

LAS FUERZAS ARMADAS Y TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

GUSTAVO CUEVAS FARREN*

INTRODUCCION

Analizar el comportamiento de las FF.AA. en los sistemas democráticos de América Latina, hace necesario profundizar en el rol que ellas han cumplido en los diversos procesos de transición. Determinar si él ha sido relevante, como es el caso de las transiciones institucionalizadas, o si únicamente han sido coprotagonistas de un proceso político que por la vía de la negociación ha conducido a la democracia, o bien si ellas han terminado siendo meros sujetos pasivos de un proceso de transición que les es ajeno, o simplemente han terminado siendo sustituidas por un ejército revolucionario que empezó siendo de facto.

Un estudio como el que planteamos conduce también a precisar, como se aprecia en las diferentes concepciones intelectuales, el rol de las FF.AA. en una sociedad democrática.

Así, por ejemplo, para Torcuato Di Tella, politólogo argentino, las FF.AA. son actores prescindentes del quehacer político, pero admite ciertamente que pueden llegar a tener un rol muy activo en ese esquema: "El hecho de que no intervengan directamente en la política no impide que influyan de otras maneras, ni que dadas ciertas circunstancias pasen a tener un rol más comprometido". Agrega que en los países de alto desarrollo democrático son actores institucionales realmente prescindentes, "pero la experiencia nos permite plantear la hipótesis de que si ellas por algún motivo se sienten amenazadas, reaccionarán volcándose a la arena política" (1).

Para otros, lo que se enfatiza es el rol de las FF.AA. como agentes de cambio. Al repasar los momentos autoritarios de América Latina se concluye que, más allá de los resultados últimos de sus gestiones de gobierno, las FF.AA. fueron efectivos agentes de cambio político. En algunos casos ese cambio se materializó en transformaciones institucionales. En otros el cambio se vio reflejado, más allá de la voluntad de la clase política misma, en la modificación del comportamiento de los actores al retornar al esquema democrático.

Al analizar el rol de las FF.AA. como agentes de cambio, Claude Heller, en la

*Abogado, Profesor Titular de la Universidad de Chile, Profesor en la Cátedra de Derecho Político y Director del Instituto de Ciencia Política de la misma Universidad.

(1) Di Tella, Torcuato: *Sociología de los Procesos Políticos*, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pág. 141.

introducción a un libro sobre la materia, comenta que “los estudiosos del militarismo han otorgado una gran importancia a la intervención de los militares en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, es importante recordar que estos últimos no forman un todo homogéneo. La militarización política se inserta dentro de un proceso sumamente complejo, en el que se conjugan numerosas variables, tales como el desarrollo de las FF.AA. como institución, su comportamiento social, las influencias ideológicas internas y externas que asimilan el marco político, la coyuntura internacional, etc. De allí el peligro de las generalizaciones y la necesidad de caracterizaciones a través de estudios particulares” (2).

Heller tiene razón cuando nos previene del riesgo de generalizar. Aquí en América Latina el rol fundacional de las FF.AA. ha sido diferente en el Perú de Velasco y en el Ecuador de Rodríguez Lara, por un lado, en que sustentaban un proyecto nacionalista-socialista de desarrollo, y en Chile y en Uruguay, de otra parte, en que se sustentó un proyecto de redefinir el rol del Estado y de reorientar las relaciones sociales en función de poner énfasis en el ámbito privado.

Para poder apreciar y concluir el rol de las FF.AA. en los procesos de transición en nuestro continente, nos proponemos —derivado de lo que hemos expuesto— hacer un estudio de casos: Brasil, Argentina, Uruguay.

Del estudio de estos casos, será posible extraer conclusiones que apunten a indicar semejanzas y diferencias, a mostrar relaciones entre fenómenos políticos y sociales y el comportamiento militar. En definitiva, nos posibilitará proponer al debate académico una serie de premisas que tienden a clarificar el rol militar en los procesos de transición.

I. LAS FF.AA. EN LA TRANSICION BRASILEÑA

En Brasil, las FF.AA. han jugado históricamente roles políticos destacados. Desde los tiempos de la república populista de Getulio Vargas, elementos provenientes de sus filas asumían opciones políticas —a veces contrapuestas— sin que ello fuese disfuncional a la disciplina y jerarquización de tales instituciones. Un examen de las elecciones presidenciales hasta 1960 muestra la manera cómo los militares participaban como candidatos, a veces sin ser elegidos. Todo ello, sin lugar a dudas, fue contribuyendo a un acercamiento de las FF.AA. al ámbito político propiamente tal.

Un autor sostiene que en la década del 50 e inicios de la del 60, la Escuela Superior de Guerra realizó frecuentes foros, seminarios y cursos en que participaban militares y tecnócratas civiles en que se discutía sobre diversos modelos de desarrollo. Además, estaba “el frecuente empleo de oficiales militares retirados en

(2) Heller, Claude: *El Ejército como Agente de Cambio Social*, Fondo de Cultura Económica, 1985, pág. 9.

empresas estatales y firmas industriales y comerciales, multinacionales y nacionales, lo que ofrecía otras oportunidades de colaboración” (3).

Fueron estas FF.AA. las que, luego del golpe de Estado de abril de 1964, asumen el poder de la nación y comienzan a llevar a cabo desde él un modelo fundacional de recomposición de la sociedad brasileña. La característica central de la participación de las FF.AA. en el poder en Brasil es que la titularidad del Ejecutivo fue siendo confiada a distintos generales, los que eran investidos como Presidente de la República luego de ser elegidos indirectamente de acuerdo a mecanismos institucionales preestablecidos. El modelo brasileño de gobierno militar es singular, dado que se compatibilizó con la existencia de un parlamento —de reducidas atribuciones— y con la existencia de un bipartidismo impuesto desde el poder.

En el caso brasileño fueron las propias FF.AA. las que, luego de establecer un modelo fundacional, se inclinaron hacia la apertura política, no sin antes haber sorteado una fuerte presión interna y externa por la democratización en la segunda mitad de la década del 60. Pero, al inicio de los 70, en la presidencia de Emilio Garrastazú Médici, la estabilidad del régimen militar estaba plenamente afianzada y disfrutaba de los éxitos de un modelo económico que se dio en llamar por esos años “el milagro brasileño”, donde la economía brasileña se expandía de acuerdo con tasas espectaculares (8,8% en 1970, 13,1% en 1971, 11,7% en 1972 y 14% en 1973).

Era el tiempo, pues, de garantizar más el sistema creado, posibilitando una vida política mayor que aquella que toleraba la institucionalidad vigente en ese entonces. A inicios de 1970 el presidente Garrastazú Médici hablaba al país diciendo: “Reitero que todo brasileño tiene derecho a hacer oposición al gobierno, considero indispensable para el buen funcionamiento del régimen la existencia de opositores. Por eso mismo no seré hostil a quienes disienten conmigo” (4).

Como respuesta al planteamiento de las FF.AA., hecho por el Presidente, la oposición política institucional se fortaleció. En efecto, hasta ese entonces, el Movimiento Democrático Brasileño —entidad opositora tolerada— no era demasiado representativa del conjunto opositor. Este se expresaba más por la vía extraparlamentaria e incluso por la opción guerrillera. En este tiempo, la última oposición había prácticamente desaparecido y la oposición política extraparlamentaria había dejado de lado el radicalismo de su discurso para asumir posiciones concordantes con un mayor realismo político.

Pero fue el gobierno de Ernesto Geisel, que se inicia en 1974, el que marca el comienzo de la transición brasileña. Transición que es institucionalizada, por

(3) Roett, Riordan: *Las Fuerzas Armadas Brasileñas y la Expansión del Poder Estatal*. En Heller (comp.), *op. cit.*, pág. 144.

(4) Velasco, Sebastiao: *De Castello a Figueiredo: Una visión histórica de la Apertura*. En Cheresky, Isidoro (comp.), “Crisis y Transformación de los Regímenes Autoritarios”, Eudeba, Buenos Aires, 1985, pág. 35.

cuanto el advenimiento del régimen democrático pleno fue programado y condicionado de acuerdo a las modalidades y plazos establecidos por el régimen militar.

Las elecciones parlamentarias de 1974 dieron un triunfo a la oposición por primera vez. El MDB subía de 7 a 16 senadores (en un Senado de 22 miembros) y de 87 a 160 diputados (en una Cámara de Diputados de 364 miembros). Si bien el gobierno no demostraba extraordinaria preocupación, tanto porque el Congreso no tenía demasiadas facultades, como porque mantenía una cómoda mayoría en la Cámara baja, lo acontecido fue un buen test para la insipiente transición brasileña.

El gobierno interpretó el resultado como algo favorable al sistema. Permitiría a la oposición confiar en él y consolidarse como tal en su interior y no en sus márgenes. Así lo entendió también la cúpula moderada del Movimiento Democrático Brasileño. En una revista de la época se comentaba: “La oposición rechaza el negativismo y se proclama confiada y con disposición constructiva. Es visible el deseo de entendimiento. La perplejidad cede su lugar a la confianza, sobre todo por la comprobación de que la victoria del MDB se produjo en acentuada convergencia con el gobierno” (5).

La apertura de Geisel encontró problemas al interior de las FF.AA. En efecto, un sector de derecha, que era contrario al proceso que se estaba iniciando, marcó momentos de tensión en el gobierno. Esto culmina con la destitución por parte del Presidente del comandante del II Ejército, lo que inicia un rápido proceso de desarticulación, por el gobierno y la cúpula militar, de la oposición al interior del Ejército.

En 1977 el gobierno de Geisel enfrentaba el problema de su sucesión, que ahora se daba en un clima de mayor liberalidad política, y el proceso de transición se aprontaba para entrar en una nueva y decisiva etapa. Dos candidatos militares se vislumbraban desde un comienzo para suceder al Presidente: el Ministro de Guerra, Silvio Frota, cercano a la línea dura —aunque leal al gobierno— y el Director del Servicio Nacional de Información, General João Baptista Figueiredo que, paradójicamente, representaba el polo liberal. En medio de los preliminares de la competencia presidencial (en el sector oficialista) el Presidente destituye a su Ministro de Guerra, hecho que lo deja fuera de la carrera política en definitiva y promulga una modificación al Acta Institucional N° 15, por la cual se ponía fin a la facultad presidencial de suspender derechos políticos, de clausurar el Parlamento, de remover a los jueces, a la vez que restablecía el Habeas Corpus.

El gobierno de Figueiredo acentúa el clima de apertura y la transición adquiere una dinámica que la convertirá en un proceso irreversible. En las elecciones de gobernadores de 1982 la oposición triunfa en 10 Estados, incluyendo a São Paulo y Río de Janeiro, con lo que la concentración del poder institucional quedó atenuada. De otro lado, la oposición advirtió la posibilidad real de ganar el poder desde dentro del sistema —y no ser una mera oposición mayoritaria, pero sin

(5) Revista “Visao” São Paulo, Brasil, 2 de diciembre de 1974.

acceso al poder—, con lo cual la institucionalidad se fue legitimando plenamente. La discusión sobre la conveniencia de elecciones directas para Presidente de la República fue algo coyuntural y limitado a un mecanismo puntual para nominar al Jefe del Estado, pero no comprometía al sistema mismo. Otro paso que se había dado era el fin del bipartidismo decretado, pudiendo los partidos políticos organizarse libremente. De paso, también se permitía el retorno a Brasil de todos los exiliados.

El período de Figueiredo fue difícil, pues debió recibir las consecuencias políticas de la apertura: mayor movilización social y política, un fortalecimiento del sindicalismo en cuanto actor político (allí emergerá la figura carismática de Luis Ignacio da Silva, Lula) y, fundamentalmente, el país comienza a vivir una crisis económica contrastante con los años del “milagro”.

El gobierno está comprometido con el proceso de transición. En la oposición primaban los sectores moderados y realistas. Las FF.AA., como actores, estaban por una salida política institucionalizada y esto, a la postre, resultaba ser capital para el proceso. El entonces senador del MDB Saturnino Braga lo reconocía explícitamente: “Un factor (de éxito de la transición) es la existencia de la acción de líderes militares importantes, con autoridad sobre los sectores más duros de las Fuerzas Armadas. Ellos tenían la intención de comandar el proceso de apertura, apoyados por el consenso en una apertura gradual que se iba formando en parte de las FF.AA. Líderes como Ernesto Geisel y João B. Figueiredo fueron escogidos presidentes para representar este movimiento que se desarrollaba dentro de las Fuerzas Armadas. Es importante reconocer el papel que estos liderazgos tuvieron” (6).

Las razones de fondo por las que el sector liberal de las FF.AA. terminó imponiéndose en el proceso de transición, las da el mismo Braga y son de orden geopolítico: “El proyecto militar de constituir a Brasil como una potencia emergente, como una nueva potencia del siglo XXI, y valorizar su papel internacional como nación ha sido importante en el proceso de apertura. La proyección internacional de Brasil requería que el país se presentara al escenario internacional como una nación civilizada también en términos políticos, no en términos puramente económicos” (7).

Lo que sí todos destacan —y es la nota característica del rol de las Fuerzas Armadas en la transición brasileña—, es que ellas concibieron y realizaron su proyecto de apertura sin diálogo ni con participación de los actores políticos. Estos se insertan en un esquema que les ha sido diseñado.

A juicio del politólogo Alexandre de Barros, en la aceleración del proceso de transición que se da en pleno gobierno de Figueiredo influye un factor externo: la guerra entre Argentina y Gran Bretaña. Los militares brasileños habrían tomado

(6) Braga, Saturnino: *La Oposición y la Apertura Política en Brasil*. En Varas, Augusto “Transición a la Democracia”. Editorial Ainavillo, 1984, pág. 95.

(7) *Ibidem*, pág. 98.

plena conciencia de la necesidad de un fortalecimiento profesional, para lo cual debían desligarse del quehacer político. Lo expresa así: “La guerra no constituyó un tema de la campaña electoral (de 1982), sin embargo, desde la perspectiva de los militares, la guerra se había convertido en parte de la cultura militar brasileña. En consecuencia, el hecho de que ésta hubiera tenido lugar estimuló a muchos oficiales, que en otras ocasiones se hubiesen opuesto a las elecciones libres, a aceptar la idea, ya que, en última instancia, éstas permitirían a los militares llevar a cabo (volver) sus tradicionales misiones externas, aparte de resguardar su imagen ante los ojos de sus connacionales” (8). Lo de misiones externas, obviamente está referido al rol profesional de defensa nacional.

El tema de los derechos humanos, que será vitalmente importante en la transición argentina, y en grado inferior pero no menos notorio en el caso uruguayo, en el caso brasileño tiene sus particularidades.

La clase política, oposición incluida, estimaba hacia 1982 y 1985, año en que se pone fin a la etapa de los gobiernos militares, que las violaciones a los derechos humanos no habían sido graves. Y que cuando acontecieron, el país vivía un período en que la oposición más radicalizada llevaba a cabo una lucha guerrillera que hubo que combatir. Al llevar adelante el proceso de apertura política el gobierno militar, se produjo un acuerdo tácito con la oposición, al decir de De Barros en “que ningún oficial sería castigado en razón de las acciones realizadas durante la época de la represión en la medida en que el gobierno lo condonara” (9). La destitución del comandante del II Ejército con asiento en São Paulo, a que se ha aludido más arriba, por persistir en métodos violatorios de derechos humanos cuando el gobierno ya había cambiado de política, dio credibilidad a los gobernantes y con ello el tema de los derechos humanos se dio políticamente por cerrado. Nadie estuvo por poner en peligro el avance hacia la democracia argumentando proposiciones que implicasen revanchismo.

Alain Rouquié en “El Estado Militar en América Latina”, refiriéndose a lo anterior, indica que ello constituye el precio de un proceso de liberalización, aun cuando agrega críticamente: “Los compromisos de aceptación de la *ley del silencio* impuesta por los militares, deben permitirles a las fuerzas partidistas y a la democracia ganar terreno. Evitar el enfrentamiento directo, disipar toda inquietud personal o corporativa de parte de los oficiales más comprometidos con la represión, puede, por extraño que parezca, facilitar el tránsito gradual hacia un Estado de derecho y al sistema representativo”. Más adelante concluye sentenciosamente: “Es el eterno dilema de los hábiles y los puros, de la acomodación y de la intransigencia” (10). En definitiva, esto marca la diferencia entre una transición institucionalizada en que son las FF.AA. las que conducen el proceso democratizador, y las transiciones de ruptura o negociadas en términos de derrota, como el caso

(8) Barros, Alexandre: *El Retorno a los Cuarteles: ¿Una opción para los Militares Brasileños?* En varios autores “Los Militares: ¿El retorno a los Cuarteles?”, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pág. 76.

(9) *Ibidem*, pág. 79.

(10) Rouquié, Alain: *El Estado Militar Latinoamericano*. Emecé Editores, 1984, pág. 415.

argentino, en donde la rendición de cuentas figura obligatoriamente en la agenda del debate político.

II. LAS FF.AA. EN LA TRANSICION ARGENTINA

La transición argentina estuvo marcada por el desenlace de la guerra de las Malvinas. El Proceso de Reorganización Nacional —así se denominaba el proyecto fundacional de los militares argentinos— era encabezado por el general Leopoldo Galtieri, quien estaba por reafirmar la vigencia de dicho proyecto, luego que se estimara estaba siendo desdibujado por el breve paso del general Roberto Viola por la presidencia de la Nación.

El general Galtieri había asumido la presidencia en medio de una crisis política. La oposición al gobierno militar se había aglutinado en la Multipartidaria, desde donde se criticaba tanto la conducción económica, así como se reclamaba una vuelta a la democracia. La propia Iglesia Católica, que había sido un actor silencioso en todo el período, había emitido poco antes un documento titulado "Iglesia y Comunidad Nacional" donde se criticaba la violación de los derechos humanos. Galtieri decidió enfrentar este cuadro de dos maneras: insistir en el proyecto fundacional del régimen militar, más allá del clima de apertura que se había posibilitado con Viola, y buscar una legitimación política y social para sus afanes, descolocando a los actores políticos. En este segundo nivel hay que insertar la decisión de invadir las Malvinas, argumentando la reivindicación de derechos.

Una interpretación de la decisión de invadir a las Malvinas apunta a que "la recuperación exitosa de las Malvinas, con el desarrollo de una corriente nacionalista que se vinculara directamente a los militares, reconociéndolos como dirección de la Nación, y que abarcara a amplios sectores del movimiento de masas, se presentaba como una manera de dar un giro completo y espectacular a la historia política del país" (11).

El apoyo popular que ciertamente tuvo Galtieri en su aventura, así como la adhesión de prácticamente todos los partidos políticos, le hubieran convertido en una especie de nuevo Perón —en una Argentina siempre ansiosa de caudillos—, con la consiguiente reordenación del esquema político.

La sociedad argentina en los días iniciales de la guerra aparecía unida tras el gobierno. Galtieri se jugó el doble o nada en la aventura, por cuanto un fracaso —como el que efectivamente ocurrió— implicaba sumir al país en una crisis más profunda, y dentro de ella a las propias Fuerzas Armadas.

La derrota militar de las Malvinas fue recibida con estupor por la sociedad argentina. Los militares dejaron de presentar un frente unido, aflorando divisiones que se habían mantenido larvadas. Lo que se derrumbaba no era sino el soporte

(11) Dabat, Alexandre y Lorenzano, Luis: *Conflicto Malvinense y Crisis Nacional*, Editorial Teoría y Política, México, 1982, pág. 128.

espiritual en que todo un país había venido creyendo: el sueño de una “Argentina Potencia”, que Perón había estimulado como el que más.

Un autor nos dice que el paradigma de la “Argentina Potencia” inspiraba políticas del más diverso signo: “Desde la liberación del territorio de manos indígenas —campañas de Roca— hasta las pretensiones autonomistas de tercera posición del proyecto iniciado en 1943, que desembocó en el peronismo. La última década es un ejemplo palpable: la ‘Argentina Potencia’ figuró como proyecto de retorno del peronismo en 1973... Más aún, ese ‘hilo invisible’ aparece en el golpe de 1976, bajo el sentimiento de que Argentina *había perdido el tren*. Los dos proyectos de país, también en la década del 70, en el 73 y en el 76, convocaron en el fondo a la misma tarea, la recuperación de terrenos perdidos, la reubicación de Argentina en una posición de privilegio” (12).

Era eso lo que de pronto se veía venir estrepitosamente abajo.

La reacción militar, aparte de la división que se terminó produciendo, partió por remover de la presidencia al general Galtieri y emitir un comunicado el 23 de junio de 1982 —antes que la Junta Militar se dividiera— donde se habla del traspaso del poder: “Esta etapa del Proceso de Reorganización Nacional deberá indefectiblemente concluir con la institucionalización del país en los primeros meses de 1984”. Más adelante señaló que la transición sería negociada: “El Poder Ejecutivo Nacional acordará prioritariamente con los sectores representativos del quehacer nacional los aspectos esenciales de un plan político, económico y social para transitar esta etapa del PRN” (13).

Las dificultades empezaron a la hora de designar a la persona que conduciría el período de transición. El Ejército era partidario de que fuese uno de sus filas. La Armada y la Fuerza Aérea, que fuese un civil.

Al día siguiente, la Armada expresa públicamente su desacuerdo con el Ejército: “Esta diferencia de criterios (en la Junta Militar) ha demorado una decisión que se aprecia impostergable, a fin de no dañar irreparablemente la estructura y el futuro de la nación. Consciente de esta situación, la Armada ha resuelto, a partir de la fecha, cesar su participación en la conducción del Proceso de Reorganización Nacional. La Armada seguirá ejerciendo todos los derechos y responsabilidades que le competen en el orden específico... Hasta tanto no asuma el poder, el gobierno constitucional, en el año 1984, la conducción de la Armada será responsabilidad exclusiva de la institución” (14).

La declaración era de extraordinaria gravedad y llamada a tener repercusión en el proceso de transición. En primer lugar, implicaba la división de la Junta Militar y, por ende, del gobierno. En segundo lugar, impedía mostrar un frente cohesionado para poder negociar con los partidos políticos: el gobierno quedaba

(12) Esteso, Roberto y Spagnolo, Alberto: *La Malvinización de la Política*. En Varios Autores “La Década Trágica. Ocho Ensayos sobre la Crisis Argentina, 1973-1983”, Editorial Tierra del Fuego, 1984, pág. 111.

(13) Vervitsky, Horacio: *Medio Siglo de Proclamas Militares*, Editora 12, Buenos Aires, 1987, pág. 157.

(14) *Ibidem*, pág. 159.

debilitado en grado sumo, lo que se evidenciará en el poco interés que los partidos tuvieron en negociar con un poder en declinación. En tercer lugar, la Armada se declaraba autónoma del gobierno de transición, hecho que después fue superado, pero que en la declaración y mientras se mantuvo, significaba notificar que el gobierno no tenía potestad sobre la Armada. Esta sólo se reinsertaría en el esquema de obediencia al poder cuando éste fuese constitucional.

El mismo día 23, la Fuerza Aérea, por su parte, declara: "Al no aceptarse esta propuesta (Presidente civil), ni otras alternativas como mecanismo de consulta a la opinión pública, y agotadas todas las gestiones de conciliación, la Fuerza Aérea dispone desligarse a partir de la fecha de la conducción política del Proceso de Reorganización Nacional" (15). Con todo, su posición era menos drástica que la de la Armada, por cuanto su Comandante en Jefe permanecía en la Junta Militar para el solo efecto de tratar temas referidos a la defensa nacional.

Las discrepancias y, por ende, los contornos de la crisis, no se limitaban a la cuestión de quién encabezaría la transición, sino que comprendían aspectos militares. Un sector nacionalista de las FF. AA. acusaba a Galtieri y a su equipo de tener conductas vacilantes, así como señalaban una mala conducción diplomática de la guerra. Otros sectores, liberales, donde se ubicaba el ex presidente Viola, criticaban el hecho de la invasión misma por su inoportunidad.

Producida esta situación, el Ejército nombró como Presidente de la República para el período de transición al general Reinaldo Bignone.

Si bien Bignone asume en julio de 1982, sólo el 1 de marzo de 1983 se establece un cronograma electoral. El gobierno pretende establecer una negociación con los partidos políticos sobre temas como "lucha contra el terrorismo", "desaparecidos", "conflicto de las Malvinas" y "presencia constitucional de las FF.AA. en el próximo gobierno constitucional".

La oposición responde a la oferta de negociación con movilizaciones sociales, que importan una clara negativa a dialogar. El gobierno militar —estando en su punto más débil— debe limitarse a concretar la convocatoria electoral sin ningún tipo de condiciones.

A la par de lo anterior, las FF.AA. adoptan medidas de orden interno, como es la reestructuración de sus mandos, donde son alejados aquellos que tuvieron una mayor participación en la guerra. En las tres ramas hubo cambios cupulares, lo que permitió después reconstituir la Junta Militar.

El 28 de abril de 1983 las FF.AA., en su conjunto, emiten un pronunciamiento público, más bien conocido como "Documento Final". En él se refieren directamente a la "guerra sucia", considerando que las acciones militares fueron actos de servicio, dejando para el juicio de la historia "la existencia o no de métodos injustos o muertes de inocentes". El 22 de septiembre del mismo año, ya en plena campaña

(15) *Ibidem*, pág. 160.

electoral, el gobierno promulga una ley de amnistía, mediante la cual se exime de responsabilidad penal a los miembros de las FF. AA. que actuaron bajo el encuadramiento institucional.

Alejandro Dabat interpreta este acto del gobierno de transición como destinado más al interior de las FF. AA. que a producir, realmente, efectos jurídicos y políticos, pues se sabía que los futuros gobernantes desconocerían esta legislación. El candidato Raúl Alfonsín había sido claro en decirlo anticipadamente: "Con estos actos más que buscar una efectiva protección legal contra sus miembros, pues la oposición unánime de los principales partidos no les augura continuidad jurídica en el gobierno civil, se busca preservar la cohesión ideológica y moral del conjunto de la casta militar y advertir claramente a la sociedad civil y a los partidos sobre su disposición política" (16).

Paralelamente a ello, el gobierno de Bignone asume un papel tercermundista —en parte derivado de la guerra de las Malvinas— que lo hacía cercano formalmente con las posturas de varios de sus opositores políticos. Argentina en ese período participa en la reunión de Países No Alineados, en la India en mayo del 83, y en junio del mismo año el presidente Bignone asiste como único invitado de honor a la reunión de la UNCTAD realizada en Belgrado. Pero esto no fue suficiente como para "tentar" a los políticos a cambiar su percepción del gobierno militar y por esa vía aceptar sus ofertas de negociación. Era demasiado tarde y los efectos tanto de la derrota de las Malvinas, como de la división de los uniformados en junio de 1982, resultaban ser irreversibles.

Si por el lado del gobierno y de las FF. AA. acontecía lo que hemos descrito, por el lado de los partidos políticos el tema militar y las responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos y por las Malvinas, era parte importante de la agenda de discusión pública.

Al candidato justicialista, Italo Luder, se le acusaba de mantener un pacto secreto con los militares, uno de cuyos puntos centrales era la mantención de la ley de amnistía. Esto —cierto o no— le mermó considerablemente sus posibilidades electorales. Entre tanto, el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, centró su campaña en el tema de los derechos humanos y al asumir el mando cumplió la promesa electoral de derogar la ley de amnistía del gobierno de Bignone, a la vez que anunciaba que iniciaría juicios en contra de las cúpulas militares comprometidas con dichas violaciones.

Los juicios se realizaron y llevaron al encarcelamiento y posterior condena judicial a ocho oficiales superiores de las FF. AA., entre ellos a los ex Presidentes de la República, Rafael Videla y Roberto Viola. En su momento, estos juicios causaron conmoción no sólo en Argentina sino en toda América Latina. Pero, como lo apunta Alfred Stepan: "En vista de una crecientemente peligrosa oposición militar en diciembre de 1986, el propio Alfonsín urgió exitosamente al Parlamento

(16) Dabat, Alejandro: *El derrumbe de la dictadura*. En Varios Autores "La Década Trágica...", *op. cit.*, pág. 145.

para que aprobase una ley que puso un tiempo límite para la iniciación de nuevos procedimientos” (17). Fue la llamada “Ley de Punto Final” que provocó airadas reacciones en contrario de parte de los sectores de izquierda.

Alfonsín tendrá después varios desencuentros con los militares y durante su gestión se llevarán a cabo varios intentos de subversión. Al asumir el poder anticipadamente el 10 de diciembre de 1983, los militares argentinos se encontraban política y moralmente derrotados. El gobierno pudo formar una comisión especial que investigara las violaciones de derechos humanos, más adelante —como se ha dicho— enjuiciar a las cúpulas militares y encarcelarlas, pero al fin tuvo que encontrarse con un hecho que no podía eludir: las relaciones cívico-militares como punto central de la estabilidad democrática.

Simón Lázara describe bien el problema anterior: “Parece obvio apuntar que quienes creyeron posible que el mero funcionamiento institucional del modelo democrático podría resolver con automaticidad estas complicadas cuestiones, pecaron de ingenuos. Porque, si bien el sistema alcanzó rápidamente un grado de racionalidad política notable en la solución de ciertos conflictos y, esencialmente, en la toma de decisiones, también expuso un fuerte contenido de tensión en las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, como reflejo de una multiplicidad de problemas sin definición” (18).

Los militares al intervenir en la política argentina en 1966 y en 1973, interrumpiendo procesos democráticos, lo hacen invocando la necesidad de superar una grave crisis para la cual se ofrecen como agentes de solución. Es cierto que en la primera y en la segunda experiencia no logran establecer sus propósitos fundacionales: ni la sociedad corporativa con la que soñó Onganía, ni la república moderna que se desprendía del Proceso de Reorganización Nacional. Pero, a su turno, debemos apuntar que tampoco la democracia —que ha seguido a esas experiencias autoritarias— ha sido feliz en sus resultados. Ciertamente el tercer peronismo, 1973-1976, provocó una nueva crisis, y pocos discuten que con Alfonsín, a partir del promedio de su período, Argentina entró en una crisis que cada día se agravó más.

Una conclusión final de este capítulo. En Argentina la transición, a pesar de que se da a partir de una derrota militar, no es obra de los partidos políticos. En efecto, su capacidad movilizadora —tomando como base a la multipartidaria— no es plena. Distan mucho de contar con la convocatoria de los inicios de los 70. Entonces, el proceso argentino muestra la paradoja de que la transición es impulsada por los militares, deseosos de retirarse del poder. Y ante la falta de negociación serán ellos mismos los que dirigirán el período.

Liliana de Riz describe bien este rasgo: “Son los militares los que dirigen la

(17) Stepan, Alfred: *Repensando a los Militares en Política*. Editorial Planeta. Buenos Aires. 1988, pág. 92.

(18) Lázara, Simón: *Poder Militar: origen, apogeo y transición*. Editorial Legasa. Buenos Aires. 1988, pág. 307.

transición y la entrega de los poderes; no fue una continuada movilización popular la que les obligó a esa lenta y peligrosa claudicación de su fuerza, sino sus propias derrotas en el campo político y en el militar. La transición aparece como un proceso no gestado en la sociedad civil y en sus organizaciones políticas, sino como una decisión de los militares que optan por abandonar el poder que por sus propios errores no podían conservar” (19).

Lo que sí hay que destacar, por cuanto es otra peculiaridad del proceso argentino y, en definitiva, es lo que le impide llevar a cabo una transición institucionalizada, es que las FF.AA. que dirigen ese proceso están derrotadas en lo militar, divididas en lo interno y deslegitimadas en el plano social.

III. LAS FF.AA. EN LA TRANSICION URUGUAYA

En Uruguay los militares impulsaron un proyecto fundacional que fue gestándose y elaborándose desde la presidencia de Bordaberry —en su período de facto— y que culminó con la redacción de un proyecto constitucional en la presidencia de Aparicio Méndez. Ambos presidentes eran civiles y este es un rasgo del régimen militar uruguayo, en que —salvo en el período de transición propiamente tal— las FF.AA. no ejercen la titularidad del Poder Ejecutivo.

Con Bordaberry había quedado en claro que el régimen militar no era un mero paréntesis de administración. En un discurso suyo, pronunciado en 1974, decía: “El proceso es irreversible y constituye una verdadera revolución. No permitiremos que este proceso se someta en un contexto que falsifique la voluntad popular y que tendrá por jueces a nuestros enemigos. Estamos en los tiempos de la Nación, no en los tiempos de los partidos políticos” (20).

La lucha antisubversiva que había justificado el autogolpe de Bordaberry estaba en esa fecha prácticamente terminada. Sin embargo, se decía por el gobierno que si bien los aparatos militares de la subversión habían sido desmantelados, sus aparatos ideológicos se mantenían activos en el exterior.

El presidente Bordaberry en una entrevista concedida a fines de 1974, planteaba que, concluida la fase reactiva del régimen, debía apuntarse a la etapa fundacional. Para ella, pensaba en un proyecto de reorganización institucional que condujese al Estado Militar, tesis en que el poder residiera de manera permanente en las FF.AA. quienes designaran a la persona que ocuparía la jefatura de Estado. “Las FF.AA. cumplen actualmente una doble función: ante la carencia de todos los elementos que tradicionalmente sostiene el Estado, ellas aparecen como su último

(19) De Riz, Liliana: *Argentina: Ni Democracia Estable, Ni Régimen Militar*. En Oszlak, Oscar (comp.) “Proceso, Crisis y Transición democrática”, tomo II, Centro Editor de América Latina, 1984, pág. 22.

(20) Lerin, François y Torres, Cristina: *Historia Política de la Dictadura Uruguaya 1973-1980*. Ediciones del Nuevo Mundo, Montevideo, 1987, pág. 35.

soporte y esta tarea no les ha sido confiada por el Presidente sino por la Historia” (21).

Esta postura de Bordaberry le fue negativa en dos sentidos: las FF.AA. no estuvieron de acuerdo en ella y prefirieron elaborar un proyecto fundacional que refundara un sistema político democrático pero renovado, y de otro lado, el Presidente quedó aislado, por cuanto las FF.AA. por medio de la Junta de Comandantes en Jefe pasó a tener un poder más gravitante, dado que él mismo se los había conferido. Así, en junio de 1976 una crisis entre Bordaberry y las FF.AA. terminó con la destitución del primero.

El comunicado de la destitución de Bordaberry si bien está lejos de insertarse en nuestra etapa de análisis, que es la transición, revela las razones que se tuvieron para adoptar la medida, y que son las mismas que definirán tiempo después la conducta de las FF.AA. uruguayas en la transición negociada. De allí que nos parezca interesante transcribir sus puntos centrales, resumidos por François Lerin en su obra sobre el proceso uruguayo:

1. “El Presidente no acepta el funcionamiento futuro de los partidos tradicionales, mientras que las FF.AA. no quieren participar de la responsabilidad histórica de suprimirlos”.
2. “El Presidente rehusaba afirmar la voluntad popular a través del voto, mientras que las FF.AA. consideraban que la soberanía reside en la Nación y que una de las formas, entre otras, de expresar esa soberanía es el voto popular”.
3. “El Presidente intentaba responsabilizar a los partidos políticos de la degradación moral y material de la Nación, mientras que las FF.AA. consideraban que no debía atribuirse al sistema los errores y desviaciones personales” (22).

Esto era tanto la justificación de la deposición de un Presidente de facto, como el anuncio muy claro que las FF.AA. querían transitar a la democracia. Por eso es que cuando pierden el plebiscito constitucional en 1980 no resulta extraño que se apronten a un período de negociación para entregar el poder.

En noviembre de 1980 se plebiscitó el Proyecto de Constitución. En él tenían participación decisiva las Fuerzas Armadas a través de la Comisión de Asuntos Políticos de las FF.AA. (COMASPO). Esta, con la asesoría de civiles, elabora las pautas del proyecto y el 21 de marzo lo entrega a la Junta de Comandantes en Jefe, quienes, luego de dar su aprobación, la presentaron ante el presidente Aparicio Méndez. Este las envía al Consejo de Estado para la redacción final. El texto definitivo fue aprobado por este organismo el 27 de octubre.

A fines de noviembre el resultado plebiscitario arrojaba 707.118 votos por la aprobación del proyecto y 945.176 por su rechazo. Porcentualmente la oposición se imponía por un 57,2% contra un 42,7% del oficialismo.

(21) Revista “Veja”, Río de Janeiro, Brasil, 30 diciembre 1974.

(22) Lerin, François y Torres, Cristina: *Op. cit.*, pág. 60.

Lerin, citado varias veces en este capítulo, comentará sobre los efectos: "No solamente no se obtenía la legitimación deseada para el modelo social y económico adoptado, sino que tampoco se restablecían mecanismos de reproducción del mismo. Siguieron detentando el poder, pero la correlación de fuerzas cambió; los partidos no serían consultados para la elección del candidato a Presidente, pero habían ganado una batalla al demostrar que sin ellos no había legitimación" (23).

Los militares provocaron el cambio de Presidente, asumiendo la titularidad del Ejecutivo el general retirado Gregorio Alvarez. Su gobierno sería esencialmente de transición y su objetivo básico fue convenir con los partidos políticos las modalidades y los plazos del traspaso del poder desde un esquema autoritario a uno democrático.

Había llegado la hora de los partidos y la COMASPO comenzó a discutir los pasos a seguir. Lo primero que se acordó fue el convocar a elecciones internas en los partidos políticos, a fin de que las FF.AA. tuvieran interlocutores representativos. También interesaba discutir un estatuto de partidos políticos.

Que era la hora de los partidos lo prueba el hecho de que algunos militares como el coronel Néstor Bolentini, consejero de Estado, se mostró partidario de crear un partido que representara al proceso político militar y que levantara para 1984 —año en que se pensaba convocar a elecciones— la candidatura del general Alvarez. La iniciativa no encontraría eco en las FF.AA.

En el año 1982, en pleno gobierno militar de transición, se vivió un tiempo electoral. En los partidos políticos cada corriente se preparó para ganar la elección interna. Las elecciones se efectuaron en noviembre de ese año. La oposición triunfó por amplísimo margen, siendo derrotadas las listas coloradas y blancas que mostraban cercanía con el gobierno.

Gerardo Caetano comentará sobre los efectos de este resultado electoral, que el rumbo de la transición se volvía más complejo para las FF.AA.: "Con la elección interna se había transformado a la oposición política en un interlocutor privilegiado, legítimo y por ello tal vez único. Los años siguientes serían de conflicto y de negociación, enmarcados en la contradicción básica que surgía de las elecciones internas: los partidos con representación, pero sin el gobierno y el gobierno, sin representación" (24).

En 1983 las Fuerzas Armadas se dispusieron a dialogar. Los partidos políticos tenían autoridades representativas. El 13 de mayo en el Parque Hotel se dio inicio al diálogo político-militar. La postura del gobierno fue la de convenir una nueva Constitución. Los partidos rechazaron tal predicamento, argumentando que el resultado plebiscitario de 1980 inhabilitaba al gobierno para volver a plantear el tema. Las conversaciones se rompieron y los partidos, con el apoyo de los

(23) *Ibidem*, pág. 130.

(24) Caetano, Gerardo y Rilla, José: *Breve Historia de la Dictadura*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1987, pág. 90.

sindicalistas, iniciaron una sostenida movilización social mediante jornadas de protestas, similares a las que por ese entonces también conocía Chile.

En noviembre el gobierno pone fin a la proscripción de numerosas personalidades políticas, muchas de ellas de izquierda, como una evidencia de acercamiento hacia los partidos. En marzo de 1984 era puesto en libertad el líder del Frente Amplio, general (r) Liber Seregni. Este se reinserta en la escena política con un discurso moderado y conciliador.

En 1984 se produce también otro hecho decisivo en la transición uruguaya: el general Hugo Medina asume la Comandancia en Jefe del Ejército. Era considerado como perteneciente al sector duro de los militares, pero sus acciones en el período de transición lo ubicaron definitivamente en el sector liberal o aperturista, al punto que en el gobierno del presidente Sanguinetti permaneció como Ministro de Defensa. El 6 de julio se reiniciaron las conversaciones con los partidos políticos. Lo primero que se trató y se convino fue crear un clima de distensión política. El Frente Amplio fue considerado por los militares como un nuevo participante en el diálogo político, con lo cual los sectores más intransigentes respecto del régimen, que eran ubicables en el sector del Partido Nacional que lideraba Wilson Ferreira, quedaban aislados.

El 25 de agosto se llegó a acuerdo en torno a la fecha de la elección, las modalidades de ésta, la amnistía a los miembros de las FF.AA. por participación en hechos derivados de la lucha antisubversiva, la que sería dictada por el futuro gobierno. El acuerdo que es el punto culminante de la transición negociada uruguaya se conoce con el nombre de Pacto del Club Naval.

En el punto relativo a la amnistía el general Hugo Medina, hablando sobre los efectos del Pacto, decía: "Las FF.AA. no van a aceptar manoseos ni cosas que se parezcan. Están dispuestas a aceptar justicia sobre alguno de sus integrantes que se haya manifestado como deshonesto que haya actuado por cuenta propia. Pero los que han actuado en cumplimiento de órdenes y consignas de sus superiores, éstos van a merecer nuestro más amplio respaldo" (25).

Cuando en pleno gobierno de Sanguinetti los partidos de oposición a dicha presidencia quisieron impedir la ley de amnistía y se encontraron con las FF.AA. dispuestas a no acatar las citaciones judiciales, se evidenció que las palabras de Medina no eran sólo un formulismo.

Uno de los factores que contribuyen decisivamente, en el caso uruguayo, a dar estabilidad al proceso de negociaciones, es la participación de las FF.AA. como cuerpo. Ellas siempre dijeron que se iba hacia la democracia y lo probaron al deponer a Bordaberry. También al establecer un cronograma para el traspaso del poder, el que no fue alterado. Al decir de Martorelli, un rasgo de la participación de las FF.AA. de Uruguay en el proceso político es que "renunciaron expresamente a liderazgos personales, quedándose solamente en la organización burocrática profe-

(25) Lerin, François y Torres, Cristina: *Op. cit.*, pág. 123.

sional” (26), lo que le dio coherencia y cohesión institucional, por un lado, y la flexibilidad necesaria para negociar, por otro.

En el Pacto del Club Naval, ya con miras al período democrático, las Fuerzas Armadas lograron tres aspectos que les eran favorables. El primero de ellos dice relación con la mantención del Consejo Nacional de Seguridad, como órgano asesor y consultivo del Presidente de la República. Forman parte de él, los Comandantes en Jefe de las FF. AA. El segundo dice relación con la designación de los Altos Mandos, donde, siguiendo la tradición, es el Presidente de la República quien los nombra, con la aprobación del Senado. Pero el nombramiento sólo puede recaer entre los oficiales que conforman una lista de proposición que la respectiva arma elabora para ser elevada al nivel presidencial. En tercer lugar se estableció una diferenciación entre lo judicial militar y lo judicial civil. Los tribunales militares conocerán de los delitos militares. Los civiles sólo caen en el ámbito castrense en el caso de que haya sido declarado estado de insurrección y respecto de delitos que digan relación con aquéllo.

El Pacto del Club Naval, en cuanto contenía disposiciones que modificaban la juridicidad, dio lugar al Acto Constitucional N° 19. Sus efectos tendrían una duración autónoma de un año a contar del inicio del período presidencial democrático, y sus disposiciones podían ser modificadas por el Parlamento, siendo después sometidas a plebiscito. La verdad de lo que ocurrió fue que las disposiciones del Acto Constitucional fueron cumplidas en cuanto a la designación de los altos mandos. No hubo necesidad de establecer estado de insurrección y el presidente Sanguinetti nunca convocó al Consejo Nacional de Seguridad. Al no institucionalizarse en definitiva, este organismo dejó de existir. El Acto Constitucional N° 19 dejó de tener vigencia el 1 de marzo de 1986.

La cuestión de la amnistía fue más delicada. Enviado el Mensaje por el Ejecutivo, encontró resistencia en el Parlamento, pero fue finalmente aprobada. Promulgada la ley de amnistía, grupos ciudadanos haciendo uso de un derecho constitucional, reunieron las firmas necesarias para convocar a un plebiscito donde el electorado se pronunciaba sobre la vigencia o nulidad de la ley. Se juntaron las firmas suficientes y el plebiscito se realizó, triunfando, en 1988, por amplio margen, la postura de mantener a firme la legislación dictada.

Juan Rial, al comentar la incidencia de las FF. AA. en la transición uruguaya, dice: “La transición tuvo el carácter de salida otorgada por las FF. AA., asumiendo la forma de ruptura pactada. El acuerdo de salida del gobierno se hizo con miembros de la comunidad política, con representantes del Partido Colorado y del Frente Amplio. En lo fundamental, el acuerdo, llamado del ‘Club Naval’, impuso garantías importantes para la corporación armada, de modo de mantener fuertes niveles de autonomía dentro del aparato estatal” (27).

(26) Martorelli, Horacio: *Transición a la Democracia*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984, pág. 56.

(27) Rial, Juan: *Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados-Políticos garantes de la Democracia?* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986, pág. 42.

Las FF.AA. se jugaron por ir a la democracia antes y después del plebiscito de 1980. Germán Rama lo admite sin reservas en su libro: “Las Fuerzas Armadas eran permeables a la cultura democrática precedente, por lo que la posición oficial no aceptó un discurso autoritario (permanente) y continuista. Los importantes conflictos internos del poder en cuanto a orientaciones políticas pudieron minimizarse en la medida en que se mantuvo el objetivo inicial de purificar y restituir la democracia de acuerdo a un cronograma que suponía la institucionalización de los partidos y la representación electoral” (28).

Más allá de los comentarios que el acuerdo FF.AA. - partidos políticos merezca a los autores que tratan el tema, se puede afirmar que el caso uruguayo presenta el modelo de una transición negociada exitosa. Ambas partes se sintieron en igualdad de condiciones y con igual grado de legitimidad para negociar, convenir y hacer cumplir después lo pactado. Esto es algo radicalmente diferente respecto de la transición negociada argentina, donde la negociación, como se ha visto, fue meramente nominal, debido a que una de las partes —las FF.AA.— no contaban con la legitimidad política a su favor.

(28) Rama, Germán: *La Democracia en Uruguay*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, pág. 202.