

La tentación militar en América Latina

Steven Levitsky / María Victoria Murillo

Los golpes contra gobiernos populistas, más allá de los déficits democráticos de estos últimos, tienden a agudizar la polarización y es difícil que construyan mejores democracias. En cambio, al cerrarse la alternativa militar, el sistema político se fortalece porque sus protagonistas se ven obligados a buscar soluciones para los conflictos sociales por medio de la negociación y el compromiso democrático. No obstante, las convulsiones latinoamericanas muestran los límites de sus instituciones democráticas para canalizar el conflicto político y, como se vio en Bolivia, el riesgo de la tentación militar.

Sudamérica cerró 2019 con meses convulsionados, que nos mostraron los límites de sus instituciones democráticas para canalizar el conflicto político. Las protestas callejeras contra las instituciones gubernamentales de la zona andina señalaron la incapacidad de las instituciones políticas para procesar los conflictos que dividen a esas sociedades. Sin embargo, solo en Bolivia las protestas dieron lugar a una finalización anticipada del mandato presidencial. En este caso, la decisión del presidente Evo Morales de

ignorar tanto la prohibición constitucional como el resultado de un plebiscito que le negaban la posibilidad de presentarse a una tercera reelección incentivó la movilización de la oposición, ante las sospechas de manipulación provocadas por una interrupción del conteo rápido de votos. A las protestas callejeras se sumaron un acuartelamiento policial y la «sugerencia» militar de que el presidente renunciara. Ante esas circunstancias, Morales partió al exilio dos meses antes de terminar su mandato.

Steven Levitsky: es profesor en la Universidad de Harvard. Es autor, entre otros libros, de *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999* (Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2005).

María Victoria Murillo: es profesora titular de Ciencia Política y Estudios Internacionales y directora del Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Columbia (Nueva York). Es autora, entre otros libros, de *Sindicalismo, reformas de mercado y coaliciones partidarias en América Latina* (Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2008).

Palabras claves: democracia, Fuerzas Armadas, golpe de Estado, populismo, América Latina.

Si bien la desaceleración del crecimiento económico agudizó las tensiones sociales en toda Sudamérica, el protagonismo de las fuerzas de seguridad distingue el caso boliviano. Más aún: en Bolivia, las Fuerzas Armadas demandaron inicialmente un decreto de impunidad a futuro por las consecuencias de la represión, que tuvo que ser derogado por la presión internacional de organizaciones de derechos humanos. Si la acción de los militares bolivianos estuviera señalando un retorno de los ejércitos latinoamericanos al papel de árbitros políticos que los caracterizó durante la mayor parte del siglo XX, estaríamos frente a un fenómeno cuyos riesgos no pueden subestimarse. La posibilidad de golpear la puerta de los cuarteles ofrece una alternativa a la negociación democrática. Esto reduce los incentivos de los políticos para buscar compromisos y para invertir en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Es decir, se podrían volver a generar ciclos de inestabilidad institucional como el que experimentó la propia Bolivia entre 1920 y 1980, periodo en el que sufrió 13 golpes militares.

En cambio, cuando carecen de opción militar, los políticos se ven obligados a invertir en soluciones democráticas incluso frente a crisis profundas. Los compromisos políticos que se producen en consecuencia reducen los niveles de violencia y generan enseñanzas que permiten avanzar en la construcción de instituciones más duraderas, pese a legados regionales de debilidad institucional. Es por ello que el riesgo de un retorno al arbitraje militar significaría echar por la borda el esfuerzo de construcción democrática que, con

zigzagueos, encararon la mayor parte de los países de la región en las últimas décadas. Esta posibilidad es especialmente preocupante dado el aumento en el apoyo de la opinión pública a los militares. Según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) de la Universidad Vanderbilt, el promedio de apoyo a los golpes militares en América Latina es 39% en respuesta al incremento del crimen, y 37% como reacción al aumento en la corrupción¹. Más aún, el creciente prestigio de las Fuerzas Armadas contrasta con el desprestigio de los partidos políticos en la opinión pública regional.

El caso boliviano ha sido caracterizado por la gran polarización generada por la experiencia populista que lideró Evo Morales, experiencia que fue abruptamente terminada por una movilización social apoyada por las fuerzas de seguridad. Es por ello importante entender las limitaciones que han tenido los golpes contra gobiernos populistas que habían sido elegidos por mayorías para reducir la polarización que los precede. Cuando los militares se vuelven árbitros de los conflictos políticos en sociedades polarizadas, el resultado suele ser una agudización de los conflictos políticos. Es decir, los golpes contra gobiernos populistas suelen atizar la polarización y generar persecuciones que dividen a la sociedad y dificultan el establecimiento tanto de compromisos políticos como de democracias efectivas. Aunque aún están por verse las consecuencias del golpe en Bolivia, el grado de revanchismo mostrado en el corto plazo por el gobierno de Jeanine Áñez, que reemplazó al de Morales, es preocupante.

1. LAPOP: *Barómetro de las Américas 2019*, Universidad Vanderbilt, Nashville, 2019.

Discutimos en las siguientes secciones tanto el impacto de los golpes militares sobre la estabilidad política como sus consecuencias cuando el gobierno reemplazado era populista. Pensando en la experiencia latinoamericana contemporánea y en el contexto internacional que la rodea, concluimos llamando la atención sobre los riesgos potenciales que implica un retorno a la tentación militar.

La crisis boliviana, el populismo y la tentación militar

El abrupto final de la tercera presidencia de Morales generó innumerables debates sobre su naturaleza. La candidatura de Morales para una tercera reelección ignoró no solamente una prohibición constitucional, sino también el resultado negativo de un referéndum que él mismo había convocado para acabar con ese límite. Más aún, el mecanismo para eludir el resultado electoral fue apelar a un fallo judicial absurdo que declaraba que ese límite era una contravención a sus derechos como ser humano, que incluían elegir y ser elegido —un argumento que no es la primera vez que se utiliza en la región—. En este contexto, cuando el recuento provisional de votos de la elección presidencial fue interrumpido con Morales por debajo de los diez puntos de diferencia con su contrincante más votado, lo que forzaba una segunda vuelta electoral, sus opositores comenzaron a denunciar fraude. En el recuento definitivo dado a conocer al día siguiente, la diferencia se había ampliado lo suficiente como para evitar la segunda vuelta, donde las encuestas sugerían la probabilidad de una derrota de Morales. La movilización de la oposición

con eje en Santa Cruz y Potosí estalló denunciando fraude electoral. Cuando dos semanas después la Organización de Estados Americanos (OEA) anunció en un informe que había encontrado irregularidades electorales y Evo Morales ofreció llamar a nuevas elecciones con una nueva autoridad electoral, su oferta no encontró eco en la oposición: la policía se había amotinado y las movilizaciones se venían radicalizando, lo que desplazó al ex-presidente Carlos Mesa, segundo en las elecciones del 20 de octubre, en favor de Luis Fernando Camacho, el presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz y representante del ala más conservadora y radical de la oposición. En ese momento, el Ejército «sugiere» la renuncia de Morales. Es decir, ante una Policía y Fuerzas Armadas que abandonaron su subordinación al presidente, este se vio forzado a renunciar, lo que nos lleva a clasificar este episodio como golpe militar. No son las características del gobierno de Morales, sino la forma en que terminó, las que nos inducen a esta clasificación.

Este golpe ignora las trágicas lecciones que dejó el pretorianismo en la región. Si bien en el nuevo milenio han sido escasas las intervenciones militares, este no es el único caso en que los civiles han vuelto a golpear las puertas de los cuarteles. En Ecuador en 2000, en Venezuela en 2002 y en Honduras en 2009, sectores de la oposición también aplaudieron intervenciones militares de diferente signo político porque percibían a los gobiernos en el poder como ineptos, corruptos o autoritarios. En los casos de Venezuela, Honduras y Bolivia, además, donde los gobiernos en el poder eran o son populistas, la oposición aplaudió la intervención militar como un mecanismo democrático. Salvo excepciones,

sin embargo, los golpes militares no tienen resultados democratizadores. Y esas excepciones ocurren generalmente en dictaduras conservadoras, como el golpe contra el general Marcos Pérez Jiménez en Venezuela (1958) o contra el general Alfredo Stroessner en Paraguay (1989). Los golpes contra gobiernos populistas elegidos por amplias mayorías, incluso si esos gobiernos mostraron tendencias autoritarias que erosionaron la democracia, generalmente incentivan la polarización, provocan represión, generan mayor inestabilidad política e instalan líderes que suelen aprovechar su acceso al poder para establecer medidas revanchistas hacia sus antecesores. Estas dinámicas suelen generar no solo una gran volatilidad en las políticas públicas, sino también persecución contra los políticos depuestos y sus seguidores. Si estos se radicalizan y se movilizan contra las nuevas autoridades, la consecuencia es una espiral de violencia y radicalización que difícilmente genere las condiciones para el establecimiento de una democracia estable.

El caso paradigmático es el golpe de 1955 contra el gobierno del general Juan D. Perón en Argentina. Pese a que inició su carrera gracias a un golpe militar y en un gobierno de facto, Perón había sido elegido en 1946 como candidato de una coalición política que incluía a los sindicatos y representaba a la clase obrera. Sus políticas sociales y laborales generaron pasión entre sus seguidores, quienes se beneficiaron con pensiones, acceso a salud, educación, vivienda y vacaciones. Esa misma pasión, pero de dirección opuesta, caracterizaba a sus detractores, que lo acusaban de introducir el culto a la personalidad, límites a la libertad de prensa y restricciones al disenso, y de imponer

la obligación a todos los funcionarios públicos de pertenecer al partido peronista. Estos sectores aplaudieron el golpe militar de 1955, muchos de ellos esperando una transición democrática como la que anunciaba el general Eduardo Lonardi cuando dijo «No habrá vencedores, ni vencidos». Sin embargo, el gobierno que siguió fue brutal en su represión de cualquier cosa asociada al peronismo, además de revertir muchas de sus políticas públicas.

Perón tuvo que partir al exilio, su partido fue proscripto, el cadáver de Eva Perón fue robado y la mención del nombre «Perón» fue convertida en delito (se lo nombraba en el discurso oficial como el «tirano prófugo»). Sin embargo, como es sabido, los esfuerzos por desperonizar Argentina (y especialmente los sindicatos) fracasaron, y el juego imposible de una mayoría peronista que no podía participar electoralmente dada la proscripción de su partido solo dio lugar a más golpes militares y a mayor inestabilidad política en los años subsiguientes (agudizada por las intervenciones de Perón desde el exilio).

El golpe contra Evo Morales tiene un sabor similar a la experiencia del peronismo histórico. El gobierno que lo reemplazó, liderado por la senadora Áñez, ha impuesto un gabinete dominado por conservadores del Oriente boliviano. Estos rechazan el indigenismo que marcó al gobierno anterior, que ha sido reemplazado por una extrema religiosidad cristiana —el golpe fue caracterizado como un «retorno de la Biblia al palacio presidencial»—. Inicialmente, la respuesta a la reacción de los seguidores del Movimiento al Socialismo (MAS) fue una brutal represión que produjo

30 muertes, acompañada por un giro dramático en las políticas simbólicas. Después de un acuerdo con el MAS, que sigue controlando el Parlamento, para llamar a nuevas elecciones sin la participación de Morales, el nuevo gobierno ha pedido la captura del ex-presidente, refugiado en Argentina, bajo la acusación de sedición y terrorismo, y ha perseguido a muchos de sus seguidores. El gobierno mexicano ha protestado incluso por el «asedio» a su embajada en Bolivia por fuerzas de seguridad que buscan la captura de políticos a los que ya se les ha otorgado asilo. Aunque la participación del MAS en las elecciones de mayo próximo abre la posibilidad de escapar a los peores legados de los golpes antipopulistas, no pareciera reducir el nivel de polarización, cuyas consecuencias de largo plazo son preocupantes. Hay por lo tanto incertidumbre sobre el futuro de Bolivia, pero incluso de ser exitoso el retorno a la democracia, la carta militar ha retornado al mazo y puede ser jugada en el futuro. Esto cambia las opciones de los actores políticos, lo que, sumado a la creciente polarización, genera la amenaza de un retorno al pretorianismo en lugar de a una democracia estable. La experiencia reciente de Honduras es importante como punto de comparación.

El golpe militar que acabó con la presidencia de Manuel Zelaya en 2009 es el caso reciente más similar al boliviano, pese a las diferencias entre los gobiernos de Zelaya y Morales. Aunque provenía de un partido tradicional, Zelaya giró hacia la izquierda acercándose al gobierno de Hugo Chávez y se sumó a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Su

creciente populismo y sus políticas redistributivas asustaron a la elite hondureña. Cuando Zelaya intentó hacer un referéndum para consultar sobre una reforma constitucional que facilitaría la reelección presidencial (que la Constitución no permite modificar por los procedimientos de reforma), en contra del Congreso y la Corte Suprema, la reacción de la elite fue recurrir a los militares, que terminaron su mandato y lo exilaron. Aunque los gobiernos de la región, e incluso el de Estados Unidos, denunciaron el golpe de Estado, la oposición de la elite a Zelaya era firme y no sucumbió a la presión internacional. Pese a los argumentos esgrimidos, este golpe no trajo como consecuencia una democracia estable. Tanto los seguidores de Zelaya como la izquierda fueron reprimidos. La elección de 2010, ganada por el candidato liberal Porfirio Lobo, es considerada competitiva, pero el régimen demostró una creciente erosión democrática. El sucesor de Lobo, Juan Orlando Hernández, de forma similar a Morales, ignoró la prohibición constitucional de la reelección y apeló a un dudoso fallo judicial de una Corte Suprema aliada para presentarse nuevamente como candidato presidencial en 2017.

En este caso también la elección estuvo signada por irregularidades, protestas populares y un pedido de la OEA por un recuento de los votos. Sin embargo, el apoyo de los militares ahora politizados (y del gobierno de Donald Trump) le permitió a Hernández seguir en el poder pese al aumento de la represión y la dirección claramente autocrática que tomó Honduras. El golpe militar que acabó con el populismo incipiente no redujo la polarización ni resultó en

el establecimiento de una democracia estable. Estos legados son preocupantes para el caso de Bolivia.

Reducir la tentación militar y sus consecuencias institucionales

Sucumbir a la tentación militar tiene efectos de largo plazo sobre la estabilidad democrática, y resistirla ayuda a la construcción de instituciones más estables, incluso en contextos marcados por crisis recurrentes. Recordemos que los países latinoamericanos se caracterizaron por la inestabilidad política desde la independencia hasta finales del siglo xx. En ese periodo, la intervención militar era habitual y la amenaza de intervención era una potente arma disuasiva para los actores políticos. En la mayoría de los países de la región, las Fuerzas Armadas eran árbitros de los conflictos que dividían a sus sociedades. Las intervenciones militares no solamente interrumpían los procesos democráticos, sino que también reducían los incentivos para invertir en la construcción de instituciones políticas, ya que el recurso a los cuarteles aparecía a menudo como una mejor opción para modificar el equilibrio de poder político. Es decir, los golpes militares no solamente afectan a las instituciones democráticas en el corto plazo, sino que también tienen efectos de largo plazo que las hacen más débiles y generan por ello incentivos para volver a recaer en la intervención de las Fuerzas Armadas.

El proceso de consolidación de la democracia implica la subordinación del poder militar al civil y conlleva tanto modificaciones legales como culturales. Si la ciudadanía confía más en las Fuerzas

Armadas que en los legisladores, los incentivos para acudir a ellas son más fuertes. Si la ciudadanía percibe dificultades para sostener el orden público, las fuerzas de seguridad que prometen «orden» se vuelven más atractivas a sus ojos. Si ante la polarización los políticos sucumben a la tentación militar, es más difícil construir instituciones democráticas. Este es un momento crucial para la región. Las democracias latinoamericanas no son ya tan jóvenes y ante el proceso de desaceleración económica han demostrado claras limitaciones para dar las respuestas que pretende la ciudadanía. Con una opinión pública descontenta con la elite política, a la que en muchos casos respeta menos que al Ejército, y en un contexto de protestas crecientes y dificultad para mantener el orden, la tentación militar pareciera aumentar y, con ella, los riesgos para la estabilidad democrática en la región.

En este marco, es clave no sucumbir a la tentación militar y recurrir a las instituciones políticas, incluso con creatividad, para sostener los procesos democráticos. En la segunda mitad de 2019, con economías en recesión como la argentina o con crecimiento mínimo como la de Uruguay, la polarización en estos países se expresó electoralmente y sin violencia. En ambos casos el resultado fue una alternancia en el poder (con balotaje en el caso de Uruguay). En Argentina perdió una coalición de centroderecha (liderada por el ahora ex-presidente Mauricio Macri) y en Uruguay, una de centroizquierda (el Frente Amplio). En Argentina, nuevamente al borde del *default* de su deuda soberana, la crisis económica implicó un achicamiento del PIB de 3%, con una inflación de 50% en un año electoral. Ganó el peronismo, con el kirchnerismo como

centro de gravedad en su interior. En Uruguay, la desaceleración económica fue más limitada, pero el Frente Amplio ya tenía tres gestiones en el gobierno, con lo que había cierto cansancio en la ciudadanía. Ganó el Partido Nacional (con apoyo del Partido Colorado y otros partidos de la oposición en el balotaje). En ambos casos, las elecciones permitieron a la ciudadanía la promesa de un cambio sin necesidad de protestas en las calles y sin el recurso a los militares. En ambos casos, estos no han sido una opción para los actores políticos tras las últimas y sangrientas dictaduras vividas por ambos países, que en el caso argentino incluyeron una derrota militar frente a las tropas británicas en las islas Malvinas.

Sin la opción militar, los políticos carecen de atajos y se ven obligados a negociar con los instrumentos que les da el sistema político. Si bien la ausencia de la opción militar no evita las crisis, sirve para generar incentivos que ayuden a encontrar soluciones negociadas. La experiencia de la crisis argentina de 2001 es un buen ejemplo de un país donde el gran descontento con el sistema político se resumía en la frase de una ciudadanía demandando «Que se vayan todos», pero donde esa demanda no resultó en los militares ocupando el vacío político. En el caso argentino, el repudio popular a la intervención militar como consecuencia de la última dictadura y el costo de la justicia transicional para los militares han sido claves para explicar por qué la clase política no recurre al Ejército y por qué este tampoco se quiere inmiscuir en las crisis políticas. Después de la sucesión de golpes militares que se inició con el derrocamiento de Perón en 1955 y que culminó en los años 70 con

la dictadura más violenta de la historia argentina, la que también llevó al país a una derrota militar en la Guerra de Malvinas, la opinión pública dejó de confiar en las Fuerzas Armadas. Los juicios por violaciones a los derechos humanos y los reportes sobre la brutal represión y sobre el fiasco militar que se hicieron públicos durante el primer gobierno democrático informaron a la sociedad sobre el fracaso de las Fuerzas Armadas en el poder. Esto facilitó la emergencia de un consenso social y político opuesto a la intervención militar que atraviesa a los partidos políticos. Pese a varios levantamientos militares para resistir a la justicia transicional que investigó las violaciones a los derechos humanos y a los vaivenes que estos generaron, el consenso político no cambió respecto a las intervenciones militares y los políticos se resistieron a golpear las puertas de los cuarteles a pesar de las profundas crisis que en periodos anteriores hubieran resultado en el llamado a las Fuerzas Armadas. En 1989, la combinación de hiperinflación y saqueos fue resuelta a través del adelantamiento de las elecciones y el traspaso anticipado del poder al nuevo gobierno, pero sin recurrir a los militares. Doce años después, un colapso de la economía que llevó a la mitad de la población a la pobreza y a Argentina a un default de su deuda generó una rebelión popular masiva contra la clase política. La renuncia del presidente y del vicepresidente complicaron la sucesión en democracia, como quedó demostrado con la sucesión de presidentes que tuvo el país a principios de 2002. Sin embargo, el Congreso finalmente designó a un sucesor aceptado por todos los partidos, que terminó el mandato presidencial dando muestras

de una creatividad democrática que eludía la tentación militar.

En Panamá, donde la Guardia Nacional había sido la fuerza política dominante por 30 años, la invasión estadounidense de 1989 provocó su desmantelamiento con resultados similares. Sin Fuerzas Armadas a las que apelar, los políticos panameños se vieron obligados a recurrir a los procedimientos electorales para resolver sus conflictos. Esta limitación los obligó a invertir en las instituciones democráticas. La democracia panameña ya ha cumplido 30 años, que es el periodo democrático más largo de su historia. Es decir, al cerrarse la puerta a la intervención militar, se favorecen las condiciones para la consolidación democrática.

Conclusión

En conclusión, la tentación militar abre posibilidades que generan mayor inestabilidad institucional. Al cerrarse esta alternativa, el sistema político se fortalece porque sus protagonistas se ven obligados a aprender cómo canalizar soluciones para los conflictos sociales por medio de la negociación y el compromiso democrático, incluso cuando estos se agudizan, como está ocurriendo ahora en la región. En el caso de los golpes contra gobiernos populistas, incluso cuando estos ya habían demostrado tendencias autocráticas y desdén por las instituciones democráticas, la

intervención militar tiende a agudizar la polarización en el largo plazo. Es difícil por ello que emerja una democracia estable, ya que los profundos conflictos sociales no se resuelven y no se establece un consenso sobre cómo dirimirlos excluyendo la tentación militar.

En un contexto regional e internacional con creciente volatilidad y mayor dificultad para establecer consensos democráticos, se vuelve más urgente la definición de cada Estado sobre las reglas del juego. Como quedó en evidencia en el caso boliviano, la región no tuvo el protagonismo necesario para controlar la crisis y la mayoría de los gobiernos reaccionaron en función de sus propias dinámicas políticas. La reacción estadounidense siguió también ese patrón: así como George W. Bush reconoció el gobierno emergido del golpe contra Hugo Chávez en 2002, confirmando el discurso antiimperialista del chavismo, el actual gobierno del mismo signo se apresuró a reconocer el gobierno de Áñez, pese a la dudosa sucesión presidencial que siguió a la partida de Morales. El contraste con la reacción del gobierno de Barack Obama ante el golpe en Honduras muestra la importancia de la política interna estadounidense para comprender la realidad latinoamericana.

La polarización creciente de toda la región y la emergencia de protestas sociales no hacen más que acentuar la urgencia de establecer consensos en cada país sobre la necesidad de eludir la tentación militar. ☐