

# Democracia, desmilitarización y sociedad civil en América del Sur

Teresa Castro Escudero

## Introducción

### Las dificultades de la democracia en la era de la posguerra fría

América Latina no había enfrentado retos tan radicales para su independencia y soberanía, ni el futuro de la democracia había estado tan seriamente cuestionado como ahora, un momento histórico paradójicamente tan lleno de esperanzas.

En estos tiempos de cambios tan impetuosos, acelerados y a veces tan violentos se nos anuncia la llegada de una nueva era, la de la posguerra fría, la del fin de las hostilidades, de la historia, del socialismo y demás ideologías, y el triunfo mundial del liberalismo y de la economía de mercado como creadora de la democracia, como se dijo en una reciente reunión de intelectuales celebrada en la ciudad de México y convocada por la revista *Vuelta*.

Intelectuales adscritos al Departamento de Estado de los Estados Unidos como Francis Fukuyama quien en su sonado artículo sobre el fin de la historia, más por los comentarios y la polémica que suscitó que por el contenido mismo de sus propuestas, estaríamos entrando a una etapa sin conflictos, o donde éstos no puedan ser resueltos en los marcos de la democracia liberal.

El regocijo neoliberal tuvo su catarsis con la caída del muro de Berlín, pero después se impuso la realidad tanto para Alemania y los países del Este, que, aún sin consolidar algún proyecto político alternativo enfrentan problemas socioeconómicos serios

así como culturales y políticos, como el resurgimiento del racismo y de los nacionalismos separatistas. Para todo el mundo, el sueño terminó con la invasión de Irak a Kuwait.

El precipitado despliegue militar norteamericano en la región, y la reactivación del Consejo de Seguridad Nacional de la ONU<sup>1</sup> para instrumentar un embargo a Irak y crear una fuerza multinacional ha puesto a muchos representantes del Tercer Mundo a reflexionar.

Con el estallamiento de esta crisis (¿una probada de lo que el mundo de la posguerra fría nos tiene reservado?) queda de manifiesto que cuando los intereses de los países poderosos se ven afectados, entonces sí hay fuerza y decisión para hacer valer el derecho internacional, pero en cambio todo queda en el papel cuando los afectados son del Tercer Mundo como lo expresa, por ejemplo, la ocupación israelita de tierras palestinas o las invasiones norteamericanas a Granada y Panamá.

Lo que por ahora parece claro es que los problemas que ancestralmente vienen arrastrando los países del Tercer Mundo, la postergación de hasta las más elementales demandas de paz, justicia social y democracia en el orden económico y político capitalista —bienvenidas, nuevas democracias de Europa del Este—, las graves injusticias y humillaciones que estos pueblos han sufrido, desde el oriente hasta el extremo occidente, todos estos elementos, aunados a los apetitos de dominación de los países del “norte”, trasladan el eje de los conflictos al Tercer Mundo, o “sur”.

<sup>\*</sup>Ponencia presenta con motivo del XXX Aniversario del CELA, septiembre 1990.

<sup>1</sup> El Consejo de Seguridad de la ONU tiene como sus miembros permanentes a las cinco naciones vencedoras de la Segunda Guerra Mundial.

Estos países —EEUU, URSS, China, Francia y Gran Bretaña— ejercen el injusto privilegio del veto, además de expresar una correlación de fuerzas que desde 1945 ha cambiado notablemente.



Hablar de las posibilidades de la democracia en un entorno tan amplio tiene pertinencia porque de Panamá al Golfo Pérsico —de la salida que se le dé al conflicto, el papel que jueguen los distintos actores— se están delineando las relaciones de fuerza de este periodo de transición.

Frente a un contexto global por demás conflictivo en el que añejos designios hegemónicos y visiones neo monroistas pretenden imponerse, en nuestras condiciones actuales —deuda externa, injusticia social, carencia de autonomía política y de proyectos alternativos—, el significado de la supuesta interdependencia en el plano interno es mayor subordinación, democracias tuteladas, soberanías sometidas y el riesgo no conjurado del autoritarismo.

En el plano externo, tal situación apunta a la marginación del llamado Tercer Mundo de las grandes decisiones y por tanto de la elaboración del supuesto nuevo orden mundial que se intenta construir. La creación de nuevos bloques de poder económico y político tienden a excluir a los países menos desarrollados de los polos más dinámicos de este proceso.

La llamada "reinserción" de América Latina al mercado mundial ha sido sobre la base de una violenta política de reajuste económico que, como en los tiempos de las dictaduras, descansa sobre las espaldas de las clases populares, y a través de economías volcadas hacia afuera, mucho más desiguales, subordinadas y dependientes.

En un mundo en el cual emergen nuevos bloques de poder económico y político, la integración latinoamericana vuelve a formar parte de los discursos oficiales, pero se aleja cada vez más de la práctica política de los actuales gobiernos latinoamericanos, lo que aumenta la situación de vulnerabilidad de estos países frente a la capacidad de maniobra de los factores externos sobre la realidad interna.

En ese contexto internacional hay que ubicar los procesos de transición a la democracia que se dan en América Latina al final de la década de los ochenta —la llamada también década perdida para Iberoamérica en términos de la estrepitosa caída del nivel de vida, ingreso y producción, entre otros factores.

Ante nuestros ojos iban cayendo, una tras otra, las dictaduras que asolaron el sur de nuestro continente durante tantos años, incluso las más férreas como la de Alfredo Stroessner en Paraguay y la de Augusto Pinochet, en Chile. La hora de la democracia había llegado. Jornadas cívicas y procesos electorales así lo atestiguan —¿caso del militarismo en América Latina?— a pesar de las miradas nerviosas aún dirigidas hacia los cuarteles militares. Y es que al querer reflexionar sobre las jóvenes democracias latinoamericanas, aún no estamos pisando tierra firme. Más bien encontramos acertijos que resolver, obstáculos que superar y dudas que aclarar sobre

procesos que aún no se acaban de delinear y que parecen más bien frágiles y poco consolidados.

### Transición democrática y desmilitarización de la sociedad

La persistencia de las fuerzas armadas como factor de poder es uno de los principales obstáculos en los llamados procesos de transición a la democracia, pues éstas siguen jugando un papel tutelar de dichos procesos, especialmente en América del sur —en Centroamérica la presencia militar tiene otras características— como se expresa en las amnistías, leyes de punto final o políticas de borrón y cuenta nueva que se han impuesto en Argentina y Uruguay y que se intentará en Chile.

Pero estas políticas de otorgar el perdón —por cierto a quienes no se han arrepentido— más que un acto de magnanimidad o muestra de la voluntad de una concertación amplia, encubre el débil pacto que sustenta a los gobiernos de la transición democrática, así como la falta de una política militar por parte de los mismos.

Al no resolverse un problema tan esencial como el de la violación a los derechos humanos, las amnistías así planteadas no sólo restauran la situación de impunidad del periodo anterior, sino que no resuelven el problema militar, es decir, no se plantea cuál debe ser el papel de las fuerzas armadas en la sociedad democrática que se aspira a construir, no se modifican las relaciones cívico-militares, permaneciendo el riesgo de nuevas asonadas militares.

Al proceder así se parte de la idea —errónea— de que la misma lógica democrática va a ir "absorbiendo" al poder militar, o va a neutralizar a la fuerza armada, manteniéndose por obra y gracia del deseo que así sea, en sus cuarteles.

Siguiendo esta lógica, pareciera que a lo nuevos gobiernos democráticos les asusta recurrir a las movilizaciones populares, no sólo por horror a que pudieran ser tachados de populistas, o neopopulistas, uno de los demonios que junto con el del socialismo, el marxismo y el nacionalismo, se busca exorcizar, sino por el temor a que la movilización rebase los canales establecidos, cayendo en sí en la tan temida ingobernabilidad, y por tanto, dando paso a nuevas tentaciones militaristas.

Sin embargo, cada vez queda más claro que la única forma de fortalecer el proceso democrático sería incorporando y no excluyendo a una sociedad civil en proceso de reorganización, que le diera un contenido popular a la transición democrática.

El otro punto es el desarrollo de una concepción democrática sobre el papel de las fuerzas armadas, pues el tratar al factor militar como el convidado de piedra se reproduce nuevamente una de las más notables carencias de los gobiernos civiles que precedieron a las dictaduras militares, es decir, una

profunda ignorancia y desconocimiento sobre el papel de las fuerzas armadas en la sociedad, las demandas específicas de este sector como corporación, sus necesidades y sus concepciones.

En suma, no hubo dirección política por parte de los gobiernos civiles que diera marco ideológico y político a la acción de las fuerzas armadas, dejándolas vulnerables a incorporar doctrinas militares y estratégicas generadas en otros contextos nacionales, como la "doctrina de Seguridad Nacional" norteamericana que vino a llenar esos vacíos.

Después de 10 ó 15 años de dictadura militar, habría que añadir a esas lagunas las que se desprenden de los cambios y las profundas transformaciones que durante los periodos dictatoriales han experimentado tanto las fuerzas armadas en tanto institución —al polarizarse— como el Estado —al militarizarse—, pues justamente una de las herencias de las dictaduras militares es la profunda modificación de la relación fuerzas armadas-Estado-Sociedad civil.

### Los procesos de transición a la democracia en América del Sur

Los recientes proceso de transición de regímenes autoritarios a la democracia (o como dice O'Donnell, hacia "alguna otra cosa" incierta que bien puede ser la instauración de una democracia política o la restauración de una nueva forma, posiblemente más severa, de régimen autoritario),<sup>2</sup> enfrentan retos muy variados tanto en lo interno como en lo externo, pues se llevan a cabo en un contexto internacional donde las viejas certidumbres se derrumban vislumbrándose nuevas formas de conflictos.

Por lo que respecta al plano interno, el principal reto de las nuevas democracias giran alrededor de la posibilidad de construir, sobre bases sólidas, gobiernos democráticos que sean capaces de proponer e impulsar un modelo alternativo de organización social y política, que además de ser viables sean justos y equitativos.

En el plano externo, se trataría de redefinir las relaciones y las alianzas a nivel regional y global, recuperando los principios de soberanía nacional, integración latinoamericana y concertación política.

Se trataría, en suma, de construir un modelo alternativo que además de ofrecer espacios de participación y expresión de los distintos intereses de la sociedad, incluyendo los de las fuerzas armadas y grupos de poder del *Ancien Regime*, sea capaz de satisfacer las demandas sociales, políticas y hasta

éticas y morales postergadas, todo esto sin caer en la ingobernabilidad por todos tan temida.<sup>3</sup>

En el caso de América del Sur —y nos referimos fundamentalmente a Brasil, Chile, Argentina y Uruguay—, los procesos de transición a la democracia distan mucho de ser homogéneos, y aunque las diferencias nacionales adquieren gran peso, esto no nos impide analizar dichas experiencias a partir de un marco más general sobre lo que significa el proceso de transición de un gobierno autoritario a uno democrático.<sup>4</sup>

Según apunta Luis Maira<sup>5</sup> la década de los ochenta se caracteriza por el colapso de la mayoría de los regímenes militares en América Latina manifestándose la tendencia a la apertura política en toda la región, aunque bajo diferentes modalidades.

En el caso de América de Sur nos encontraríamos frente a experiencias en donde las dictaduras acabaron no en desplome catastrófico sino más bien como resultado de un proceso de cambios moderados y graduales, mediante una negociación intrasistema que se origina cuando los detentadores del poder político dictatorial tienen la capacidad para iniciar un proceso de discusión con el sector más moderado de la oposición que les permita un repliegue ordenado a los cuarteles definiendo previamente las reglas del juego de la etapa posterior.

Este tipo de transiciones a todas luces no revolucionarias —pues no implican derrota militar alguna como en los casos de Cuba y Nicaragua—, aunque puede haber un grado importante de participación política de la sociedad civil a través de la reorganización de sus instancias sociales, tienen en común que al no ser producto de la derrota del autoritarismo mantiene a las fuerzas como factor de poder y con capacidad de imponer al menos dos condiciones fundamentales.

Estas condiciones son, por un lado, la continuidad del modelo económico de corte neoliberal, y por otro, la negatividad rotunda a juicios contra militares violadores de los derechos humanos, además del

<sup>3</sup> Por gobernabilidad se entiende la capacidad de instituciones y movimientos de movilizar las energías del cuerpo social hacia objetivos definidos y compartidos "sin contravenir, al mismo tiempo, las reglas consensuales del juego político". La ingobernabilidad sería la incapacidad de actuar de esta manera, con el riesgo del caos y el desorden. Ver Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, junio de 1988.

<sup>4</sup> Al respecto nos parece importante el esfuerzo realizado por O'Donnell, et al. op. cit. en el sentido de intentar esclarecer desde un punto de vista teórico, metodológico e interpretativo, a través del análisis comparativo, las características generales de los procesos de transición en América Latina y Europa.

<sup>5</sup> Luis Maira, "El proceso de transición y la consolidación de la democracia en América Latina", *El Día*, Sección Testimonios y Documentos, México, 26 y 27 de diciembre de 1988.

<sup>2</sup> O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe, "Conclusiones sobre las democracias inciertas" en, O'Donnell, Schmitter y Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, tomo 4, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988.

mantenimiento de otros privilegios, como veremos más adelante.

La capacidad de imponer dichas condiciones, así como las formas que asumen este tipo de transiciones no revolucionarias tienen que ver con el papel específico de las fuerzas armadas en el periodo autoritario. Además, cuando ha existido un alto grado de militarización las dificultades de la transición se dificultan en al menos dos aspectos:

a) En lo concerniente a las repercusiones durante el nuevo régimen democrático de la represión aplicada por el gobierno autoritario.

b) En lo referente a la amplia gama de beneficios e instituciones que las fuerzas armadas habitualmente "conquistán" durante un régimen altamente militarizado.<sup>6</sup>

Al comparar los procesos de transición democrática en Europa del Sur y América Latina se destacan el mayor grado de militarización en nuestra región y lo que O'Donnell percibe como el significado más ambiguo que la idea misma de democracia política ha tenido como elementos desfavorables a la democracia.

En este sentido, y a falta de una cultura democrática, no serían muy frecuentes los pactos políticos y económicos formales y explícitos como dispositivos transnacionales, sobre todo cuando la sociedad civil, especialmente su sector popular, está débilmente organizada y políticamente inactiva por lo que se facilitan acuerdos elitistas, estrechos y exclusivos.

Desde luego que en este punto hay grados y diferencias, pues en algunos casos —pienso por ejemplo en Chile y Uruguay— en donde sigue habiendo partidos fuertes y donde subsistieron fuertes identidades políticas, el establecimiento de los pactos puede ser también asunto de cúpulas. La diferencia es que los partidos deben tomar en cuenta algunas de las exigencias populares más activamente proclamadas, lo cual añade los riesgos de la ingobernabilidad.<sup>7</sup>

Otra diferencia muy notable entre América Latina y Europa serían las mucho más graves, difundidas y estridentes diferencias sociales, lo que da como resultado regímenes democráticos socialmente restringidos y vacilantes, incapaces de encarar con éxito las desigualdades más extremas.<sup>8</sup>

Al respecto señala Maira que las transiciones democráticas han transcurrido en el marco de una recesión internacional además de que han tenido que

sufrir los resultados regresivos en todos sentidos de la llamada década perdida a lo que hay que sumar el contexto de preguerra que vive el mundo como lo señalamos en la introducción de este trabajo, es decir, las condiciones externas no favorecen tampoco la consolidación de los proyectos democratizadores.

Necesariamente la fragilidad de las relaciones de poder que se dan al interior de nuestros países se expresa en la falta de proyección externa de liderazgos firmes y no sometidos a presiones y chantajes de la política del gran garrote que retoma Estados Unidos hacia América Latina, como quedó evidenciado con la tibia respuesta iberoamericana frente a la dramática invasión norteamericana a Panamá el 20 de diciembre de 1989.

Y no sólo es el problema de la solidaridad con un país hermano, sino que lo más grave del asunto es que deja la puerta abierta a la agresiva política norteamericana y sus trasnochados afanes hegemónicos, así como a su mezquina concepción de la democracia, lo que junto con la dependencia financiera, la instalación de bases militares en la región y las nuevas alianzas con las fuerzas armadas latinoamericanas para luchar en contra de la "narcoguerrilla", se convierte en una amenaza directa contra todo intento de profundizar o radicalizar los procesos de transición democrática.

Pero hay otro elemento que me parece de importancia fundamental para entender la fragilidad de los actuales pactos democráticos, así como su tibia proyección internacional e incluso la capacidad que conservan las fuerzas armadas para imponer sus condiciones.

Me refiero a la falta de una presencia popular más orgánica y decisiva, más sistemática, pues si bien la "sociedad civil" ha irrumpido en algunos casos de manera espectacular, no ha pasado de la expresión coyuntural o explosiva como en Brasil y Argentina. A pesar de su importancia en proporcionar el repliegue militar como en Uruguay y Chile, no han logrado revertir los condicionamientos impuestos por las pasadas dictaduras ni el marco impuesto para la transición democrática.

Entre las razones que nos podrían ayudar a entender esta situación están las profundas modificaciones estructurales y los impactos políticos que han sufrido las sociedades sometidas a largas dictaduras militares que han buscado una profunda reestructuración socioeconómica, política y cultural, esto es, una verdadera "refundación" de las sociedades latinoamericanas sobre la base del actual modelo económico neoliberal y aperturista.

Este modelo económico, aplicado por medio de una política represiva que de por sí inhibió la capacidad de respuesta popular, ha terminado por modificar la estructura social, es decir, ha modificado radicalmente las bases sociales sobre las que se sustentaban formas de organización, modelos y proyec-

<sup>6</sup> O'Donnell, Guillermo "Introducción a los casos latinoamericanos", en O'Donnell, et al, *Transiciones...* op. cit., tomo 2, p. 26.

<sup>7</sup> O'Donnell, op. cit., p. 29.

<sup>8</sup> O'Donnell, op. cit.

tos políticos de las sociedades previas al advenimiento de las dictaduras militares.

El impacto del modelo neoliberal se ha traducido internamente en la disminución de la clase obrera industrial, en la creciente marginalidad de amplios sectores, base de la llamada "economía informal", y en el surgimiento de un reducido sector vinculado al gran capital nacional y extranjero que concentra los beneficios de un modelo que fomenta la especulación sobre las actividades productivas y se basa en formas de explotación más redituables dado el deterioro salarial y la débil capacidad organizativa de una mano de obra tan fragmentada.

Además de los cambios de tipo socioeconómico hay que mencionar el "redimensionamiento" del Estado, su privatización y "adelgazamiento", que en términos económicos significa reducir la presencia del Estado a su mínima expresión en aras de la "globalización" y el imperio de las leyes del mercado, y en lo político, significa debilitar la capacidad del Estado de representar el "interés general", significa su privatización, la pérdida de su capacidad hegemónica, fortaleciendo en cambio su capacidad coercitiva y represiva.

Al respecto, Ugo Pipitone, al comentar una ponencia de Marcos Kaplan<sup>9</sup> sintetiza la situación antes descrita en los siguientes términos: enfrentadas a la crisis y políticas económicas conservadoras, las sociedades latinoamericanas de los años ochenta sufren procesos de "desproletarización", desempleo, creciente marginalidad.

La consecuencia es el debilitamiento de la cohesión social interna de los grupos con posibilidad de impulsar la democracia. El neoliberalismo, en nombre de la sociedad civil, desorganiza nexos de solidaridad horizontales y sistemas de identidad colectiva, fortaleciendo las funciones de control del Estado.

Esto tiene otras consecuencias, pues con la desorganización de la sociedad y la reorganización, en esos términos, del Estado, se debilita la función de los partidos políticos, en tanto instrumentos de participación, y se ensanchan las distancias entre Estado y sociedad.

A decir de Manuel A. Garretón, la reducción, debilitamiento y empobrecimiento de los viejos actores colectivos, acompañada por la expansión de una masa difícilmente organizable y representable, plantea retos muy serios para los partidos políticos para lograr nuevas formas de vinculación con tales intereses y movimientos surgidos y modificados durante el periodo autoritario.<sup>10</sup>

Los años de dictadura militar transformaron también a las fuerzas armadas, politizándolas y modificando, de manera radical, la relación Estado-Fuerzas Armadas-Sociedad civil. Uno de los grandes retos y también de los vacíos de los nuevos gobiernos civiles es lograr la desmilitarización del Estado y de la sociedad, así como la subordinación militar al poder civil, logrando la reinserción de las fuerzas armadas en las nuevas sociedades democráticas pero en términos cualitativamente distintos a los imperantes. ¿Cumple ese papel la amnistía, el perdón o la política del borrón y cuenta nueva?

Definitivamente este tipo de medidas ni suple la falta de una política militar democrática diseñada por las fuerzas políticas empeñadas en consolidar los procesos de transición, ni resuelve la "cuestión militar" que, a decir de Alain Rouquié, se ciñe sobre las jóvenes democracias cual estatua del Comendador o espada de Damocles.

Desde luego que cuando se intenta generalizar se puede caer en omisiones o afirmaciones arbitrarias, por lo cual el análisis de casos nos pueden ser de utilidad tanto para apoyar al marco general así como para destacar las especificidades. Tal es el objetivo de los siguientes comentarios sobre casos nacionales, enfatizando lo que me parece más característico de cada uno.

### Las etapas de la transición. El caso de Brasil

Alain Rouquié se refiere a la presente etapa de la historia latinoamericana como la "era posmilitar", aunque para él no significa, sin embargo, un regreso a la democracia sino simplemente una lenta desmilitarización del Estado y de la sociedad. Otros autores hablan tan sólo de apertura o liberalización para referirse al tipo de procesos de transición democrática que son graduales y controlados.

Diversos autores han establecido una diferencia entre lo que sería la liberalización como ampliación restringida de ciertos derechos y libertades, "desde arriba" y la democratización, como ruptura y apertura del régimen político autoritario hacia uno democrático, "desde abajo". El paso de una etapa a la otra depende del grado de participación de la sociedad civil, así como del grado de institucionalización logrado por el gobierno dictatorial.

El proceso de liberalización política comenzó en Brasil a mediados de los años setenta bajo el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979) bajo estricto control militar. Según señala Fernando Henrique Cardoso, la liberalización además de gradual y controlada, tuvo en esa fase muchos elementos de continuidad.

Esto se debió a que, a diferencia de otros autoritarismos donde se suprimieron partidos y se sustituyeron elecciones por plebiscitos ultracontrolados, el Congreso siguió funcionando—si bien de manera intermitente y con una considerable

<sup>9</sup> Ver *La Jornada*, 26 de septiembre de 1989, p. 31.

<sup>10</sup> Manuel Antonio Garretón, "Los partidos políticos chilenos en la transición a la democracia", *Le Monde Diplomatique* (en español), noviembre de 1984.

pérdida de funciones—, se realizaban elecciones, aunque en el marco autoritario, y los brasileños tuvieron los rudimentos de una sucesión constitucional eligiendo generales como presidentes cada cinco años.<sup>11</sup>

El éxito inicial de la transición controlada se debe además a que sumando los efectos de la represión a los de la pauta estructural de la sociedad, las coaliciones entre los intereses económicos y políticos no eran lo suficientemente fuertes como para alterar el orden autoritario. Otra consecuencia apuntada por Cardoso es la tendencia hacia el movimiento político más que al partido, pues las demandas selectivas y políticas tendieron a expresarse durante el periodo dictatorial en estructuras sociales como la iglesia, los movimientos feministas o las agrupaciones de familiares de las víctimas de la represión.

En efecto, ni Cardoso ni otros analistas preveían en un futuro inmediato la canalización de los conflictos por la vía de los partidos políticos o por algún movimiento revolucionario, dado el aparentemente férreo control ejercido por las fuerzas armadas sobre el proceso de transición democrática. Sin embargo la apertura y la concesión de ciertos derechos y libertades civiles —de organización, de expresión— por limitados que sean, siempre implican riesgos e imprevistos.

La consigna "diretas já" ("directas ya"), que en el proceso de transición empezó a ser bandera de un movimiento popular que empieza a organizarse para demandar mayores espacios, empezó a alterar "los planes del gobierno militar en lo relativo al retiro pacífico del mando, sin asumir los riesgos de una democracia total".<sup>12</sup> En efecto, ya en la segunda etapa del proceso, surgen nuevas fuerzas colectivas, revitalizándose otras ya existentes, por lo cual el gobierno de Joao Figueiredo (1979-1985) empieza a perder la iniciativa, erosionándose sus bases de apoyo.

Para William C. Smith<sup>13</sup> en abren ante el régimen civil (el de Sarney, elegido por medio del Colegio electoral) dos proyectos opuestos: el primero, **conciliacao pelo alto**, es decir, "desde arriba" frente al proyecto de una democratización fundamental, es decir, "desde abajo" razón por la cual las fuerzas políticas moderadas y conservadoras, junto a la mayor parte de la comunidad empresarial y las fuerzas armadas se fueron aglutinando alrededor de Sarney

y su llamada irónicamente la **Nova República**, dejada aparentemente aisladas a las fuerzas reformistas.

Sin embargo, la situación cambia radicalmente cuando el 15 de noviembre de 1989 se llevan a cabo, al fin, las primeras elecciones directas para elegir presidente en 29 años, luego del periodo dictatorial. La participación de los sufragantes (882 millones 57 mil 634 brasileños) fue masiva, exigiendo la plena democratización.

En ese marco, a decir de Sergio Pineda,<sup>14</sup> el comportamiento del electorado, inédito por muchas razones, destrozó el viejo cuadro político electoral que había resistido incluso a las dictaduras, arrasando también con los partidos que habían sido puntales del régimen de Sarney. Esta "rebelión electoral" dio también otra sorpresa, al manifestarse en favor de la izquierda, el 45 por ciento del electorado, modificando la correlación de fuerzas, a pesar de que Collor de Mello haya obtenido el "triunfo".

Y es que Collor ganó con el voto de las zonas más empobrecidas y con el de los sectores más atrasados y marginados, mientras que Luis Ignacio Lula Da Silva, el candidato de la izquierda, obtuvo el voto urbano, intelectual y obrero. Será interesante analizar si en el caso brasileño se va a sostener esta irrupción popular en la vida política y si se perfila una alternativa de izquierda para el país.

### El proceso electoral en Uruguay: ¿fin del bipartidismo?

El 26 de noviembre de 1989 Uruguay vivió una importante jornada electoral, pues se trató de las primeras elecciones libres, es decir sin proscripción alguna como en las de 1984, desde el retorno de la democracia cinco años antes. En 1984, con vetos y todo, lo importante no fueron tanto los elementos programáticos, sino salir de la dictadura. Hoy el marco es muy distinto al que privaba entonces y lo que quiere la sociedad uruguaya es elaborar un proyecto alternativo y viable.

Los resultados de la contienda para elegir presidente, vicepresidente y parlamento, además de intendentes, gobernadores y ediles nos dan muchos elementos de reflexión. Podríamos decir que los hechos más notables, además del triunfo de Luis Alberto Lacalle, del Partido Nacional (Blanco), lo constituyeron la debacle del gobernante Partido Colorado, el triunfo como alcalde de Montevideo de Tabaré Vázquez, de la coalición de izquierda Frente Amplio —triunfo que opacó el de Lacalle a nivel nacional— y lo que parece ser el fin del bipartidismo que ha dominado la vida política uruguaya prácticamente desde el siglo pasado.

<sup>11</sup> Fernando Henrique Cardoso, "Transición política en América Latina?", varios autores, *Los límites de la democracia*, vol. 2, Buenos Aires, CLACSO, 1988.

<sup>12</sup> Alan Riding, "Brasil exige elecciones directas", reimpresión del *The New York Times* en la revista *Contextos*, núm. 26, 30 de abril, 1984.

<sup>13</sup> William C. Smith, "El parto de la democracia brasileña", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 1987.

<sup>14</sup> Sergio Pineda, *Excelsior*, México, 17 de noviembre, 1989.

El actual triunfo del Frente Amplio en Montevideo, capital de Uruguay, ha sido calificado como una verdadera proeza, no sólo por haber obtenido el 35 por ciento del total de los votos en el principal centro político, administrativo e industrial, además de concentrar a casi la mitad de la población (1 millón 200 mil habitantes, de un total de casi tres millones), sino porque además aumentó su electorado, a pesar de haber sufrido una seria crisis y el abandono de dos fuerzas importantes.

Estas fuerzas, el Partido por el Gobierno del Pueblo, PGP y el Partido Demócrata Cristiano, constituyeron con otras fuerzas el llamado "Nuevo Espacio" como una alternativa a la izquierda tradicional, que sin embargo no logró sus objetivos, pues sus votos fueron para el FA.

El triunfo frenteamplista no es producto del azar. Hay que recordar primero la movilización para reunir las 555 mil firmas requeridas para convocar un plebiscito, por medio del cual se buscaría ratificar (voto amarillo) o rechazar (voto verde) la conocida como ley de impunidad, es decir, la amnistía a militares violadores de los derechos humanos. Este hecho, en sí mismo fue todo un triunfo, al lograrse reunir 634 mil 702 firmas, casi 80 mil más de las requeridas.

Después, estos mismos sectores que impulsaron el plebiscito se movilizaron impulsando el voto verde aquel 16 de abril del 1989. Ganó el voto amarillo, pero sólo cuantitativamente, y sin resolver la "cuestión militar" porque el rechazo a la impunidad —objetivo que ahora queda pendiente— fue lo que movilizó a la gente más joven, más comprometida y politizada, a la gente que hoy hizo triunfar al Frente Amplio. Si en aquella ocasión el voto amarillo triunfó a nivel nacional con el 56.7 por ciento, el verde logró en la estratégica Montevideo, 56.6 por ciento. No está dicha así la última palabra, además de que el proceso de surgimiento y consolidación del Frente Amplio —una de las causas del golpe militar del 73— es fundamental para entender el desgaste del bipartidismo y la posibilidad de elaborar un proyecto alternativo de izquierda.

### Argentina. Estado de terror e impunidad

El caso de Argentina llama la atención de manera especial porque ha sido el único en el que hubo, a decir de O'Donnell, un colapso espectacular: el profundo desgaste del régimen, el grado de corrupción del gobierno, la "gangsterización" de sus fuerzas armadas y la humillante derrota militar en la guerra de la Malvinas, crearon todas las condiciones para que las fuerzas armadas fueran incapaces para actuar colectivamente, y mucho menos para asegurar las elecciones siguientes o establecer un control sobre el proceso de transición.

La iniciativa, así, la tenían las fuerzas populares pues contaban además con otro elemento que

hubiera permitido una consolidación rápida y efectiva de la democracia brindando la posibilidad de reestructurar a fondo al cuerpo armado argentino: el juicio iniciado por el gobierno de Alfonsín contra los militares violadores de los derechos humanos, hecho inédito en la región y de importancia fundamental en el caso que nos ocupa porque, hay que recordar, en Argentina la guerra sucia adquirió proporciones de genocidio.

Sin embargo, desde el gobierno de Alfonsín dicho proceso empezó a revertirse. ¿Por qué se perdió esta oportunidad excepcional, interrumpiendo los procesos señalados? ¿Qué pasa en Argentina que no logra consolidar su democracia? ¿Por qué la sociedad parece tan inerte frente a los militares argentinos, en proceso de franca recuperación?

Desde el golpe de Estado de 1930 contra el presidente Hipólito Yrigoyen, se inauguró lo que ha sido una pauta fundamental de la vida política argentina: la alternancia en el poder de regímenes civiles y militares, lo cual ha tenido serias e importantes repercusiones para la vida democrática argentina, como por ejemplo la intrincada red de relaciones entre la cúpulas civiles —sindicales y políticas, radicales y peronistas— y militares.

De esta manera se fue consolidando toda una cultura antidemocrática, junto con formas de organización y participación autoritarias y unas fuerzas armadas politizadas y acostumbradas a intervenir en la vida pública. La red de relaciones y complicidades de las cúpulas obreras y políticas con las fuerzas armadas y con otros grupos de poder, tanto económico como político, destacándose el papel de la conservadora iglesia católica argentina, tuvo un apuntalamiento con el sistema de terror impuesto desde que en 1976 se emprende la "lucha antisubversiva" pues al parecer ha logrado permear hasta lo más profundo del alma argentina.

La oportunidad de modificar esta situación se desvaneció cuando el presidente peronista Carlos Saúl Menem anuncia un indulto a los militares genocidas y a los sublevados contra el gobierno democrático, llamados los *carapintadas*.

La revista española *Cambio 16*<sup>15</sup> ya había comentado lo excesivamente generoso que fue Menem, no sólo al paralizar los juicios por violaciones a los derechos humanos sino amnistiando al centenar de militares que se amotinaron contra el gobierno de Raúl Alfonsín y liberando a la junta militar que condujo al fracaso de la guerra de las Malvinas, cuando "ni los mismos militares pedían clemencia por aque-

<sup>15</sup> Norma Morandini, "El poder militar se impone otra vez a la justicia argentina", *Cambio 16*, núm. 935, 30 noviembre, 1989.

llos generales que llevaron al país a esa humillante derrota”.

Lo más delicado es la promesa de Menem de extender su indulto a los militares encargados de la llamada “guerra sucia” y que, según familiares de víctimas de la represión, éstas llegaron a los 30 mil personas, aunque para los malogrados juicios se pidieron documentar 12 mil.

Los ayer derrotados militares argentinos, recuperan hoy la moral y la autoestima y presionan a Menem para extender el indulto, reivindicando la guerra sucia y favoreciendo el “todo se vale”. El indulto a sí no reconcilia y más bien tiende a reforzar las pautas políticas antidemocráticas.

### **Institucionalización autoritaria y transición democrática. El caso de Chile**

El último caso que quiero comentar es el de Chile, debido al grado de institucionalización que logró la dictadura militar de aquel país, lo cual se expresa en la Constitución de 1980 que es la vigente y que además ha servido de marco al proceso de transición democrática.

Sin lugar a dudas, la dictadura militar chilena ha sido el intento más serio, sistemático y exitoso, de implantar un nuevo modelo de sociedad. En su Declaración de Principios, la Junta militar chilena señala que “El gobierno de las Fuerzas Armadas y el Orden han asumido la misión histórica de dar a Chile una nueva institucionalidad”. Se trataría, dicen, de establecer una democracia libre de ingenuidades, renacida, purificada de sus vicios y malos hábitos de los nefastos partidos políticos, de la anarquía que reinó en Chile de Balmaceda a Allende (*sic*).

La junta militar comienza a implantar un modelo neoliberal y monetarista apoyándose en los grupos monopólicos y financieros vinculados al capital extranjero, en el control salarial, en el desmantelamiento del aparato estatal, la privatización de la salud, la educación, etcétera.; en fin, un modelo económico que sólo fue posible destruyendo la institucionalidad democrática, coartando las libertades individuales y violando los derechos humanos.

Así se va configurando un Estado muy cerrado y excluyente, sin capacidad para incorporar a sectores más amplios, pues la junta no logró generar un movimiento cívico de apoyo a su gestión. Ahora bien, a pesar de estas características autoritarias, destaca la continuidad, permanencia y hasta estabilidad del régimen chileno.

En Chile lo distintivo es una estructura militar más jerárquica, vertical, prusiana, de las fuerzas armadas donde el apoliticismo, la verticalidad de mando y la disciplina jugaron un papel muy importante en la forma de estructurar el régimen militar, además de que en ese país la autonomización y división del

ejército con respecto a la sociedad ha sido muy tajante.

Estos elementos favorecieron la centralización del poder en Pinochet, quien además de jefe del ejecutivo, era comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Pinochet ejerció un poder unipersonal, sin compartir la decisiones ni el mando con otros oficiales. No hubo rotación de poder entre las distintas fracciones dentro de las Fuerzas Armadas.

En palabras de Garretón, en Chile rigió una combinación de dictadura personal y régimen militar, pues el núcleo de poder era el liderazgo político y militar de Pinochet y el grupo tecnocrático encargado de la conducción económica. Una vez establecida la necesidad de que uno solo concentrara esa función, Pinochet empezó a tejer una enredada maraña de relaciones con la integración de numerosos generales y almirantes a las más altas posiciones de la administración económica y política, manteniendo la primacía del ejército sobre las otras ramas.

Esto se dio desde el primer momento porque, en sentido estricto, el general de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, era el más antiguo, por tanto a él le correspondía la presidencia, pero lo primero que se disolvió fue la estructura tradicional de jerarquías y se estableció que se utilizaría como norma la antigüedad de las instituciones: Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Carabineros.

Esta estructura de poder tejida a lo largo de más de 16 años de dictadura unipersonal que, como lo dice Luis Maira, se sostuvo gracias a la creación de una doble lealtad, militar y burocrática es, junto a la institucionalidad vigente, herencia del periodo anterior e imponen candados al proceso democratizador.

Pinochet fue derrocado, es cierto —pues el plebiscito de 1988 era para perpetuarlo en el poder— pero en el marco de su Constitución y bajo sus condiciones. La concentración de Partidos por la democracia que apoyaron el triunfo de Patricio Aylwin, como presidente de Chile, obteniendo una holgada mayoría, no tienen la fuerza aún para modificar dicha situación aunque las grandes movilizaciones populares, la tradición de lucha del pueblo chileno, su capacidad de reorganización, sean elementos que parecen chocar con la vigencia de la constitución autoritaria.

La ley electoral fue ideada para asegurar al régimen militar saliente la mayoría que evite reformas a la Constitución. Esta legislación mañosa afectó sobre todo a líderes de izquierda y a políticos de gran mérito y trayectoria que no pudieron llegar al parlamento, por lo cual se da la paradoja de que a pesar del triunfo de la oposición a la dictadura, el parlamento no expresa la nueva correlación de fuerzas ni se conforma según el número de votos obtenidos.

El general Pinochet tiene en mente una democracia tutelada, por lo que se preocupó por

garantizar un lugar fundamental a las Fuerzas Armadas, y en especial al ejército, en ese nuevo orden. Así, el general aseguró su permanencia como Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas chilenas hasta 1998 y como jefe de Seguridad, además de un escaño vitalicio de senador, entre otros privilegios.

Sin embargo, entre las medidas más importantes tomadas bajo su mandato para asegurar que un posible gobierno civil no emprendiera juicios por violación a los derechos humanos, está la ley de amnistía de 1978 que exime de toda responsabilidad a miembros de las Fuerzas Armadas implicados en la violación a esos derechos.

El gobierno de Aylwin asumió el compromiso con el pueblo chileno de no escamotear el problema, pero ha querido ser cauteloso al respecto, colocándose en un difícil punto intermedio al ofrecer buscar la verdad, aclarando responsabilidades, pero evitando un enfrentamiento con el poder militar.

Así entonces, en abril de 1990 el presidente creó la Comisión Verdad y Reconciliación, pero en ese marco institucional vigente que le da un espacio limitado para actuar, por tal razón, tampoco ha sido abolida la amnistía del 78. Sin embargo, el enfrentamiento parece inevitable. Con todo y los cuidados tomados por Aylwin, las Fuerzas Armadas denuncian una campaña de desprestigio en su contra, iniciando maniobras para presionar al gobierno que puede buscar una alianza con los sectores derechistas puestos a llevar a cabo juicios institucionales, lo cual le restaría el apoyo de las fuerzas de izquierda.

Difíciles equilibrios sobre todo en una situación caracterizada por la coexistencia de un gobierno civil con el poder militar, puesto que el poder material y los aparatos represivos de la dictadura están intactos. Sin duda, cuando llegue el momento de tener que tomar una posición con respecto a los derechos humanos muchos elementos como la política de alianzas y el perfil de la nueva sociedad democrática que emerge en Chile se tendrán que delinear.

El mismo carácter heterogéneo de la concertación seguramente tenderá a dividirse en torno a la forma de enfrentar las tres grandes tareas del gobierno de reconstrucción nacional: la democratización de las instituciones sociales y políticas, la política de los derechos humanos y el impulso del progreso económico y la modernización capitalista, manteniendo en términos generales el modelo económico anterior pero alcanzando la justicia social.

### Algunas conclusiones

El hecho —común a los casos comentados— de que los actuales procesos de transición a la democracia tengan como origen una negociación entre las cúpulas civiles y militares —es decir, en un momento en que las fuerzas armadas aún tienen capacidad de iniciativa, y esto a pesar de la mayor o menor presen-

cia de la sociedad civil en el proceso— imprime al periodo una inmensa dosis de fragilidad y vulnerabilidad.

El proceso de reorganización de la sociedad civil y la búsqueda por restablecer el papel de mediación de los partidos políticos entre la sociedad y el Estado aún no termina por definir sus perfiles, pues además de lo complejo que resulta en sí mismo el proceso de recuperación de cierta cultura política en un contexto en el cual las fuerzas políticas más conservadoras aún mantienen posiciones clave en la vida política, habría que mencionar el impacto de la crisis del sistema socialista y comunista en los países del Este en la elaboración de paradigmas de tipo socialista.

En términos generales se podría decir que los procesos de transición a la democracia han atravesado por una etapa caracterizada por la liberalización limitada —ampliación de ciertos espacios, derechos y libertades—, la cual genera las condiciones para iniciar un proceso de democratización —como transformación profunda de la herencia del régimen autoritario. En ambas etapas, la mayor o menor presencia de la sociedad civil ha imprimido ritmos y tiempos a los procesos de transición.

Los primeros recambios electorales en el marco del proceso del transición, más que señalar el fin del periodo de transición, como a veces se sostiene —reduciendo así el problema de la democracia a los procesos electorales— inician una fase de ese mismo proceso mucho más compleja y difícil, pues la etapa anterior, por más tutelada y controlada que haya sido, modifica la correlación de fuerzas, movilizándolo nuevos actores, exacerbando las contradicciones del modelo económico y político heredado, lo cual dio origen a lo que parece ser la recuperación de la capacidad protagónica de la izquierda, aunque aún es prematuro tratar de delinear tendencias a largo plazo.

Me parece también que el cuestionamiento del modelo económico neoliberal, como tal, no ha sido uno de los ejes del conflicto y las contradicciones en el proceso de transición, y en algunos casos hay acuerdo en mantenerlo en sus líneas básicas, como por ejemplo en Chile.

Lo que sí concita posiciones encontradas es el de los derechos humanos, lo cual habla de la importancia del problema, puesto que un juicio de tal naturaleza es en última instancia, el enjuiciamiento del gobierno militar en su conjunto.

El otro problema es la política militar de los nuevos gobiernos democráticos. Si el liderato civil anterior a estas dictaduras, incluyendo a la izquierda chilena que aglutinada alrededor de la Unidad Popular llegó a plantear un modelo alternativo de organización social y política, no tenía una política militar, los nuevos gobiernos civiles carecen también de ella.

El problema es que, como dice Alain Rouquié, "De tanto autonomizarse, las fuerzas armadas llegaron a autonomizarse (*sic*) en sus relaciones internacionales y ahora tienen relaciones directas con países y ejércitos y hacen reuniones que constituyen una especie de diplomacia paralela y que es subversiva totalmente",<sup>16</sup> y uno de los requisitos fundamentales para la democracia es que el gobierno civil subordine a las fuerzas armadas.

A veces los gobiernos civiles piensan que respetando y manteniendo la autonomía militar logran, a cambio, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil cuando el problema fundamental sigue siendo el que los civiles no tengan una doctrina militar, la que queda en manos de los militares, siendo que las definiciones de seguridad nacional deberían

de ser potestad del gobierno civil, democrático y constitucional.

De ahí que los cuerpos armados sigan reivindicando la doctrina de Seguridad Nacional y se sigan comportando como una fuerza paralela o como un Estado dentro del Estado, siendo un primer paso hacia la subversión del orden constitucional.

Y creo que éste es uno de los más grandes dilemas de las transiciones democráticas, pues se trata, como dice González Casanova, de construir un Estado antigolpe, de diseñar una estrategia de seguridad nacional e internacional latinoamericana en que las fuerzas políticas y democráticas se conviertan en vanguardia estratégica y táctica de un nuevo desarrollo económico y social de la nación y el Estado latinoamericano.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Alain Rouquié entrevistado por Samuel Blixen en "Juguemos a la guerra", *Brecha*, Montevideo, núm. 157, 18 de noviembre de 1988, p. 12.

<sup>17</sup> Pablo González Casanova, *Los militares y la política en América Latina*, México, Ed. Océano, 1988, p. 87.