dominante tiene, desde el principio, un predominio militar. Se creó como primera estructura organizativa el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). No se permite el ingreso de los líderes de los movimientos sociales ni del movimiento indígena, por lo que es conformado, mayoritariamente, por militares que participaron en la revuelta del 21 de enero.

Esta organización<sup>18</sup> opera también en las provincias en donde sus líderes, militares en retiro, tienen la tarea de colaborar en la conformación del partido con el proceso de afiliaciones. Ingresan a ser parte de la coalición dominante que es merecedora de “incentivos selectivos” que consistían en la dirigencia provincial del partido y en la eventual participación en el Gobierno. “Esta estructura organizacional se replica en las provincias con la diferencia de que el presidente era un oficial en servicio pasivo que no participó directamente en el movimiento de enero”.<sup>19</sup> La mayoría de los miembros de la coalición dominante fueron altos funcionarios en el Gobierno de Gutiérrez.

18 Nótese que, en toda la estructura organizacional del momento originario, solo existe un político civil y la secretaria: el economista Pedro Moncayo y la abogada Sonia Villalta, respectivamente; los demás son oficiales en retiro del Ejército.

19 Max Marín (mayor del Ejército, participante en el movimiento del 21 de enero), entrevistado por el autor, 7 de septiembre de 2012 en la oficina del coronel Patricio Haro, Quito.

Los miembros fundadores del partido trabajaron ocho meses sin remuneración en el proceso de afiliación. Como consecuencia, se logra la inscripción del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero en el Tribunal Supremo Electoral, el 26 de febrero de 2002, mediante resolución firmada por el doctor Carlos Aguinaga, presidente del TSE, y Guillermo Astudillo, secretario. En esa resolución se señala como director nacional del partido al ingeniero Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa y se registran directivas provinciales en veinte provincias del Ecuador.

A partir de este momento, la coalición dominante empieza a buscar nuevos miembros, que por lo general son militares en servicio pasivo. Solamente después del triunfo electoral en la primera vuelta se empiezan a cooptar personajes políticos que, luego, desempeñaron cargos con rango de ministros en el Gobierno de Sociedad Patriótica.

El movimiento del 21 de enero del 2000, conducido por una alianza civil-militar constituida por militares jóvenes estudiantes de los institutos militares, por los movimientos sociales y por el movimiento indígena, se dio en el contexto de una gran crisis económica. Esta produjo enorme descontento popular en todo el país, del que no estuvieron ausentes los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Su presencia en las protestas refleja que el mandato constitucional de no participación en política de los miembros de las Fuerzas Armadas está lejos de ser completamente acatado. Se da la participación mediante la fuerza y las vías antidemocráticas.

Aún existe el convencimiento en los miembros de las Fuerzas Armadas de que son los llamados a defender al pueblo y a la patria de los grandes males mediante el ejercicio de un liderazgo circunstancial. Esto quiere decir que el fantasma del golpe de Estado aún está presente en la democracia ecuatoriana. Existen organizaciones civiles que están dispuestas a derrocar, mediante acciones nada democráticas, a Gobiernos débiles. Obedecen a intereses de poder y acuden a miembros de las Fuerzas Armadas, “golpeando las puertas de los cuarteles”.

De las crisis económicas, políticas o sociales que generan acciones revolucionarias o “redentoras”, surge un liderazgo carismático circunstancial o permanente. Según Weber (2005), el liderazgo carismático puede transformarse en un liderazgo político con la suficiente capacidad para construir

un partido político fuerte, con apoyo popular, que permita, en el corto plazo, llegar al poder mediante las elecciones.

En la construcción de un partido político de cualquier índole, inclusive los que tienen su momento originario en una revuelta militar o en un intento de golpe de Estado, se siguen los preceptos teóricos establecidos por los politólogos, cuyos estudios versan sobre la conformación de partidos políticos. Su objetivo es ganar las elecciones para alcanzar y ejercer el poder político. En Ecuador, los militares tienen, por formación o por ideal, una historia de participación en política para defender a la patria de las amenazas que se presenten.

El mito es parte del éxito y de la permanencia de un partido político. Está presente en todos los partidos y se lo sigue alimentando para mantenerlo vigente y actualizado. También deben estar presentes en un partido los incentivos para superar los prejuicios, mantener el control sobre las áreas de incertidumbre y asegurar la estabilidad organizativa, actividades que deben ser cumplidas por una coalición dominante cohesionada y estable.

El Partido Sociedad Patriótica ha seguido, posiblemente sin saberlo, la secuencia organizativa de un partido político. Mantiene un programa de gobierno que obedece a principios programáticos y a una ideología perfectamente identificable. Se presenta en su momento originario con una institucionalización fuerte caracterizada por márgenes de maniobra limitados, por un aparato nacional firme y una dirigencia vertical y jerarquizada.

La coalición dominante mantiene por diez años las características del momento originario y se presenta ahora firme, cohesionada y rígida. Lucio Gutiérrez es el presidente vitalicio de Sociedad Patriótica, fue candidato a la presidencia de la República del Ecuador para el periodo 2013-2017. Su hermano Gilmar es el actual presidente nacional, y el coronel Fausto Cobo, vicepresidente nacional, quien, luego de la derrota electoral de Sociedad Patriótica en los comicios de 2013, se desafilió del partido. Estos tres oficiales del Ejército constituyen, entre otros, la coalición dominante, por lo que el partido mantiene las características de su momento originario. Sociedad Patriótica es una organización con raigambre militar que se origina de una intervención directa en política por parte de miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo.

## Conclusiones

Las Fuerzas Armadas sudamericanas, cuando aún no institucionalizadas como parte de un Estado soberano, participaron activamente en las luchas de la independencia y en la formación de las repúblicas. Tuvieron significativa intervención e influencia en política durante todo el siglo XIX, actuando con fuerza militar en contra de los Gobiernos establecidos, intervención que no cesó durante el siglo XX. Por lo tanto, mantuvieron su hegemonía y su capacidad de influencia durante este tiempo. Pero si bien la afirmación aplica para muchos países suramericanos, no rige para todos. Uruguay, desde el inicio de su actividad republicana, subordinó las Fuerzas Armadas al poder político, representado por dos partidos tradicionales que jugaron su rol eficientemente desde esa época, el Partido Colorado y el Partido Nacional, vigentes hasta estos días. Pero en Ecuador, los políticos no estuvieron a la altura de las circunstancias y permitieron que los militares ejercieran funciones políticas, creando así una tradición diferente a la uruguaya, con marcada vocación de intervención en el ámbito político.

El prestigio militar y su influencia política en las repúblicas nacientes fueron directamente proporcionales al grado de intervención, la presencia y actividad de políticos y organizaciones políticas. Mientras en Uruguay la sociedad civil actúa desde el inicio republicano, en Ecuador no sucede esto. Para resaltar la actividad política en Ecuador, era menester usar uniforme y conducir un ejército en el campo de batalla, como lo hizo García Moreno. Pero pasada la mitad del siglo XIX, cuando se fundó el primer

partido político, el Partido Conservador, la incidencia militar en política continúa y la acción política no dejó de lado la tradición de imponerse militarmente. Esto se demuestra en el caso de la Revolución Liberal. A finales del siglo XIX, su líder, Eloy Alfaro, estructuró, de sus montoneras, un ejército bien organizado, con mandos, cuadros y tropas, con los que gobernó al llegar al poder.

Durante el siglo XX, la situación de subordinación política analizada se mantiene, tanto en Uruguay como en Ecuador. Las dos intervenciones de las Fuerzas Armadas de Uruguay se conducen de la mano de líderes políticos, en ese entonces presidentes de la república democráticamente electos en las urnas; esto es, los militares mantienen su tradición de subordinación al poder político. En Ecuador, en cambio, existen cinco intervenciones de suplantación con golpes de Estado dados por las Fuerzas Armadas institucionales y el mismo número de Gobiernos militares. Esto ratifica también la existencia de un intervencionismo militar en política, pretorianismo de suplantación, que se ha presentado en Ecuador. Hoy, el fenómeno se presenta de diferente manera por una sencilla razón. A decir del expresidente Rodrigo Borja Cevallos, “Los golpes de Estado son una quimera, ya que las comunicaciones permiten la intervención de los Gobiernos democráticos del mundo para impedir que estos se materialicen”.<sup>1</sup> Pero las Fuerzas Armadas, por intermedio de los mandos militares, no han cesado de intervenir en política de las diversas formas que se han determinado y no solo por una vocación pretoriana de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

### Sobre el pretorianismo

La intervención militar no es solamente aquella en la que los militares asumen el poder mediante un golpe de Estado. El cuartelazo, si bien no descartado, dejó de ser su típica forma de expresión. Pero el pretorianismo está presente y la intervención militar en política es casi permanente, con-

<sup>1</sup> Rodrigo Borja (expresidente de la República de Ecuador 1988-1992), entrevistado por el autor, 2 de febrero de 2014, Quito.

siderando siempre que se hace institucionalmente, es decir, a nombre y por acción de las Fuerzas Armadas, así la realice una facción de ellas.

Las formas de pretorianismo que en la actualidad se presentan son de tres clases principales: 1) de participación, 2) de función y 3) de coerción. De estas categorías se desprenden nueve tipos de pretorianismo y once subtipos. Esta clasificación se basa en la investigación y en la información proveniente de Huntington, Perlmutter y Finer. Los análisis de estos tres expertos desvirtúan el concepto de otros autores cuyo argumento es que la intervención militar en política consiste solo en suplantación por golpes de Estado para alcanzar ilegítimamente el poder y el gobierno de su país. Existe, pues, intervención militar en política y quizá la menos frecuente es la de suplantación. Pero las Fuerzas Armadas siguen siendo, como lo sostienen varios autores, una institución hegemónica en la vida democrática de los países suramericanos, y fuertes actores políticos en los regímenes vigentes. Esto se debe a sus características peculiares: liderazgos eficientes a todo nivel, presencia territorial, amplia gama de especialidades, disponibilidad de recursos en tiempos de paz y doctrina única.

Se debe destacar que, para que se ejecute el pretorianismo de suplantación, deben estar presentes al menos cinco condiciones mínimas:

1. un grupo de militares conjurados para ejecutar el “golpe de Estado”;
2. un líder, o cabeza visible, del movimiento;
3. una o varias unidades militares, con mandos, cuadros y tropas, comprometidas con la intervención;
4. un manifiesto público que incluya las razones del golpe de Estado y sus propósitos; y
5. un equipo de gobierno que incluya el gabinete ministerial, previamente designado, como mínimo.

Tabla 11.1. Formas de pretorianismo

Autor	Tipo	Subtipo
Huntington De participación	Oligárquico Radical De masas	Enclaves autoritarios Institucional de mandos Levantamiento popular
Perlmutter De función	Dirigente Arbitral	Tutelaje, militarización Mediador
Finer De coerción	Influencia Presión y chantaje Desplazamiento Suplantación	Constitucional-legítima Constitucional-inconstitucional Sucesión constitucional o no Golpe de Estado

Durante el periodo que abarca este libro, de 1995 a 2012, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas han participado en la vida democrática del país con todas las clases o formas de intervención incluidas en esta clasificación. Han tomado parte en los Gobiernos de turno, en tanto el ministro de Defensa haya sido un oficial en servicio activo o pasivo y un oficial en servicio pasivo haya ejercido como presidente de la Corte de Justicia Militar hasta la promulgación de la Constitución de 2008. Además, los militares han mantenido presencia y representación en los directorios de las empresas estratégicas, también hasta la entrada de vigencia de la Constitución actual. Al momento, están en la dirección y coordinación de los servicios de inteligencia del Estado, es decir, existe una intervención pretoriana de participación radical con enclaves autoritarios. El pretorianismo radical institucional de mandos se vislumbra perfectamente cuando se encarga la cartera de Defensa a personas sin ningún conocimiento de seguridad y defensa y sin ninguna capacitación en la administración de esta área. Esto permite que sean oficiales de las Fuerzas Armadas en servicio activo los que intervienen directamente, manteniendo de “rehenes” a los ministros sin conocimiento del tema. El pretorianismo de participación de masas claramente se presentó en Ecuador el 21 de enero de 2000, el 20 de abril de 2004 y el 30 de septiembre de 2010.

En el periodo analizado, se ha podido identificar el pretorianismo de participación oligárquica con un enclave autoritario en Uruguay, con la presencia del general Hugo Medina como ministro de Defensa en el Gobierno de Julio María Sanguinetti. Estuvo potencialmente allí para supervisar y efectivizar el “acuerdo secreto”<sup>2</sup> establecido en el Club Naval y que habría tenido relación con las presumibles violaciones de derechos humanos durante el Gobierno militar. Constituyó un enclave autoritario de participación oligárquica por su presencia en las negociaciones para la transición democrática, haber sido comandante en jefe del Ejército en el Gobierno del general Gregorio Álvarez, haberse mantenido en esa función durante el primer Gobierno del presidente Sanguinetti y haber sido nombrado ministro de Defensa en ese periodo democrático.

El pretorianismo de función dirigente y arbitral, en sus diferentes subtipos (tutelaje, militarización de la administración y mediador), también ha sido plenamente identificado en el caso ecuatoriano. Al pretorianismo dirigente se lo puede reconocer con la presencia en el Gobierno de un militar en retiro como ministro de Defensa y con la de miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo en todas las funciones de dirección y administración dentro del ministerio. Al momento de redactar el Libro Blanco se pudo identificar este tipo de pretorianismo, pues quienes diseñaron y participaron en la elaboración de las políticas de defensa plasmadas en el documento fueron militares en servicio activo, designados por el ministro del ramo. Esto ocurrió hasta el año 2007, cuando fue designada una mujer, civil, como primera ministra de Defensa en el periodo de la tercera ola en Ecuador, es decir, desde 1979. A partir de allí, las acciones emprendidas por los funcionarios civiles del ministerio de Defensa, por carecer de conocimiento de su función, son tuteladas por oficiales activos de las Fuerzas Armadas.

El pretorianismo mediador se identifica en Ecuador con la destitución del presidente Bucaram en febrero de 1997. Fue el general Paco Moncayo, en su condición de jefe del Comando Conjunto y a pedido de varios sectores, inclusive del Gobierno de los Estados Unidos, por intermedio de su embajador, quien llevó toda la mediación en esa crisis presidencial. Fue

2 Con los miembros del Frente Amplio.

él, a nombre de las Fuerzas Armadas, quien presentó la decisión y solución final a esa crisis con la designación del presidente del Congreso, el abogado Fabián Alarcón, para la presidencia, a pesar de estar tercero en la línea de sucesión presidencial y sin derecho constitucional a recibir tal designación.

El pretorianismo de función expresado mediante la militarización de la administración en Ecuador está identificado cuando se confunden las tareas constitucionales de apoyo al desarrollo que tienen las Fuerzas Armadas con los programas sociales de los diferentes Gobiernos. El caso más reciente de este tipo de pretorianismo fue la participación de las Fuerzas Armadas en los programas sociales Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara del Gobierno de Rafael Correa, con personal médico de Cuba. Así también se presentó el pretorianismo de militarización de la administración con el gerenciamiento directo de instituciones y empresas en las que se ha demostrado ineficiencia y corrupción. Algunos ejemplos son la administración de las aduanas durante los Gobiernos de Alarcón (1998-2000) y Gutiérrez (2002-2004) y de la estatal Petroecuador (2007-2009) durante el Gobierno de Correa.

El pretorianismo de coerción, clasificado por Finer en pretorianismo de influencia, presión y chantaje, desplazamiento y suplantación, ha sido identificado en todos sus subtipos. Así, el pretorianismo de influencia se puede observar en la participación de un comandante general del Ejército que, en ceremonia oficial por el día clásico de esta fuerza, se pronunció a favor de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha en contra del narcotráfico, influyendo directamente en la toma de decisiones del Gobierno. El pretorianismo de presión o de chantaje fue notorio el 30 de septiembre de 2010, día de la sublevación policial en Ecuador, en la comparecencia del jefe del Comando Conjunto en cadena de televisión llamando a los sublevados a deponer su actitud, pero también pidiendo al Gobierno dejar sin efecto la ley que motivó la rebelión policial, en clara actitud de chantaje al Gobierno.

En la destitución de los tres presidentes constitucionales en los que las Fuerzas Armadas tuvieron la última palabra para resolver las crisis presidenciales, se identifica el pretorianismo de desplazamiento. Al momento en que el jefe del Comando Conjunto pronunció la frase “Las Fuerzas

Armadas retiran el apoyo al Presidente de la República”, sus palabras se convirtieron en la señal de la destitución presidencial. Luego, el presidente era reemplazado o por su sucesor constitucional o por el que la institución armada había designado. El caso de Bucaram, plenamente analizado, también es una manifestación de pretorianismo porque no lo sucedió la Vicepresidenta, como correspondía según la Constitución, sino el titular del Congreso, que estaba tercero en la línea de sucesión. En la destitución de Mahuad, la posesión del sucesor en el Ministerio de Defensa permitió entrever que el ungido por las Fuerzas Armadas fue el vicepresidente, como solución a la suplantación del primer mandatario por parte de la Junta de Salvación Nacional. Por último, en la destitución de Gutiérrez fue notoria la participación del jefe de la casa militar, un general del Ejército, que en la mañana despedía a Gutiérrez con todos los honores y en la tarde daba la bienvenida de la misma manera a su sucesor.

### De la subordinación al poder político

La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido es un fundamento democrático y un parámetro que permite medir la calidad de la democracia. No obstante, esta relación no equivale a control político, como ya se ha analizado. Las Fuerzas Armadas de Uruguay, por tradición histórica y vocación democrática, se encuentran subordinadas al presidente de la república, por medio del ministro de Defensa. En el periodo señalado, ha dado claras demostraciones de ello, cumpliéndose el “silencio austero” o permitiendo la excavación en los cuarteles en búsqueda de restos de posibles desaparecidos políticos. En el caso ecuatoriano, la subordinación de las Fuerza Armadas al poder político es parcial, es decir, se cumple mientras el pueblo o ellas no se vean afectadas por alguna política o decisión del Gobierno. Esto produce un pretorianismo de coerción o de cualquier otro tipo porque la intervención de las Fuerzas Armadas no se da solo por falta de vocación democrática o de subordinación, sino también a “pedido” de los actores sociales o políticos.



La posición de los mandos militares en Ecuador y la experiencia en Uruguay permiten concluir que la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político por intermedio del ministro de Defensa no se dará hasta que haya funcionarios públicos capacitados en temas de seguridad y defensa. Es necesario que esta gran debilidad sea superada mediante su preparación en la administración de la defensa, en sus presupuestos y en políticas de defensa. Para esto, deben presentarse los siguientes requisitos: democracia, esto es, políticos legitimados al mando; interés por parte de los civiles en la defensa nacional; y, coordinación civil-militar por iniciativa civil. El cumplimiento de estos tres requisitos da, a su vez, tres resultados: eficiencia militar, adecuado apoyo de los campos no militares al militar y estabilidad política (Obando s/f, 9).

### El control político

Es la Función Legislativa o el Poder Legislativo, en los casos que investigamos, la entidad que tiene la responsabilidad constitucional de fiscalizar, es decir, de ejercer el control político del Estado sobre las demás instituciones. En Uruguay lo ejercen las Cámaras de Senadores y de Representantes en estricto mandato y cumplimiento a la ley. El control político sobre las Fuerzas Armadas ejercido por el Poder Legislativo cumple lo dispuesto y lo establecido en la Ley Marco de la Defensa Nacional. Los miembros de las Comisiones de Defensa de las dos Cámaras no permiten que la institución se aleje de las regulaciones legales en todo sentido: el ascenso de altos oficiales, la salida de las tropas uruguayas del territorio nacional, los pensa académicos de los institutos militares, etcétera. Además, ejercen ese control también sobre el presidente de la república y el ministro de Defensa en su condición de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y de representante político administrativo de la institución, respectivamente.

En el caso ecuatoriano han caído el poder político y las propias Fuerzas Armadas en confusión al considerar que es lo mismo la subordinación al poder político y el control político, al que llaman control civil. Esto per-

mite entregar esa responsabilidad del Estado al presidente de la república. Como consecuencia, se entrega la subordinación de las Fuerzas Armadas y el control político sobre ellas a una sola persona. Luego, dicha persona asume responsabilidades, como ascender oficiales, autorizar la salida de personal militar y de contingentes militares, en algunos casos armados, del territorio nacional, designar representantes militares a los países amigos, etcétera, sin ningún conocimiento de la Asamblea Nacional. Esto impide que la Función Legislativa ejerza control político sobre las Fuerzas Armadas, lo que demuestra que dicha labor es subjetiva y que nunca se realizó en el periodo investigado.

### Credibilidad y confianza

Este análisis indica que lo ideal en democracia es que los actores políticos, gobierno, parlamento, partidos políticos, instituciones estatales y políticas tengan la mayor credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía a la que ellos representan. Sin embargo, desde que se dio la transición a la democracia en Ecuador, y mayormente en el periodo investigado, la ciudadanía ha demostrado que cree y confía más en las Fuerzas Armadas que en otras instituciones. Además estas son mayoritariamente, las llamadas a intervenir cuando se presentan crisis presidenciales, políticas, sociales, económicas o de gobernabilidad en el país. En una democracia, debe ser la clase política la que interviene en estos casos. Pero en Ecuador, es el actor en el que menos confía la ciudadanía, desconfianza que se aplica por igual a la institución por ella conformada, el Congreso o la Asamblea Nacional. En el caso de Uruguay, la institución armada no goza de credibilidad y confianza por parte de su pueblo. Es más, según varios autores consultados, los militares portan un estigma que los separa de la ciudadanía y son, desde luego, los menos indicados para intervenir en la solución de crisis de gobernabilidad o presidenciales. La ciudadanía uruguaya considera que es la clase política, y más que ella todavía, el Poder Legislativo, el Parlamento, la institución de mayor credibilidad y confianza. Esto hace de la democracia uruguaya una democracia con calidad.

## Educación en democracia y misiones constitucionales

El sistema educativo militar lleva una impronta en los dos países; existen etapas perfectamente definidas: la de formación, la de perfeccionamiento y la de altos estudios militares o de estudios militares superiores. La formación se desarrolla en cuatro años en las escuelas militares de cada fuerza, tanto en Ecuador como en Uruguay. El perfeccionamiento y los altos estudios militares se hacen en la Academia de Guerra de cada fuerza, en Ecuador, y en el Instituto Militar de Estudios Superiores, en Uruguay. Los oficiales ecuatorianos egresan de las escuelas de formación de su fuerza con el grado militar y, además, con el título académico de Licenciado en Ciencias Militares, en el caso de los oficiales del Ejército y de la Fuerza Aérea, y en Ciencias del Mar, en el caso de aquellos de la Fuerza Naval. La Universidad de las Fuerzas Armadas otorga los títulos y prevee que, en los cursos de perfeccionamiento y de altos estudios militares, se obtengan los créditos académicos para alcanzar una maestría en Seguridad y Defensa. En Uruguay, el título de licenciado es otorgado por la Universidad de la República y se obtiene a lo largo de la carrera militar.

Durante el periodo de formación, los oficiales ecuatorianos, al igual que los militares uruguayos, reciben la educación propia para el ejercicio de sus funciones en los primeros grados de la carrera militar. Pero en Ecuador no se dictan en ninguna fase de la educación castrense cursos que traten sobre democracia y el rol que las Fuerzas Armadas deben cumplir en ella. Así mismo, no se trata, ni siquiera se lee, sobre los conceptos de subordinación al poder político y tampoco acerca del control político que debe ejercerse sobre la institución como fundamento de un régimen democrático. Estos temas son interpretados por los oficiales sobre la base de sus propias convicciones. “Los conceptos de los teóricos de las relaciones democracia-Fuerzas Armadas deben estudiarse y es una gran iniciativa que favorecería a las relaciones civiles-militares democráticas”.<sup>3</sup> En Uruguay, desde los cursos de formación, los oficiales reciben estudios sobre democracia, participación de las Fuerzas Armadas en esta, subordinación

<sup>3</sup> Ernesto González (general, exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), entrevistado por el autor, 16 de mayo de 2014 en San Rafael, Ecuador.

al poder político y control político sobre la institución. Como resultado, los oficiales en todos los rangos tienen absolutamente claro que están subordinados al poder político y, por ello, acatan su mandato. En Ecuador, en cambio, un significativo porcentaje no lo considera así, lo que se reflejó en la encuesta aplicada a militares en formación, tanto en Ecuador como en Uruguay.

La educación militar capacita a los oficiales y personal subalterno o de tropa para cumplir las misiones que les han sido impuestas a las Fuerzas Armadas de los dos países. La defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional son las tareas primigenias para las Fuerzas Armadas; en Ecuador, están contempladas en la Constitución, mientras que en Uruguay, son impuestas por la Ley Marco de la Defensa Nacional. La Constitución ecuatoriana impone realizar actividades de apoyo al desarrollo nacional, mientras que la ley en Uruguay dispone la participación en misiones internacionales de paz que normalmente se cumplen bajo la égida de las Naciones Unidas. En los dos casos estas labores se cumplen con su propia doctrina y con dedicación. Uruguay es uno de los países en el mundo que más misiones de este tipo ha llevado a cabo. Por su parte, Ecuador es un ejemplo de participación en apoyo al desarrollo y ha definido su propia doctrina al respecto; su ejemplo ha sido implementado en las Fuerzas Armadas de otros países de la región.

La tarea institucional que cumplen y profesionaliza a las Fuerzas Armadas es la de participación en operaciones de paz, normalmente bajo la tutela de las Naciones Unidas. A pesar de que no es una tarea constitucional para la mayoría, varios países suramericanos participan en este tipo de operaciones, porque “las operaciones de paz tienen un efecto democratizador” (Diamint 2001, 99). Además, generan control político objetivo, ya que es la ONU la que las conduce junto con los Gobiernos democráticos de los países participantes.

La participación de las Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército ecuatoriano, en misiones de apoyo al desarrollo ha permitido la creación de la Dirección de Industrias del Ejército (DINE), establecida por el Gobierno militar del general Guillermo Rodríguez Lara. Su “Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario” incluye la teoría

de la industrialización por sustitución de importaciones, promovida por la Cepal durante el periodo de la Guerra Fría, como una importante herramienta para alcanzar el desarrollo del Ecuador. Ante la incertidumbre de los empresarios e inversionistas nacionales, fue el Estado el que invirtió en los primeros pasos de este proyecto. Más que buscar abastecer a las Fuerzas Armadas y emplear alta tecnología aplicada a la industria militar para la defensa nacional, buscó aplicar la propuesta económica cepalina para alcanzar el desarrollo del país. La estrategia de la sustitución de importaciones en Ecuador se vio reflejada en la creación de la DINE ya que, antes del Gobierno de Rodríguez Lara, se importaban todos los pertrechos para dotar al personal militar.

Desde su creación, la DINE ha sufrido los efectos de las diferentes corrientes económicas y, gracias a su estructura y organización, ha superado cada uno de ellos. Ha hecho un significativo aporte al presupuesto del Estado al contribuir con parte de los gastos operacionales del Ejército y al cumplir los propósitos establecidos por la doctrina: apoyar el desarrollo nacional.

Se ha comprobado aquí que las Fuerzas Armadas de Ecuador tienen activa participación en la política. Ya no es la forma típica del cuartelazo; existe en tres formas, nueve tipos y once subtipos diferentes. Cuando no se observan las normas institucionales y constitucionales, se les proporciona el espacio adecuado y el escenario político para intervenir; lo hacen por su propia acción o por omisión de los actores políticos. En Uruguay se comprobó que no tienen ese espacio para la participación política, por lo que están dedicadas a las tareas impuestas por la ley. No hay lugar para el pretorianismo porque no gozan de credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía. Le deben, por tradición y vocación, subordinación al poder político legítimo que ejerce sobre ellas un eficiente control objetivo que, por formación, acatan ya que tienen convencimiento de ello.

Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas han intervenido en política con los nueve tipos de pretorianismo que existen, durante el espacio temporal de este estudio, y lo hacen o lo han hecho porque: 1) no están convencidas de que le deben subordinación al poder político, calificado por la ciudadanía como el de menor credibilidad y confianza; 2) porque no existe

control político por parte del parlamento nacional; y, 3) porque no tienen vocación ni tradición de evitar esa participación; y más bien, tienen la tendencia a participar en política, como se constató con la creación de un partido que buscaba seguir actuando después de un intento de pretorianismo de suplantación. Sus tareas constitucionales y su profesionalismo les ganan la simpatía popular y la confianza. La ciudadanía las considera las llamadas a resolver las crisis de gobernabilidad o presidenciales que se presenten en el país.

## **Anexo 1: Detalle de las intervenciones militares en Suramérica durante el periodo 1995-2012**

### **Argentina**

2001: Crisis social y política. “El Corralito”, las Fuerzas Armadas apoyaron a las operaciones de seguridad interior.

2012: Reclamo salarial prefectura naval y gendarmería.

### **Bolivia**

2000: Inicio crisis del presidente Banzer. Guerra del agua.

2003: La guerra del gas.

2006: Renuncia presidente Mesa.

### **Brasil**

2007: Crisis aeronáutica, administración militar, control aéreo.

### **Chile**

1998: Designación de Pinochet como asambleísta, intervención militar.

## Ecuador

- 1997: Derrocamiento del presidente Bucaram; árbitros en la decisión.
- 1998: Administración de aduanas a cargo de FF. AA.
- 1999: Árbitros en crisis bancaria.
- 2000: Golpe de Estado en contra del presidente Mahuad.
- 2003-2004: Administración de aduanas y telecomunicaciones a cargo de FF. AA.
- 2005: Derrocamiento del presidente Gutiérrez, arbitraje con políticos.
- 2006-2009: Administración del área petrolera a cargo de la Marina de Guerra.
- 2010: Crisis policial, calificada por el Gobierno como intento de golpe de Estado.

## Paraguay

- 1996: Crisis presidencial de abril, el general Oviedo pasa a retiro y Wasmosy deja el cargo.
- 1999: Magnicidio de Luis María Argaña, participación arbitral del Ejército.
- 2000: Intento de golpe de Estado contra el presidente González Macchi.

## Perú

- 2000: Sublevación del comandante Ollanta Humala y crisis política mediada por el Ejército.
- 2002: Levantamiento popular en Arequipa contra medidas económicas de Toledo, controladas por el Ejército.
- 2005: Sublevación del mayor Antauro Humala, mediada por mandos militares.

## Venezuela

- 2002: Golpe de Estado en contra del presidente Hugo Chávez.
- 2002-2012: Participación de las Fuerzas Armadas en la administración de diferentes áreas y programas del Gobierno.

## Anexo2: Acta de constitución del Partido Sociedad Patriótica

ACTA DE CONSTITUCION DE LA SOCIEDAD PATRIÓTICA 21 DE ENERO QUE RESPALDA AL CORONEL LUCIO GUTIERREZ Y DEMAS MILITARES Y POLICIAS ECUATORIANOS HEROICAMENTE COMPROMETIDOS EN LA JORNADA CIVICA DEL 21 DE ENERO DEL AÑO 2000

En la ciudad de Quito, a los veinte y seis días del mes de Junio del año 2000, se reúnen en el local situado en la Av. González Suárez, varios simpatizantes de las Ideas, Principios y Verdades demostradas por el Coronel Lucio Gutiérrez y demás militares y policías de nuestro glorioso Ejército en la gesta Histórica, Cívica y Patriótica del 21 de Enero del año 2000, con el fin de Comprometirse y Formar la Sociedad Patriótica 21 de Enero en Respaldo Incondicional al Proyecto de Integración y Salvación Nacional propuesto por nuestros patriotas para construir la nueva República liberada de la corrupción, la injusticia social y la impunidad. La Sociedad Patriótica 21 de Enero se constituye bajo Reglamentos y Lineamientos Lícitos y Propios expuestos verbalmente en esta Asamblea los mismos que concuerdan con el verdadero sentir de todo el pueblo Ecuatoriano.

Para constancia de la Formación y Constitución de la Sociedad Patriótica 21 de Enero - firman al pie de esta ACTA DE CONSTITUCION, los señóales:

NOMBRE Y APELLIDO	C.I	TELEFONO	FIRMA
LUCIO GUTIERREZ	1500119701	466308	
FABIO GONZALEZ	1890887779	841562	
ROBERTO GONZALEZ	0700995357	0700870	
FABIAN ROSA	1704935107	678382	
GONZALO BARRERA	0805268977	404196	
CESAR DIAZ	0501545214	861332	
RIZOBARRERA	070114712	411844	
JOSUE SANCHEZ	1804694486	621073	
OSCAR PARRALES	100853120	490423	
MARCO CALVO	050071102	675577	
ALEJANDRO MEDRANO	070054638	574422	
FERNANDO HERNANDEZ	070054638	044133	
MARCELO SANCHEZ	1701973711	442207	
FERRIS MARQUEZ	TEJANO B	440433	
MARCO OSORIO H.	100162026	265991	
ULRICH CHAVEZ	1704694486	17046944	
CARLOS ESPINOZA T	1704694486	17046944	
LUIS BARRERA HERNANDEZ	1704694486	17046944	
DEL PINO HERNANDEZ	070054638	070054638	
LUIS BARRERA HERNANDEZ	1704694486	17046944	

NOMBRES Y APELLIDOS	CI	TELEFONO	FIRMA
EUGENIO A. ALVARO ERIC	1703908754	476 856	<i>[Firma]</i>
Pedro Zamora	1500093400	473 138	<i>[Firma]</i>
MARCO MACÍAS	170352663-4	270-323	<i>[Firma]</i>
ANT. ESTEBAN	150003302-8	290-325	<i>[Firma]</i>
ALF. A. C. C. C.	1701022027	471923	<i>[Firma]</i>
Esteban Escobar	150003302-8	558-525	<i>[Firma]</i>
Manuel Abal Medina	1308107866	542-341	<i>[Firma]</i>
Mónica de Ycaza	1403923213	09581251	<i>[Firma]</i>
Edo Vian Xapú	020705000-8	550 087	<i>[Firma]</i>
Alfredo Torres	130050092-3	625-944	<i>[Firma]</i>
León Díaz	1701002027	555 887	<i>[Firma]</i>
José Acosta	12079262-0	342-185	<i>[Firma]</i>
Comandante C. C. C.	120000000	41102	<i>[Firma]</i>
Diana Carrizosa	1701961111	380-900	<i>[Firma]</i>
Roberto	1304210020	475543	<i>[Firma]</i>
MARCELO	1700010000	610100	<i>[Firma]</i>
GUANO	150000000	293 192	<i>[Firma]</i>
PEDRO CHARRA	170010677-0	332 538	<i>[Firma]</i>
Napoleón	110155235-0	253094	<i>[Firma]</i>
Juan de la Cruz	150000402-8	253094	<i>[Firma]</i>

## Referencias

- Abal Medina, Juan. 2004. *Los partidos políticos. ¿Un mal necesario?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Acosta, Andrés. 2010. "Militarismo y pretorianismo: aclarando conceptos", *La Mula* (blog). <http://andresacosta.lamula.pe/2010/10/02>.
- Agüero, Felipe. 1988. "Democracia en España y supremacía civil". *Revista Española de Ciencia Política*, Reis 44: 23-49.
- 1993. "Las fuerzas armadas y el debilitamiento de la democracia en Venezuela". *FASOC* 8 (2). <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones.aspx?IdRegistro=13427>.
- 1995. *Militares, civiles y democracia. La España post franquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- 1999. "Las Fuerzas Armadas en una época de transición. Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina". En *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Rut Diamint, 69-104. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella/Grupo Editor Latinoamericano.
- Alcántara, Manuel. 1992. "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 11: 9-42.
- 2004. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- 2006. *Políticos y política en América Latina*. Fundación Carolina: Madrid.

- Alcántara, Manuel. 2008. "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". *Revista de Derecho Electoral* 6: 1-15.
- 2012. "Actores e instituciones claves de la representación política". Instituto de Iberoamérica. Línea de investigación: Ciencia Política. <http://americo.usal.es/iberoame/?q=book/export/html/62>.
- Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg. 2001. "Los partidos políticos en América Latina". *América Latina Hoy* 27: 17-35.
- 2006. "El proceso político en perspectiva comparada". En *Reformas económicas y consolidación democrática*, vol. 6, Historia Contemporánea de América Latina, 85-150. Madrid: Editorial Síntesis.
- Altman, David. 2001. "Crisis de gobernabilidad democrática. Orígenes y mapa de lectura". *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 385-410.
- Altman, David, y Aníbal Pérez-Liñán. 2002. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization* 9 (2): 85-100.
- Ansaldi, Waldo. 1991. *Gobernabilidad y seguridad democrática*. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz.
- Avendaño, Octavio. 2011. "Calidad de la democracia y desempeño institucional en Chile". *Revista de Ciencia Política* 49 (2): 127-149.
- Barreda, Mikel. 2011. "La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina". *Política y Gobierno* 2: 265-295.
- Benítez, Raúl. 2005. "Las relaciones civiles-militares en una democracia: relejendo a los clásicos". *Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1): 153-168.
- Bouthoul, Gaston. 1971. *El fenómeno guerra*. Barcelona: Plaza & Janés Editores.
- Brun, Silvina. 2013. *Militares uruguayos en el siglo XXI: entre la invisibilidad y el estigma*. Montevideo: IMES.
- Burbano de Lara, Felipe. 2005. "La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 23: 21-28.
- Caetano, Gerardo, y José Rilla. 1998. *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo: Grupo Editor.
- Cansino, César. 1993. "Consolidación democrática en América Latina: problemas y desafíos". *Foro Internacional* 4 (134): 716-736.

- Carranza, Mario. 1984. "Golpes de Estado y militarización en América Latina". *Dialnet* 24 (94): 319-327.
- Cheibub José, y Jennifer Gandhi. 2004. "Classifying Political Regimes: A Sixfold Classification of Democracies and Dictatorships". Ponencia presentada en el congreso anual de la APSA, Chicago, 2-4 de septiembre.
- Ciriza, Alejandra. 2000. *21 de enero del 2000 ¿Golpe de Estado o revuelta india en el Ecuador?* Quito: OSAL.
- Clausewitz, Karl. 1960. *De la guerra*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Corbetta, José, y Aníbal Pérez-Liñán. 2001. "Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina". *Instituciones y Desarrollo* 10: 149-169.
- Corbo, Daniel. 2007. "La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay. Perspectiva comparada sobre los modelos de salida política en el Cono Sur de América Latina". *Humanidades* VII (1): 27-47.
- Cotarelo, Ramón. 1986. *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.
- Cotino Hueso, Lorenzo. 2007. *Supremacía y control civiles de la defensa y las Fuerzas Armadas. Seguimiento y propuestas para América Latina*. Barcelona: CIDOB Edicions.
- Dahl, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*. México: Paidós.
- 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dammert, Lucía. 2007. *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO.
- David, Charles-Philippe. 2008. *La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*. Madrid: FRIDE.
- Diamint, Rut. 2001. *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- 2008. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Nueva Sociedad* 213: 95-111.
- Diamond, Larry. 1997. "¿Terminó la tercera ola?". *Este País* 73: 1-13.
- 2003. "¿Puede el mundo entero ser democrático?". *Revista Española de Ciencia Política* 9: 9-38.
- Diamond, Larry, y Leonardo Morlino. 2004. *The Quality of Democracy*. Stanford: CDDRL.
- Dieterich, Heinz. 2000. *La cuarta vía al poder*. Quito: Abya-Yala.

- DINE (Dirección de Industrias del Ejército). 2008. "Informe económico" (manuscrito inédito).
- Dirmoser, Dietmar. 2005. "Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina". *Nueva Sociedad* 197: 28-40.
- Donadio, Marcela, y María de la Paz Tibiletti. 2012. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Resdal. <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf>
- Durston, John. 2005. "El clientelismo político en el campo chileno". En *Redes: enfoques y aplicaciones del análisis de redes sociales*, compilado por José Ignacio Porras y Vicente Espinoza, 1-31. Santiago de Chile: Editorial Universidad Bolivariana.
- Duverger, Maurice. (1951) 2006. *Los partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Falconí, Fander, y Julio Oleas. 2010. "Reforma institucional y las secuelas del 30-S". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 39: 35-44.
- Fetherston. 2000. "Peacekeeping, Conflict Resolution and Peacebuilding. A Reconsideration of Theoretical Frameworks". En *Peacekeeping and Conflict Resolution*, editado por Tom Woodhouse y Oliver Ramsbotham, 190-218. Londres: Frank Cass.
- Finch, Henry. 2005. *La economía política del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Editorial de la Banda Oriental.
- Finer, Samuel. 1981. "Los militares en la política actual". En *El Gobierno: Estudios comparados*, editado por Jean Blondel y Maurice Duverger, 257-264. Madrid: Alianza Universidad.
- Fitch, John. 1977. *The Military Coup d'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fitch, Samuel. 1988. "Hacia un modelo democrático en las relaciones civiles militares para América Latina". En *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*, editado por CORDES, 278-320. Quito: CORDES.
- Freidenberg, Flavia. 2010. *¿Renovación o continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana*. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.
- Freidenberg, Flavia, y Steven Levitsky. 2007. "Organización informal de los partidos en América Latina". *Desarrollo Económico* 46 (184): 539-568.

- Garcé, Adolfo. 2006. *Donde hubo fuego. El proceso de adaptación del MLN-TUPAMAROS a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Garretón, Manuel. 1989. *La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución*. Santiago de Chile: FLACSO-CEME. [http://www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/garretonm/garretonm0001.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/garretonm/garretonm0001.pdf).
- 1995. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- 1997. "Revisando las transiciones democráticas en América Latina". *Nueva Sociedad* 148: 20-29.
- 1999. "Balance y perspectivas de la democratización política chilena". En *La caja de Pandora: el retorno de la transición chilena*, editado por Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, 49-88. Santiago: Planeta.
- Gerlach, Allen. 2003. *Indians, Oil, and Politics: A Recent History of Ecuador*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc.
- Gonnet Ibarra, Diego. 2005. "Algunas reflexiones acerca de la pertinencia de los desarrollos teóricos sobre FF. AA. y sociedad para las condiciones actuales de América del Sur". Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Investigación Científica* de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 30-31 de agosto. [http://www.fcs.edu.uy/investigación/Jornadas\\_2005/Gonnet.pdf](http://www.fcs.edu.uy/investigación/Jornadas_2005/Gonnet.pdf).
- González, Ernesto. 2014. *Testimonio de un comandante*. Quito: MIRHO.
- Gordon, Sara. 1981. "Democracia y golpes de Estado en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 43 (2): 639-654.
- Habermas, Jürgen. 1999. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagopian, Frances. 2005. "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Política y Gobierno* XII (1): 41-90.
- Haro, Patricio. 1997. *La influencia del poder militar en la historia del Ecuador*. Quito: Studio 21.



- Haro, Patricio. 2012a. "Ecuador en democracia: la sociedad patriótica partido político con raigambre militar" (manuscrito inédito desarrollado en FLACSO Ecuador).
- 2012b. "Ecuador entre la seguridad y la inconstitucionalidad". *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12: 57-70.
- Hernández, Juan. 2003. "La delimitación del concepto de partido político". En *Curso de partidos políticos*, editado por Manuel Mella, 13-35. Madrid: Akal Ediciones.
- Huntington, Samuel. (1957) 1985. *The Soldier and the State: the Theory of Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- 1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- 1996. "Fuerzas Armadas y sociedad reformando las relaciones cívico-militares". *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* 2: 109-118.
- 1997. *El orden político en las sociedades de cambio*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Hurtado, Edison. 2005. "Lo que pasó en Ciespal. Apuntes etnográficos sobre el poder, los medios y los sin-sentidos de la violencia". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 23: 63-82.
- Hurtado, Oswaldo. 2010. *El poder político en Ecuador*. Quito: Editorial Ariel.
- Israel, Sergio. 2014. *Pepe Mujica. El presidente*. Montevideo: Editorial Planeta.
- Janowitz, Morris. 1990. *El soldado profesional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Jaramillo-Jassir, Mauricio. 2007. "Aplicación de conceptos para el estudio de la inestabilidad política como amenaza a la seguridad de las naciones andinas; el caso ecuatoriano". *Papel Político* 12 (2): 565-590.
- 2011. "La desilusión democrática en la región andina". *Criterio Libre* 9 (15): 307-328.

- Knight, W. Andy. 1998. "Las Naciones Unidas y la seguridad internacional". En *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, coordinado por María Rosas, 301-333.
- Kruijt, Dirk. 2002. "Uso de fuerza, política y Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe en la post Guerra Fría: Nuevos escenario y tendencias". *FACSO* 4: 46-64.
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings. 2002. "Fuerzas Armadas y política". *América Latina: perspectivas futuras Iberoamericana* 8: 7-22.
- LAPOP. 2014. *Proyecto de Opinión Pública de América Latina*. LapopSurveys.org, AmericasBarometer.org. Nashville: Departamento de Ciencia Política, Vanderbilt University.
- Lascano, Mario. 2001. *La noche de los coroneles*. Quito: Cámara Ecuatoriana del Libro.
- Leal Buitrago, Francisco. 2002. *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá: Editorial Nomos, S.A.
- Lessa, Antonio. 2009. *La Primera Orden. Gregorio Álvarez, el militar y el dictador. Una historia de omnipotencia*. Montevideo: Editorial Sudamericana.
- Levine, Daniel y José Molina. 2007. "Calidad de la democracia en América Latina, una visión comparada". *América Latina Hoy* 45: 17- 46.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2004. "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo". *Estudios Políticos* 24: 159-176.
- Lijphart, Arend. 1993. "Derechos, justicia y política. Sobre la articulación de la democracia política y la democracia social". En *Seis ensayos sobre teoría de la democracia*, compilado por Carlos Ruiz, 169-193. Santiago: Universidad Andrés Bello.
- Linz, Juan. 1990. "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51: 7-33.
- Luhmann, Niklas. 1988. "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives". En *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, compilado por D. Gambetta, 94-107, Oxford: Basil Blackwell.
- Mainwaring, Scott. 2000. "Supervivencia democrática en América Latina". *Revista de Ciencia Política* 2: 18-50.

- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2008. "Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004", Kellogg Institute for International Studies, Working Document 354.
- 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maistegui, Lincoln. 2008. *Orientales. Una historia política del Uruguay*. Montevideo: Planeta.
- Mann, Michael. 1997. *Las fuentes del poder social, II*. Madrid: Alianza Universidad.
- Manrique, Miguel. 2005. "El proceso de politización de las FAS venezolanas, 1998-2002". En *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, compilado por José Antonio Olmeda, 765-788. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado.
- Marshall, Thomas 2007. "Ciudadanía y clase social". En *Ciudadanía y clase social*, compilado por Thomas Marshall y Tom Bottomore, 15-82. Madrid: Alianza.
- Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en el Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mendoza, Carlos. 2001. *¿Quién derrocó a Mahuad?* Quito: Ediecuatorial.
- Michels, Robert. 1996. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Millet, Allan y Peter Maslowsky. 1984. *Historia militar de los Estados Unidos*. Madrid: Editorial San Martín.
- Moncayo, Paco. 1995 *Fuerzas Armadas y sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- 2012. *Poder y seguridad. Fundamentos de geopolítica*. Quito: Editorial El Conejo.
- Montserrat, Marcelo. 1988: "Democracia y Fuerzas Armadas en la Argentina". En *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*, editado por Alexandra Vela Puga, 22-46. Quito: CORDES.
- Moreira, Carlos. 2010. *Apuntes sobre el primer Gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)*. Buenos Aires: Editorial El Grillo Sí.

- Morlino, Leonardo. 1986. "Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis". *Revista Española de Ciencia Política, Reis* 35: 7-61.
- 1990. "Democratic Consolidation in Southern Europe. Teorical Guidelines for Empirical Analysis". Ponencia pronunciada en el Center for European Studies, Universidad de Stanford.
- 2005. "Calidad de la democracia: Una aproximación teórica", ponencia pronunciada en el coloquio internacional *Calidad de la Democracia, Paradojas y Contradicciones*, Guadalajara, 25 y 26 de abril.
- 2007. "Explicar la calidad de la democracia: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?" *Revista de Ciencia Política* 27 (2): 3-22.
- 2008. "Calidad democrática entre líderes y partidos". Ponencia pronunciada en el Istituto Italiano di Scienze Humane, Florencia.
- Nohlen Dieter. 1991. "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos". En *Presidencialismo versus parlamentarismo*, compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández, 51-70. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nun, José. 1966. "La crisis hegemónica y el golpe militar". *Desarrollo Económico* 6 (22/23): 355-415.
- Obando, Enrique. s/f. *Nuevas amenazas a la seguridad y relaciones civiles militares en el mundo en desorden*. Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). <http://www.idepe.org/pdf/NuevasAmenazasCepei.pdf>.
- O'Donnell, Guillermo. 1982. *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Olmeda, José. 2005. "Un esbozo institucional histórico sobre las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano". En *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, 17-68. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado.
- Ottone, Ernesto. 2003. "Fortalecer la confianza. Fortalecer la democracia". Discurso presentado en el seminario *Crear confianza, una tarea pendiente*, 28 de octubre de 2003. <http://www.cepal.org/noticias/paginas/0/24210/comunidadmujer-fortalecerconfianza.pdf>.

- Pachano, Simón. 1997. "Bucaram, ¡Fuera! Bucaram, ¿Fuera?". En *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis histórico-político del país*, editado por Eskeletra, 229-264. Quito: Eskeletra Editorial.
- 2008. "Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador". En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, compilado por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, 145-162. Quito: FLACSO.
- 2011a. *La calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO.
- 2011b. "Actores políticos". *El Universo*, 5 de septiembre.
- Panebianco, Ángelo. 2009. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paz y Miño Juan. 2000. "El complejo proceso de la crisis constitucional en el Ecuador. Apuntes sobre 'historia inmediata'". Red Historia a Debate. <http://www.h-debate.com/debates/pazymino2.htm>.
- Peeler, John. 2007. "Elementos estructurales de la desestabilización en una democracia consolidada". En *Venezuela en retrospectiva*, editado por Gunter Maihold, 21-45. Madrid: Iberoamericana Verbuet.
- Peñaherrera, Blasco. 1989. "Algo le pasó al Presidente". *Nueva sociedad* 100: 14-33.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2001. "Crisis presidenciales: Gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996". *Revista Instituciones y Desarrollo* 8 y 9: 281- 298.
- 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Perlmutter, Amos. 1969. "The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations". *Developing Policies, Comparative Politics* 1 (3): 382-404.
- 1977. *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Pernas, Walter. 2013. *El revolucionario Pepe Mujica*. Buenos Aires: Aguilar.
- Pion-Berlin, David. 2001. *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press.

- Pion-Berlin, David. 2005. "Political Management of the Military in Latin America". *Military Review* 85: 19-31.
- 2008. "Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente". *Nueva Sociedad* 213: 50-63.
- Porras Nadales, Antonio. 1983. "Ordenamiento de la defensa, poder militar y régimen constitucional en España". *Nueva Época. Revista de Estudios Políticos* 35: 183-234.
- Prats, Joan. 2000. "Previendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política". *Revista Electrónica Dhial*, 3. <http://www.iigov.org/dhial/>
- Prebisch, Raúl. 1962. *Industrialización por la sustitución de importaciones*. Buenos Aires: Cepal.
- Przeworski, Adan. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1995. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puhle, Hans-Jürgen. 2002. "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas". En *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, compilado por Walther Bernecker, 15-46. México, D.F.: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Real de Azúa, Carlos. 1969. "Ejército y política en el Uruguay". *Cuadernos de Marcha* 23: 5-29.
- República Oriental de Uruguay, Poder Legislativo. 1985. Ley 15.737. Publicada 22 marzo, No. 21906. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9121083.htm>
- Rivera, Fredy. 2003. "Democracia minimalista y 'fantasmas' castrenses en el Ecuador contemporáneo". FLACSO Ecuador. <http://www.flacso.org.ec/docs/artdeminfan.pdf>.
- Rojas Aravena, Francisco. 2000. "América Latina: ¿Vuelta a un ciclo de inestabilidad?". *Mensaje* 49(490): 46-49.
- 2004. "Democracia y gobernabilidad en América Latina". *Papeles* 86: 109-120.

- Rosich, Jordi. 2009. *Portugal: la revolución de los claveles*. Fundación Federico Engels. <http://www.engels.org/Hist/portug1.htm>.
- Rouquié, Alain. 1978. *Poder militar y sociedad política en Argentina, II (1943-1973)*. Buenos Aires: Emecé.
- Rovira, Jorge. s/f. *Consolidación democrática*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/consolidacion%20de%20la%20democracia.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/consolidacion%20de%20la%20democracia.htm).
- Ruiz de Azúa, Miguel y Francisco Vanaclocha. 2009. “Los actores políticos y sociales. España”. Universidad Complutense de Madrid. <http://www.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/maruiz.htm>.
- Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: Atrio.
- Sanguinetti, Julio. 2012. *La reconquista. Proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980-1990)*. Montevideo: Taurus.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serra, Narcís. 2002. “Globalización, Fuerzas Armadas y democracia en América Latina”. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 17 (4): 5-20.
- 2003. “El Estado: Papel de la Fuerza Armada y de seguridad. Notas sobre su control democrático”. En *Bases para un control civil democrático de la Fuerza Armada en el Perú*, vol. 1, Democracia y Fuerza Armada, 22-34. San José: Instituto de Defensa Legal.
- Sorel, George. 1968. *Reflexiones sobre la violencia*. Madrid: Alianza.
- Sotomayor, Arturo. 2007. “Participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las Fuerzas Armadas”. *Foro Internacional* 47 (1): 117-139.
- 2008. “Los civiles y militares en América Latina: Avances y retrocesos”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 83: 41-83.
- Stepan, Alfred. 1973. “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”. En *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, editado por Alfred Stepan, 47-65. New Haven: Yale University Press.
- 1991. “Paths Toward Redemocratization, Theoretical and Comparative Considerations”. En *Transitions from Authoritarian Rule*, editado por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, 64-84. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Sunkel, Osvaldo y Gustavo Zuleta. 1990. “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”. *Revista de la Cepal* 42: 35-53.
- Tanaca, Martin. 1995. “La consolidación democrática y la crisis de legitimidad de los sistemas de partidos en la América Latina de los noventa”. *Perfiles Latinoamericanos* 218: 203-224.
- Tommasoli, Massimo y Daniel Zovatto. 2014. *The State of Democracy in Latin America: An International IDEA Report*. Stockholm: Idea.
- Torre, Carlos de la. 2006. “Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador”. *Análisis e Informaciones* 21: 5-40.
- 2008. “Protesta y democracia en Ecuador: La caída de Lucio Gutiérrez”. En *Luchas contra hegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, editado por Margarita López, Nicolás Iñigo y Pilar Calveiro, 197-227. Buenos Aires: CLACSO.
- Valenzuela, Samuel. 1992. “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”. En *Issues in Democratic Consolidation*, editado por Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y J. Samuel Valenzuela, 87-103. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Vilas, José. 2003. “Organización de los partidos políticos”. En *Curso de partidos político*, editado por Manuel Mella, 59-113. Madrid: Akal Ediciones.
- Villar, Andrés. 2004. “¿El fin de las dictaduras militares?” En: *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales*, 83-94. Santiago: FLACSO Chile. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47562.pdf>
- Ware, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo, S.A.
- Weber, Max. 2005. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zimmering, Raina. 2001. “El mito político de la RDA”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 181: 115-131.

Este libro se terminó de  
imprimir en abril de 2017  
en Impresores Fraga  
Quito-Ecuador



El pretorianismo, o la influencia de las Fuerzas Armadas en política, es el tema que aborda en esta obra Patricio Haro, coronel del Ejército ecuatoriano en servicio pasivo. En su investigación despliega una mirada crítica desde adentro de la entidad. Así, una pregunta central es ¿cómo aporta la institución armada a la calidad de las actuales democracias? Sus casos de estudio son Ecuador y Uruguay. El primero es el país sudamericano con el mayor número de intervenciones militares desde el retorno a la democracia, mientras el segundo está en la orilla opuesta, con la menor cantidad en este mismo lapso.

La tercera ola democrática, que inició en la década del setenta en América Latina, es el marco temporal de la obra. A través de un intenso trabajo de campo, Haro recoge las voces de muchos protagonistas de la transición a la democracia en Ecuador y Uruguay. Entre ellos se cuentan expresidentes, excomandantes generales, políticos y académicos. Al análisis histórico le sigue un repaso profundo de cómo han evolucionado tanto el rol de Fuerzas Armadas como la percepción que de ellas tienen las sociedades de ambas naciones. Los resultados son muy distintos en Ecuador que en Uruguay. La discusión desemboca en el debate sobre las nuevas tareas para los militares en regímenes democráticos, un tema de gran actualidad.

La relevancia del estudio queda demostrada por el devenir político de la región: una docena de presidentes durante las dos últimas décadas –uno en Centroamérica y 11 en América del Sur– no terminaron su mandato presidencial. Ello generó crisis de gobernabilidad en las que las Fuerzas Armadas intervinieron directa o indirectamente. La obra de Haro convoca a todas las personas e instituciones preocupadas por la estabilidad democrática en Latinoamérica.

ISBN: 978-9978-67-478-9



9789978674789



**ESPE**  
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

