

D. ... Flacso-Chile
15 julio 2004

FLACSO - CHILE

Chile 2003-2004

**Los nuevos escenarios
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983
C43C
4da
10250

Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile

F572

Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.

363 p. Serie Libros FLACSO

ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Lom Ediciones

BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

ÍNDICE

Presentación 5

Chile en el 2004. La agenda nacional 9

I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak
Claudio Fuentes y Francisco Rojas 15

La democracia y la economía
Marta Lagos 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea
José Antonio Sanahuja 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad
Ricardo Ffrench-Davis 77

¿El fin de las dictaduras militares?
Andrés Villar Gertner 83

II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país
Manuel Antonio Garretón M. 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar
Elizabeth Lira y Brian Loveman 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos
David Álvarez Veloso 145

III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos
Luciano Tomassini 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis que se transformó en oportunidad
Patricio Navia 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de financiamiento electoral en Chile
Claudio Fuentes 195

IV. Economía

El eslabón perdido de la economía chilena
Alexis Guardia B. 215

V. Reflexión e investigaciones en FLACSO

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades
José Olavarría 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en mujeres adolescentes
M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P. 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?
Lorena Nuñez y Carolina Stefoni 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a) Valparaíso
Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la interpretación
Sebastián Madrid P. 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico
Detlef Nolte y Francisco Sánchez 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social
María Pía Martín 345

¿EL FIN DE LAS DICTADURAS MILITARES?

Andrés Villar Gertner¹

INTRODUCCIÓN

América Latina ha sido una región de constantes crisis políticas, inestabilidades económicas y convulsiones sociales. La redemocratización de la región y un contexto internacional más favorable, tras el fin de la Guerra Fría, dio indicios que la situación se podría revertir. Sin embargo, la existencia de democracias formales y la aplicación de un modelo económico mundialmente aceptado no han sido garantías de una mejora sustancial en la calidad de vida política, económica y social de los ciudadanos.

Durante la década de los noventa, la irresponsable conducción económica interna de algunos gobiernos sumado a las fluctuaciones internacionales sumieron a los países en profundas crisis económicas. A nivel político, la deslegitimación de los partidos y líderes políticos ya sea por el incumplimiento de las promesas y la corrupción generalizada derivó en una serie de crisis político institucionales.

Sin duda, la explosión de convulsiones sociales no se hicieron esperar. La renuncia o destitución de presidentes y la intervención de las fuerza armadas en el ámbito político tampoco. Frente a este escenario, el establecimiento de dictaduras militares pareciera ser propicio. No obstante ello, esto no sucede, ¿por qué?²

A continuación, a partir de un estudio realizado por FLACSO-Chile³, se presentan en mayor profundidad las variables que demuestran el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentra la región. Y asimismo, se plantean dos

¹ Cientista político, investigador Flacso-Chile.

² Mainwaring, Scott (2000) "Supervivencia democrática en América Latina", *Revista Ciencia Política*, vol. XX, N° 2, 2000, Universidad Católica, pp. 18-67.

³ *Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina* (2003) FLACSO-Chile, Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, 7 de junio, 2003.

ideas que podrían explicar por qué no han existido dictaduras militares en estos últimos años y, otra que más que una afirmación plantea una duda acerca de la imposibilidad de una permanencia asegurada de regímenes democráticos.

I. AMÉRICA LATINA: UNA REGIÓN VULNERABLE

a) Vulnerabilidades político-institucionales: democracias débiles

Sin duda, la existencia de sistemas democráticos en casi la totalidad de los países latinoamericanos –a excepción de Cuba– ha sido un avance, sin embargo, la calidad y eficiencia de ésta es muy cuestionable. Es decir, no basta con la existencia de una democracia formal, con elecciones regulares y con la participación de partidos políticos, sino que un sistema eficiente capaz de respetar los derechos esenciales y que conjugue las demandas sociales.

En definitiva, 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. Ello se traduce en constantes conflictos, la indebida intervención de las fuerzas armadas en asuntos de política doméstica en algunos países, la falta de respeto por las garantías básicas y derechos políticos y civiles, altos índices de corrupción, y violencia institucionalizada. Como resultado de lo anterior, no es extraño observar un alto nivel de desconfianza hacia los partidos políticos y una de crisis de representatividad de los mismos⁴.

Así, a pesar de los avances democráticos de los últimos años, muchos países se han visto afectados por serias crisis políticas que tienden a resolverse fuera de esquemas democráticos o que terminan con presidentes que renuncian o son destituidos.

⁴ *Ibid.*, p. 17.

Tabla N°1
 CRISIS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA
 1990-2003

País/año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Argentina	■											■			
Belice															
Bolivia														■	
Brasil			■												
Chile	■			■		■									
Colombia															
Costa Rica															
Cuba															
Ecuador								■			■				
El Salvador								■							
Guatemala				■				■							
Haití		■				■		■				■			■
Honduras		■						■							
México															
Nicaragua						■									
Panamá					■	■									
Paraguay					■	■	■			■	■				
Perú			■								■				
Surinam	■	■													
Uruguay															
Venezuela			■										■		

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa.

■ Golpes de Estado ■ Levantamiento o tensión militar
 ■ Destitución/renuncia del presidente

b) Vulnerabilidades económica-sociales

Junto a las crisis político-institucionales que han vivido los países latinoamericanos, se añade la inestabilidad económica en la cual ha estado sumergida la región. Los gobiernos, ya sea por factores internos y externos, no son capaces de cumplir sus promesas ni sus obligaciones. El desarrollo económico-social que “se relaciona con la capacidad de los estados nacionales de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población”⁵, sin duda, no se cumple en la mayoría de los países.

Bajo nivel de crecimiento, aumento de la deuda externa por mal manejo de los recursos fiscales, altas tasas de desempleo causadas por la recesión internacional

⁵ Ibid., p. 15.

y políticas populistas generan un cuadro de inestabilidad y vulnerabilidad difíciles de solucionar en el corto plazo, aumentando la tensión y marginalidad social, incrementando la pobreza y manteniendo la brecha entre ricos y pobres.

Tabla N°2

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, PARTICIPACIÓN DEL INGRESO TOTAL DEL 10% MÁS RICO

País/año	1990	1997	1999
Argentina	34.8	35.8	37.0
Bolivia	38.2	40.7	37.2
Brasil	43.9		47.1
Chile	40.7	40.2	40.3
Colombia		40.1	40.1
Honduras	43.1	37.7	36.5

Fuente: CEPAL, varios años.

c) Vulnerabilidad relacionada con la Integración social

Los altos niveles de desigualdad económica y el aumento de la pobreza sumado a la inestabilidad de las instituciones democráticas hacen más difícil la integración social de los sectores que tradicionalmente son los más discriminados y excluidos. Que en el caso latinoamericano, son los grupos étnicos, mujer, jóvenes e inmigrantes.

En este sentido, el rol del Estado y la estabilidad de sus instituciones son fundamentales para mejorar la integración social en cada país, entendida ésta como el “fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción y establecimiento de las condiciones necesarias para el respeto del derecho de las minorías, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la superación de todas las formas de discriminación y/o exclusión en una sociedad”⁶.

Sin duda, la deficiencia en estos tres niveles de análisis hace más vulnerable a la región y pone en riesgo aún más la gobernabilidad democrática de los países latinoamericanos. Tentando a civiles y militares a resolver, a través de vías no democráticas, los problemas internos.

⁶ Ibid., p. 15.

II. ¿HACIA UN SISTEMA DE DEMOCRACIAS DELIBERANTES CONSOLIDADAS PERO DE CARÁCTER CIVIL?

Durante los últimos trece años han ocurrido golpes, sublevaciones y tensiones militares. Sin embargo, éstas 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, ¿por qué? A continuación, se esbozan algunas ideas que podrían explicar este fenómeno.

a) Aislamiento Internacional

Tal vez, uno de los factores más determinantes, para que los militares latinoamericanos no tomen el poder sea el aislamiento internacional del cual serían objeto.

Desde una perspectiva de costo/beneficio, las dictaduras en la actualidad, *no son rentables* y no son políticamente correctas ante la opinión pública, los medios de comunicación y la mayoría de los estados. Sin duda, no son un buen negocio. Sin en el pasado tuvieron el apoyo de ciertos países como Estados Unidos, hoy en día, es muy difícil encontrar países que justifiquen una dictadura militar, incluso de éste último y sobre todo en esta región.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los militares y la elite política sean ahora más democráticos que antes, esto no se sabe, lo que sí esta claro es el rechazo generalizado que hoy existe frente a las dictaduras. En este sentido, un cálculo realista, para cualquier dirigente político y militar que vislumbra esa posibilidad, indica más costos que beneficios en el restablecimiento de regímenes militares.

Por otro lado, está la reacción que tendrían los estados y organismos internacionales frente a esa posibilidad. En el caso de los estados, está la indiscutible influencia que ejerce Estados Unidos en la región. Si a fines de los ochenta, el discurso estaba orientado a apoyar la transición a la democracia, en los noventa, la política exterior estadounidense hacia América Latina se concentró en el fortalecimiento de la democracia⁷.

Lo mismo ocurrió con la Unión Europea, y en especial con la participación de los partidos políticos, quienes a través de la presión internacional, la ayuda financiera y las asesorías logísticas trabajaron en el retorno y posteriormente en el establecimiento de las democracias. Un papel clave lo protagonizaron, principalmente

⁷ Carothers, Thomas (1994) "La resurgencia de la ayuda de EE.UU. para el desarrollo político en América Latina", *Síntesis*, N°21 julio-diciembre, pp. 169-190.

en Chile y Argentina, y menor medida en Uruguay y Paraguay, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), los partidos comunista y demócratacristiano de Italia y la Social Democracia y la Democracia Cristiana de Alemania⁸.

En el caso de los organismos internacionales, cualquier intento autoritario pondría en serio riesgo la cooperación económica y la participación política, y en último caso, la permanencia de los estados en las instancias multilaterales.

Un ejemplo de ello, y que ilustra la reacción de los estados y el funcionamiento de los organismos regionales, fue el “impacto de la situación internacional sobre la estrategia de los actores nacionales [que] quedó en evidencia cuando los promotores golpistas en Paraguay (1996), Venezuela (1992) y Guatemala (1993) dieron marcha atrás al enfrentarse con reacciones internacionales hostiles y con la posibilidad de recibir sanciones”⁹. Evidentemente, tanto en los gobiernos y como en los organismos internacionales no hay espacio para regímenes militares.

En definitiva, el establecimiento de regímenes militares se traduce en costos políticos y económicos que aumentarían el subdesarrollo de los países y en un aislamiento internacional y más importante aún tal vez, en el no reconocimiento de un Estado hacia otro, en tanto principio fundamental de las relaciones internacionales.

b) Valorización de la democracia

La legitimación de la democracia entre los actores de la sociedad como el sistema de gobierno más adecuado, es difícil de revertir. El proceso de toma de decisiones políticas está determinado y aceptado por las elites gobernantes.

En este sentido, parece que la elite civil ya no necesita recurrir a las fuerzas armadas para resolver sus disputas. Prescindiría del uso de la fuerza, o más bien, de un gobierno militar para cumplir sus objetivos. Se podría afirmar que no existen grandes disyuntivas acerca de las directrices sobre la forma de gobernar. Dicho de otra manera, hay un marco común de referencia en el tipo de sistema político, la *democracia* y del sistema económico, el *libre mercado*, en los cuales existe una concordancia generalizada.

Con todo, existen legítimas discrepancias acerca de la *calidad* de democracia y sistema económico que tenemos. A pesar de ello, no se observa de parte de los gobernantes en América Latina, a excepción de Chávez, una actitud para

⁸ Grugel, Jean (1994) “Los partidos políticos europeos y el apoyo a la democracia en el cono sur”, *Síntesis*, n° 21 julio-diciembre, pp. 105-132.

⁹ Mainwaring, (2000) Op. Cit., p. 51.

hacer cambios radicales, sino que más bien de forma y no de fondo. Ello no implica sin embargo, como en el caso de Bolivia, que existan grupos opositores que cuestionen fuertemente el modelo político y económico existente.

Del mismo modo, como existen criterios comunes entre los actores internos, los hay también a nivel internacional entre los estados y los consensos alcanzados en los organismos regionales. Estos se han traducido posteriormente en la creación de acuerdos y mecanismos institucionales de carácter internacional que promueven y protegen la democracia.

Por ejemplo, la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UDP) de la OEA y la cláusula democrática del MERCOSUR, que bajo ese principio y “la presión de las naciones vecinas del MERCOSUR ayudaron a evitar un golpe en Paraguay, en abril de 1996”¹⁰.

En síntesis, tanto a nivel interno como externo, se observan mecanismos y/o acuerdos tácitos que protegen la democracia ya sea por conveniencia política y/o por convicción. Lo importante es el apoyo que hay, entre la mayoría de los ciudadanos de la región (56%), a la democracia como el sistema de gobierno. No obstante, que solo un 32% de los encuestados dice estar satisfecho con la democracia¹¹. Lo cual, sin lugar a dudas, no deja de ser preocupante.

c) ¿De vuelta a los cuarteles?

El fin de la Guerra Fría y la ola de democratización en la región a fines de los ochenta, dio paso a una nueva relación entre civiles y militares. Ya sea por el fin de la doctrina de seguridad imperante en la época, o por la intención de subordinar el poder militar al civil, se crearon legítimas expectativas, tal vez muy altas, acerca del nuevo rol que deberían tener las fuerzas armadas dentro de la sociedad, de su intervención en política y de su relación con los civiles.

En este último punto, a diferencia de los anteriores, hay más incertidumbre que certeza, sin duda escepticismo, ante la posibilidad de afirmar que nunca más habrá regímenes militares.

Con todo, existe una predisposición en las fuerzas armadas a centrar su discurso en el ámbito de la modernización del ejército y mejorar las condiciones de su contingente. Es decir, en la profesionalización de su labor y la renovación de

¹⁰ *Ibíd.*, p. 57.

¹¹ Encuesta Latinobarómetro 2002. Informe de Prensa, p. 3.

equipos, en la búsqueda de mejores sueldos y pensiones y un sistema de salud garantizado. No se puede hablar de un cambio mentalidad o un cambio en la cultura militar, sino que se trata más bien de fuerzas armadas que actúan dentro de la esfera de sus legítimos intereses.

Sin embargo, es un hecho que los militares continúan siendo un actor político con cuotas de poder relevantes en los procesos de toma de decisiones en varios países de la región. Las transiciones se tradujeron en la existencia de democracias formales; con partidos políticos, con prensa y elecciones libres, no obstante ello, los militares son todavía un “factor de poder” con prerrogativas institucionales y garantías militares que dificultan la consolidación democrática¹². No existe, por lo tanto, una subordinación de las fuerzas armadas al poder civil.

Es más, el margen de maniobra de los militares va más allá de las atribuciones que deberían tener, específicamente “hay mecanismos institucionales que le otorgan a las fuerzas armadas atribuciones casi exclusivas sobre materias de defensa y, además, posibilidad de intervenir en el campo no militar”¹³. La disyuntiva es entonces, que se podrá dudar de su legitimidad, pero de no de su legalidad.

En la actualidad, las fuerzas armadas actúan bajo parámetros legales heredados, transados o pactos con los líderes políticos. Son los costos que debieron asumir los civiles para garantizar el retorno de la democracia. Sin embargo, según las distintas realidades y la capacidad de maniobras de cada uno, los militares se insertaron en la vida democrática con mayor o menor autonomía.

En el caso de Argentina, por ejemplo, su deslegitimación tras el fin la guerra de las Malvinas, las dejó en una muy mala posición a la hora de reinsertarse en la vida democrática. En Uruguay, el Pacto del club Naval amnistió a los militares involucrados en violaciones a los derechos humanos. Y en Chile, las fuerzas armadas dejaron el poder con un alto apoyo ciudadano y con una constitución que les otorga grandes prerrogativas legales.

¹² Hunter, Wendy (1998) “Civil-Military Relation in Argentina, Brazil and Chile: Present Trends, Future Prospects” en Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center Press, p. 317.

¹³ Basombrio Iglesias, Carlos (1999) “Militares y democracia en América Latina de los '90 (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)”, en Diamint, Rut (ed) *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, p. 146.

En conclusión, la presencia de los militares en el ámbito de la política va a continuar, con mayor o menor fuerza seguirán “poniendo en práctica su tradicional percepción de ser la única fuerza estabilizadora en una sociedad conflictiva, seguirán actuando en función de lo que tradicionalmente han percibido como los intereses de la seguridad nacional”¹⁴. Si la ocasión se presenta, ya sea por un quiebre irreconciliable entre las elites, no se puede afirmar que ellas no intervendrán para quedarse.

¹⁴ *Ibid.*, p. 150.

BIBLIOGRAFÍA

- Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina* (2003) FLACSO-Chile, Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, 7 de junio, 2003.
- Basombrio Iglesias, Carlos (1999) "Militares y democracia en América Latina de los '90 (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)", en Diamint, Rut (ed) *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano.
- Carothers, Thomas (1994) "La resurgencia de la ayuda de EE.UU. para el desarrollo político en América Latina", *Síntesis*, N°21 julio-diciembre.
- Encuesta Latinobarómetro 2002. Informe de Prensa.
- Grugel, Jean (1994) "Los partidos políticos europeos y el apoyo a la democracia en el cono sur", *Síntesis*, N°21 julio-diciembre.
- Hunter, Wendy (1998) "Civil-Military Relation in Argentina, Brazil and Chile: Present Trends, Future Prospects", en Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center Press.
- Mainwaring, Scott (2000) "Supervivencia democrática en América Latina", *Revista Ciencia Política*, vol. XX, N°2, 2000, Universidad Católica.