

¿HACIA UNA COMUNIDAD REGIONAL DE SEGURIDAD? LAS FUERZAS ARMADAS EN LA PERCEPCIÓN DE LAS ELITES PARLAMENTARIAS EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY*

RUTH FUCHS

INSTITUTO DE ESTUDIOS IBEROAMERICANOS DE HAMBURGO, ALEMANIA

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 sobre las elites parlamentarias, 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.

Abstract

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.

PALABRAS CLAVE • Integración regional • Comunidad de seguridad • Fuerzas Armadas • Parlamentos • MERCOSUR

* Este trabajo es el resultado 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). Agradezco los comentarios y sugerencias que, a versiones previas del artículo, realizaron dos árbitros anónimos provistos por *Revista de Ciencia Política*.

I. INTRODUCCIÓN

Con el retorno de los países del Cono Sur a la democracia a lo largo de los años ochenta, el diseño y la gestión de las políticas de seguridad¹ 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 democrática² fueron acompañados por un notorio avance en el ámbito de la integración regional. Con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, se inició el principal proyecto de integración regional fuera del marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). La consecuente profundización de las relaciones económicas y políticas entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuatro miembros fundadores 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 seguridad³. De acuerdo con Karl W. Deutsch (1961: 98), una comunidad de seguridad se define a través de los siguientes criterios:

(...) a security community (...) is 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.

¹ 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).

² 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 de transición y consolidación democrática véanse, entre otros, Carothers (2002); Diamond (1999); Linz/Stepan (1996); Merkel (1999); Schedler (2001).

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

Retomando el concepto de Deutsch, Adler y Barnett (1998: 30), señalan que una comunidad de seguridad pluralista⁴ es una región transnacional, compuesta por Estados soberanos cuya población mantiene expectativas sólidas de un cambio pacífico. 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.

Desde una lectura constructivista de las ideas de Deutsch, la cooperación internacional representa un proceso social de aprendizaje y de construcción de identidad 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 para evitar futuras guerras se considera el resultado de varios factores: el aumento de la interacción entre los actores, la socialización paralela, la aceptación de normas comunes y, finalmente, el desarrollo de una identidad regional. Los mencionados procesos explican la mayor interdependencia y el mayor compromiso mutuo entre los Estados, y deslegitiman la guerra como instrumento de solución de conflictos. Mientras la mayoría de los enfoques liberales considera que los intereses estatales constituyen principalmente una consecuencia de los imperativos materiales, dejando de lado factores de percepción, ideales y culturales, la teoría constructivista concibe los procesos de integración regional más allá de sus influencias materiales. Los autores subrayan la importancia 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).

Tanto a nivel de las instituciones formales (a través de los tratados del MERCOSUR y otros acuerdos de cooperación) como a nivel informal (especialmente por medio de la reducción de tensiones en el área de seguridad) se ha ido configurando un escenario favorable para la creación de una comunidad regional de seguridad. Por consiguiente, nos parece necesario realizar el análisis desde un nuevo punto de vista, incorporando factores que hasta ahora se subestimaban, pero que 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. La elite política desempeña un papel crucial en los procesos de cooperación regional: 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, ya que incide en la identificación de restricciones, en el análisis de costos y beneficios y en la evaluación de opciones políticas⁵. 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 considerados adecuados y cuáles no lo son⁶.

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

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

⁶ Véase al respecto: Equipo de Investigación de Elites Parlamentarias (2001: 176).

A partir de los aportes teóricos del constructivismo, el presente trabajo se propone indagar en el sistema de creencias, valores y actitudes que exhiben las elites políticas en torno a las Fuerzas Armadas y a cuestiones de seguridad y defensa. Con esta búsqueda de signos relacionados con la formación de una comunidad regional, se agrega una variable que hasta el momento ha recibido poca atención en los estudios de integración. El análisis de la dimensión actitudinal ayuda a comprender el comportamiento de las elites, ya que los actores políticos basan sus decisiones en la propia percepción de la realidad y en las reacciones que esperan por parte de otros actores. Sin negar la importancia de otros factores⁷, se parte de la hipótesis de que una aproximación de las convicciones, valores y actitudes, tanto en temas de seguridad como en la evaluación del papel castrense y de las relaciones cívico-militares, puede ser un indicador positivo para el surgimiento de una comunidad de seguridad a nivel regional. En la profundización del proceso de integración regional ganan significación aquellas estructuras cognitivas que resultan de la percepción común y que luego desembocan en un accionar concertado. Como señala Puchala (1984: 198), las percepciones comunes y la construcción de identidades colectivas favorecen la sensación de interdependencia y responsabilidad mutua entre los Estados, y funcionan como agentes de un cambio pacífico. 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. Las percepciones muy diferentes sobre las relaciones cívico-militares, el futuro papel de las Fuerzas Armadas, las metas estratégicas o las hipótesis de conflicto, promueven políticas de seguridad aislacionistas y generan un efecto centrífugo sobre una comunidad incipiente.

Las elites políticas manifiestan sus valores y toman decisiones en las instituciones parlamentarias y presidenciales del Estado. Si bien se ha señalado que la política de seguridad es, por excelencia, una política presidencial (Zegart, 1999), el poder legislativo también participa de distintas maneras en su diseño y su definición⁸. Quizás la más importante y más sensible de ellas corresponde a la aprobación del presupuesto y del gasto militar, aunque existen otros tipos de intervención mediante el sistema de nombramientos y ascensos y a través de mecanismos de control parlamentario⁹. Aun más, la profundización de la cooperación regional y la política exterior dependen del apoyo de las mayorías parlamentarias, ya que el Congreso ratifica los tratados y acuerdos internacionales negociados por el poder ejecutivo. Este último debe estar en contacto con legisladores para discutir sobre cuestiones de seguridad y sobre las prioridades del proceso de integración. La elite parlamentaria es, entonces, un actor relevante en la cooperación regional,

⁷ Desde luego, el comportamiento de las elites está condicionado por la estructura de oportunidades políticas que ofrece el entramado institucional. Influyen en el proceso de integración, entre otros factores, el marco legal-institucional y las relaciones cívico-militares, el nivel de cooperación interestatal y el grado de integración subregional, así como el orden hegemónico y los nuevos desafíos para la política de seguridad (terrorismo internacional, criminalidad organizada, narcotráfico, riesgos ambientales o flujos migratorios).

⁸ Follietti (2002) presenta las facultades constitucionales que el Parlamento tiene en materia de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

⁹ Como señala Robson Pereira Neiva (2004), las Cámaras Altas disponen —especialmente en los sistemas presidencialistas— de instrumentos efectivos para contribuir a diseñar y definir la política de seguridad y relaciones exteriores: por ejemplo, las declaraciones de guerra deben contar con su autorización y, en la mayoría de los casos, el poder ejecutivo también necesita su aprobación para el ascenso de militares y para la presencia de tropas extranjeras en el país. En Brasil se ha notado, además, un creciente interés del Congreso en controlar la política del poder ejecutivo en materia de seguridad y defensa (De Castro Santos, 2005).

y sus actitudes y valores merecen ser analizados. Por otra parte, los políticos circulan por diversos cargos e instituciones, y es habitual observar que durante su carrera una misma persona ocupa puestos tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo. En otras palabras, el estudio de la elite parlamentaria abarca mucho más de lo que se suele pensar.

Con este trasfondo, el presente artículo analiza, desde una perspectiva comparada, las percepciones de los senadores y diputados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR, y de Chile, como miembro asociado, sobre cuestiones de seguridad y defensa¹⁰. Para ello aborda una serie de temas que actúan como importantes variables en el proceso de creación de un espacio de seguridad y se estructura en cuatro secciones: el grado de adhesión de los 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. Como estudio exploratorio, el trabajo reúne datos inéditos sobre la visión de los senadores y los diputados de los cinco países mencionados acerca de temas relacionados con las Fuerzas Armadas y la política de seguridad¹¹. Se consideran los resultados de cuestionarios realizados de forma aleatoria entre los diputados de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, y entre los senadores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay¹².

Se discuten, 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, ya que el proceso de integración regional constituye una base importante para la creación de una comunidad de seguridad. Se parte de la idea de que la estabilidad del sistema democrático y una

¹⁰ El 4 de julio de 2006 se formalizó la entrada de Venezuela como miembro pleno al MERCOSUR. El caso venezolano no forma parte del presente estudio.

¹¹ El trabajo se basa en los resultados de dos proyectos de investigación empíricos: por un lado, un proyecto iniciado por el Equipo de Investigación de Elites Parlamentarias del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca ("Elites parlamentarias en América Latina", dirigido por Manuel Alcántara Sáez y financiado por el Programa Nacional de Estudios Sociales, Económicos y Culturales del Plan Nacional de I+D. Ref. SEC95-0845); por el otro, 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 y financiado por la Fundación Alemana de Investigación (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*).

¹² Estamos conscientes de que este tipo de encuestas tiene sus puntos débiles. Sin embargo, se decidió trabajar con ellas, porque permiten obtener indicadores similares y comparables para todos los países. Para mejorar el cálculo de las frecuencias, se utilizaron factores de ponderación en los casos pertinentes (los porcentajes no siempre suman el ciento por ciento, porque se han redondeado valores al recortar décimas). Las preguntas fueron formuladas en entrevistas personales, llevadas a cabo en las oficinas de los legisladores de los distintos países incluidos en el estudio. 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 y, además, algunas de las preguntas no se aplicaron en la totalidad de los países aquí estudiados, creemos que sirve como una primera aproximación al tema.

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 de 2002 (23 casos). Entre las publicaciones basadas en estos datos empíricos se destacan Alcántara (2000; 2001) y Sánchez, Nolte y Llanos (2005).

“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, se intenta identificar semejanzas y discrepancias entre los diferentes países, buscando elementos que a la larga puedan facilitar o dificultar la construcción de consensos regionales 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).

II. 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 al MERCOSUR y lo definen como el foro internacional de mayor interés para su país. El 100% de los diputados argentinos (1998) manifiesta su máxima adhesión a esta alianza. El porcentaje de respaldo en Paraguay y Uruguay también es muy elevado, asciende al 95,4% (1998) y 97,3% (2001) respectivamente¹³.

TABLA 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	–	aplicó	3,1	aplicó	18,4	2,7
NS/NC	–		1,5		5,3	–
(N)	(128)		(65)		(73)	(68)

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

Como puede observarse en la tabla 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% expresa mucho o bastante interés en una futura pertenencia al MERCOSUR, mientras que el 55,1% tiene poco o

¹³ Las cifras ligeramente inferiores podrían atribuirse al hecho de que estos dos países, los más pequeños de la alianza, consideran que a veces sus intereses no son suficientemente protegidos.

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.

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

	Argentina		Chile		Paraguay		Uruguay	
	1998	2004	1998	2002	1998	2003	1996	2001
Mucho	92,9	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
NS/NC	-	-		-	-	2,0		-
(N)	(127)	(99)		(88)	(65)	(56)		(68)

Pregunta formulada: Si se consideran los distintos foros internacionales de los que su país es miembro, ¿cuáles, 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".

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 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.

III. LA DEMOCRACIA COMO OBJETIVO

Con la suscripción de la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (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 regional¹⁴. En tal sentido se analizaron 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 y Stepan, 1996: 6).

¹⁴ 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>

1. Apoyo a la democracia

En la década de los setenta, Argentina, Brasil, Chile, 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 la tabla 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% 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% en 1998 a 99% en el año 2004, posiblemente como consecuencia de la grave crisis económica y política que sufrió el país a partir de 2001. Con un porcentaje de 9,3%, Chile tiene el grupo de legisladores dispuestos a apoyar a un régimen autoritario en contextos de crisis 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 (2003), un 98,2% considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

TABLA 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 Latino-barómetro¹⁵, 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 en el año 2004 la mayoría de los ciudadanos argentinos, chilenos y uruguayos consideraba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, en Brasil y Paraguay el apoyo al sistema democrático era de sólo 41 y 39% respectivamente¹⁶. 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

¹⁵ Véase Latinobarómetro 1996-2004 (<http://www.latinobarometro.org/>).

¹⁶ En comparación, en los países europeos, el 78% 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.

los últimos ocho años. Por ejemplo, en Paraguay bajó 20 puntos porcentuales, en Brasil 9%, en Argentina 7% y en Uruguay 2%.

TABLA 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
Brasil	50	50	48	39	30	37	35	41	-9
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

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% respectivamente se muestran muy satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia. El grado de satisfacción en Chile es del 40%, en Argentina del 34% y en Uruguay del 45%. Esto significa que en ninguno de los países del Cono Sur el grado de satisfacción sobrepasa el 45%.

TABLA 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
Brasil	20	23	27	18	21	21	28	28	8
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

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 gobiernos¹⁷. 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

¹⁷ Véase al respecto Nohlen (2004: 87) y Nolte (2000: 117).

como mejor forma de gobierno (Nolte, 2000: 108). Otras encuestas reflejan un desarrollo problemático en este sentido: como muestra la tabla 6, en Paraguay y Brasil (2004) sólo el 41 y el 56% de la población respectivamente señalan que en ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar. Nuevamente Uruguay aparece como el país más “democrático”, con el 72%. Argentina y Chile, con 63 y 64% respectivamente, se ubican en una franja media.

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

	2004
Argentina	63
Brasil	56
Chile	64
Paraguay	41
Uruguay	72

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”.

2. 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. 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 la tabla 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 la brutalidad de las violaciones de los derechos humanos cometidos durante las dictaduras militares. También influyen aquí la larga tradición democrática de los uruguayos y el hecho de que, en 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 estos actores evalúa positivamente el papel de las Fuerzas Armadas durante los regímenes autoritarios en Argentina y Uruguay¹⁸.

¹⁸ En Argentina, los partidos provinciales exhiben una media de 3,5 y muestran así la evaluación menos negativa del papel de las Fuerzas Armadas durante el gobierno autoritario, seguidos por los diputados del Partido Justicialista (1,6), de la Unión Cívica Radical (1,2) y del FREPASO (1,1). En Uruguay, el Partido Nacional alcanza una media de 2,4, seguido por el Partido Colorado (2,0), el Encuentro Progresista/Frente Amplio (1,1) y el Nuevo Espacio (1,0).

En los otros países analizados, las elites parlamentarias no presentan una visión tan negativa del papel de las Fuerzas Armadas durante las dictaduras. En los partidos de derecha chilenos, hay sectores que reivindicaban 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 pseudo-representativas y “compartía” el poder con el Partido Colorado, el mismo que hasta hoy sigue siendo la fuerza mayoritaria¹⁹.

TABLA 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 el papel de las Fuerzas Armadas durante el régimen autoritario?

La misma pregunta fue formulada en las Cámaras de Senadores de Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. Como puede observarse en la tabla 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 se ocupó de conservar una fachada “constitucional”, 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 de Partidos por la Democracia (CPPD) y algunos legisladores institucionales valoran negativamente el rol de las Fuerzas Armadas durante el período 1973-1989, los representantes de RN y de la UDI, junto al otro grupo de senadores institucionales (muchos de los cuales formaron parte del gobierno

¹⁹ Comparado con Chile, las diferencias entre la posición de los diputados de diferentes partidos políticos en Paraguay son menores.

autoritario), realizan una evaluación mucho más positiva²⁰. En los restantes países, las diferencias entre las posiciones de los legisladores de distintos partidos no son tan significativas.

TABLA 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
Brasil	4,53	2,62	33
Chile	5,07	3,35	37
Uruguay	1,83	1,25	21

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

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.

IV. LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES

1. Las Fuerzas Armadas 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. En Uruguay, las salvaguardias institucionales impuestas por los sectores castrenses no llegaron a concretarse²¹. 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 ochenta 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

²⁰ 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 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).

²¹ 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.

demuestra ser alto tanto *de jure* como *de facto* (Acuña y Smulovitz, 1996; Radseck, 2002), sólo el 2,9% 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 la tabla 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% de los diputados paraguayos era el aspecto más relevante y para el 15,4%, el segundo más relevante; en 2003, el porcentaje bajó al 3,7 y 6,0% respectivamente. En Uruguay (2001), el 8,3% de los diputados menciona el control civil en primer lugar y el 4,3% 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% 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% de los diputados nombra este factor en primer lugar (Uruguay: 31,2%; Paraguay: 16,1%).

TABLA 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	8,3
Segundo lugar	3,1	-	11,2	4,5	15,4	6,0	aplicó	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 FF.AA"..

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% de la elite parlamentaria considera que el vínculo entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno es poco o nada amenazante. Con el 96,6%, Paraguay muestra la menor preocupación por este tema, seguido por Argentina (93,3%), Chile (87,5%) y Uruguay (76,2%). 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% 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 se supone un mayor grado de subordinación de las Fuerzas Armadas, el 22,7% 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.

TABLA 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”.

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% 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.

TABLA 11: Importancia de las relaciones cívico-militares en la actualidad, diputados (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”.

2. 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% confía mucho o algo en los militares, a pesar de la larga dictadura que vivió el país²². Los argentinos y los paraguayos se muestran más escépticos: sólo un 30% considera que sus Fuerzas Armadas son muy/algo confiables. Con el 50 y el 47% respectivamente, Chile y Uruguay se ubican en una posición intermedia.

²² 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 tabla 8.

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

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

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% 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%. Sólo en el caso de Paraguay, la confianza de las elites parlamentarias baja a un 29,2% y, por consiguiente, es algo inferior a la que expresan los ciudadanos en general. El 66,7% de los diputados paraguayos señala que tiene poca o ninguna confianza en las Fuerzas Armadas.

TABLA 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	7,1	No se aplicó	6,3
Bastante	35,2	31,8	44,9	48,7	29,2	22,1	aplicó	43,9
Poca	50,8	50,3	42,7	23,9	47,7	45,7		38,8
Ninguna	8,6	12,8	3,4	6,8	12,3	21,0		11,0
N.C./N.S.	0,8	0,8	–	–	1,5	4,0		–
(N)	(128)	(103)	(89)	(88)	(65)	(56)		(68)

Pregunta: En relación con las siguientes personas, grupos e instituciones, ¿qué grado de confianza (muchas, 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% de los diputados de RN y el 88,0% de los diputados de la UDI expresan bastante o mucha confianza en las Fuerzas Armadas, mientras que sólo sostiene esa postura un 55,6% de la bancada del PDC y del PS, y un 33,4% del PPD²³.

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%. Con un apoyo del 76,6%,

²³ Una tendencia parecida se registra en la encuesta a los senadores chilenos. El 100% de los representantes de Renovación Nacional y de la UDI expresan bastante o mucha confianza en las Fuerzas Armadas, mientras que en las otras bancadas, el 87,0% del PDC, el 33,3% del PPD y el 25,0% del PS considera a los militares como muy o bastante confiables. Véase al respecto Nolte y Sánchez (2004).

los senadores de Brasil muestran junto a Chile (82,5%) el nivel más alto de confianza en las Fuerzas Armadas como institución²⁴.

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

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

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”.

3. 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.

TABLA 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?

²⁴ En el caso de Chile se incluye a los cuatro senadores institucionales.

V. LAS FUERZAS ARMADAS EN EL FUTURO

1. El papel de las Fuerzas Armadas

Con el objeto de conocer la opinión de los diputados respecto al futuro papel de las Fuerzas Armadas, se les solicitó 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 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%, respectivamente, mencionan esta tarea en primer lugar, mientras que en Uruguay sólo se alcanza el 55,6 y en Paraguay, el 46,7%.

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% en 1996 a 22% 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 tarea, a pesar de que hay experiencias concretas de militares del Cono Sur sirviendo bajo la bandera de las Naciones Unidas.

TABLA 16: 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?

TABLA 17: 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 ²⁵	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.	-	3,4	-	5,6	1,2	1,2
(N)	(93)	(89)	(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?

TABLA 18: 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	42,5	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?

²⁵ 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".

TABLA 19: 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.

TABLA 20: Papel de las Fuerzas Armadas, senadores (porcentaje)

	Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	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?

2. 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% avala esa propuesta. En Chile y Paraguay, el 60,8 y el 89,1% respectivamente opinan que se debe gastar menos en Defensa y en las Fuerzas Armadas²⁶.

TABLA 21: 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”.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

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

²⁶ 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 *International 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% del PBI (2.600 millones de dólares EE.UU.) supera a Brasil (2,3% del PBI o 9.700 millones de dólares EE.UU.), Uruguay (1,8% del PBI o 200 millones de dólares EE.UU.), Argentina (1,4% o 1.400 millones de dólares EE.UU.), y Paraguay (1% 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).

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 democráticas²⁷. 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 –no obstante sus prácticas represivas– ofreció un mayor grado de estabilidad política y económica. Sin 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 Luis María Argaña. La dictadura paraguaya, por lo tanto, puede ser recordada por algunos parlamentarios como un período de relativa estabilidad, mientras que las Fuerzas Armadas en democracia son consideradas como una institución poco confiable. Todo indica que la evaluación del papel de éstas 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 cierto 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 analizados, la mayoría de las elites parlamentarias dejó de percibir las relaciones cívico-militares como una amenaza a la consolidación del sistema democrático. Puede observarse, en este sentido, una noción de profundización democrática: la continuidad de dominios reservados y la falta de subordinación militar al poder civil ya no se consideran como un problema central de 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% de los diputados expresa mucha o bastante confianza en las Fuerzas Armadas como institución, mientras que en Paraguay sólo lo hace el 29,2%. 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 sus funciones específicas. Como bien señala Rojas Aravena (2002), la aplicación incremental de medidas de confianza mutua ha permitido, además, un proceso de acercamiento y cooperación entre las instituciones armadas, a partir de valores compartidos y visiones similares sobre la llamada nueva agenda de seguridad internacional.

Como producto de este cambio de percepciones, se abren nuevos espacios para un diálogo político y un nuevo tipo de liderazgo civil en materia de seguridad y defensa. La región está atravesando un momento histórico: los datos aquí presentados subrayan las condiciones favorables que se han creado no sólo para una participación más activa de los Congresos en la formulación y el control de la política de seguridad, sino también para una mayor colaboración interparlamentaria. En este contexto, cabe destacar el desafío que enfrentan los legisladores para trascender la dimensión nacional y pensar a nivel regional²⁸.

²⁷ Véanse al respecto Linz y Stepan (1996) y Valenzuela (1999).

²⁸ Véase al respecto Follietti y Tibiletti (2004: 10).

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 parecen indicar un avance en 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 un fundamento necesario 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 Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay 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.

Quedaría como tarea pendiente, para complementar los datos aquí presentados, un análisis de las percepciones de otros actores que influyen en el proceso de cooperación en materia de seguridad, especialmente el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, así como una investigación más profunda de los factores que han incidido en el cambio de las percepciones de las elites políticas. Las conclusiones pueden ser paradójicas: hemos señalado que la normalización de las relaciones cívico-militares alienta la cooperación en materia de seguridad. Pero la percepción de una mayor subordinación de las Fuerzas Armadas a la larga también podría traducirse en una menor preocupación por los asuntos militares y un menor interés en desarrollar políticas públicas sobre el tema.

REFERENCIAS

- Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz. 1996. "Adjusting the Armed Forces to Democracy: Successes, Failures and Ambiguities in the Southern Cone". En *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, editado por Elizabeth Jelin y Eric Hershberg. Boulder: Westview Press, 13-38.
- Adler, Emanuel. 1997. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". *European Journal of International Relations* 3 (3): 319-363.
- Adler, Emanuel y Michael Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alcántara Sáez, Manuel. 2000. *Southern American Legislatures. Thinking About Economic Integration and Defense Policy*. Washington: CSIS Report Noviembre 2000, CSIS Press.
- 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". *Journal of Democracy* 13 (1): 5-21.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. "The Constructivist Turn in International Relations Theory". *World Politics* 50 (2): 324-348.
- De Castro Santos, María Helena. 2005. "Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004". En *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, editado por María Llanos y Ana María Mustapic. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 113-139.
- Deutsch, Karl W. 1961. "Security Communities". En *International Politics and Foreign Policy*, editado por James Rosenau. New York: Free Press of Glencoe, 98-105.
- Diamint, Ruth. 2001. "Rivalidad o Cooperación en el MERCOSUR?". En http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Rut_Diamint.htm

- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Equipo de Investigación de Elites Parlamentarias. 2001. "Elites parlamentarias en América Latina. Continuidad y cambio en la década de 1990". *Revista Española de Ciencia Política* N° 5: 173-194.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interest in International Society*. Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- 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". *Arbeitspapier* N° 11. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Follietti, Gilda y Luis Tibiletti (eds.). 2002. *Parlamento y defensa en América Latina. El papel de las comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: REDSAL/ SER en el 2000.
- Follietti, Gilda. 2002. "Las facultades constitucionales del parlamento en defensa". En *Parlamento y defensa en América Latina. El papel de las comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, editado por G. Follietti y Luis Tibiletti. Buenos Aires: REDSAL/ SER en el 2000, 36-52.
- Hall, Peter A. (ed.). 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirst, Monica. 1998: "Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone". En *Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, editado por Jorge Domínguez. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 102-118.
- Hurrell, Andrew. 1998. "An Emerging Security Community in South America?". En *Security Communities*, editado por Emanuel Adler y Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press, 228-264.
- Katzenstein, Peter J. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London: Yale University Press.
- Nohlen, Dieter. 2004. "Demokratie ohne Vertrauen. Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika". *IPG* N° 2: 80-106.
- Nolte, Detlef. 2000. "Verankerung der Demokratie in Lateinamerika". En *Sicherheitspolitik in Lateinamerika - vom Konflikt zur Kooperation?*, editado por Sabine Kurtenbach y D. Nolte. Opladen: Leske und Budrich, 93-117.
- Nolte, Detlef y Francisco Sánchez. 2004. "El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico". En *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter)nacionales*, editado por FLACSO-Chile. Santiago: FLACSO-Chile, 323-344.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy* 7 (2): 34-51.
- Pridham, Geoffrey. 1995. "The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective". En *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, editado por Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press, 166-203.
- Puchala, Donald J. 1984. "The Integration Theorists and the Study of International Relations". En *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, editado por Charles W. Kegley y Eugene M. Wittkopf. New York: Random House, 198-215.
- Radseck, Michael. 2002. "Das Argentinische Militär. Vom Machtfaktor zum Sozialfall?" En *Argentinien Heute. Politik, Wirtschaft, Außenbeziehungen*, editado por Klaus Bodemer, Andrea Pagni y Peter Waldmann. Frankfurt am Main: Vervuert, 83-99.
- Radseck, Michael. 2004. "Südamerikas Sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (III). Die Undurchsichtigen Verteidigungshaushalte des Cono Sur". *Arbeitspapier* N° 16. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Robson Pereira Neiva, Pedro. 2004. *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. Tesis de doctorado en Ciencia Política. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.). 1999. *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Rojas Aravena, Francisco. 2002. "Espacios para el diálogo. El fin de la Guerra Fría y la solución de conflictos en el Cono Sur". *Desarrollo y Cooperación* N° 5: 21-25.
- Sánchez, Francisco, Detlef Nolte y Mariana Llanos. 2005. *Bicameralismo, senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona: Parlament de Catalunya/Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Schedler, Andreas. 2001. "Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation". *Democratization* 8 (4): 1-22.

- Schmitter, Phillippe C. 1991. "Change in Regime Type and Progress in International Relations". En *Progress in Postwar International Relations*, editado por Emanuel Adler y Beverly Crawford. New York: Columbia University Press, 89-127.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York/ London: Norton.
- Valenzuela, Arturo. 1999. Chile: "Origins and Consolidation of a Latin American Democracy". En *Democracy in Developing Countries: Latin America*, editado por Larry Diamond et al. (2a. edición). Boulder: Lynne Rienner, 191-248.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46 (2): 391-425.
- Wendt, Alexander. 1994. "Collective Identity and the International State". *American Political Science Review* 88 (2): 391-425.
- Zegart, Amy. 1999. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*. Stanford: Stanford University Press.

Ruth Fuchs es Magíster en Ciencia Política, con estudios universitarios en Hamburgo, Cambridge y Buenos Aires, e investigadora asociada del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo. Actualmente prepara su tesis de doctorado sobre la revisión del pasado dictatorial en Argentina y Uruguay, para lo que cuenta con el apoyo de una beca otorgada por la Fundación Böll.
(E-mail: fuchs@giga-hamburg.de)