

Fuchs, Ruth

**Working Paper**

¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay

GIGA Working Papers, No. 5

**Provided in Cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Suggested Citation: Fuchs, Ruth (2005) : ¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay, GIGA Working Papers, No. 5, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/182548>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# WORKING PAPERS

## Global and Area Studies

[www.duei.de/workingpapers](http://www.duei.de/workingpapers)

German Overseas Institute (DÜI)  
Research Unit: Institute for Ibero-American Studies

**¿Hacia una comunidad regional de seguridad?  
Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamen-  
tarias en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay**

Ruth Fuchs

Nº 5

July 2005



## **Working Papers Global and Area Studies**

Edited by the German Overseas Institute (DÜI) in Hamburg.

The Working Papers Series serves to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. An objective of the series is to get the findings out quickly, even if the presentations are less than fully polished. Inclusion of a paper in the Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

When Working Papers are eventually accepted by or published in a journal or book, the correct citation reference and, if possible, the corresponding link will then be included in the Working Papers website at:

**<http://www.duei.de/workingpapers>.**

DÜI research unit responsible for this issue: Research Unit Institute for Ibero-American Studies.

Editor of the Working Paper Series: Dr. Bert Hoffmann <[hoffmann@iik.duei.de](mailto:hoffmann@iik.duei.de)>

Copyright for this issue: © Ruth Fuchs

Editorial assistant: Verena Kohler

All Working Papers Global and Area Studies are available online and free of charge at <http://www.duei.de/workingpapers>. Working Papers can also be ordered in print. For production and mailing a cover fee of € 5 is charged. For orders or any requests please contact:

e-mail: [workingpapers@duei.de](mailto:workingpapers@duei.de)

phone: ++49 – 40 – 42 82 55 48

Deutsches Übersee-Institut/German Overseas Institute

Neuer Jungfernstieg 21

D-20354 Hamburg

Germany

E-mail: [duei@duei.de](mailto:duei@duei.de)

Website: <http://www.duei.de>



## **¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay**

### **Resumen**

El presente trabajo analiza, desde una perspectiva comparada, las percepciones de las elites parlamentarias de los países miembros del MERCOSUR respecto a las Fuerzas Armadas y a cuestiones de seguridad y defensa. Ante la creciente cooperación en materia de seguridad, se indaga en el plano de los valores y convicciones de las elites políticas para buscar indicios relacionados con el desarrollo de una comunidad regional de seguridad en el sur de América Latina. A partir de los resultados de dos proyectos de investigación empírica sobre los sectores parlamentarios, el artículo identifica semejanzas y discrepancias entre las percepciones de los diputados y senadores de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y discute las posibles consecuencias con miras a una profundización de la cooperación en materia de seguridad.

Palabras claves: Integración regional, democratización, política de seguridad, Fuerzas Armadas, parlamento, Mercosur, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile

### **Ruth Fuchs,**

M.A., estudió Ciencia Política, Periodismo y Estudios Latinoamericanos en Hamburgo, Cambridge y Buenos Aires. Es autora de "Staatliche Aufarbeitung von Diktatur und Menschenrechtsverbrechen in Argentinien" [Políticas públicas sobre la dictadura y la violación de derechos humanos en Argentina] (Hamburgo, 2003). Actualmente se dedica a su tesis de doctorado sobre "El Estado democrático frente al legado de la dictadura: verdad, justicia y reparación en Argentina y Uruguay". Es becaria de la Fundación Heinrich Böll.

E-mail: [ruth\\_fuchs@yahoo.com](mailto:ruth_fuchs@yahoo.com) · Sitio web: <http://www.duei.de/iik/fuchs>

## **Abstract**

### **Moving towards a regional security community?**

#### **The Armed Forces in the Perception of Parliamentary Elites in Argentina, Chile, Brazil, Uruguay y Paraguay**

This work examines, from a comparative perspective, the perceptions of parliamentary elites from MERCOSUR member countries regarding the armed forces as well as security and defence issues. In light of the growing cooperation in the field of security, it explores values and convictions among political elites so as to find signs of the development towards a regional security community in the south of Latin America. Taking into account the results of two empirical research projects on parliamentary elites, the article identifies similarities and discrepancies between deputies and senators in Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay and discusses possible consequences for the future cooperation in security matters.

Key Words: Regional integration, democratization, security policy, military, parliament, Mercosur, Argentina, Brazil, Uruguay, Paraguay, Chile

## **Zusammenfassung**

### **Auf dem Weg zu einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft?**

#### **Das Militär in der Wahrnehmung der parlamentarischen Eliten in Argentinien, Chile, Brasilien, Uruguay und Paraguay**

Der Beitrag analysiert aus vergleichender Perspektive die Einstellungen parlamentarischer Eliten der MERCOSUR-Länder zum Militär sowie zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden sicherheitspolitischen Kooperation innerhalb des MERCOSUR wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich auf der Ebene der Werte und Überzeugungen der politischen Eliten Anzeichen für die Herausbildung einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft identifizieren lassen. Auf der Basis der Ergebnisse zweier empirischer Forschungsprojekte zu parlamentarischen Eliten in Lateinamerika werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der Einstellungen von Senatoren und Abgeordneten in Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay und Uruguay herausgearbeitet und mögliche Konsequenzen für die Vertiefung der sicherheitspolitischen Kooperation im südlichen Lateinamerika diskutiert.

## Estructura del artículo

1. Introducción
2. Integración regional
3. La democracia como objetivo
4. Las relaciones cívico-militares
5. El futuro papel de las Fuerzas Armadas
6. Conclusiones

### 1. Introducción

Con el retorno de los países del Cono Sur a la democracia a lo largo de los años 80, el diseño y la gestión de las políticas de seguridad<sup>1</sup> han dejado de ser monopolio de las Fuerzas Armadas y han quedado abiertos a influencias políticas y sociales diversas. Como parte de este cambio, los sectores castrenses asumieron paulatinamente la supremacía del poder civil, tanto en la dirección política del Estado como en la toma de decisiones clave en el ámbito de la seguridad. Si bien se ha desarrollado a ritmos muy distintos en cada uno de los países, esta tendencia sentó las bases para una mayor cooperación regional mediante la adopción de mecanismos de concertación y la institucionalización de medidas de confianza mutua. Además, aceleró –tanto en el ámbito académico como en la esfera política– la discusión sobre las posibilidades y las ventajas que conlleva la creación de un espacio de seguridad en el sur de América Latina.

Los procesos de transición y consolidación democrática en el sur de América Latina<sup>2</sup> fueron acompañados por un notorio avance en el ámbito de la integración regional.

---

<sup>1</sup> Entendemos por seguridad la ausencia de amenazas a los intereses del Estado. Este concepto amplio de la seguridad incluye, además de aspectos militares, las condiciones políticas internas, la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el bienestar económico y social y la participación en los organismos de seguridad global. Véase Diamint (2001).

<sup>2</sup> El tiempo transcurrido desde la restitución de los gobiernos democráticos no permite quizás concluir que las nuevas democracias se hayan consolidado, pero sí ciertamente afirmar –siguiendo la distinción conceptual de O'Donnell (1999)– que son democracias que duran y que han conseguido durar, además, en condiciones adversas. Para una visión más amplia de los conceptos

Con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991 se inició el principal proyecto de integración regional fuera del marco de la OCDE. La consecuente profundización de las relaciones económicas y políticas entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuatro miembros plenos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y Chile, como miembro asociado, contribuyó a reducir gradualmente las tensiones en el área de seguridad. En este contexto, vale recordar la disminución de tensiones políticas y comerciales, la solución de importantes conflictos fronterizos, la ratificación de acuerdos sobre control de armas, la publicación de libros blancos por parte de los ministerios de defensa, la concepción más transparente de los presupuestos ministeriales, así como una mayor cooperación respecto a la política de seguridad entre las Fuerzas Armadas sudamericanas (Flemes 2003b). Hay determinadas circunstancias que parecen ser beneficiosas: Los progresivos avances en la subordinación civil de las Fuerzas Armadas, las reducciones del gasto militar (que inducen a repensar las ventajas de compartir algunos costos en la responsabilidad de la defensa) y los esfuerzos internacionales hacia la solución pacífica de los conflictos.

Sobre la base de estas evidencias, se podría suponer que en el sur de América Latina está surgiendo una comunidad regional de seguridad.<sup>3</sup> De acuerdo con Karl W. Deutsch (1961: 98), una comunidad de seguridad se define como “a group of people that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time.” Retomando el concepto de Deutsch, Adler y Barnett (1998: 30) señalan que una comunidad de seguridad pluralista<sup>4</sup> es “[...] a transnational region comprised of sovereign states whose people maintain dependable expectations of peaceful change.” En una comunidad así definida, la función de las Fuerzas Armadas ya no es la de intimidar, sino la de proteger a los Estados Partes ante una agresión externa.

---

de transición y consolidación democrática véase, entre otros, Carothers (2002); Diamond (1999); Huntington (1991); Linz/Stepan (1996); Merkel (1999); O'Donnell/Schmitter/Whitehead (1986); Schedler (2001).

<sup>3</sup> Véase Hurrell (1998); para una visión más crítica: Hirst (1998) y Schmitter (1991); Flemes (2003a) ofrece una discusión detallada del concepto.

<sup>4</sup> En una comunidad de seguridad pluralista los Estados conservan su independencia y soberanía nacional, mientras que las comunidades de seguridad fundidas (*amalgated*) se caracterizan por la fusión política y formal de sus miembros.

Desde una lectura constructivista de las ideas de Deutsch, la cooperación internacional representa un proceso social que, a la larga, puede reubicar los intereses de los respectivos actores en cuanto a su política de seguridad (Wendt 1992, Katzenstein 1996, Adler 1997). La aspiración de los miembros de una comunidad de seguridad emergente de evitar futuras guerras se considera el resultado de varios factores; entre ellos se encuentran el aumento de la interacción entre los actores, la socialización paralela, la aceptación de normas comunes y, finalmente, el desarrollo de una identidad regional. Según la visión constructivista de la comunidad de seguridad, los mencionados procesos explican la mayor interdependencia y el mayor compromiso mutuo entre los Estados, y deslegitimar la guerra como instrumento de solución de conflictos. Los autores subrayan la influencia de categorías intersubjetivas como la cultura, la identidad y las percepciones o prejuicios de los actores políticos en el proceso de construcción de las relaciones internacionales (Finnemore 1996, Adler 1997, Checkel 1998).

A pesar de que se ha ido configurando un escenario favorable para la creación de una comunidad regional de seguridad, nos parece necesario analizar otro tipo de factores que – independientemente de la evolución de las relaciones interestatales y del sistema internacional– pueden influir directa o indirectamente en el proceso de cooperación; sobre todo, si se considera que en las políticas de seguridad intervienen no sólo los militares, sino también los funcionarios civiles del gobierno. En los procesos de cooperación regional, la elite política desempeña un papel crucial: toma las decisiones políticas y establece las reglas de juego y el marco institucional del sistema de integración (Alcántara 2000: 8). Su perfil actitudinal, ideológico y de opinión ejerce un impacto importante sobre el proceso de formulación de políticas de seguridad y la dinámica del proceso de integración.<sup>5</sup> Amén de su influencia directa en las respectivas decisiones, las elites políticas juegan un rol importante en la conformación de la cultura política de cada país, determinando así qué comportamientos son adecuados y cuáles no lo son.<sup>6</sup>

En este contexto, el presente artículo se propone analizar, desde una perspectiva comparada, las percepciones de los senadores y diputados de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay. Para ello aborda una serie de temas que actúan como importantes variables en el proceso de creación de un espacio de seguridad en el sur de América Latina<sup>7</sup>, y selecciona cuatro ejes temáticos de gran influencia política en la región: el grado de adhesión de los

---

<sup>5</sup> Para una discusión más amplia sobre la influencia de las convicciones, ideas y argumentos en el proceso político, véanse, entre otros, Fischer (2003), Hall (1989), Majone (1989), Stone (2002).

<sup>6</sup> Véase al respecto: Equipo de Investigación de Elites Parlamentarias (2001: 176).

<sup>7</sup> El trabajo surge de un proyecto de intercambio académico realizado en el marco del programa de Acciones Integradas Hispano-Alemanas 2004-2005 y financiado por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD: Ref. D/03/40311).



legisladores al MERCOSUR, su posición frente al sistema democrático, su percepción respecto a las relaciones cívico-militares y, finalmente, su opinión sobre el futuro papel de las Fuerzas Armadas. Se parte de la hipótesis de que una aproximación de las convicciones, valores y actitudes de las elites parlamentarias tanto en temas de seguridad como en la evaluación del papel castrense y de las relaciones cívico-militares en los procesos de consolidación democrática) puede ser un indicador del surgimiento de una comunidad de seguridad a nivel regional.<sup>8</sup> En cambio, el hecho de que haya opiniones, actitudes y valores contrapuestos en las elites de los respectivos países puede interpretarse como un indicio de la persistente fragmentación regional y como un obstáculo para el desarrollo de una comunidad de seguridad.

Como estudio exploratorio, el presente trabajo se basa en los resultados de dos proyectos de investigación empíricos: Por un lado, las encuestas realizadas en el marco de un proyecto de investigación iniciado por el Equipo de Investigación de Elites Parlamentarias del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, dirigido por Manuel Alcántara Sáez<sup>9</sup>; por el otro, las encuestas efectuadas en el marco de un proyecto sobre la función y el funcionamiento de los Senados en los países del Cono Sur, llevado a cabo por el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, dirigido por Detlef Nolte.<sup>10</sup> Aquí se reúnen por primera vez los datos sobre la visión de los senadores y los diputados acerca de temas relacionadas con las Fuerzas Armadas, y luego se estudian, desde un enfoque comparado, los resultados de las encuestas efectuadas en los cinco países del “MERCOSUR ampliado”. El análisis se basó en cuestionarios realizados de forma aleatoria entre los diputados de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, y entre los senadores de Argentina,

---

<sup>8</sup> Según la argumentación de Puchala (1984: 189), las percepciones y creencias comunes y el surgimiento de identidades colectivas pueden servir como agentes de un cambio pacífico.

<sup>9</sup> “Elites parlamentarias en América Latina”, financiado por el Programa Nacional de Estudios Sociales, Económicos y Culturales del Plan Nacional de I+D. Ref. SEC95-0845. Para conocer un resumen de las finalidades y del diseño metodológico del proyecto, véase Equipo de Investigación de Elites Parlamentarias (2001).

<sup>10</sup> Este proyecto fue financiado por la Fundación Alemana de Investigación (Deutsche Forschungsgemeinschaft).

Fechas de realización y tamaño de la muestra:

Cámara de Diputados de Argentina: agosto-septiembre de 1996 (68 casos), mayo-junio de 1998 (129 casos), abril-junio de 2004 (105); Cámara de Diputados de Chile: septiembre-diciembre de 1994 (93 casos), abril-julio de 1998 (89 casos), agosto-septiembre de 2002 (88 casos); Cámara de Diputados de Paraguay: agosto-septiembre de 1996 (47 casos), agosto-septiembre de 1998 (65 casos), agosto-septiembre de 2003 (56 casos); Cámara de Diputados de Uruguay: agosto-septiembre de 1996 (73 casos), abril-julio de 2001 (68 casos).

Senado de Argentina: marzo-abril y octubre-noviembre de 2002 (52 casos); Senado de Brasil: febrero-mayo de 2002 (35 casos); Senado de Chile: julio-agosto de 2002 (37 casos); Senado de Uruguay: abril-marzo 2002 (23 casos). Entre las publicaciones basadas en estos datos empíricos se destacan Alcántara (2000; 2001) y Sánchez/Nolte/Llanos (2005).

Brasil, Chile y Uruguay. Para mejorar el cálculo de las frecuencias, se utilizaron factores de ponderación en los casos pertinentes. Las preguntas fueron formuladas en entrevistas personales, llevadas a cabo en las oficinas de los legisladores de los distintos países incluidos en el estudio.<sup>11</sup> Si bien la base de datos tiene ciertas limitaciones, ya que no se realizaron entrevistas en la Cámara de Diputados de Brasil ni en el Senado de Paraguay, creemos que sirven como una primera aproximación al tema.

En el trabajo se consideran, por un lado, el grado de adhesión de las elites parlamentarias al MERCOSUR y sus opiniones y percepciones acerca de la democracia y las relaciones cívico-militares en su país. Partimos de la idea de que la estabilidad del sistema democrático y una “normalización” de las relaciones cívico-militares son prerequisites para una mayor cooperación en materia de seguridad: “Las comunidades de seguridad sólo tienen sentido [...] en sociedades democráticas que mantienen intercambios sobre la base de reglas de juego estipuladas y una abundante información compartida, y esa información sólo puede estar disponible en sociedades donde impera el derecho” (Diamint 2001). Por otro lado, sobre la base de un análisis de las opiniones de los legisladores acerca del futuro papel de las Fuerzas Armadas y el gasto militar, intentamos identificar semejanzas y discrepancias entre los diferentes países, buscando elementos que a la larga puedan facilitar o dificultar la construcción de consensos regionales en materia de seguridad. Si las percepciones y los valores de las elites parlamentarias tienden a coincidir, puede verse favorecido el surgimiento de una comunidad de seguridad, que sólo emerge “[...] cuando la ciudadanía de diferentes naciones tiene concepciones similares acerca de la realidad social, y éstas conducen a acciones medianamente semejantes en la arena internacional” (ibíd.).

## 2. Integración regional

Antes de dedicarnos a las opiniones y convicciones de las elites parlamentarias sudamericanas respecto a las Fuerzas Armadas y las relaciones cívico-militares, vale señalar que en Argentina, Paraguay y Uruguay los diputados muestran un alto grado de acuerdo con la pertenencia a esta alianza y la definen como el foro internacional de mayor interés para su país. El 100 por ciento de los diputados argentinos (1998) manifiestan su máxima

---

<sup>11</sup> Somos conscientes de que este tipo de encuestas tiene sus limitaciones y desventajas. Sin embargo, decidimos trabajar con ellas porque nos permiten obtener indicadores similares y comparables para todos los países y –sobre todo– analizar las percepciones de las elites parlamentarias acerca del tema en cuestión.

adhesión al MERCOSUR. El porcentaje de respaldo en Paraguay y Uruguay también es muy elevado, asciende al 95,4 por ciento (1998) y 97,3 por ciento (2001) respectivamente.<sup>12</sup>

**Cuadro 1: Grado de adhesión al MERCOSUR, diputados (en porcentaje)**

|           | Argentina |              | Paraguay |              | Uruguay |      |
|-----------|-----------|--------------|----------|--------------|---------|------|
|           | 1998      | 2004         | 1998     | 2003         | 1996    | 2001 |
| Sí        | 100,0     | No se aplicó | 95,4     | No se aplicó | 76,4    | 97,3 |
| No        | --        |              | 3,1      |              | 18,4    | 2,7  |
| N.S./N.C. | --        |              | 1,5      |              | 5,3     | --   |
| (N)       | 128       |              | 65       |              | 73      | 68   |

Pregunta formulada: ¿Está usted de acuerdo con que su país sea miembro del MERCOSUR?

**Cuadro 2: Grado de interés en el MERCOSUR, diputados (en porcentaje)**

|           | Argentina |      | Chile        |      | Paraguay |      | Uruguay      |      |
|-----------|-----------|------|--------------|------|----------|------|--------------|------|
|           | 1998      | 2004 | 1998         | 2002 | 1998     | 2003 | 1996         | 2001 |
| Mucho     | 92,2      | 88,8 | No se aplicó | 20,2 | 89,2     | 65,5 | No se aplicó | 85,1 |
| Bastante  | 6,3       | 8,2  |              | 24,7 | 9,2      | 19,3 |              | 12,2 |
| Poco      | 0,8       | 3,0  |              | 37,7 | 1,5      | 11,5 |              | 1,3  |
| Ninguno   | --        |      |              | 17,4 | --       | 1,6  |              | 1,3  |
| N.S./N.C. | --        |      |              | --   | --       | 2,0  |              | --   |
| (N)       | 127       |      |              | 88   | 65       | 56   |              | 68   |

Pregunta formulada: Si se consideran los distintos foros internacionales de los que su país es miembro, ¿cuál es, en su opinión, el grado de interés de su país en pertenecer a ellos: mucho, bastante, poco o ninguno? \*Aquí sólo "Esquema de integración subregional, es decir, MERCOSUR".

Como puede observarse en el cuadro 2, los diputados de Argentina y Uruguay expresan un muy alto interés en pertenecer al MERCOSUR. Algo parecido sucede en Paraguay, aunque allí existe una particularidad: Si bien la gran mayoría de los diputados paraguayos expresa mucho o bastante interés en pertenecer al MERCOSUR, el análisis diacrónico revela un aumento del número de legisladores con poco o nulo interés en este proyecto de integración regional, lo que puede interpretarse como una muestra de cierto desencanto. Las opiniones de los diputados de Chile, miembro asociado del MERCOSUR, indican un cuadro diferente: Sólo el 44,9 por ciento expresa mucho o bastante interés en una futura pertenencia al MERCOSUR, mientras que el 55,1 por ciento tiene poco o ningún interés en pertenecer a él. Esto es perfectamente comprensible si se observa la estrategia de integración de Chile, basada en la asociación comercial con distintos países y sistemas de integración.

A pesar de las particularidades señaladas, los datos muestran un alto grado de identificación de las elites parlamentarias en tres de los países miembros del MERCOSUR. Por ende, se

<sup>12</sup> Las cifras ligeramente inferiores pueden atribuirse al hecho de que estos dos países, los más pequeños de la alianza, consideran que a veces sus intereses no son suficientemente protegidos.

podría pensar que se cuenta con un escenario favorable para ampliar el proceso de integración a otras esferas, tales como las políticas de seguridad y defensa.

### 3. La democracia como objetivo

Con la suscripción de la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” (San Luis, junio de 1996) y del “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático” (julio de 1998), la democracia queda definida como un objetivo político del MERCOSUR. Ambos documentos establecen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.<sup>13</sup> En tal sentido hemos analizado los puntos de vista de los legisladores acerca de la democracia, dado que, junto a las dimensiones institucional y de comportamiento (*behavioral*), la dimensión *actitudinal* ocupa un lugar central en la consolidación de los regímenes democráticos. No se puede hablar de consolidación democrática si la opinión pública en general y la clase política en particular no sostienen la creencia de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (Linz/Stepan 1996: 6).

#### Apoyo a la democracia

En la década de los 1970, Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay fueron gobernados por regímenes militares. La duración de las dictaduras y su base de apoyo en la sociedad fue variada. Hoy, más de una década después de la vuelta a la democracia, los diputados chilenos (1998 y 2002) son los únicos del Cono Sur que no rechazan de plano cualquier forma de gobierno autoritario, tal y como se puede observar en el cuadro 3. De los datos se desprende que los diputados de la República Oriental del Uruguay manifiestan en 2001 un apoyo unánime a la democracia: el 100 por ciento considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, independientemente del contexto económico, social o político. En Argentina, el grado de apoyo descendió de 100 por ciento en 1998 a 99 por ciento en el año 2004, probablemente como consecuencia de la grave crisis económica y política que sufrió el país a partir de 2001. Con un porcentaje de 9,3 por ciento, Chile tiene el grupo de legisladores dispuestos a apoyar a un régimen autoritario en contextos de crisis

---

<sup>13</sup> Asimismo, los Estados Partes del MERCOSUR y las Repúblicas de Bolivia y Chile sientan las bases para un programa de alertas frente a amenazas externas y de seguridad interna. Véase la versión textual de los documentos en <http://www.mercosur.org.uy>.

económica e inestabilidad política más amplio. No obstante, ese valor medio representa una disminución de 2,1 puntos en comparación con el resultado de la encuesta de 1998. En Paraguay, a pesar de que la actuación de las Fuerzas Armadas durante el régimen militar recoge una evaluación positiva, un 98,2 por ciento considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

**Cuadro 3: Apoyo a la democracia, diputados (en porcentaje)**

|   | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay      |       |
|---|-----------|-------|-------|------|----------|------|--------------|-------|
|   | 1998      | 2004  | 1998  | 2002 | 1998     | 2003 | 1996         | 2001  |
| La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno  | 100,0     | 99,0  | 84,1  | 90,7 | 93,8     | 98,2 | No se aplicó | 100,0 |
| En contextos de crisis económica e inestabilidad política, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático | --        | 1,0   | 11,4  | 9,3  | 1,5      | --   | --           | --    |
| N.C./N.S.   | --        | --    | 4,5   | --   | 4,6      | 1,8  | --           | --    |
| (N)   | (128)     | (105) | (88)  | (88) | (65)     | (56) | --           | (68)  |

Pregunta formulada: ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?

Si se comparan los presentes resultados de la encuesta a diputados con los datos del Latinobarómetro, puede inferirse que en la población en general hay un mayor apoyo hacia los gobiernos autoritarios. Esto por un lado se explica por el mayor nivel de educación de los legisladores. Además, el poder y la influencia de la elite parlamentaria dependen de la continuidad del sistema democrático; el alto grado de apoyo también reflejaría, entonces, su interés por conservar la posición social y política. Aunque la mayoría de los ciudadanos argentinos, chilenos y uruguayos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en Brasil y Paraguay el apoyo al sistema democrático es de sólo 41 y 39 por ciento respectivamente.<sup>14</sup> El análisis diacrónico demuestra que la consolidación democrática no constituye un proceso lineal, ya que en los países en cuestión, salvo en Chile, el apoyo a la democracia disminuyó durante los últimos ocho años. Por ejemplo, en Paraguay bajó 20 puntos porcentuales, en Brasil 9 por ciento, en Argentina 7 por ciento y en Uruguay 2 por ciento.

<sup>14</sup> En comparación, en los países europeos, el 78 por ciento de la población considera a la democracia como la forma preferible de gobierno (Nohlen 2004: 87). Si se consideran los casos incluidos en el presente análisis, solamente Uruguay llega a un porcentaje similar.

**Cuadro 4: Apoyo a la democracia, Latinobarómetro (en porcentaje)**

|           | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 1996-2004 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Argentina | 71   | 75   | 73   | 71   | 58   | 65   | 68   | 64   | -7        |
| Chile     | 54   | 61   | 53   | 57   | 45   | 50   | 51   | 57   | 3         |
| Paraguay  | 59   | 44   | 51   | 48   | 35   | 45   | 40   | 39   | -20       |
| Uruguay   | 80   | 86   | 80   | 84   | 79   | 78   | 78   | 78   | -2        |
| Brasil    | 50   | 50   | 48   | 39   | 30   | 37   | 35   | 41   | -9        |

Pregunta formulada: ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. \*Aquí sólo "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno".

Una visión aun más preocupante ofrecen los datos del Latinobarómetro sobre la satisfacción de la población con el sistema democrático: En Paraguay y Brasil (2004), sólo el 13 y el 28 por ciento respectivamente se muestra muy satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia. El grado de satisfacción en Chile es del 40 por ciento, en Argentina del 34 por ciento y en Uruguay del 45 por ciento. Esto significa que en ninguno de los países del Cono Sur, el grado de satisfacción sobrepasa el 45 por ciento.

**Cuadro 5: Satisfacción con la democracia, Latinobarómetro (en porcentaje)**

|           | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 1996-2004 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Argentina | 34   | 42   | 49   | 46   | 20   | 8    | 34   | 34   | 0         |
| Chile     | 27   | 37   | 32   | 35   | 23   | 27   | 33   | 40   | 13        |
| Paraguay  | 22   | 16   | 24   | 12   | 10   | 7    | 9    | 13   | -9        |
| Uruguay   | 52   | 64   | 68   | 69   | 55   | 53   | 43   | 45   | -7        |
| Brasil    | 20   | 23   | 27   | 18   | 21   | 21   | 28   | 28   | 8         |

Pregunta formulada: En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país? \*Aquí sólo "muy satisfecho" y "más bien satisfecho"

Si se tiene en cuenta el desarrollo coyuntural de las economías regionales, puede comprobarse una alta correlación estadística entre la satisfacción con la democracia y el éxito económico de los respectivos gobiernos.<sup>15</sup> En 2001 y 2002, la satisfacción con el sistema llegó al punto más bajo desde el inicio de su medición en 1996. A su vez, estos años marcan el período más crítico del desarrollo económico en la región. Aunque no se sabe a ciencia cierta cómo influye a la hora de legitimar la democracia, este grado de insatisfacción puede, a largo plazo, socavar su imagen como mejor forma de gobierno (Nolte 2000: 108). Otras encuestas reflejan un desarrollo problemático en este sentido: Como muestra el cuadro 6, en

<sup>15</sup> Véase al respecto Nohlen (2004: 87) y Nolte (2000: 117).

Paraguay y Brasil (2004) sólo el 41 y el 56 por ciento de la población respectivamente señala que en ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar. Nuevamente Uruguay aparece como el país más democrático, con el 72 por ciento. Argentina y Chile, con 63 y 64 por ciento respectivamente, se ubican en una franja media.

**Cuadro 6: Rechazo a un gobierno militar, Latinobarómetro (en porcentaje)**

|           | 2004 |
|-----------|------|
| Argentina | 63   |
| Chile     | 64   |
| Paraguay  | 41   |
| Uruguay   | 72   |
| Brasil    | 56   |

Pregunta formulada: ¿Apoyaría usted un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles o no apoyaría en ninguna circunstancia un gobierno militar? \*Aquí sólo "En ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar".

La valoración heterogénea que genera el desempeño de las Fuerzas Armadas durante las dictaduras y el respectivo grado de apoyo a la democracia marcan el escenario de partida para un análisis más amplio relacionado con los diputados y senadores y sus puntos de vista sobre cuestiones militares. Al mismo tiempo que existe un alto grado de insatisfacción en la población en general, las elites parlamentarias muestran un nivel bastante elevado de apoyo al sistema democrático.

### **Papel de las Fuerzas Armadas durante el régimen militar**

Saber qué piensan los legisladores de los países miembros del MERCOSUR respecto a las últimas dictaduras y qué tan permisivos son con el autoritarismo puede ser otro indicador del grado real de apoyo a la democracia. Uno de los temas que más conflictos ha generado en los países del Cono Sur desde la transición a la democracia es cómo se debe tratar la actuación de las Fuerzas Armadas durante los últimos regímenes autoritarios. El legado de las dictaduras militares (y su revisión a nivel político y judicial) sigue siendo un asunto de gran controversia y no ha dejado de agitar la agenda de la región. En lo que respecta a las posiciones de la elite política, hay dos claras tendencias. Tanto los senadores como los diputados de Uruguay y Argentina muestran un firme rechazo al papel desempeñado por las Fuerzas Armadas durante las últimas dictaduras. Para evaluar la percepción de los parlamentarios, se les pidió que otorgaran una calificación conforme a una escala numérica, en la que el valor mínimo representaba un papel muy negativo y el valor máximo, una visión muy positiva. En el cuadro 7 puede observarse que, aunque existe una ligera diferencia, los diputados argentinos y uruguayos muestran altos niveles de rechazo al papel

de las Fuerzas Armadas. En buena medida, esta posición debe atribuirse a las brutales violaciones de los derechos humanos y los crímenes cometidos por los militares durante las dictaduras. También influyen aquí la larga tradición democrática de los uruguayos y el hecho de que, en la Argentina, el fracaso en el ámbito económico y en la guerra de las Malvinas contribuyeron a generar un enorme desprestigio de los sectores castrenses. Si bien hay diferencias entre los partidos políticos, ninguna de estas fuerzas evalúa positivamente el papel de las Fuerzas Armadas durante los regímenes autoritarios en Argentina y Uruguay.<sup>16</sup> En los otros países analizados, las elites parlamentarias no presentan una visión tan negativa del papel de las Fuerzas Armadas durante los regímenes militares. En los partidos de derecha chilenos, hay sectores que reivindican algunos de los hechos ocurridos. Incluso muchos de sus militantes ocuparon altos cargos durante la dictadura, lo que eleva la media de toda la cámara hasta 4,3 - a pesar de que los partidos de orientación más izquierdista muestran un claro rechazo al régimen de Pinochet. Con una media de 8,1, los diputados de la Renovación Nacional (RN) son los que más positivamente evalúan el desempeño de las Fuerzas Armadas durante la dictadura, seguidos por los legisladores de la Unión Demócrata Independiente (UDI) que llegan a una media de 7,8. En cambio, los diputados del Partido Demócrata Cristiano (PDC), del Partido por la Democracia (PPD) y del Partido Socialista (PS) ofrecen una evaluación bastante negativa de la dictadura, con valores medios de 2,0, 1,8 y 1,1 respectivamente.

La más alta valoración del papel de las Fuerzas Armadas durante el último gobierno autoritario corresponde a los diputados paraguayos, con una media de 5,7. Esto guarda una clara relación con el tipo de dictadura instaurada por el general Alfredo Stroessner, quien mantenía en funcionamiento una serie de instituciones "representativas" y "compartía" el poder con el Partido Colorado, el mismo que hasta hoy sigue siendo en ese país la fuerza mayoritaria. A diferencia de Chile, Paraguay no presenta discrepancias tan grandes entre las bancadas: Los diputados del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), de la Asociación Nacional Republicana (ANR, Partido Colorado) y del Partido Encuentro Nacional (PEN) realizan una evaluación positiva del régimen y obtienen una media de 5,0, 6,1 y 6,1 respectivamente. En Argentina y Uruguay, las diferencias entre las posiciones de los diputados de diferentes partidos políticos no son tan llamativas.

---

<sup>16</sup> En Argentina, los partidos provinciales exhiben una media de 3,45 y muestran así la evaluación menos negativa del papel de las Fuerzas Armadas durante el gobierno autoritario, seguidos por los diputados del Partido Justicialista (1,59), de la Unión Cívica Radical (1,21) y del FREPASO (1,11). En Uruguay, el Partido Nacional alcanza una media de 2,43, seguido por el Partido Colorado (2,0), el Encuentro Progresista/Frente Amplio (1,10) y el Nuevo Espacio (1,0).



**Cuadro 7: Evaluación de la actuación de las Fuerzas Armadas durante el régimen militar, diputados (media)**

|                  | Media | Desv. típ. | N   |
|------------------|-------|------------|-----|
| Argentina (1998) | 1,62  | 1,13       | 127 |
| Chile (1998)     | 4,29  | 3,30       | 89  |
| Paraguay (1998)  | 5,72  | 1,95       | 65  |
| Uruguay (2001)   | 1,69  | 1,17       | 68  |

Pregunta formulada: En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de "1" (muy negativo) a "10" (muy positivo). ¿En qué valor de la escala situaría usted el papel de las Fuerzas Armadas durante el régimen autoritario?

**Cuadro 8: Evaluación de la actuación de las Fuerzas Armadas durante el régimen militar, senadores (media)**

|           | Media | Desv. típ. | N  |
|-----------|-------|------------|----|
| Argentina | 1,77  | 1,41       | 51 |
| Chile     | 5,07  | 3,35       | 37 |
| Uruguay   | 1,83  | 1,25       | 21 |
| Brasil    | 4,53  | 2,62       | 33 |

Pregunta formulada: ¿En qué lugar situaría el papel de las Fuerzas Armadas durante el período autoritario?

La misma pregunta fue formulada en las Cámaras de Senadores de Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. Como puede observarse en el cuadro 8, las respuestas muestran también aquí una división entre aquellos países que rechazan de plano los gobiernos militares y los que son más indulgentes. Dentro del primer grupo se inscriben nuevamente Argentina y Uruguay, mientras que en el segundo aparece Brasil. Cabe destacar que la dictadura brasileña puso en marcha un modelo inclusivo-corporativo de control político, para lo cual dejó en manos civiles los gobiernos locales y estatales, manteniendo un sistema de elecciones para los miembros del Legislativo. En el caso de Chile, una vez más, surge una diferencia considerable entre los senadores de los distintos partidos: Mientras las fuerzas de la Concertación por la Democracia (CPPD) y algunos legisladores institucionales valoran negativamente el rol de las Fuerzas Armadas durante el período 1973-1989, los representantes de la RN y de la UDI, junto al otro grupo de senadores institucionales (muchos de los cuales formaron parte del gobierno autoritario), realizan una evaluación mucho más positiva.<sup>17</sup> En los restantes países, las diferencias entre las posiciones de los legisladores de distintos partidos no son tan significativas.

<sup>17</sup> La media del PS es 1,0, del PDC 1,8, del PPD 3,7 y del primer grupo de senadores institucionales 3,8, mientras que la RN y la UDI llegan a 7,4 y 8,0 respectivamente. Con 9,5, el segundo grupo de senadores institucionales muestra la evaluación más positiva del régimen militar. Puede observarse una relación bastante lineal entre la posición ideológica y la valoración del papel de las Fuerzas Armadas durante la dictadura. Véase al respecto Nolte/Sánchez (2004).

#### 4. Las Fuerzas Armadas y la consolidación de la democracia

##### El control civil de las Fuerzas Armadas, las relaciones cívico-militares y la consolidación de la democracia

Durante los procesos de transición a la democracia en el Cono Sur, una de las principales preocupaciones estaba relacionada con la necesidad de establecer mecanismos de control civil sobre las Fuerzas Armadas. En Brasil, Chile y Uruguay, las transiciones fueron el resultado de un pacto entre civiles y militares, y dejaron un considerable poder de negociación en estos últimos. En Brasil y Chile, la situación condujo a la institucionalización de una serie de enclaves autoritarios y preservó la influencia política de las Fuerzas Armadas<sup>18</sup>; en Uruguay, las salvaguardias institucionales impuestas por los sectores castrenses no llegaron a concretarse<sup>19</sup>. En Argentina, por su parte, y a pesar de la débil posición inicial tras la derrota en la Guerra de Malvinas, los militares lograron avanzar nuevamente en la segunda mitad de los años '80 hasta convertirse en un factor perturbador con fuerte incidencia política.

Comenzado el siglo XXI, la situación ha cambiado en la mayoría de estos países. Desde la perspectiva de las elites parlamentarias, el control civil de las Fuerzas Armadas ya no es una variable de tanta importancia para la consolidación de la democracia. En Argentina, donde este control hoy demuestra ser alto tanto *de jure* como *de facto* (Acuña/Smulovitz 1996; Radseck 2002), sólo el 2,9 por ciento de los diputados considera el aspecto como el más relevante para la consolidación de la democracia, y ninguno lo menciona como el segundo en orden de importancia. Como muestra el cuadro 9, el valor asignado por las elites parlamentarias argentinas y paraguayas al control civil de las Fuerzas Armadas disminuyó en los últimos años. En 1998, para el 13,8 por ciento de los diputados paraguayos era el aspecto más relevante y para el 15,4 por ciento, el segundo más relevante; en 2003, el

---

<sup>18</sup> En Brasil, durante el gobierno de José Sarney, los militares lograron conservar seis puestos de ministros y la soberanía exclusiva en el Consejo de Seguridad Nacional y en el Servicio Secreto. Además, controlaban la política de defensa y de seguridad. Por medio de una amnistía se habían asegurado, ya en el año 1979, la impunidad respecto a las violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Bajo el gobierno de Collor de Mello se revocaron algunos de esos privilegios y se avanzó en la subordinación civil de las Fuerzas Armadas, aunque la legislación aún contempla amplias facultades de tutela militar sobre la ciudadanía. En Chile, los militares mantuvieron su papel tutelar sobre las autoridades civiles. El general Pinochet –a pesar de su derrota en el plebiscito de 1988– disponía de suficiente poder moderador para otorgar a los sectores castrenses no sólo una serie de competencias propias (respecto al presupuesto, al personal y a la doctrina militar), sino también diversos instrumentos formales de influencia política (Acuña/Smulovitz 1996; Muno/Thiery 2002: 287-291).

<sup>19</sup> No obstante, los militares conservaron un considerable poder de intimidación. Prueba de ello es el referéndum de 1989, en el que la mayoría de los uruguayos apoyó una amnistía por las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura.

porcentaje bajó al 3,7 y 6,0 por ciento respectivamente. En Uruguay (2001), el 8,3 por ciento de los diputados menciona el control civil en primer lugar y el 4,3 por ciento en segundo término. Los diputados chilenos (2002) son los más preocupados por el tema de la subordinación militar, con valores que alcanzan el 17,9 y el 4,5 por ciento respectivamente. En general, el consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas es considerado más importante que el control civil de las Fuerzas Armadas en el proceso de consolidación democrática: En Chile, el 46,6 por ciento de los diputados nombra este factor en primer lugar (Uruguay: 31,2 por ciento; Paraguay: 16,1 por ciento).

**Cuadro 9: Importancia del control civil de las Fuerzas Armadas para la consolidación de la democracia, diputados (en porcentaje)**

|               | Argentina |       | Chile   |      | Paraguay |      | Uruguay      |         |
|---------------|-----------|-------|---------|------|----------|------|--------------|---------|
|               | 1998      | 2004  | 1998    | 2002 | 1998     | 2003 | 1996         | 2001    |
| Primer lugar  | 3,9       | 2,9   | 17,0    | 17,9 | 13,8     | 3,7  | No se aplicó | 8,3     |
| Segundo lugar | 3,1       | --    | 11,2    | 4,5  | 15,4     | 6,0  |              | 4,3     |
| (N)           | (128)     | (103) | (88/89) | (88) | (65)     | (56) |              | (68/67) |

Pregunta formulada: De las siguientes características, ¿cuál es, en su opinión, la más relevante para la consolidación de la democracia en su país? ¿Y en segundo lugar? \*Aquí sólo "El control civil de las Fuerzas Armadas".

La percepción de que la relación cívico-militar había mejorado y ya no constituía una amenaza a la democracia se refleja también en la respuesta dada a otra de las preguntas. En todos los países analizados, más de un 75 por ciento de la elite parlamentaria considera que el vínculo entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno es poco o nada amenazante. Con el 96,6 por ciento, Paraguay muestra la menor preocupación por este tema, seguido por Argentina (93,3 por ciento), Chile (87,5 por ciento) y Uruguay (76,2 por ciento). Si bien los sectores castrenses continuaron actuando con relativa autonomía durante los primeros años del regreso a la democracia, Paraguay es hoy el país que, a la hora de analizar este proceso de consolidación, menos riesgos percibe en las relaciones cívico-militares: sólo el 3,4 por ciento de los diputados considera que este factor entraña mucho o bastante peligro. Últimamente, la influencia de las Fuerzas Armadas paraguayas y el riesgo de una intervención política han disminuido considerablemente. En cambio, resulta sorprendente que en Uruguay, donde existe un mayor grado de subordinación de las Fuerzas Armadas, el 22,7 por ciento de los diputados considera que las relaciones cívico-militares generan mucho o bastante peligro para la consolidación de la democracia.

El análisis diacrónico revela que en los últimos años ha disminuido el porcentaje de diputados argentinos, chilenos y paraguayos que perciben a las relaciones entre las Fuerzas

Armadas y el Gobierno como una amenaza para la consolidación democrática. Este hecho puede ser interpretado como indicador de una creciente “consolidación negativa” (Pridham 1995) en el Cono Sur, es decir, de la paulatina contención de fuerzas antidemocráticas que podrían representar una amenaza directa para el sistema.

**Cuadro 10: Amenaza de las relaciones cívico-militares, diputados (en porcentaje)**

|          | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay      |      |
|----------|-----------|-------|-------|------|----------|------|--------------|------|
|          | 1998      | 2004  | 1998  | 2002 | 1998     | 2003 | 1996         | 2001 |
| Mucho    | 2,3       | 1,0   | 2,2   | 1,1  | 10,8     | 1,8  | No se aplicó | 1,3  |
| Bastante | 5,5       | 5,7   | 14,6  | 11,5 | 18,5     | 1,6  |              | 21,4 |
| Poco     | 50,0      | 44,9  | 46,1  | 43,8 | 41,5     | 22,9 |              | 38,8 |
| Nada     | 42,2      | 48,4  | 37,1  | 43,7 | 29,2     | 73,7 |              | 38,5 |
| (N)      | (128)     | (104) | (89)  | (88) | (65)     | (56) |              | (68) |

Pregunta formulada: En la actualidad, hay una serie de temas que pueden representar una amenaza o un riesgo para la consolidación de la democracia en su país. De los siguientes temas que le voy a mencionar, ¿hasta qué punto (mucho, bastante, poco o nada) cree usted que resultan hoy una amenaza para la democracia? \*Aquí sólo “Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno”.

**Cuadro 11: Importancia de las relaciones cívico-militares en la actualidad (en porcentaje)**

|          | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay      |      |
|----------|-----------|-------|-------|------|----------|------|--------------|------|
|          | 1998      | 2004  | 1998  | 2002 | 1998     | 2003 | 1996         | 2001 |
| Mucha    | 2,3       | 3,1   | 7,9   | 4,5  | 16,9     | 1,8  | No se aplicó | 8,3  |
| Bastante | 12,5      | 8,6   | 27,0  | 11,4 | 33,8     | 6,9  |              | 20,9 |
| Poca     | 55,5      | 62,5  | 52,8  | 62,5 | 40,0     | 29,5 |              | 47,4 |
| Ninguna  | 29,7      | 25,8  | 12,4  | 21,6 | 9,2      | 61,9 |              | 23,3 |
| (N)      | (128)     | (104) | (89)  | (88) | (65)     | (56) |              | (68) |

Pregunta formulada: A continuación le voy a mencionar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme qué grado de importancia (mucha, bastante, poca o ninguna) tiene hoy cada uno de ellos en su país? \*Aquí sólo “Relaciones con las Fuerzas Armadas”.

En general, dentro de los cuatro países, las relaciones cívico-militares son percibidas como un problema de poca o ninguna relevancia, aunque es en Uruguay donde los diputados atribuyen la mayor importancia al tema. En Paraguay, sólo un 8,7 por ciento de los diputados considera que las relaciones cívico-militares tienen mucha o bastante importancia en la actualidad, mientras que los porcentajes en Argentina, Chile y Uruguay ascienden a 11,7, 15,9 y 29,2 respectivamente.

### Confianza en las Fuerzas Armadas como institución

La escasa confianza en las instituciones de la democracia constituye un problema pendiente en la región y un desafío para el desarrollo del sistema (Nohlen 2004). Según los datos del Latinobarómetro, son los ciudadanos de Brasil quienes tienen la mejor imagen de las Fuerzas Armadas como institución: el 61 por ciento confía mucho o algo en los militares, a pesar de la larga dictadura que vivió el país.<sup>20</sup> Los argentinos y los paraguayos se muestran más escépticos: sólo un 30 por ciento considera que sus Fuerzas Armadas son muy/algo confiables. Con el 50 y el 47 por ciento respectivamente, Chile y Uruguay se ubican en una posición intermedia.<sup>21</sup>

**Cuadro 12: Confianza en las Fuerzas Armadas, Latinobarómetro (en porcentaje)**

|           | 2001 | 2002 |
|-----------|------|------|
| Argentina | 32   | 30   |
| Chile     | 46   | 50   |
| Paraguay  | 48   | 30   |
| Uruguay   | 44   | 47   |
| Brasil    | 53   | 61   |

Pregunta formulada: ¿Cuánta confianza tiene usted en las Fuerzas Armadas? \*Aquí sólo “mucha” más “algo”.

Si se comparan los datos del Latinobarómetro con las entrevistas a las elites parlamentarias, estas últimas muestran –a excepción de Paraguay– un mayor grado de confianza en las Fuerzas Armadas como institución. En Argentina, el 36,1 por ciento de los diputados dice confiar mucho o bastante en los militares; en Uruguay, la cifra asciende al 50,2 y en Chile, al 69,3 por ciento. Sólo en el caso de Paraguay, la confianza de las elites parlamentarias baja hasta a un 3,4 por ciento y, por consiguiente, es muy inferior a la que expresan los ciudadanos en general (30 por ciento). El 73,7 por ciento de los diputados paraguayos señala que no tiene ninguna confianza en las Fuerzas Armadas.

<sup>20</sup> La elevada confianza en los militares guarda relación con la evaluación positiva de su desempeño realizada por un alto porcentaje de los senadores brasileños. Véase cuadro 8.

<sup>21</sup> En 2001, el porcentaje de la población que confiaba mucho o bastante en el Parlamento era aun más bajo (17 por ciento en Argentina, 18 por ciento en Paraguay, 23 por ciento en Brasil, 33 por ciento en Chile y 46 por ciento en Uruguay). En cambio, la confianza en la Iglesia alcanzaba niveles superiores: el 56 por ciento de los argentinos, el 57 por ciento de los uruguayos, el 77 por ciento de los chilenos, el 83 por ciento de los paraguayos y el 84 por ciento de los brasileños consideraba que la institución eclesiástica era muy o bastante confiable.

**Cuadro 13: Confianza en las Fuerzas Armadas, diputados (en porcentaje)**

|           | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay      |      |
|-----------|-----------|-------|-------|------|----------|------|--------------|------|
|           | 1998      | 2004  | 1998  | 2002 | 1998     | 2003 | 1996         | 2001 |
| Mucha     | 4,7       | 4,3   | 9,0   | 20,6 | 9,2      | 1,8  | No se aplicó | 6,3  |
| Bastante  | 35,2      | 31,8  | 44,9  | 48,7 | 29,2     | 1,6  | aplicó       | 43,9 |
| Poca      | 50,8      | 50,3  | 42,7  | 23,9 | 47,7     | 22,9 |              | 38,8 |
| Ninguna   | 8,6       | 12,8  | 3,4   | 6,8  | 12,3     | 73,7 |              | 11,0 |
| N.C./N.S. | 0,8       | 0,8   | --    | --   | 1,5      | --   |              | --   |
| (N)       | (128)     | (103) | (89)  | (88) | (65)     | (56) |              | (68) |

Pregunta: En relación con las siguientes personas, grupos e instituciones, ¿qué grado de confianza (mucha, bastante, poca o ninguna) le merece la actuación en la vida pública de su país? \*Aquí sólo "Las Fuerzas Armadas".

Si se analizan las posiciones de los diferentes partidos, el caso de Chile otra vez presenta las asimetrías más llamativas. El 93,8 por ciento de los diputados de la RN y el 88,0 por ciento de los diputados de la UDI expresa bastante o mucha confianza en las Fuerzas Armadas, mientras que sólo sostiene esa postura un 55,6 por ciento de la bancada del PDC y del PS, y un 33,4 por ciento del PPD.<sup>22</sup>

**Cuadro 14: Confianza en las Fuerzas Armadas, senadores (en porcentaje)**

|          | Argentina | Chile | Uruguay | Brasil |
|----------|-----------|-------|---------|--------|
| Mucha    | --        | 23,5  | 9,0     | 20,4   |
| Bastante | 46,6      | 59,0  | 48,9    | 56,2   |
| Poca     | 44,8      | 15,4  | 38,9    | 13,4   |
| Ninguna  | 6,9       | 2,1   | 3,2     | 1,5    |
| N.C.     | 1,7       | --    | --      | 8,4    |
| (N)      | 52        | 37    | 23      | 36     |

Pregunta formulada: En relación con las siguientes personas, grupos e instituciones, ¿qué grado de confianza (mucha, bastante, poca o ninguna) le merece la actuación en la vida pública de su país? \*Aquí sólo "Las Fuerzas Armadas".

Al ser consultados sobre este mismo tema, los senadores del Cono Sur revelaron una mayor confianza en las Fuerzas Armadas que los integrantes de las Cámaras de Diputados. En Argentina, la diferencia es de un 10,5, en Chile de un 13,2 y en Uruguay de un 7,7 por ciento. Con un apoyo del 76,6 por ciento, los senadores de Brasil muestran junto a Chile (82,5 por ciento) el nivel más alto de confianza en las Fuerzas Armadas como institución.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Una tendencia parecida se registra en la encuesta a los senadores chilenos. El 100 por ciento de los representantes de la Renovación Nacional y de la UDI expresa bastante o mucha confianza en las Fuerzas Armadas, mientras que en las otras bancadas, el 87,0 por ciento del PDC, el 33,3 por ciento del PPD y el 25,0 por ciento del PS considera a los militares como muy o bastante confiables. Véase al respecto Nolte/Sánchez 2004.

<sup>23</sup> En el caso de Chile se incluye los cuatro senadores institucionales.

### Evaluación de las Fuerzas Armadas en la actualidad

En lo que respecta al desempeño de las Fuerzas Armadas en la actualidad, las elites parlamentarias realizan una evaluación positiva. En una escala de 1 a 10, en la que 1 significa “muy negativo” y 10, “muy positivo”, los resultados oscilan entre una media de 5,4 en Paraguay y de 7,2 en Chile. Es aquí donde los militares obtienen la más alta calificación de la región. Argentina y Uruguay se sitúan en una franja intermedia, con valores de 6,1 y 6,0 respectivamente. Un análisis diacrónico revela que en Argentina y Chile la imagen de las Fuerzas Armadas mejoró a lo largo de los años de democracia. En cambio, la evolución temporal en Paraguay refleja un empeoramiento de esta valoración.

**Cuadro 15: Evaluación de las Fuerzas Armadas en la actualidad, diputados (media)**

|       | Argentina |      | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay      |      |
|-------|-----------|------|-------|------|----------|------|--------------|------|
|       | 1998      | 2004 | 1998  | 2002 | 1998     | 2003 | 1996         | 2001 |
| Media | 5,99      | 6,11 | 6,18  | 7,20 | 6,58     | 5,37 | No se aplicó | 5,98 |
| (N)   | (128)     | (98) | (88)  | (88) | (65)     | (52) |              | (68) |

Pregunta formulada: En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de “1” (muy negativo) a “10” (muy positivo). ¿Con qué valor de esta escala calificaría usted el papel de las Fuerzas Armadas en la actualidad?

## 5. El papel de las Fuerzas Armadas en el futuro

### El papel y las tareas principales de las Fuerzas Armadas

Con el objeto de conocer la opinión de los diputados en materia de política de defensa, se les solicitó que evaluaran tres afirmaciones sobre las Fuerzas Armadas y su posible papel en el futuro: garantizar un Estado soberano, transferir funciones a la Policía y promover el desarrollo nacional. A excepción de Argentina, la mayoría de los diputados de los países analizados considera a las Fuerzas Armadas como garantía para la existencia de un Estado soberano. Ante tal afirmación, el 68,5 por ciento de los diputados chilenos, el 64,6 por ciento de los paraguayos, el 50,7 por ciento de los uruguayos y el 41,7 por ciento de los argentinos se muestran muy o bastante de acuerdo. No obstante, en los cuatro países la evolución temporal revela un descenso en el porcentaje de diputados que ven a los militares como garantía de un Estado soberano.

**Cuadro 16: Fuerzas Armadas como garantía de un Estado soberano (en porcentaje)**

|           | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay |      |
|-----------|-----------|-------|-------|------|----------|------|---------|------|
|           | 1996      | 1998  | 1994  | 1998 | 1996     | 1998 | 1996    | 2001 |
| Mucho     | 43,5      | 17,3  | 58,2  | 49,4 | 43,0     | 49,2 | 35,7    | 25,2 |
| Bastante  | 18,2      | 24,4  | 16,6  | 19,1 | 29,1     | 15,4 | 32,7    | 25,5 |
| Poco      | 21,9      | 37,8  | 19,0  | 15,7 | 8,1      | 21,5 | 16,0    | 34,2 |
| Ninguno   | 12,0      | 18,1  | 6,3   | 15,7 | 19,8     | 13,8 | 14,1    | 15,1 |
| N.C./N.S. | 4,4       | 2,4   | --    | --   | --       | --   | 1,4     | --   |
| (N)       | (68)      | (127) | (93)  | (89) | (47)     | (65) | (73)    | (68) |

Pregunta formulada: ¿Cuál es su grado de acuerdo (mucho, bastante, poco o ninguno) con la afirmación: La existencia de las Fuerzas Armadas es garantía de un Estado soberano?

Consultados sobre una posible transferencia de funciones de las Fuerzas Armadas a la Policía, la gran mayoría de los diputados revela estar poco o nada de acuerdo, aunque cabe destacar que existen diferencias considerables entre los países. El mayor rechazo a dicha transferencia es expresado por los diputados chilenos con un 90,9 por ciento, seguidos por Argentina con un 85, Uruguay con un 75,7 y Paraguay con un 50,8 por ciento.

**Cuadro 17: Transferencia de funciones de las Fuerzas Armadas a la Policía (en porcentaje)**

|           | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay |      |
|-----------|-----------|-------|-------|------|----------|------|---------|------|
|           | 1996      | 1998  | 1994  | 1998 | 1996     | 1998 | 1996    | 2001 |
| Mucho     | 2,2       | 6,3   | 4,3   | 3,4  | 37,1     | 38,5 | 2,7     | --   |
| Bastante  | 10,3      | 7,1   | 6,2   | 3,4  | 29,9     | 10,8 | 7,9     | 24,3 |
| Poco      | 13,1      | 16,5  | 25,1  | 25,0 | 10,6     | 12,3 | 15,2    | 20,8 |
| Ninguno   | 69,9      | 68,5  | 64,4  | 65,9 | 22,5     | 38,5 | 70,3    | 54,9 |
| N.C./N.S. | 4,4       | 1,6   |       | 2,3  | --       | --   | 3,9     | --   |
| (N)       | (68)      | (127) | (93)  | (88) | (47)     | (65) | (73)    | (68) |

Pregunta formulada: ¿Cuál es su grado de acuerdo (mucho, bastante, poco o ninguno) con la afirmación: Las funciones de las Fuerzas Armadas deberían irse transfiriendo a la Policía?

En cuanto a la idea de unas Fuerzas Armadas dedicadas a la promoción del desarrollo nacional, el 59 por ciento de los diputados argentinos se mostró muy o bastante de acuerdo en 1998. Así Argentina alcanzó el máximo porcentaje entre los cuatro países, seguida por Chile con el 57 por ciento, mientras que en Paraguay y Uruguay el 47,6 por ciento estaba muy o bastante de acuerdo con la propuesta. Sería interesante poder comparar estos datos frente a la percepción de los diputados europeos. Es posible que el papel desarrollista atribuido a los militares durante los gobiernos autoritarios en Sudamérica haya incidido en esta visión de las Fuerzas Armadas. Todo indica que en los países europeos se presentaría un cuadro diferente.



**Cuadro 18: Fuerzas Armadas como promotoras del desarrollo nacional (en porcentaje)**

|           | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay |      |
|-----------|-----------|-------|-------|------|----------|------|---------|------|
|           | 1996      | 1998  | 1994  | 1998 | 1996     | 1998 | 1996    | 2001 |
| Mucho     | 29,6      | 23,6  | 52,8  | 35,6 | 26,4     | 33,8 | 20,8    | 17,8 |
| Bastante  | 20,6      | 35,4  | 26,0  | 21,8 | 10,6     | 13,8 | 15,0    | 29,8 |
| Poco      | 13,6      | 16,5  | 10,3  | 24,1 | 24,0     | 12,3 | 14,0    | 19,2 |
| Ninguno   | 34,1      | 23,6  | 10,9  | 16,1 | 39,1     | 38,5 | 48,8    | 33,1 |
| N.C./N.S. | 2,2       | 0,8   |       | 2,2  | --       | 1,5  | 1,4     | --   |
| (N)       | (68)      | (127) | (93)  | (87) | (47)     | (65) | (73)    | (68) |

Pregunta formulada: ¿Cuál es su grado de acuerdo (mucho, bastante, poco o ninguno) con la afirmación: Las Fuerzas Armadas tendrían que ser un elemento promotor del desarrollo nacional?

En otra serie de preguntas relacionadas con el posible papel de las Fuerzas Armadas en el futuro inmediato, los diputados debían elegir la opción más cercana a sus preferencias entre las siguientes seis tareas: defender el territorio nacional de una agresión extranjera, contribuir a los procesos de pacificación internacional, contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional, intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales, velar por el orden interno y combatir el narcotráfico. Los diputados de los países analizados expresan un alto grado de consenso cuando consideran que “defender el territorio nacional de una agresión extranjera” debe ser el principal papel de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI. Sin embargo, hay diferencias: En Chile y Argentina, un 81,2 y un 75,0 por ciento respectivamente mencionan esta tarea en primer lugar, mientras que en Uruguay sólo se alcanza el 55,6 y en Paraguay, el 46,7 por ciento.

En lo que respecta a los resultados de la encuesta en Paraguay, cabe destacar que los diputados otorgan cada vez más importancia a la tarea de “velar por el orden interno”. Las menciones en primer término aumentaron de 3,8 por ciento en 1996 a 22 por ciento en el año 2003. La evolución paraguaya también muestra un mayor apoyo a las tareas de lucha contra el narcotráfico, un problema que en los demás países no tiene demasiada trascendencia. En ninguno de los casos analizados se considera que “contribuir a los procesos de pacificación internacional” sea un elemento central dentro del futuro papel de las Fuerzas Armadas. Incluso, a lo largo del tiempo, ha disminuido la importancia asignada por los diputados de Argentina, Chile y Paraguay a dicha contribución internacional, a pesar de que hay experiencias concretas de militares del Cono Sur sirviendo bajo la bandera de las Naciones Unidas.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> La creciente proyección exterior de los gobiernos del Cono Sur fue acompañada de un incremento de las misiones internacionales de sus aparatos militares. Por ejemplo, Argentina participa en misiones de paz de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), Chipre (UNFICYP) y Kosovo (UNMIK). Por su parte, Uruguay y Paraguay intervienen en Haití y la República Democrática del Congo (MONUC), y hay militares brasileños a disposición de la ONU en Haití y Timor Oriental (UNMISSET), según datos de noviembre de 2004.

**Cuadro 19: Papel de las Fuerzas Armadas, diputados, Argentina (en porcentaje)**

|  | 1998         |               | 2004         |               |
|--|--------------|---------------|--------------|---------------|
|  | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar |
| Defender el territorio nacional de una agresión extranjera                                     | 60,9         | 10,2          | 75,0         | 7,7           |
| Contribuir a los procesos de pacificación internacional  | 20,3         | 30,5          | 5,8          | 26,1          |
| Contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional                      | 10,9         | 10,2          | 5,2          | 17,0          |
| Intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones) | 5,5          | 35,9          | 4,8          | 32,8          |
| Velar por el orden interno   | 2,3          | 7,8           | 5,1          | 4,1           |
| Combatir el narcotráfico   | --           | 4,7           | 3,0          | 11,6          |
| Ninguna de las anteriores  | --           | --            | 1,1          | --            |
| N.C.   | --           | 0,8           | --           | 0,8           |
| (N)  | (128)        | (128)         | (100)        | (99)          |

Pregunta formulada: Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel? ¿Y en segundo lugar?

**Cuadro 20: Papel de las Fuerzas Armadas, diputados, Chile (en porcentaje)**

|   | 1994         |               | 1998         |               | 2002         |               |
|---|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
|   | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar |
| Defender el territorio nacional de una agresión extranjera  | 62,7         | 13,3          | 76,1         | 6,7           | 81,2         | 7,6           |
| Contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional   | 19,2         | 46,6          | 9,1          | 30,3          | 10,1         | 25,1          |
| Intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones) / defender la Constitución <sup>25</sup> | 9,5          | 9,2           | --           | 36,0          | 2,0          | 47,4          |
| Contribuir a los procesos de pacificación internacional   | 6,5          | 20,5          | 14,8         | 12,4          | 2,2          | 10,4          |
| Velar por el orden interno  | 2,2          | 5,8           | --           | 5,6           | 3,4          | 4,7           |
| Combatir el narcotráfico  | --           | 1,2           | --           | 1,1           | --           | 3,6           |
| Ninguna de las anteriores   | --           | --            | --           | 2,2           | --           | --            |
| N.C.  | --           | --            | --           | 5,6           | 1,2          | 1,2           |
| (N)   | (128)        | (128)         | (88)         | (89)          | (88)         | (88)          |

Pregunta formulada: Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel? ¿Y en segundo lugar?

<sup>25</sup> Cambio de cuestionario: En la primera serie de encuestas (Chile 1994, Paraguay 1996), la opción no fue "intervenir en caso de catástrofes...", sino "defender la Constitución".

**Cuadro 21: Papel de las Fuerzas Armadas, diputados, Paraguay (en porcentaje)**

|   | 1996         |               | 1998         |               | 2003         |               |
|---|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
|   | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar |
| Defender el territorio nacional de una agresión extranjera  | 42,2         | 14,8          | 46,2         | 6,3           | 46,7         | 6,9           |
| Velar por el orden interno  | 3,8          | 12,9          | 9,2          | 6,3           | 22,0         | 26,0          |
| Contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional   | 4,3          | 8,7           | 21,5         | 18,8          | 18,2         | 25,5          |
| Combatir el narcotráfico  | 4,3          | 23,2          | 7,7          | 17,2          | 11,1         | 22,0          |
| Contribuir a los procesos de pacificación internacional   | 2,0          | 14,9          | 6,2          | 3,1           | --           | 3,3           |
| Intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones) / defender la Constitución | 43,1         | 25,5          | 6,2          | 46,9          | 2,0          | 14,6          |
| Ninguna de las anteriores   | --           | --            | --           | --            | --           | --            |
| N.C.  | --           | --            | 3,1          | 1,6           | --           | 1,8           |
| (N)   | (47)         | (47)          | (65)         | (64)          | (56)         | (56)          |

Pregunta formulada: Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel? ¿Y en segundo lugar?

**Cuadro 22: Papel de las Fuerzas Armadas, diputados, Uruguay 2001 (en porcentaje)**

|  | Primer lugar | Segundo lugar |
|--|--------------|---------------|
| Defender el territorio nacional de una agresión extranjera                                     | 55,3         | 5,9           |
| Velar por el orden interno   | 7,9          | 10,9          |
| Contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional                      | 20,5         | 11,7          |
| Combatir el narcotráfico   | --           | 3,2           |
| Contribuir a los procesos de pacificación internacional  | 2,7          | 20,5          |
| Intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones) | 13,6         | 47,8          |
| Ninguna de las anteriores  | --           | --            |
| N.C.   | --           | --            |
| (N)  | (68)         | (68)          |

Pregunta formulada: Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel? ¿Y en segundo lugar?

Si se comparan los resultados de la encuesta a diputados con los datos arrojados por los senadores de los respectivos países, puede inferirse que los miembros de la Cámara Alta atribuyen una importancia preponderante a la defensa del territorio nacional frente a agresiones extranjeras.

**Cuadro 23: Papel de las Fuerzas Armadas, senadores (porcentaje)**

|  | Argentina    |               | Brasil       |               | Chile        |               | Uruguay      |               |
|--|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
|  | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar | Primer lugar | Segundo lugar |
| Defender el territorio nacional de una agresión extranjera                                     | 84,8         | 1,7           | 65,7         | 2,5           | 85,2         | 5,9           | 73,7         | 4,3           |
| Intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones) | --           | 31,2          | 6,8          | 33,8          | --           | 36,6          | 13,0         | 51,9          |
| Contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional                      | 5,5          | 17,5          | 4,7          | 9,7           | 9,7          | 33,2          | 4,4          | 12,9          |
| Contribuir a los procesos de pacificación internacional  | 8,0          | 30,1          | --           | 17,0          | 2,6          | 14,4          | --           | 17,6          |
| Velar por el orden interno   | --           | 2,1           | --           | 5,9           | 2,5          | 2,6           | --           | 9,0           |
| Combatir el narcotráfico   | --           | 9,7           | --           | 2,8           | --           | 4,6           | 8,8          | --            |
| Ninguna de las anteriores  | --           | --            | --           | 2,5           | --           | --            | --           | --            |
| N.C.   | 1,7          | 7,6           | 22,7         | 25,8          | --           | 2,6           | --           | 4,4           |
| (N)  | 52           |               | 36           |               | 37           |               | 23           |               |

Pregunta formulada: Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel en el futuro inmediato? ¿Y en segundo lugar?

## Presupuesto militar

A la hora de analizar las erogaciones públicas en Defensa y en las Fuerzas Armadas, la gran mayoría de los diputados se opone a un aumento del gasto. No obstante, los resultados obtenidos son disímiles. En Uruguay, ningún diputado apoya la idea de elevar el presupuesto militar, mientras que en Argentina, un 12,3 por ciento avala esa propuesta. En Chile y Paraguay, el 60,8 y el 89,1 por ciento respectivamente opinan que se debe gastar menos en Defensa y en las Fuerzas Armadas.<sup>26</sup>

**Cuadro 24: Presupuesto militar, diputados (en porcentaje)**

|                           | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay |
|---------------------------|-----------|-------|-------|------|----------|------|---------|
|                           | 1998      | 2004  | 1998  | 2002 | 1998     | 2003 | 2001    |
| Gastar más                | 8,7       | 12,3  | 1,1   | 7,1  | --       | 5,4  | --      |
| Gastar lo mismo que ahora | 48,4      | 48,4  | 26,1  | 32,1 | 1,5      | 5,4  | 26,5    |
| Gastar menos              | 39,7      | 39,2  | 72,7  | 60,8 | 98,5     | 89,1 | 73,5    |
| N.C./N.S.                 | 3,2       |       |       |      |          |      |         |
| (N)                       | (126)     | (104) | (88)  | (88) | (65)     | (56) | (68)    |

Pregunta formulada: Dadas las siguientes partidas del gasto público, ¿cree usted que es mejor para su país que se gaste más o menos en cada una de ellas? \*Aquí sólo "Defensa y Fuerzas Armadas".

**Cuadro 25: Reducción del presupuesto de las Fuerzas Armadas (en porcentaje)**

|           | Argentina |       | Chile |      | Paraguay |      | Uruguay |      |
|-----------|-----------|-------|-------|------|----------|------|---------|------|
|           | 1996      | 1998  | 1994  | 1998 | 1996     | 1998 | 1996    | 2001 |
| Mucho     | 22,1      | 22,0  | 39,7  | 30,3 | 74,1     | 87,7 | 41,0    | 47,5 |
| Bastante  | 26,7      | 28,3  | 22,7  | 33,7 | 16,9     | 9,2  | 26,2    | 29,0 |
| Poco      | 28,5      | 28,3  | 20,2  | 18,0 | 2,4      | 3,1  | 18,3    | 15,9 |
| Ninguno   | 20,3      | 20,5  | 16,5  | 16,9 | 6,7      | --   | 13,1    | 6,3  |
| N.C./N.S. | 2,3       | 0,8   | 1,0   | 1,1  | --       | --   | 1,4     | 1,3  |
| (N)       | (67)      | (127) | (93)  | (89) | (47)     | (65) | (73)    | (68) |

Pregunta formulada: ¿Cuál es su grado de acuerdo (mucho, bastante, poco o ninguno) con la afirmación: El presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas debería irse reduciendo paulatinamente para dedicar esa partida a otros gastos sociales?

<sup>26</sup> En este contexto, es importante tener en cuenta las diferencias respecto al presupuesto militar en los países que son objeto de consideración. Según datos del *Internacional Institute for Strategic Studies* (IISS), en el año 2002 Chile era el país del Cono Sur que invertía el mayor porcentaje del PBI en las Fuerzas Armadas. Con un 4,1 por ciento del PBI (2.600 millones de dólares EE. UU.) supera a Brasil (2,3 por ciento del PBI o 9.700 millones de dólares EE. UU.), Uruguay (1,8 por ciento del PBI o 200 millones de dólares EE. UU.), Argentina (1,4 por ciento o 1.400 millones de dólares EE. UU.), y Paraguay (1 por ciento del PBI o 500 millones de dólares EE. UU.). Para una discusión sobre las dificultades que aparecen a la hora de calcular los gastos de Defensa, véase Radseck (2004).

Ante otra pregunta efectuada en el marco de este proyecto, se presenta un cuadro similar. En la Cámara de Diputados de Argentina son tantos los que promueven como los que rechazan un recorte del presupuesto militar, mientras que en los restantes países la mayoría de los diputados opta por reducir el nivel de erogaciones para destinar esa partida a gastos sociales. En Paraguay, el apoyo al recorte presupuestario es del 96,9, en Uruguay del 76,5 y en Chile del 64 por ciento. El análisis temporal revela que aumentó el número de defensores de una reducción en el gasto.

## 6. Conclusiones

El análisis de las convicciones, los valores y las actitudes de los diputados y senadores respecto a cuestiones militares, a la política de defensa y al proceso de integración regional revela tanto similitudes como diferencias significativas entre los países miembros del “MERCOSUR ampliado”. En parte, las diferencias tienen su origen en las características propias de los sistemas políticos y en el grado de consolidación democrática logrado en cada uno de los países. Es en este contexto que la actuación de las Fuerzas Armadas durante los gobiernos autoritarios y el modo de transición a la democracia pueden ser considerados como factores explicativos importantes.

Uruguay aparece como el país con la mayor difusión de valores democráticos entre la población y los legisladores. La población y las elites de Brasil y Paraguay evidencian un mayor nivel de convicciones antidemocráticas, que se refleja al observar cómo evalúan los legisladores el papel de las Fuerzas Armadas durante los regímenes militares o cuál es el nivel de rechazo que presenta la población en general frente a un sistema autoritario. Aunque los datos de Chile revelan cierta predilección hacia gobiernos no democráticos (que se manifiesta en la tolerancia a este tipo de regímenes en contextos de crisis), la observación del conjunto de indicadores, tanto a nivel de elites como de la población en general, muestran un crecimiento de los valores democráticos. A pesar de que aún existe un núcleo de partidarios del régimen anterior, no parece ser una amenaza inminente para las instituciones democráticas.<sup>27</sup>

En comparación con Argentina, donde el régimen militar (1976-1983) no sólo fracasó política y económicamente, sino que además llevó al país a una guerra y fue responsable de masivas violaciones de los derechos humanos, la dictadura paraguaya ofreció un mayor grado de estabilidad política y económica, en gran parte debido a su permanencia de 34 años. Sin

---

<sup>27</sup> A pesar de que los militares mantienen ciertas prerrogativas, Chile es una democracia estable y, según la mayoría de los estudios, avanza de manera ordenada hacia la consolidación del sistema. Véanse al respecto Linz/Stepan (1996) y Valenzuela (1999).

embargo, durante el período en que se llevaron a cabo las encuestas, Paraguay vivía inmerso en una serie de crisis, que había sido desencadenada por las Fuerzas Armadas y que culminaría en 1999 con el asesinato del vicepresidente Argaña. La dictadura paraguaya, por lo tanto, puede ser recordada por algunos parlamentarios como un período de estabilidad política, mientras que las Fuerzas Armadas en democracia son consideradas como una institución poco confiable.

Todo indica que la evaluación del papel de las Fuerzas Armadas durante las últimas dictaduras y el apoyo al sistema democrático guardan una estrecha relación con el éxito atribuido a la política económica de los gobiernos de facto. Los países cuyos sistemas autoritarios conllevaron un período de crisis y decadencia (Argentina, Uruguay) reflejan un mayor apoyo a la democracia que aquellos con dictaduras caracterizadas por un alto grado de estabilidad económica (Chile, Paraguay). También influyen en este aspecto las diferencias en cuanto a la base de apoyo de las Fuerzas Armadas y el grado de respaldo expresado por la población hacia su toma del poder.

En todos los países aquí analizados, las relaciones cívico-militares dejaron de ser percibidas por las elites parlamentarias como una amenaza a la consolidación democrática. Si se toma en cuenta el alto grado de apoyo al sistema democrático por parte de los legisladores, puede inferirse que la continuidad de dominios reservados y la falta de subordinación militar al poder civil ya no representan un problema central en la región. Sin embargo, hay grandes diferencias en cuanto al nivel de confianza que generan las Fuerzas Armadas como actor político. En Chile, el 69,3 por ciento de los diputados expresa mucha o bastante confianza en las Fuerzas Armadas como institución, mientras que en Paraguay sólo lo hace el 3,4 por ciento. Transcurrida ya más de una década desde que los últimos militares dejaron el poder para regresar a sus cuarteles, la región observa ahora cómo las Fuerzas Armadas tienden a alejarse de la "política activa" –dejándola para los civiles– y se concentran más en funciones como las de seguridad y defensa. Se cumple así uno de los requisitos fundamentales para profundizar la cooperación en materia de seguridad y avanzar en el camino hacia una comunidad regional de seguridad.

Si se retoma la pregunta inicial del presente trabajo, relacionada con las percepciones y convicciones de las elites parlamentarias, surge una serie de elementos que favorecen la construcción de una comunidad de seguridad en el Cono Sur. En primer lugar, el alto grado de apoyo al MERCOSUR expresado por los sectores políticos puede contribuir a profundizar este proyecto de integración regional. Asimismo, la evaluación positiva del sistema democrático por parte de los legisladores y el paulatino desvanecimiento de la amenaza generada a partir de las relaciones cívico-militares crean una base necesaria para avanzar en forma conjunta en el área de defensa. También constituye una base el importante consenso

respecto al papel principal de las Fuerzas Armadas en el futuro inmediato: Sólo unos pocos legisladores consideran la intervención en la política interna, en tanto que la gran mayoría define a la defensa del territorio nacional como principal tarea de las Fuerzas Armadas. Además, el hecho de que la gran mayoría de los diputados de Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay se pronuncie en contra de un aumento del gasto militar, y opte más bien por reducir el nivel de erogaciones para destinar esa partida a gastos sociales, puede ser un incentivo para buscar cómo compartir algunos costos en la responsabilidad de las futuras políticas de seguridad. Las limitaciones impuestas por los procesos de ajuste de las finanzas públicas podrían convertirse así en un factor importante para la transformación de la política de seguridad en la región. Por otro lado, la preocupación por la defensa del territorio nacional frente a una agresión extranjera y la importancia que otorgan los legisladores a los militares como garantía de la soberanía podrían ser interpretados como una señal de la persistencia de viejas concepciones geopolíticas y la subsistencia de sectores que miran a los vecinos como potenciales enemigos.



## Bibliografía

- Acuña, Carlos; Smulovitz, Catalina (1996): Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia. Las FF.AA. como actor político en la experiencia del Cono Sur, en: *Ágora*, N° 5, pp. 97-133.
- Adler, Emanuel (1997): Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, en: *European Journal of International Relations*, Vol. 3, N° 3, pp. 319-363.
- Adler, Emanuel; Barnett, Michael (1998): *Security Communities*. Cambridge.
- Alcántara Sáez, Manuel (2000): Southern American Legislatures. Thinking about Economic Integration and Defense Policy, CSIS Report Noviembre 2000. Washington, D.C.
- Alcántara Sáez, Manuel (2001): Diputados y militares, una visión desde el Parlamento de las Fuerzas Armadas. Manuscrito.
- Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm, en: *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 1, pp. 5-21.
- Checkel, Jeffrey T. (1998): The Constructivist Turn in International Relations Theory, en: *World Politics*, Vol. 50, pp. 324-348.
- Deutsch, Karl W. (1961): *Security Communities*, en: Rosenau, James (ed.): *International Politics and Foreign Policy*. New York.
- Diamint, Ruth (2001): Rivalidad o Cooperación en el MERCOSUR?, en: [www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Rut\\_Diamint.htm](http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Rut_Diamint.htm) (26.06.2005)
- Diamond, Larry (1999): *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore/London.
- Equipo de Investigación de Elites Parlamentarias (2001): Elites parlamentarias en América Latina. Continuidad y cambio en la década de 1990, en: *Revista Española de Ciencia Política*, N° 5, pp. 173-194.
- Finnemore, Martha (1996): *National Interest in International Society*. Ithaca.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford.
- Flemes, Daniel (2003a): Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina – Una Propuesta Teórica. Ponencia en el 51° Congreso Internacional de Americanistas, Santiago, Chile, 14-18 Julio de 2003, Manuscrito.
- Flemes, Daniel (2003b): Entsteht im südlichen Lateinamerika eine Sicherheitsgemeinschaft? Ausgangslage, Stand und Perspektiven sicherheitspolitischer Kooperation. Institut für Iberoamerika-Kunde: Arbeitspapier N° 16, Hamburg.

- Hall, Peter A. (ed.) (1989): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton.
- Hirst, Monica (1998): *Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone*, en: Domínguez, Jorge I. (ed.): *Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburg, pp. 102-118.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman.
- Hurrell, Andrew (1998): *An emerging security community in South America?*, en: Adler, Emanuel; Barnett, Michael (eds.): *Security Communities*, Cambridge, pp. 228-264.
- Katzenstein, Peter J. (1996): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York.
- Linz, Juan; Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore/London.
- Majone, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London.
- Muno, Wolfgang; Thiery, Peter (2002): *Defekte Demokratien in Südamerika*, en: Bendel, Petra; Croissant, Aurel; Rüb, Friedbert (eds.): *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*. Opladen, pp. 283-308.
- Nohlen, Dieter (2004): *Demokratie ohne Vertrauen. Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, en: IPG, N° 2, pp. 80-106.
- Nolte, Detlef (2000): *Verankerung der Demokratie in Lateinamerika*, en: Kurtenbach, Sabine; Nolte, Detlef (eds.): *Sicherheitspolitik in Lateinamerika – vom Konflikt zur Kooperation?* Opladen, pp. 93-117.
- Nolte, Detlef; Sánchez, Francisco (2004): *El Senado chileno: Pautas de representación política y perfil ideológico*, en: FLACSO-Chile, Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter)nacionales, pp. 323-344.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillippe (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore/London.
- O'Donnell, Guillermo (1999): *Illusions about Consolidation*, en: *Journal of Democracy*, Vol. 7, N° 2, pp. 34-51.
- Puchala, Donald J. (1984): *The Integration Theorists and the Study of International Relations*, en: Kegley, Charles W.; Wittkopf, Eugene M. (eds.): *The Global Agenda: Issues and Perspectives*. New York, pp. 198-215.

- Radseck, Michael (2002): Das argentinische Militär. Vom Machtfaktor zum Sozialfall?, en: Bodemer, Klaus; Pagni, Andrea; Waldmann, Peter (eds.): Argentinien heute. Politik, Wirtschaft, Außenbeziehungen. Frankfurt am Main, pp. 83-99.
- Radseck, Michael (2004): Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (III). Die undurchsichtigen Verteidigungshaushalte des Cono Sur. Institut für Iberoamerika-Kunde: Arbeitspapier N° 16, Hamburg.
- Sánchez, Francisco; Nolte, Detlef; Llanos, Mariana (2005): Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano. Barcelona.
- Schedler, Andreas (2001): Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation, en: Democratization, Vol. 8, N° 4, pp.1-22.
- Schmitter, Phillipe C. (1991): Change in Regime Type and Progress in International Relations, en: Adler, Emanuel; Crawford, Beverly (eds.): Progress in Postwar International Relations. New York, pp. 89-127.
- Stone, Deborah (2002): Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. New York/London.
- Valenzuela, Arturo (1999): Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy, en Diamond, Larry et al. (eds.): Democracy in Developing Countries: Latin America. Boulder, pp. 191-248.
- Wendt, Alexander (1994): Collective Identity and the International State, en: American Political Science Review, Vol. 88, pp. 391-425.