



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Carrera de Licenciatura en Ciencia Política**

**Autoritarismo y Democracia en Brasil. 1960–1990.
Un estudio de caso.**

Nº 222

Alina M. Rodríguez

Tutor: Hugo Pomposo

**Departamento de Investigación
Septiembre 2006**

Índice

Agradecimientos.	5
Introducción.	5
Sección I	
Capítulo I. Consideraciones Teóricas I.	8
- Acerca de los orígenes de la expresión golpe de Estado.	
- Niveles de intervención militar en política	
- Papel político de los militares	
- Causas de la intervención militar en política	
- El nuevo profesionalismo militar. Hacia el rol de conductores del sistema político	
- Regímenes civiles-militares	
- Breve referencia al fenómeno populista	
Capítulo II. El sistema político brasileño desde 1945.	16
- Las elecciones y la nueva constitución	
- El regreso de Getúlio	
- Del nacionalismo al desarrollismo	
Capítulo III: Joao Goulart, el populismo y la actitud militar.	22
- La mirada castrense antes de la asunción	
- El populismo de Goulart	
- Del populismo al golpe. La actitud militar	
- Una mirada desde el Norte	
Capítulo IV: Los Generales en la Presidencia.	29
- La Doctrina de la Seguridad Nacional	
- Algunas características y objetivos de la Revolución	
- La primera década autoritaria	
Sección II:	
Capítulo V: Consideraciones Teóricas II.	39
- Acerca de los orígenes de los estudios sobre democratización	
- Sobre el concepto de transición	
- Liberalización política	
- Dinámica del proceso	
- Democratización	
- Dinámica del proceso	
- Instauración y Consolidación	
- Las prerrogativas militares en el nuevo régimen democrático	
Capítulo VI: La Transición Democrática.	52
- La apertura política. El proyecto gradualista Geisel-Figueiredo	
- Tancredo Neves y la cristalización de la transición	
Capítulo VII: La Nueva República.	62
- Gobierno de José Sarney: gestación de un nuevo régimen con Fuerzas Armadas que mantienen un viejo papel	
- El fin de la transición y consolidación de la democracia	
Conclusiones.	71
Apéndice.	78
Bibliografía.	88

Agradecimientos

A Hugo... Por *adoptarme*. Por creer en mí. Por animarme.
A Néstor, Santiago y Mercedes por el cariño, el humor y el apoyo constante.

A *mamá*, por esperarme.
A *papá*, porque que *no se la esperaba*.
A Emiliano, por *salvarme las papas*.
A Paloma, por extrañarme.
A mis abuelos. A Rosa y Susy. A Gilda y Luisa. Gracias por estar.

A «la Negra-Negra», porque esta tesina de algún modo también le pertenece.
A Leandro, por tanta poesía.
A mis amigos, a los que están cerca y a los no, por la fuerza que siempre me dieron...
Chani, Fernanda, Ivana, Lorena, Luz, Rocío, Romina, Silvio, Yaco y Yesi... Gracias!!!
A Gustavo, por *regalarme* el tiempo que necesitaba para concluir este trabajo.

A Mauro, *mi amor*, por soportarme.

Introducción

El presente trabajo surge como una inquietud personal y es la resultante de una serie de estudios preliminares realizados durante el transcurso de mis años de estudio. Seducida por el dinamismo y capacidad explicativa de los análisis políticos de autores como Guillermo O'Donnell o Leonardo Morlino -entre otros-, comencé a interesarme en los procesos de cambio político, principalmente dentro del área latinoamericana. Así fue que surgieron mis primeras aproximaciones al tema. Desde entonces, considero que conocer el caso brasileño –en particular- es una experiencia enriquecedora, que aumenta el acervo de quienes estamos interesados en procesos transicionales. De estos impulsos iniciales es cómo ha surgido esta tesina, que reúne aquellos estudios anteriores y se propone, a su vez, ampliar y actualizar la temática a la luz de nuevas perspectivas teóricas e historiográficas.

Además del interés personal, creo que la temática elegida merece una consideración especial, tanto por su relevancia histórica como por su pertinencia para la disciplina.

En cuanto al primer aspecto, el conocimiento de la historia y el pasado político del Brasil reviste una gran importancia en lo que hace a una comprensión profunda y total de la realidad actual. Se ha escogido dicha temática por considerarse que merece una atención singular, pues se trata de un período histórico de vital relevancia para la evolución política de América del Sur. A ello se suma que la investigación histórico política de un caso como el brasileño adquiere una especial significación en el momento presente, en el cual la regionalización y la integración constituyen el eje básico en el que se mueve el nuevo orden mundial. En este sentido, no hace falta decir que la reciente democracia brasileña se ha configurado como un factor decisivo que permitió al país lusoparlante y a sus vecinos hispanoamericanos seguir la impronta de los requerimientos de la política internacional contemporánea.

En cuanto al segundo aspecto, no sólo se tratará de conocer la historia política del Brasil, sino también de enriquecer este trabajo mediante el otorgamiento al mismo de un *sostén teórico*, que contribuya a una mayor comprensión del pasado y del presente de la nación en cuestión.

La intención es, entonces, hacer una descripción histórico política de un estudio de caso –Brasil, 1960-1990 e interrelacionarla con sus principales categorías analíticas como fundamentación teórica. Sintéticamente, se pretende proporcionar al lector un análisis descriptivo de la historia política brasileña y la explicación propia de la teoría política disponible.

Para establecer los parámetros del análisis y demarcar el campo en el que pueden producirse los fenómenos en los que estamos interesados, nos hemos inclinado, en este sentido, por la construcción de un *marco teórico*, que reúne las principales aproximaciones conceptuales al tema, en cada una de las dos secciones en las que se divide el presente trabajo. Sin embargo, debemos dejar en claro que, como en cualquier intento de formalizar procesos sociales, se trata de una representación simplificada de posibles secuencias y desarrollos.

En esta dirección, se analizará el fenómeno a través del marco de referencia que presentaré a lo largo de

este trabajo, en el cual se establecerán las líneas argumentales para dar respuesta a los interrogantes planteados.

Se abordará a partir de allí la evolución que han tenido las relaciones entre las Fuerzas Armadas, el Estado y la sociedad civil en las últimas tres décadas en Brasil con los principales temas que la ciencia política ha tratado en el enfoque del autoritarismo y la democratización. La explicación del golpe militar, la naturaleza de los regímenes militares, el carácter de la transición y su influencia en los procesos posteriores a ella son algunos de los temas que se destacan.

El trabajo propone también una manera de ampliar el análisis del quiebre de la democracia y los procesos políticos atendiendo a la contribución que las fuerzas armadas hacen a ellos desde sus procesos institucionales específicos. Pues, finalmente, las posibilidades de dotar al régimen post-autoritario con características inequívocamente democráticas dependen, en gran medida, aun si no exclusivamente, del papel que les sea asignado a las FFAA en la institucionalidad política.

En función de lo expuesto, es el *objetivo general* de la presente tesina llevar a cabo un análisis de la realidad política de Brasil en el período comprendido entre las décadas de 1960 y de 1990, y poder explicarla mediante la abstracción por medio de ciertos ejes teóricos.

Son *objetivos particulares*: 1) analizar las causas que llevaron a la instauración de un régimen autoritario en Brasil e individualizar las características distintivas que adquirió aquel; 2) analizar las causas y características peculiares del proceso de liberalización y transición a la democracia en ese país.

Teniendo en consideración tales objetivos, cuatro son los *interrogantes* que orientan esta tesina:

- 1) ¿Cuáles son las causas que permiten comprender la intervención militar en la política brasileña en el período en cuestión?
- 2) ¿Qué características peculiares adquirió el régimen autoritario instaurado con la Revolución de 1964?
- 3) ¿Qué motivos llevaron a la liberalización del régimen?
- 4) ¿Cuál es la dinámica y las características particulares que adquirió en ese país el proceso democratizador?

Con respecto al aspecto metodológico, haré aquí algunas clarificaciones concernientes al modo en que he encarado las principales tareas del análisis.

Se trata de un trabajo descriptivo, de orden hermenéutico, basado en la interpretación de textos, tanto concernientes al material fáctico e historiográfico reunido sobre el tema, como al material específicamente politológico que opera como sostén teórico de aquel.

Para finalizar esta presentación, resta mencionar que la estructura central de la presente tesina será dividida en dos secciones.

La **Sección I** será desarrollada a lo largo de cuatro capítulos, y en ella intentaremos condensar las cuestiones relativas a la intervención militar en la política brasileña luego de la experiencia populista.

En el **Capítulo I** «*Consideraciones Teóricas I*», luego de un breve recorrido histórico acerca del surgimiento de la noción de *golpe de Estado*, realizaremos la presentación y definición inicial de las categorías principales referidas a la intervención de los militares en política. Se tratarán allí los diferentes niveles de intervención castrense, el papel político de los militares y las motivaciones –tanto internas como externas– que los llevan al derrocamiento de regímenes civiles. A partir de este punto, nos adentraremos en ciertas peculiaridades de los regímenes autoritarios, y más específicamente, en el subtipo de los regímenes cívico-militares, para concluir con una breve referencia al fenómeno populista, identificado como catalizador de la intervención.

A lo largo del **Capítulo II**, «*El sistema político brasileño desde 1945*» abordaremos el proceso histórico político anterior a la Revolución Militar de 1964, especialmente desde el establecimiento de la nueva Carta Constitucional de 1946 hasta la inesperada renuncia a la presidencia de Quadros, pasando por la experiencia política de la «nueva era Vargas».

En el **Capítulo III**, «*Joao Goulart, el populismo y la actitud militar*» abordaremos la presidencia de Jango (1961-1964), partiendo del análisis de la mirada castrense a su asunción. Posteriormente, analizaremos las características populistas de su gobierno, para finalizar con un análisis de los motivos que llevaron a la intervención militar en 1964.

A lo largo del **Capítulo IV**, «*Los generales en la Presidencia*», recorreremos la primera década autoritaria. Nos detendremos en la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional como el marco ideológico de la Revolución y en las características institucionales del nuevo régimen, principalmente aquellas adquiridas luego de su consolidación (1968).

La **Sección II** está destinada los procesos de transición, instauración y consolidación de la nueva democracia brasileña, y será desarrollada a lo largo de cuatro capítulos.

En el **Capítulo V**, «*Consideraciones Teóricas II*», realizaremos, en primer término, un recorrido conceptual, que contempla los antecedentes teóricos del estudio de los procesos de (re)democratización. En

segundo lugar, y entrando en el debate contemporáneo, abordaremos la presentación y definición inicial de las categorías centrales para analizar el proceso de cambio político en Brasil: transición, liberalización, democratización, instauración y consolidación.

En el **Capítulo VI**, «*La Transición Democrática*», desarrollaremos los años correspondientes al proceso de transición que, en Brasil, se ha definido por un largo proceso, que –sin lugar a dudas-, ha sido singular. Abordaremos entonces la lógica dual que tuvo en ese país la apertura política cristalizada en el proyecto gradualista Geisel- Figueiredo. Nos interesa destacar aquí lo que creemos una liberalización *autopromovida* y realizar unas pocas especulaciones acerca de lo que la capacidad del régimen para iniciar y controlar su propio cambio puede sugerir sobre su dinámica interna y su articulación con la sociedad. Ello nos permitirá descifrar los aspectos particulares del proceso de cambio ocurrido en Brasil, como así también las consecuencias institucionales del largo régimen militar en relación a la nueva democracia instaurada a partir de 1985.

En el **Capítulo VII**, «*La Nueva República*», recorreremos los años del primer gobierno democrático, a cargo de José Sarney. Abordaremos aquí la cuestión de las prerrogativas de la institución militar y su influencia en la conformación de un *nuevo* régimen con Fuerzas Armadas que mantienen un *viejo* papel. Luego analizaremos cómo, en medio de un proceso de cambio institucional e incertidumbre económica, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1989, las primeras de carácter directo desde 1960, que consagraron a Fernando Collor de Mello como nuevo presidente de Brasil. Sin analizar detenidamente su gobierno, solo nos detendremos en las condiciones que permitieron llevar a cabo una suerte de *autorrescate* político de la democracia, a través del enjuiciamiento, suspensión y destitución de Fernando Collor de Mello.

Finalmente, en el **Capítulo VIII**, «*Conclusiones*», haremos un balance y desarrollo de aquellas conclusiones que, entendemos, nos conducen a los aspectos más relevantes de nuestro tema de investigación respondiendo así nuestros interrogantes originales.

Sección I

Capítulo I. Consideraciones Teóricas I

Acerca de los orígenes de la expresión *golpe de Estado*¹

La expresión *golpe de Estado* (*coup d'État*), tuvo sus orígenes en el siglo XVII en Francia, durante la monarquía absoluta y desde allí se extendió a otros países, manteniendo un significado bastante preciso hasta comienzos del siglo XIX. Tal concepto formaba parte de la *teoría de la razón de Estado* y la expresión golpe de Estado se usaba para referirse a ciertas medidas extraordinarias y violentas, que el poder público (el monarca o su ministro de confianza) tomaba en forma sorpresiva e inesperada, sin respetar el derecho común ni la legislación ordinaria y violando la moral tradicional, cuando consideraba que tales medidas eran necesarias por existir amenazas a la seguridad del Estado, o por el bien o la utilidad pública que de ellas se derivarían.

Se debe subrayar que, en sus orígenes, los golpes de Estado no tienen por objeto, como sí ocurrirá posteriormente, la sustitución de quien ocupa el gobierno, pues era éste, precisamente, quien sería el autor de tales medidas: eran un instrumento del que se valía el gobernante para desembarazarse de sus enemigos o, en general, de cualquier obstáculo al ejercicio de su poder. De modo que los llamados *autogolpes*, de moda luego en América latina, representan una recuperación de ese significado original.

Gran parte de ese significado se conserva con el advenimiento del moderno Estado constitucional: el golpe de Estado sigue siendo obra del gobernante, pero ahora, cuando existe la división de poderes, el autor es el Ejecutivo. El pretexto para darlo continúa siendo el resguardo de la seguridad del Estado o el bien y utilidad pública. La forma será un cambio violento de la Constitución, especialmente violando la división de poderes, de modo que el Ejecutivo va a desconocer y se va a apropiarse de las facultades que el texto constitucional atribuía al Legislativo.

Pero, como se verá cada vez más claro a medida que transcurre el siglo XIX, será sobre todo una parte escogida del Ejecutivo, las Fuerzas Armadas, las que estarán en posición ideal para practicar con éxito tales golpes, desplazando al gobierno civil y sustituyéndolo por otro militar. La expresión golpe de Estado se va a asociar entonces preferentemente con la acción de los militares que se apoderan del gobierno o que prestan su apoyo a quien ocupa el Ejecutivo para asumir, violentando la Constitución, poderes que ésta no le otorga.

La aparición de la *Técnica del Golpe de Estado* (1931) de *Curzio Malaparte*, marca una nueva etapa en el desarrollo del concepto. Ahora se reconoce que también pueden ser autores del golpe de Estado personas o grupos que, aunque no pertenecen al aparato estatal (pues pueden provenir de la oposición, como es el caso de los comunistas, los fascistas y los nazis), se apoderan del gobierno, mediante una acción audaz, repentina y mediante el empleo de una técnica que se caracteriza por el uso de la sorpresa y que reduce al mínimo el tamaño y la intensidad de la confrontación armada. Esta última característica permite diferenciar radicalmente el *golpe de Estado* tanto de la *guerra civil* como de la *insurrección revolucionaria*².

Hoy en día la locución golpe de Estado, se ha convertido en una expresión genérica que se usa para referirse a cualquiera de los métodos ilegales para sustituir a un gobierno, mediante el uso o la amenaza de la violencia y que son distintos de la guerra civil y de la revolución. De acuerdo a un modelo ideal, las Fuerzas Armadas nunca tendrían que intervenir en política, pues deberían comportarse como instrumentos fieles y obedientes al gobierno civil, al que estarían subordinadas completa e incondicionalmente. La violación extrema y más flagrante de esa norma ideal ocurre con el típico golpe de Estado, en que las fuerzas armadas intervienen abierta y violentamente, derrocando al gobierno civil y estableciendo en su lugar un gobierno militar.

Sin embargo, a veces los modos de intervención de los militares en la política son latentes e indirectos y su nivel de intervención no llega a suplantar en todas las ocasiones al poder civil. De modo que sin llegar al golpe de Estado extremo y típico, hay una amplia variedad de posibles intervenciones militares ilegítimas.

Niveles de intervención militar en política

Finer ha distinguido *4 niveles de intervención* de los militares en política, de los cuales solo el primero

1. Seguimos en este recorrido histórico a Barbé, Carlos (1991: 723-726).

2. «El golpe de estado es un acto llevado a cabo por una parte de órganos del mismo estado. A diferencia de la guerrilla o de la guerra revolucionaria, cuyo primer objetivo es el debilitar hasta aniquilar o dispersar las Fuerzas Armadas o de policía al servicio del Estado, el golpe de estado se lleva a cabo no sólo a través de funcionarios del mismo Estado, sino también usando elementos que forman parte del aparato del Estado» (Barbé, 1991: 724).

puede considerarse como legal y legítimo, en una democracia constitucional, y que van subiendo en magnitud hasta culminar en el golpe de Estado propiamente dicho (**Finer, 1969**).

El primer nivel de intervención es la *presión*, a través de la cual los militares tratan de influir en la política que debe adoptar el Estado. Lo cual es perfectamente constitucional y legal, siempre que se haga a través de los procedimientos y canales regulares y con pleno sometimiento a la autoridad civil, que es a la que, en definitiva, corresponde tomar la decisión³.

En un segundo nivel de intervención, es posible que los militares acompañen sus proposiciones y consejos con *amenazas de una sanción* al gobierno civil, en caso de no ser complacidos. Así se traspasa el límite de las presiones legítimas y se ingresa en el terreno ilegítimo de la extorsión o del chantaje. Empero, es muy difícil establecer el límite preciso entre lo legal y lo ilegal, entre la advertencia y la amenaza, entre la presión lícita y la extorsión ilegítima, especialmente cuando muchas amenazas pueden ser tácitas o indirectas⁴.

Un tercer nivel de intervención se da cuando las Fuerzas Armadas, mediante la violencia o la amenaza de la violencia, *desplazan a un gobierno civil para sustituirlo por otro gobierno también civil*. En cambio, un cuarto nivel de intervención, se produce cuando los militares, mediante el uso o la amenaza de la violencia, *suplantando al gobierno civil para sustituirlo por otro militar*. Se trata de la forma de intervención más difícil de justificar, y por eso se procura sustituir al gobierno civil derrocado con una junta cívico-militar.

Acerca del papel político de los militares

Con respecto al papel político de los militares, Finer distingue acertadamente entre «*control*», en que los militares desarrollan una limitada tarea general de organizaciones y sectores por lo demás ampliamente autónomos, «*dirección*» de esos mismos sectores, y «*administración*» que supone una «*colonización*» de los distintos sectores de la burocracia, de los negocios, de los sindicatos, por parte de los oficiales (**1969: 251 y sigs.**).

Siguiendo a Morlino (**1991: 141**), es destacable la contribución de Nordlinger, que vuelve a proponer en otros términos esta división tripartita, distinguiendo los militares *moderadores* de los militares *guardianes* y de los militares *gobernantes*. En el primer caso, los militares tienen un poder de veto; son un potente y politizado grupo de presión capaz de intervenir para destituir al gobierno en ejercicio; su objetivo político principal es el mantenimiento del status quo y del orden. En América Latina, históricamente este tipo de militar y de régimen se ha ido transformando en uno de los otros dos mencionados más arriba tal como sostiene Stepan. Sin embargo, lo más destacable es que el *papel moderador* de los militares configura un *régimen militar-civil*. En cambio, son *regímenes pretorianos auténticos* los regímenes con militares *guardianes*, que controlan directamente el gobierno, ocupando los puestos de decisión más importantes, tienen objetivos de orden, conservación y en ocasiones racionalización económica (reducción de la inflación, de los gastos públicos, del déficit de la balanza de pagos). Por último, los regímenes con militares *gobernantes* son aquellos en los cuales el control y la penetración militar de todas las estructuras políticas, burocráticas, económicas, son más profundos y los objetivos de cambio que se plantean son más radicales y ambiciosos, ya sean progresistas o conservadores.

Acerca del rol moderador de las relaciones cívico-militares⁵

3. No existe ningún país en el que los militares sean totalmente pasivos en esa materia, pues al igual que los otros sectores de la burocracia estatal participan en la elaboración de las políticas que les conciernen dando su opinión y colaborando con la elaboración de diversos proyectos y propuestas. De modo que, incluso en los países más democráticos y con tradiciones de gobiernos civiles plenamente consolidados, los militares tratan de presionar para que se adopten las políticas que corresponden a sus preferencias.

4. Finer ha señalado la extensa variedad de actos de este tipo por parte de los militares frente al gobierno, que pueden incluir acciones tales como la amenaza de dimitir o de retirarle el apoyo; el anuncio público de su desacuerdo; la crítica pública; el rehusarse a ejecutar sus órdenes; y la amenaza de levantarse en armas. De modo que existe un catálogo difícilmente superable en variedad y riqueza, que traspasa frecuentemente los límites de la presión legítima para caer en el chantaje o la extorsión. En todo caso, cuando la extorsión sistemática tiene éxito, las Fuerzas Armadas pueden estar gobernando en forma oculta, sin necesidad de desplazar al gobernante, por lo que podríamos hablar de un golpe de Estado tácito.

5. Stepan hace cierta referencia a la cultura política donde se desarrolla el modelo moderador de las relaciones cívico-militares: se trata de sociedades semielitistas, semidesarrolladas, con movilidad social parcial, en las que ningún grupo o partido político ha manejado el poder político y económico con eficacia para resolver las necesidades de desarrollo. Existen exigencias políticas elevadas aunque es reducida la capacidad política para cumplirlas. La sociedad es de tipo pretoriano y sus instituciones políticas son débiles. En cuanto a las Fuerzas Armadas, aún cuando parezcan aumentar los indicadores formales de profesionalismo, los militares también se hallan politizados y todos los grupos intentan ganar su apoyo con el objeto de aumentar su poder político. Pero este hecho no se advierte claramente porque las élites sociales y políticas tienden a visualizarse a sí mismas como integrantes de la cultura de Occidente con su forma parlamentaria de gobierno y, por ende, descartan la implantación de regímenes militares como solución legítima al problema del desarrollo. Lo esencial es la tensión existente entre esta cultura política, la falta de instituciones políticas y el tipo de sociedad pretoriana, pues el sistema parlamentario de gobierno es ineficaz en una sociedad pretoriana para resolver conflictos (Stepan, 1974: 78-79). Nos referiremos a este tipo de sociedades en las próximas páginas.

En este modelo, para mantener el orden interno, controlar al Poder Ejecutivo y poner coto a la movilización política de grupos nuevos, las elites políticas suelen conceder a las FF.AA. cierto grado (limitado) de legitimidad⁶ para encarar su cumplimiento en condiciones específicas. No obstante, es reducido el grado de legitimidad acordada a los gobiernos específicamente militares. En otras palabras, se hacen exhortaciones a las FF.AA. para que intervengan como *moderadoras* de la actividad política, pero sistemáticamente se les niega el derecho a erigirse en *rectoras* del cambio dentro del sistema político.

La tarea de los militares reside en salvaguardar la integridad del sistema y es, por ende, conservadora. Por lo general, la actividad castrense se limita al mero acto de destituir a un presidente y transferir el poder político a otros grupos civiles. El que los militares cumplan o no este papel depende de su aceptación de la legitimidad y viabilidad de la forma parlamentaria de gobierno y su convencimiento de que por comparación con los sectores civiles, es relativamente baja su capacidad de mando en la esfera política⁷.

En cuanto la *legitimidad del papel que desempeñan los militares* dentro de la política, según este modelo, se considera a las FF.AA. como la única institución que puede ejercer ciertas funciones, cuyo cumplimiento, en opinión de las elites participantes, resulta imperioso. Así, se otorga cierto grado de legitimidad al ejercicio de dichas funciones por parte de los militares (contralor del Ejecutivo, mantenimiento del orden interno), legitimidad que aceptan incluso muchos grupos que, por razones culturales, manifiestan una actitud profundamente antimilitarista. Por ende, aunque autorizan la intervención militar en determinado momento, siendo una pauta arraigada en el sistema político mismo, ello no implica que dicha acción se considere moralmente legítima, justa o correcta **(1974: 83-84)**.

Stepan sintetiza los *elementos clave* del modelo moderador⁸ **(1974: 80-81)**. Ellos son:

- 1) Todos los sectores políticos procuran el apoyo de los militares. Las FF.AA. están sumamente politizadas.
- 2) Las FF.AA. son políticamente heterogéneas, aunque tratan de mantener cierto grado de unidad institucional.
- 3) Los sectores de mayor actuación política admiten la legitimidad de las FF.AA., en determinadas circunstancias, para actuar como moderadoras del proceso político, destituir presidentes, restringir sus prerrogativas, o tomar otras medidas destinadas a evitar el resquebrajamiento del sistema especialmente por movilización de grupos anteriormente excluidos de la participación política.
- 4) El consentimiento otorgado por las elites civiles para que una institución militar políticamente heterogénea destituya a un gobierno facilita en gran medida la formación de una coalición entre los responsables del golpe. Por el contrario, la negativa de los civiles a aceptar la legitimidad de esos golpes, obstaculiza la formación de tales coaliciones.
- 5) Entre las elites civiles y la oficialidad militar se halla muy difundida la creencia de que, si bien es legítimo que los militares intervengan en el proceso político e incluso que ejerzan provisoriamente el poder político, es ilegítima la asunción del gobierno por parte de las FF.AA. durante períodos prolongados.

Stepan sostiene que «mientras que, tradicionalmente, la intervención militar ha sido siempre enfocada como síntoma de *descomposición* del sistema político, en función del modelo moderador puede visualizarse como el método normal de *recomposición* del régimen político. Los golpes de Estado (...), antes rápidos, secretos o unilaterales se perfilan ahora como respuesta gradual, abierta y dual de determinadas elites civiles y militares ante una crisis política, situación en que tanto los sectores civiles como los propios integrantes de las FF.AA. aguardan una resolución del conflicto gracias a la intervención de estas últimas»

6. Es sabido que el concepto de *legitimidad* aparece en las ciencias sociales de la mano de *Max Weber*, quien la define como la creencia en la validez del orden: el Estado es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia *legítima*. Para subsistir necesita que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. Se entiende, entonces, por legitimidad, la justificación de la relación mando y obediencia; la creencia en que los que mandan tienen el justo título para hacerlo **(Weber, 1977: 26)**. Enfatizando este último aspecto, otra aproximación postula que «(...) se puede definir la legitimidad como el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal» (Levi, 1992: 862).

7. De lo contrario, pasarían al modelo profesional o al nuevo profesionalismo militar al que nos referiremos también más adelante.

8. La expresión poder moderador alude a la función de intervenir en momentos de crisis política para evitar el resquebrajamiento de las instituciones, constitucionalmente conferida, en Brasil, al emperador. Combina el sentido de los términos «árbitro» y «moderador», términos que Stepan prefiere al de «custodio» para indicar que no siempre ejercen su autoridad benévola. Tampoco «juez» es correcta porque indicaría la existencia de reglas más formales como tampoco presupone una petición y consentimiento previos para hacerse efectiva (1974: 83).

9. En la segunda parte del libro, el autor examina la política de Brasil y las relaciones entre civiles y militares de ese país como paradigma del modelo moderador. El análisis efectuado cubre el período comprendido entre 1945 y 1964, durante el cual tuvo preeminencia dicha pauta de relaciones cívico-militares, antes de su fractura con la revolución de 1964

(1974: 81-82)⁹.

Causas de la intervención militar en política

Sobre la cuestión general y compleja de la intervención militar, la mayor parte de los estudiosos se han detenido en analizar las motivaciones político-sociales o las organizativas internas de la intervención militar. Creemos que poner en contraposición estos dos grupos de factores es, sin embargo, en cierta medida, artificioso. Hay que reconocer que la explicación efectiva de la intervención se encuentra precisamente en la interrelación entre los dos grupos de variables, aunque tengan un peso distinto cada vez en los diferentes casos de *golpes*. Coincidimos con Morlino en que los temas de fondo de la cuestión se pueden entender mejor si la pregunta principal acerca de las motivaciones de la intervención se subdivide y descompone en varias preguntas más precisas. En este sentido, seguiremos la línea seguida por tal autor (1991: 142).

¿Por qué se derroca un frágil ordenamiento democrático, o casi democrático, o incluso autoritario, de tipo personalista o no?

La respuesta sólo puede ser básicamente la dada por Huntington, en su capítulo sobre *pretorianismo y decadencia política*. Al indagar sobre las fuentes del pretorianismo, enumera ciertos argumentos cuestionables desde una imputación monocausal, como lo son la ayuda militar norteamericana; la estructura interna del ejército o la procedencia social de los oficiales.

Según el autor, «las causas más importantes de la intervención militar en política, no son militares sino políticas, y reflejan, no las características sociales y de organización del establecimiento militar, sino la estructura política e institucional de la sociedad». Las intervenciones militares «(...) son solo una manifestación específica de un fenómeno más amplio de las sociedades subdesarrolladas: la politización general de las fuerzas e instituciones sociales. En estas sociedades la política carece de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad» (Huntington, 1991: 176-177)¹⁰.

Ahora bien, debemos preguntarnos acerca de *¿por qué los actores de la intervención son precisamente los militares?*

La respuesta, según Morlino, no puede ser más que la de Horowitz, «(...) que ha dedicado su atención a las características y la estructura de aquellos que en cualquier país tienen el monopolio de la fuerza» (Morlino 1991: 143).

Finer, quien también ha analizado las causas de la intervención militar, da una respuesta similar. Para este autor, dado el carácter de la organización militar y su peculiaridad respecto de cualquier institución civil, la institución militar posee dos cualidades esenciales por las cuales naturalmente puede verse impulsada hacia la intervención en la vida política: tiene la *estructura organizativa*¹¹, y tiene las *armas*. Son así el instrumento principal del *monopolio estatal del uso de la fuerza*, herramienta de violencia legítima

¿Cuáles son las condiciones o precondiciones políticas que facilitan la intervención?

Son muy raros los casos en que una intervención externa puede ser claramente identificable como determinante para la intervención militar. En este sentido, son muy raros los casos en que la *situación política interna* no sea el aspecto más importante a considerar. Por ejemplo, en Brasil, el papel norteamericano, que efectivamente existió, no fue en modo alguno determinante ni para la intervención ni para los mismos resultados del *golpe*.

Una *situación clásica de intervención militar* se caracteriza, así, por una profunda crisis política, caracterizada por una baja legitimidad del régimen vigente, por una politización de las clases inferiores, por amenaza a los intereses de las clases medias, por una profunda crisis económica, por ilegalidad, desorden, violencia e incluso corrupción. Se trata de una situación de inestabilidad, de escasa institucionalización, tanto de las estructuras del régimen como de las estructuras intermedias como los partidos y sindicatos (lo que confirma la tesis de Huntington esbozada más arriba).

¿Cuáles son los aspectos organizativos y estructurales que hacen de los militares los actores de la intervención?

Finer da nuevamente una respuesta sintética y eficaz: «los militares con su quíntuple ventaja debida a la organización, la disciplina jerárquica, intercomunicación y espíritu de cuerpo, además del hecho de poseer armas pesadas, son desde hace muchísimo tiempo la organización más potente de la sociedad» (en

10. El pretorianismo se refiere a la intervención de los militares en política. Como síntesis, la frase sociedad pretoriana alude a una sociedad politizada de este tipo. Aquí faltan instituciones políticas efectivas, capaces de mediar en la acción política del grupo, moderarla y refinarla. En esta dirección, se entiende por institucionalización política el proceso a través del cual las instituciones adquieren valor (legitimidad) y estabilidad. Esto queda establecido por los niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y autonomía que logran alcanzar.

11. Trataremos la cuestión organizativa en las siguientes líneas.

Morlino, 1991: 144). Por supuesto, todas estas características tienen una incidencia muy profunda y muy variada sobre el régimen en que los militares tienen un papel político, más o menos importante.

En general, no lo hacen por dos motivos: su incapacidad técnica para administrar comunidades complejas, y su falta de legitimidad. Así, la existencia de una gran profesionalización junto a la creencia en el principio de la superioridad civil, o una valoración negativa de las capacidades de acción y eficacia de las FF.AA., o también el temor a una guerra entre los mismos militares, o, por último, el miedo a que tras la intervención el ejército pueda disgregarse son otros tantos motivos que pueden mantener a los militares en los cuarteles (**Finer, 1969: 20-28**).

Lo que no parece advertir o considerar Finer es que la mayor debilidad estriba en que, precisamente, las características que distinguen a los ejércitos como institución respecto de otras, se ponen en juego y son sistemáticamente minadas por la intervención en la actividad política. Más allá de esta última cuestión, lo que él presenta como las *condiciones de la intervención* sirvieron de comprensión histórica en una región rica en conflicto civil-militar. Básicamente, dos argumentos:

- 1) la intervención de los militares en política se ve determinada por el comportamiento de dos variables: la *disposición* (definida en términos de motivos y de temperamento), y la *oportunidad* para hacerlo; y
- 2) la intervención adquiere diferentes niveles si se la combina con la variable *cultura política*.

Los *motivos* por los cuales pueden verse dispuestos a intervenir son para Finer los siguientes: 1) el «destino manifiesto», por el cual se asigna a las fuerzas armadas la misión de «salvar a la patria»; 2) interés nacional, cuando se instauran en las fuerzas armadas dos premisas por igual peligrosas: la primera, la idea de que la nación y el gobierno son entidades diferentes y que su deber es hacia la nación, por lo cual subyace la natural pregunta acerca de quién define cuál es el interés nacional; o una segunda idea, por la cual las fuerzas armadas son el «sostén» de la democracia y de las instituciones.

¿Cuáles son en última instancia las movilizaciones que llevan a los militares a intervenir?

La situación política provee las condiciones de fondo; los aspectos organizativos internos dicen por qué son los militares los actores de la intervención. Pero, *¿qué es lo que impulsa a una parte de los militares a intervenir?*

Una de las respuestas más elaboradas es la de Nordlinger, que subraya la prevalencia de los *intereses corporativos*. En situaciones de desorden civil o de crisis los militares que se identifican con los intereses nacionales pueden intervenir para impedir recortes de los gastos de defensa o para aumentar esos gastos. Nordlinger afirma que existe una correlación entre ejércitos intervencionistas o pretorianos y mayores gastos destinados a la defensa. Pero investigaciones posteriores demuestran que no existe ningún apoyo empírico a la hipótesis de que los golpes de estado militares llevan a un aumento de sus gastos. En otras palabras, aunque inicialmente se muevan por sus propios intereses, los militares en el gobierno se encuentran, después, sometidos a las mismas presiones, demandas y limitaciones que los anteriores gobiernos civiles (**Morlino, 1991: 144**).

Otra motivación específica puede ser la reacción ante interferencias civiles que limitan de alguna manera la autonomía militar en materia de promociones, formación, determinación de la currícula y otros temas parecidos.

No se debe olvidar, además, que los militares se pueden mover también por un interés de clases, como recuerda también Nordlinger cuando se refiere a la movilización de las clases inferiores y a la consiguiente amenaza percibida por las clases medias. Este aspecto, recogido por diversos autores para América Latina, ha sido teorizado muy bien por Nun. Partiendo del presupuesto de la coincidencia de intereses entre militares y algunos sectores de las clases medias, a causa del origen social de aquellos, y del análisis de la debilidad de las clases medias latinoamericanas, ha acuñado el término «golpe de estado de las clases medias», precisamente por designar esta situación (**Morlino, 1991: 145**).

El nuevo profesionalismo militar. Hacia el rol de conductores del sistema político

«Un aspecto central de la función moderadora de las FF.AA. es que la misma, en términos generales, permite mantener –como se dijo– las reglas del juego político. Pero cuando muchos sectores de actuación política comienzan a cuestionar profundamente dichas reglas, el papel de *moderador* o *árbitro* se torna menos importante o incluso poco factible. (...) Queda así abierto el camino para que los militares asuman un nuevo rol político en la sociedad: el de *conductores* en vez de moderadores. Cuando los mismos miembros de las FF.AA. consideran que debe implantarse toda una serie de medidas nuevas, el papel de los militares, que antes parecía limitarse a sostener el sistema, estriba ahora en instrumentar el cambio» (**Stepan, 1974: 161-162**).

El sentimiento de inseguridad institucional, las actitudes autoritarias y las ansias de transformar el sistema cada vez más apartadas del modelo moderador, el aumento de las demandas políticas y económicas planteadas al gobierno civil, la menor capacidad de extracción de recursos por estancamiento de la

economía, la capacidad política cada vez menor para traducir las exigencias planteadas en un política concreta por fragmentación de los apoyos políticos, el compromiso decreciente con el régimen político, son todas tendencias cuya sumatoria suelen configurar, desde la perspectiva política, un *síntoma de crisis estructural* (Stepan, 1974: 1962).

Anteriormente las FF.AA. latinoamericanas se consideraban a sí mismas carentes de legitimidad para asumir el gobierno, lo que explica por qué, debido a su falta de confianza política, se erigían en *custodios* o *depositarios transitorios* del poder. Los gobiernos militares eran dictaduras unipersonales que dominaban a las FF.AA. y las manejaban según sus deseos personales (Stepan, 1974: 203-204).

A mediados de la década de 1960, no obstante, se produjo un cambio en la naturaleza de los gobiernos militares; los mismos adoptaron una doctrina más específica y contaron con mayor respaldo institucional. Se mostraron más seguros de su capacidad para dirigir los cambios sociales y económicos y para ejercer control sobre los mismos.

Este nuevo modelo tenía relación directa con los cambios básicos producidos en el contexto nacional e internacional a fines de la década de 1950 y comienzos de la de 1960. La propagación de las doctrinas referentes a la guerrilla revolucionaria, el advenimiento del régimen castrista en Cuba, el temor al comunismo y su amenaza para los ejércitos regulares, el robustecimiento de las doctrinas de contrainsurgencia, y la convicción de que se requerían cambios básicos para evitar la revolución fueron todos elementos de esos cambios.

Como la estrategia de la guerrilla revolucionaria parecía difundirse en todos los aspectos sociales, la *doctrina de seguridad* de las FF. AA. comenzó a abarcar todos los aspectos de la existencia política y social de la población. Los militares comenzaron a interesarse por la acción cívica, por el papel que les cabía en la 'construcción nacional' y por la instrumentación de planes globales de desarrollo. Dichas respuestas contribuyeron a ampliar la función específica que les cabía cumplir a los militares y a generar mayor fe en la legitimidad de sus funciones nuevas. Todas esas ideas eran defendidas por EE.UU. y difundidas a través de sus escuelas para oficiales latinoamericanos.

«De manera significativa, la idea de que las FF. AA. debían cumplir un papel político más activo tuvo pronto arraigo porque las instituciones militares reconocieron su importancia y la posibilidad de adaptarla para enfocar los problemas específicos de cada nación» (Stepan, 1974: 205).

Las instituciones que contribuyeron en mayor medida a la reestructuración y difusión de los nuevos conceptos de desarrollo y seguridad fueron las *Escuelas Superiores de Guerra* de las naciones respectivas. A partir de allí, un número significativo de oficiales consideró que contaban con la estrategia más apropiada y realista para desarrollar el país y con los tecnócratas más capacitados para implementar dicha estrategia.

Es en este contexto que surge el fenómeno del *nuevo profesionalismo militar*. «Nueva profesionalización significa, sobre todo en el área latinoamericana, la adquisición por parte de los militares de mayores conocimientos teóricos, la transformación de los ejércitos en cuerpos altamente diferenciados, con mayor cohesión, espíritu de cuerpo, capacidades de «manager» y, sobre todo, una mayor predisposición a tomar y mantener el poder, mayor seguridad en sus propias capacidades de gobierno, y por lo tanto, una más escasa predisposición a dejar el poder a los civiles o a buscar otras legitimaciones externas» (Morlino, 1991: 146).

Regímenes civiles-militares

Precisamente en los países en que se da esa nueva profesionalización, que al mismo tiempo son países con sociedades complejas y heterogéneas, se encuentran *regímenes civiles-militares*. Sin embargo, debemos definir lo que entendemos por *régimen*, por un lado, y lo que entendemos por *autoritarismo*, por el otro, antes de adentrarnos en la caracterización de aquel subtipo¹².

Coincidimos con O'Donnell y Schmitter en entender por régimen «(...) el conjunto de pautas, explícitas o no, que determina las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso. (...) A los fines de una sumaria comparación y generalización, se da un rótulo genérico a estos conjuntos de pautas, y se habla entonces de un régimen «autoritario» o «democrático», que ocasionalmente es dividido en subtipos» (1988: 118).

12. Acerca de la probabilidad de instauración de un régimen militar más que uno civil militar, puede afirmarse, en principio, que existe una relación directa entre la probabilidad de instaurar y consolidar el primer tipo de régimen, más que el segundo, y la complejidad de la articulación socioeconómica del país. Ello permite comprender cómo, en los últimos decenios, especialmente en América Latina, la mayoría de los regímenes instaurados después de un golpe militar son civiles militares (Morlino, 1991: 142).

A fin de esbozar una definición de los primeros, «la propuesta que logra conciliar mejor la exigencia de una generalidad significativa y la de una más amplia aplicabilidad parece que es la de Linz», quien «(...) propone considerar *autoritarios* a todos los «sistemas políticos con un pluralismo limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles» (**Morlino, 1991: 131**).

Según Morlino, «se identifican así cinco dimensiones o variables importantes: la primera, pluralismo limitado, se refiere a la comunidad política y a los actores determinantes para el régimen y sus políticas; la segunda, mentalidades peculiares, se refiere a la modalidad de justificación ideológica del régimen; la tercera, ausencia de movilización política, concierne también a la comunidad política; la cuarta, líder o grupo reducido que ejerce el poder, identifica las autoridades presentes en el régimen; por último, límites formalmente mal definidos, señala un aspecto general de las normas y procedimientos propios del régimen autoritario» (**1991: 131**).

Dentro del subtipo de los regímenes cívico-militares, que son los que aquí nos interesan, debemos comenzar diciendo –aunque resulte obvio– que se basan en una alianza entre militares, más o menos profesionalizados, y civiles, ya sean burócratas, profesionales, tecnócratas, representantes de la burguesía industrial y financiera¹³.

Llegados a este punto es preciso distinguir entre los diferentes regímenes civiles-militares. Para un grupo de ellos se puede usar la expresión de *regímenes burocráticos-militares*. Según Linz, el régimen burocrático militar, que se encuentra con frecuencia en la historia del siglo XX, se caracteriza por una coalición dominada por oficiales y burócratas. También forman parte de él otros grupos, pero con independencia de motivaciones ideológicas: normalmente las decisiones políticas son dictadas por el pragmatismo. No existe un partido de masas con un papel dominante, sin embargo, es posible la creación de un partido único querido por el gobierno que tiende a reducir la participación de la población, hasta en sus manifestaciones manipuladas. En algún caso se admiten otros partidos, pero sin dar lugar a elecciones libres o a una efectiva competencia (**Morlino, 1991: 147**).

Normalmente ya se está produciendo en esos regímenes un proceso de modernización socioeconómica, con un comienzo de industrialización, urbanización, desarrollo de la educación y expansión de las clases medias profesionales. Se han instaurado con frecuencia en sistemas en los que ya habían aparecido las instituciones democrático-liberales, pero en los que aún no se había consolidado un sistema de partidos capaz de producir gobiernos estables.

Además, en estadios más avanzados del proceso de modernización, se asiste a dos fenómenos distintos. El primero consiste en el surgimiento de elementos tecnocráticos por la mayor importancia que adquieren los técnicos en la vida política. El segundo es el mayor recurso que se hace a medidas represivas para controlar a las masas populares (**Morlino, 1991: 147**).

En esta dirección, O'Donnell propone, respecto a una situación social y económicamente más avanzada, un modelo de régimen burocrático autoritario en el que de nuevo se encuentra una coalición entre civiles y militares. Se *trata del Estado burocrático-autoritario* (BA), al que el mismo autor describe así:

«(...) el BA es, en su emergencia, la respuesta atemorizada de sectores dominantes y ciertos sectores medios ante lo que apareció como un alto grado de amenaza por parte de un sector popular políticamente activado es decir, no solo movilizado en política, sin también sostenido en una red organizacional que al menos en el período precedente a la implantación del BA, se extendió y autonomizó en forma notable de las clases dominantes. Además, esta característica corresponde a una estructura económica o social dotada de grandes concentraciones urbanas y extensas, pero no industrializada con madurez, que genera, en aquellos centros una clase obrera y numerosa y estratégicamente ubicada, junto con amplias capas de sectores medios dependientes, sobre todo, del empleo estatal (**O'Donnell, 1997: 200 201**).

En resumen, el modelo de O'Donnell, referido especialmente a América Latina y sobre todo al Cono Sur, presenta las siguientes características: 1) la base social real del régimen está constituida por alta la burguesía oligopolista y transnacional; 2) en ese régimen («estado» en términos de O'Donnell) se produce una coalición entre militares, especialistas de la coerción, y tecnócratas cuyo objetivo es «normalizar» la economía; 3) los estamentos populares, antes movilizados, son excluidos de la política mediante distintas formas

13. Entendemos por coalición dominante la coalición de actores fundante del régimen autoritario. Expresa, en sentido amplio, el conjunto de grupos sociales, políticamente activos, que sostienen al régimen en su fase de instauración o en los períodos siguientes, o también la base social del régimen; y en sentido estricto, las elites, expresión directa o indirecta de esos grupos, que participan en la gestión gubernamental del régimen, en cuanto que ocupan posiciones de mando en las estructuras claves del régimen autoritario. La coalición es dominante en términos de recursos de coerción, de influencia, de estatus, concretamente utilizados por los actores presentes en la liza política para alcanzar sus propios objetivos (Morlino, 1991: 159).

de represión; 4) la exclusión es tanto política como económica: la creciente transnacionalización de la economía favorece solo al capital privado y a algunas instituciones estatales.

Se puede añadir que, junto a la coalición dominante, no hay una ideología específica sino es la doctrina militar de la seguridad nacional, del empeño en mantener la economía capitalista de mercado con una fuerte presencia del capital extranjero, mientras la innovación institucional estaría representada solo por el nuevo profesionalismo de los militares¹⁴.

Breve referencia al fenómeno populista

Del EBA se ha subrayado que es casi superponible al modelo corporativo (excluyente) en cuanto ámbito de referencia. En función de nuestros fines, debemos destacar también la superposición con el modelo corporativo incluyente y el *fenómeno populista*. Sin embargo, el tema es hartamente conocido y discutido como para no bosquejarlo aquí. Pero, por otra parte, es útil tratarlo someramente porque nos permite una visión diacrónica de la sucesión de los regímenes en América Latina, y especialmente en Brasil, nuestro estudio de caso.

Al respecto, debemos comenzar aclarando que se ha usado el término populismo para realidades bastante distintas en diferentes países (**Mackinnon y Petrone, 1998: 13**). Pero si nos centramos en el área latinoamericana, se puede reconstruir, en distintos casos y en una primera aproximación, un itinerario que parte de las oligarquías competitivas, y llega al Estado burocrático autoritario, o bien al corporativismo excluyente. La etapa intermedia consiste en movimientos y regímenes populistas. Se puede ver en síntesis este paso de un régimen a otro siguiendo las transformaciones de dos variables: el grado (y la demanda) de participación de los distintos estratos de la sociedad, por una parte, y la respuesta en términos de estructuras políticas, por la otra. A un aumento de la participación y a una ampliación política, más o menos radical, de los estratos sociales inferiores corresponde un intento, de difícil éxito en términos de estabilidad, de controlar, frenar, manipular esas demandas gracias a estructuras políticas no siempre más articuladas y complejas, además de la necesidad de recurrir a una mayor represión.

El populismo, como movimiento, se encuadra dentro del ámbito de los fenómenos de profunda transformación socioeconómica. Se trata esencialmente de la tradición política del enorme proceso de movilización que afecta a sectores de la población no participantes o, incluso, activos políticamente. Los movimientos, y los partidos populistas, se caracterizan también por la presencia de un líder carismático y por una relación, no mediada a través de organizaciones, entre ese líder y las masas. El tipo de participación resultante no es ni autónoma ni espontánea. Da lugar más bien a formas de movilización desde arriba de aquellos grupos populares no organizados plenamente. La ideología no está bien articulada ni formulada con precisión. Sin embargo, hay dos constantes que son el acento que se pone sobre la voluntad popular, identificada con la justicia y la moralidad, y la importancia de esa relación directa entre el pueblo y el líder. Con mucha frecuencia, esa ideología suele estar asociada a los valores del progreso, desarrollo, industrialización y a los del nacionalismo. En conjunto, pues, movimientos social e ideológicamente heterogéneos y con aspectos diversificados (**Funes y Saint Mezard, 1993: 315-351**).

Con respecto a nuestro estudio de caso, Weffort, aborda el fenómeno desde el proceso de crisis política y desarrollo económico que se abre a partir de la revolución de 1930 en Brasil. Postulando la noción de Estado de compromiso, sostiene que el populismo fue expresión del período de crisis de la oligarquía y el liberalismo, del proceso de democratización del Estado, y una de las manifestaciones de las debilidades políticas de los grupos dominantes urbanos al intentar sustituir a la oligarquía en las funciones de dominio político. Pero, sobre todo, el populismo fue la expresión de la irrupción de las clases populares en el proceso de desarrollo urbano e industrial de esos decenios, única fuente social posible de poder personal autónomo para el gobernante y, en cierto sentido, la única fuente de legitimidad posible para el propio Estado (**1998: 135-152**)¹⁵.

14. Otros autores han elaborado un modelo propio que en parte supone al anterior en cuanto al ámbito de referencia o aplicación, y en parte pone de manifiesto otras variables. Se trata del modelo corporativo o, como prefiere llamarlo Linz, «estatalismo orgánico». La expresión identifica ante todo una ideología más que una coalición dominante, que se encuentra en su base y que siempre está constituida por la oligarquía civiles-militares. Más en concreto, el régimen corporativo se caracteriza fundamentalmente por una participación controlada y por la movilización de la comunidad política a través de estructuras orgánicas. A nivel ideológico niega tanto la concepción liberal de la competición política como la marxista del conflicto de clases, para seguir una opción corporativa. Schmitter define el corporativismo como un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y admitidas (cuando no creadas) por el estado, que les garantiza el monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías, a condición de que se observen ciertos controles sobre la selección de los líderes y sobre la articulación de las demandas y del apoyo. Por último, no puede olvidarse la distinción de Stepan entre corporativismo «incluyente» y «excluyente». En el primer caso el objetivo de los gobernantes es mantener un equilibrio estado-sociedad garantizado por políticas dirigidas a incorporar, a incluir grupos obreros importantes en el nuevo ordenamiento político-económico. En el segundo caso, en cambio, el objetivo es la exclusión lograda por medio de la coerción, desmovilización y reestructuración de los grupos obreros más importantes (Morlino, 1991: 148-149).

Capítulo II. El sistema político brasileño desde 1945

Las elecciones y la nueva Constitución

Con el proceso de redemocratización de 1945, luego de la experiencia política del *Estado Novo*, los principales contendientes por el poder quedaron representados, por la alianza entre el Partido Social Democrático (PSD) y el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ambos creados por Getulio Vargas, por un lado, y la Unión Democrática Nacional (UDN), por el otro. En términos generales, el PSD reflejaba al Brasil rural y tradicional y el PTB al sector moderno urbano, mientras que la UDN congregaba a los constitucionalistas liberales de orientación democrática antipopulista, específicamente «antivarguistas»¹⁵.

Para el objetivo que se persigue es importante apuntar, siguiendo a Menéndez y Kerz, el significativo papel que desempeñará a partir de aquí la UDN en el aumento de la capacidad de poder de las Fuerzas Armadas. Además de reconocer el poder militar, los constitucionalistas liberales acabaron por otorgarle el rol de *árbitro final del sistema político*. Esto se aprecia en las intervenciones o intentos de intervenciones de 1945, 1954, 1955, 1961 y 1964. Las apelaciones de la UDN incentivaban la intervención autoritaria, y así se posibilitaba la formación de *alianzas cívico militares* y se confería una supuesta *legitimación tácita a la resolución militar* del problema en cuestión (1993: 18).

El país necesitó reorganizarse, para ello volvió a la llamada tradición liberal. Con el golpe de 1945, hubo un intento de *redemocratización* que, en parte, tuvo éxito. Fue, sin embargo, una ruptura superficial, conservándose mucho del estadonovismo. Unido al PSD, el PTB fue la gran fuerza triunfadora con Dutra, que obtuvo más de la mitad de los votos debido al apoyo de Vargas. A partir de su toma de posesión en enero de

15. Weffort sostiene que la derrota de las oligarquías no afectó de modo significativo el control que ellas mantenían sobre los sectores básicos de la economía. Esto llevó a que el nuevo gobierno, luego de la rebelión de 1930, tuviera que moverse dentro de una complicada red de compromisos y conciliaciones entre intereses diferentes y a veces contradictorios. Ninguno de los grupos participantes –las clases medias, los grupos menos vinculados a la agricultura del café– ejercía con exclusividad el poder ni tenía aseguradas las funciones de hegemonía política. El autor aduce que este equilibrio inestable entre los grupos dominantes y, básicamente, esta incapacidad de cualquiera de ellos de asumir, como expresión del conjunto de la clase dominante, el control de las funciones políticas, constituye uno de los rasgos notorios de la política brasileña del período. Así, este «Estado de compromiso», que es al mismo tiempo un Estado de masas, es expresión de la prolongada crisis agraria, de la dependencia social de los grupos de clase media, de la dependencia social y económica de la burguesía industrial y de la creciente presión popular.

16. En la llamada República Velha (1889-1930), la evolución del orden público reveló, a la par del formalismo democrático, una fuerte irrealidad electoral a raíz de los acuerdos entre los caudillos políticos, lo que perjudicaba la legítima elección popular. La República funcionó gracias a la llamada 'política de los gobernadores', un sistema por el cual, el presidente apoyaba a los gobernadores de los estados los que, a su vez, aseguraban la elección de los representantes que hiciesen en el Congreso la política del poder central. En los estados, el gobernador se apoyaba en los políticos locales, los caudillos que le garantizaban el triunfo en las elecciones. El descontento de muchos de los estados de la federación derivaba de la fuerza económica de los grandes estados, lo que hizo que se alternasen en el poder, casi ininterrumpidamente, candidatos de Sao Paulo (gran productor de café) y de Minas Gerais (de ganado lechero y derivados lácteos), en lo que se llamó la 'política del café con leche'. Tal situación provocó la revolución de 1930 que, victoriosa, debió orientarse hacia el saneamiento del voto y la reforma de las costumbres políticas. Getulio Vargas asume el poder y permanece dos años como jefe de Estado provisorio, lo que provoca la impaciencia del estado de Sao Paulo, expresada en la 'Revolución constitucionalista' de 1932. Pacificado el país, se vota y promulga una nueva Constitución (1934) y se elige a Vargas como presidente constitucional. En 1937, el presidente establece una carta constitucional de corte dictatorial y, bajo el llamado Estado Novo, gobierna hasta 1945. Entre las realizaciones de este período figuran la creación de una avanzada legislación laboral y un moderno sistema de seguridad social para los trabajadores urbanos, a la vez que se echaron las bases para el desarrollo industrial del país con la instalación de la primera planta siderúrgica. La intervención brasileña con los aliados en la Segunda Guerra Mundial y la derrota de las potencias dictatoriales del Eje aceleraron la restauración democrática del país. Al participar Brasil en la lucha contra el fascismo se intensificó nacionalmente la oposición a la política fascista, a la cual adhería el presidente. A pesar de la censura de los medios de expresión, el movimiento contrario al gobierno fue en aumento. Vargas tuvo que aceptar la situación, autorizando los partidos políticos prohibidos desde los primeros días del régimen. Se acordó fecha para las elecciones de la Constituyente y del presidente, se puso fin a la censura y se amnistió a los presos políticos. Vargas continuó manipulando la situación, gracias a su popularidad entre los obreros y a la fundación del PSD y el PTB. Vargas aceptó la presidencia del PTB sin perder por ello el control de PSD el cual lanzó la candidatura de Enrico Gaspar Dutra, ex ministro de aquel. Los demócratas deseaban contener el movimiento populista, indudablemente manipulado por el presidente y se presentaban como opositores del Estado Nuevo, presentando como candidato a un brigadier considerado como la bandera de liberalismo: Eduardo Gómez. La campaña siguió adelante, temerosa del continuismo, encanado en el movimiento queremista («queremos a Getulio»), alimentado por el presidente en un juego equívoco. Éste, avanzada la campaña, se declaró a favor de Dutra, fiel servidor del estadonovismo. Las sospechas fueron en aumento hasta que algunos militares, unidos a grupos de políticos, dieron un golpe exigiendo la destitución del presidente el 29 de octubre de 1945. Luego de la caída de Getúlio Vargas, los militares y la oposición liberal, contando con el apoyo de los candidatos a la Presidenta de la República, decidieron entregar el poder de manera transitoria a presidente del Supremo Tribunal Federal, hasta la toma de posesión por el triunfador de las elecciones. El calendario que preveía las elecciones para el 2 de diciembre continuó vigente.

1946 empezó la fase redemocratizadora. El nuevo gobierno tuvo que convocar la Constituyente para la preparación de una Constitución que sustituyera la de 1937, de línea liberal, no corporativa. Ésta fue aprobada en septiembre, y fue redactada en base a la Carta de 1934, aunque puede decirse que conservó mucho de aquella de 1937¹⁷.

Lo relevante para el presente estudio es que «(...) la misma redacción constitucional de 1946 envolvía en un marco de incertidumbre la subordinación militar al Ejecutivo. En sus artículos 176- - 178 se fijaba una obediencia 'dentro de los límites de la ley'. Pero, como dicho texto no definía claramente cuáles eran tales límites, se podía llegar a justificar el argumento conspirativo según cuáles fueran las interpretaciones de la ambigua redacción» **(Menéndez y Kerz, 1993: 19)**.

Estas cláusulas no hacen más que evidenciar un sistema político no maduro: no confiando en la eficiencia de las instituciones políticas existentes como medio de control de los actos gubernamentales, se acabó por otorgar una legitimidad informal a las intervenciones militares a través de la laxa redacción de dichos artículos. Si la función explícita fue el mantenimiento de un equilibrio de poderes, implícitamente surgía la posibilidad de un *control autoritario del sistema político*. Esto queda demostrado entre otras en la intervención militar de 1964, que constituye el núcleo del presente trabajo.

Vargas había dejado el poder porque a ello lo habían obligado militares y políticos. Sin embargo, la maquinaria que dejó instalada, junto con los dos partidos en que militaba gente suya, garantizaban que se seguiría hablando de él. Con Dutra, él también triunfó, y elegido senador, raras veces se lo vio en el Senado. Continuó alejado del escenario político pero con mayor presencia que si participase visiblemente en la política. «Su estrategia era clara: garantizarse la lealtad de los jefes del aparato político montado en el campo por el PSD y, al mismo tiempo, construir una sólida base de apoyo» **(Fausto, 2003: 198)**.

De este modo, «la oposición varguismo-antivarguismo comenzó a ser la nota distintiva del sistema política a partir de 1945, encontrando su correlato en el seno de las Fuerzas Armadas. Así, a pesar de la existencia de numerosos oficiales 'legalistas' por oposición a los 'antivarguistas', cuando éstos tenían argumentos para cuestionar al Poder Ejecutivo podían llegar a sumar consensos para sus propuestas conspirativas. Si agregaban otro factor –como algún específico temor institucional- se podía llegar a producir el derrocamiento del presidente» **(Menéndez y Kerz, 1993: 19)**.

Para nuestros fines, un aspecto importante del gobierno de Dutra es la preocupación por la *seguridad nacional*¹⁸. En el año 1948 el presidente creó la *Escuela Superior de Guerra*, inspirado en el *National War College* de los Estados Unidos, cuya estructura y orientación se importaron sin ningún sentido de objetividad crítica. La idea inicial hablaba de un curso de altos estudios para oficiales de Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea. La ley del 20 de agosto de 1949 fue más allá y habla de un instituto de altos estudios orientado al planeamiento y dirección de la seguridad nacional. Tenía un programa muy amplio basado en la idea de que *la guerra es continuación de la política*, que elaboraba toda una teoría de la seguridad, indispensable en tiempos de la Guerra Fría. Además de los cursos denominados técnicos, había clases de ciencias sociales de tendencia ideológica muy acentuada. Se intentaba construir una especie de 'Sorbona militar', por la que pasarían militares y civiles que ambicionaban hacer carrera. Durante cierto tiempo, tener algún título emitido por dicha escuela era requisito indispensable para ocupar cualquier puesto público. Su edad de oro coincidió como veremos con la dictadura militar de 1964, y también por entonces comenzó su ocaso.

A ello se agrega el inicio de la represión al Partido Comunista. Ésta fue consecuencia del peso de las concepciones conservadoras, del crecimiento de ese partido y de la modificación de las relaciones internacionales entre las grandes potencias. En 1946, el PCB surgía como el cuarto partido del país, y se calcula que para esa fecha contaba con 180 mil a 200 mil militantes. En 1947 el Supremo Tribunal Federal decidió anular el registro del partido, y hacia 1948 se completaron las medidas que llevaron al PCB a la clandestinidad. Una ley aprobada por el Congreso determinó la anulación de los mandatos de los diputados, senadores y concejales que habían sido elegidos por ese partido **(Fausto, 2003: 197)**.

17. Brasil fue definido como una República Federal, con un sistema de gobierno presidencialista. El Poder Ejecutivo sería ejercido por el Presidente de la República, elegido por voto directo y secreto por un período de cinco años. Por otro lado, se suprimió la representación profesional en la Cámara de Diputados, prevista en la Constitución de 1934 y que traía la marca del corporativismo de inspiración fascista. En el capítulo referido a la ciudadanía, el derecho y la obligación de votar, éstos fueron conferidos a los brasileños alfabetizados de ambos sexos y mayores de 18 años. En la parte social, se enumeraron los beneficios mínimos que debía asegurar la legislación, siendo éstos muy semejantes a los previstos en la Constitución de 1934. Por otra parte, los constituyentes mostraron su apego al sistema corporativista del Estado Novo en la parte referente a la organización de los trabajadores. No se suprimió el impuesto sindical, que constituía el soporte principal de los pelegos. En principio, se reconoció el derecho a huelga, pero la legislación ordinaria lo volvía inoperante. Ésta se reservaba la definición de lo que eran las «actividades esenciales», donde no serían permitidas las paralizaciones y que abarcaban casi todos los ramos de actividad (Fausto, 2003: 196-197).

18. Nos ocuparemos de este conceptos más profundamente en las próximas páginas.

Las maniobras para la sucesión presidencial comenzaron antes de que Dutra completara la mitad de su mandato. Getúlio Vargas surgía como un polo de atracción. En vísperas de la campaña se habló su candidatura. Éste la aceptó a petición del Partido Obrero Brasileño, tomando como bandera al *populismo*. La lucha fue muy viva y agitada, aunque resultaba evidente que triunfaría Vargas, quien se alió al Partido Social Progresista (PSP), una nueva fuerza que había surgido en San Pablo¹⁹. El candidato a la vicepresidencia, Joao Café Filho, era un populista más abierto que Vargas. Por su parte, Dutra se negó a apoyar la candidatura de Vargas si ésta no tenía continuidad con su línea de gobierno. Apeló entonces al PSD, consiguiendo la postulación de un político minero casi desconocido, Cristiano Machado, candidatura que carecía del apoyo de la mayoría de los grandes jefes del PSD. La UDN volvió a presentar el nombre del brigadier Eduardo Gomes, si bien éste ya no contaba con el reconocimiento del que había gozado en 1945.

Vargas basó su campaña en la defensa de la industrialización y en la necesidad de ampliar la legislación laborista. Además de contar con el PTB y el PSP, tuvo el apoyo abierto o velado de una parte del PSD e incluso de la UDN. No obstante, la división entre el PSD y el PTB no permitió que Vargas alcanzase el mismo porcentaje de votos que había logrado Dutra en 1945. Aún así, Vargas y Café Filho triunfaron, esta vez por el voto directo del pueblo, con un 48,7%; fue la venganza de Vargas contra los enemigos que lo depusieron en 1945.

El regreso de Getúlio

«El 31 de enero de 1951, la faja presidencial fue pasada a Getúlio Vargas por el saliente presidente Dutra. El ex dictador había demostrado su capacidad de convocatoria como demócrata, ‘reivindicándose’ en una elección libre. Por primera y única vez, Vargas alcanzaba la presidencia por voto popular directo» (**Skidmore, 1998: 79**).

La UDN intentó sin éxito impugnar la elección, alegando que sólo podría ser considerado vencedor aquel candidato que tuviese la mayoría absoluta de los votos²⁰. Pero esa exigencia no figuraba en la legislación de la época. «De ese modo, los liberales ponían al desnudo sus contradicciones. Defensores de la legalidad democrática, no conseguían atraer el voto de la masa cuando había elecciones importantes. A partir de allí, comenzaron a cuestionar los resultados electorales utilizando dudosos argumentos o reclamando (cada vez más) la intervención de las Fuerzas Armadas» (**Fausto, 2003: 200**).

A pesar de su gran victoria, el presidente tuvo que enfrentarse a muchas dificultades debido a que la alta burguesía lo temía y acusaba de radicalismo. Además, la UDN -no obstante su fracaso en las urnas-, tenía fuerza entre los militares y gran capacidad para intrigar con miras a un golpe de Estado, e hizo todo lo posible para crear dificultades a Vargas. Así, Vargas comenzó su gobierno democrático tratando de desempeñar un papel que ya había desempeñado en otro contexto: el de ser un árbitro entre las diferentes fuerzas sociales y políticas en pugna. Intentó atraer a la UDN y nombró un gabinete bastante conservador, con amplio predominio de figuras del PSD. Sin embargo, para el estratégico cargo de ministro de Guerra, nombró al general Estillac Leal, un antiguo teniente, presidente del Club Militar y vinculado a la corriente nacionalista del Ejército. La importancia política de este nombramiento se advierte que en el ámbito de las FF.AA. había cristalizado una división ideológica entre los nacionalistas y sus adversarios, llamados despectivamente «entreguistas»²¹.

19. El PSP había sido construido por Ademar de Barros, quién en las elecciones de 1947 consiguió ser elegido gobernador con el apoyo de los comunistas. Barros construyó una máquina partidaria cuya razón de ser se basaba en su persona. Sin desarrollar nada parecido a un programa ideológicamente consistente, consiguió divulgar una imagen de supuesta capacidad administrativa y de ausencia de moralismo político. odiado por los partidarios de la UDN –quienes insistían en el tema de la moralidad de los negocios públicos-, atrajo elementos de las capas populares, así como fragmentos de la pequeña y mediana burguesía de la capital y, sobre todo, del interior de San Pablo. A comienzos de los años cincuenta, Ademas de Barros no tenía fuerza suficiente como para disputar la Presidencia de la República; pero igual podía hacer valer su apoyo a uno u otro de los candidatos. Apoyó entonces la candidatura de Vargas, sumándole a la corriente getulista los votos de su importante base electoral en San Pablo, que comenzaba a extenderse al Distrito Federal.

20. Se ve así el «papel tornasol» (Linz, 1987: 60) que desempeñaba por estos tiempos la UDN, demostrando, por un lado, un compromiso público a emplear los medios legales para llegar al poder y, por otro, cierta ambivalencia en la materialización del mismo. Ello constituye, siguiendo a Linz, evidencia de lo que él ha llamado semilealtad –u oposición desleal- (1987: 61).

21. Las diferencias se referían tanto a los temas de política interna, cuanto a la posición que debía adoptar Brasil en el marco de las relaciones internacionales. En cuanto a los primeros, los nacionalistas defendían el desarrollo basado en la industrialización, enfatizando la necesidad de crear un sistema económico autónomo, independiente del sistema internacional. Sus adversarios defendían una menor intervención del Estado en la economía, no daban tanta importancia a la industrialización y afirmaban que el progreso del país dependía de una apertura controlada al capital extranjero. También sostenían una postura de rígido combate a la inflación a través del control de la emisión monetaria y del gasto público. En el plano de las relaciones internacionales, los nacionalistas preferían un distanciamiento o incluso una oposición a los EE.UU.. Por el contrario, los «entreguistas» defendían la necesidad de un alineamiento irrestricto con ese país en el combate mundial al comunismo. En mayo de 1952, esta corriente triunfó en las elecciones para la dirección del Círculo militar, lo que constituyó un claro síntoma de que la tendencia favorable al alineamiento iba volviéndose mayoritaria entre la oficialidad del Ejército.

Sin embargo, éste pudo dar continuidad a sus programas económicos bajo la bandera del nacionalismo y del desarrollo basado en la industrialización, ya bien encarrilados en la época del *Estado Novo*. No hace al objetivo destacar las medidas de defensa de los trabajadores siempre dentro de la línea *populista* y su controvertida política económica. Lo importante es que Vargas estuvo siempre bajo el fuego de una oposición nutrida y actuante, forzado a maniobrar en un mar de corrientes contradictorias.

Por un lado, no podía dejar de preocuparse por las reivindicaciones que planteaban los trabajadores alcanzados por el alza del costo de vida; por otro, tenía que tomar medidas impopulares a fin de controlar la inflación. En este sentido debemos destacar el nombramiento de Joao Goulart, más conocido como *Jango*, en el Ministerio de Trabajo. Éste había comenzado su ascenso político en el municipio de San Borja, favorecido por las relaciones que existían entre su familia y la de Vargas. Se había vinculado a medios sindicales del PTB y surgía como una figura capaz de contener la creciente influencia comunista en los sindicatos. A pesar del papel que podía desempeñar, Jango fue transformado en un personaje odioso por la UDN –cuya influencia en un sector de la clase media era importante- y por los militares antigetulistas. En esos círculos era visto como el defensor de una «república sindicalista» y como la personificación del peronismo en Brasil. A ello se sumaba la propuesta de aumento del 100% del salario mínimo.

En los preparativos de la campaña para la sucesión presidencial se creó un ambiente de sospecha generalizado. La oposición exigía la renuncia de Vargas y se le echaba en cara maniobras orientadas al *continuismo*. Los políticos sembraban malestar entre los militares y la crisis alcanzaba así un nivel insostenible.

A pesar de todas las presiones y de la falta de una sólida base de apoyo a su gobierno, Vargas conseguía mantener el equilibrio en el poder. A la oposición le faltaba un acontecimiento lo suficientemente traumático como para que las Fuerzas Armadas llegasen a transponer los límites de la legalidad y depusieran al Presidente. La tensión seguía aumentando cuando ocurrió el atentado contra la vida de Carlos Lacerda²², político y periodista virulento de gran prestigio. Si la idea del crimen ya era desatinada, peor aún fue su ejecución. El complot no estuvo bien organizado y murió baleado un oficial de la Fuerza Aérea, acompañante de Lacerda. «Vargas ahora tenía en su contra un acto criminal que provocó la indignación general, a un adversario con sobrados motivos para atacarlo y a la Aeronáutica en estado de rebelión» (**Fausto, 2003: 205**). La oposición se encaró de las investigaciones, poniendo al descubierto ciertas actividades del gobierno, al que acusó de maniobras golpistas y de corrupción. Se exigía aún más enérgicamente la renuncia de Vargas.

El movimiento a favor de la renuncia alcanzó entonces grandes proporciones. Vargas se resistía insistiendo en el hecho de que representaba el principio de la legalidad constitucional. El 23 de agosto quedó claro que el gobierno había perdido el apoyo de las FF.AA.. Ese día fue presentado a la Nación un manifiesto firmado por veintitrés generales del Ejército en el que se exigía la renuncia del Presidente. La posición castrense viraba así de la *presión al chantaje* (**Finer, 1969**).

Cuando el cerco se cerró aún más, en una junta del gabinete se aceptó la solicitud de licencia que presentó Vargas y que, por lo demás, le habían impuesto. Sin embargo, cumpliendo la promesa de que sólo muerto se rendiría, el presidente se suicidó. Era el 24 de agosto del '54. El acto en sí tenía una carga dramática capaz de electrizar a la masa. La nación, conmovida, se colocó del lado de Getulio. La fuerza de Vargas aumentó con su muerte. Si bien el suicidio de Vargas expresaba desesperación personal, también tenía un profundo significado político. La victoria aparente de la oposición constituyó su mayor desastre. Perdió toda posibilidad de triunfo, aún cuando a primera vista pareciese que había ganado en el enfrentamiento. Vargas obró con extremada habilidad y colocó a sus enemigos en una situación insostenible²³.

La opción que hizo la cúpula del Ejército por una salida legal de la crisis –en función de su rol *moderador* (**Stepan, 1974**)- y el impacto provocado por las manifestaciones populares que siguieron a la muerte de Getulio impidieron que se concretara un golpe contra las instituciones. Asumió entonces el vicepresidente Café Filho, quien le aseguró al país que garantizaría la realización de las elecciones presidenciales previstas para octubre de 1955.

Temía una sublevación popular que finalmente no estalló. El precepto constitucional se aplicó al pie de la letra, y se inauguró un período aún más inestable. Cercado por los adversarios de Vargas, formó un gobierno bastante udenista, como pudo verse por los miembros del gabinete y por la política económica que adoptó,

22. El ex comunista Carlos Lacerda se destacaba por su radicalismo y poder verbal, y había comenzado una campaña antigetulista desde su diario *Tribuna da Imprensa*, reclamando la renuncia del Presidente. Ésta debía estar acompañada del establecimiento del estado de emergencia, durante el cual serían reformadas instituciones democráticas para impedir lo que Lacerda consideraba era su perversión por los políticos populistas (Fausto, 2003: 204).

23. Además, el Presidente dejaba como legado a los brasileños un mensaje conmovedor: la llamada carta testamento, donde se presentaba como víctima y, al mismo tiempo, como acusador de las fuerzas impopulares y hacía responsable por el impasse al que había llegado su gobierno a la alianza entre los grupos internacionales y los enemigos internos.

opuesta a la de su predecesor. «(...) las directrices políticas y económicas fueron la antítesis de las que Vargas preconizó y practicó. A un gobierno nacionalista y populista siguió un gobierno identificado con los procedimientos del cosmopolitismo, con las tesis y formas de obrar del capitalismo internacional» (Iglésias, 1995: 134).

Se inició la campaña presidencial. El PSD, el más fuerte de los partidos, presentó como candidato al gobernador de Minas, Juscelino Kubitschek de Oliveira, quien defendía la continuación de la alianza de su partido con los obreros, tesis que ganaba simpatizantes y votos. Encarnaba bien una de las vertientes del getulismo y tenía condiciones de llegar a obtener el apoyo del PTB, como de hecho ocurrió. De esta forma se reeditaba la alianza PSD-PTB, que le había garantizado a Dutra una excelente votación en 1945. A ello se debió la candidatura de Joao Goulart a la vicepresidencia por el PTB²⁴.

Se veía en Kubitschek un opositor del sistema, pero en realidad era su candidato. Por otra parte, se oponía a Café Filho, que si bien no gozaba de gran autoridad era sin duda heredero del viejo orden siempre en el poder. La UDN volvió a presentar un candidato militar, un antiguo integrante del movimiento tenentista: el general Juarez Távora. Aunque la UDN perdió en las urnas²⁵, tenía gran influencia entre los militares conservadores y tramó un golpe para que Kubitschek no tomase posesión una vez comprobada la falsedad de la supuesta mayoría absoluta.

Café Filho solicitó licencia por motivos de salud. El presidente de la Cámara de Diputados, Carlos Luz, ocupó la presidencia y apoyó a quienes querían impedir que Kubitschek tome posesión mediante un golpe militar. Para facilitar estos planes se nombró a otro ministro de Guerra, pues el general Lott era un intransigente defensor del orden. Al día siguiente volvió Lott a su cargo. En pocas horas organizó, en vez de un golpe, un contragolpe. Se hizo a un lado a Carlos Luz y asumió la presidencia el viejo cacique pesedista Nereu Ramos, Presidente del Senado y fuerte candidato presidencial vencido por Kubitschek. «A partir de allí se desarrolló el llamado «golpe preventivo», o sea, una intervención militar para garantizar (antes que impedir) la asunción del mando del presidente electo» (Fausto, 2003: 207). Fracasó el golpe contra el candidato victorioso y quedó asegurado que tomara posesión.

Del nacionalismo al desarrollismo

El 31 de enero de 1956 Juscelino Kubitschek asumió la presidencia. Comparados con el gobierno de Vargas, los años de su gestión pueden ser considerados como de estabilidad política. Durante su quinquenio, el presidente logró grandes realizaciones, que a pesar de comprometer las finanzas públicas tuvieron un efecto enriquecedor. Hizo que el Brasil se proyectara. Sin prejuicios nacionalistas, pero sin comprometer la soberanía, abrió las puertas al capital extranjero. Fueron años de un optimismo apuntalado por altos índices de crecimiento económico y por el sueño realizado de la construcción de Brasilia. Una prueba del éxito de su quinquenio se halla en el nombre con que se le consagró: la «era de JK».

«La alta oficialidad de las Fuerzas Armadas –especialmente el Ejército- estaba dispuesta mayoritariamente a garantizar el régimen democrático dentro de ciertos límites: mantenimiento del orden interno y combate al comunismo. Era la misma mayoría que objetaba al getulismo cuando éste transitaba un nacionalismo agresivo o cuando proclamaba la organización de los trabajadores» (Fausto, 2003: 208).

Sin embargo, en las Fuerzas Armadas existían sectores que no seguían esa mayoría. Por un lado, estaban los oficiales nacionalistas, quienes optaban por un nacionalismo radical enfrentando al llamado «imperialismo norteamericano». Por otro lado, estaban los «purificadores de la democracia», quienes pensaban que solo sería posible impedir el avance de la república sindicalista y del comunismo a través de un golpe de Estado, a partir del cual las instituciones podrían ser renovadas²⁶.

Al comenzar el gobierno de JK, la cúpula militar se había tranquilizado de todos modos. Los partidarios del golpe se habían jugado una carta alta con la renuncia de Vargas y cuando intentaron impedir la asunción de Kubitschek, pero habían perdido en ambas situaciones. El Presidente comenzó su gobierno remarcando la necesidad de promover «desarrollo y orden», unos objetivos generales que eran compatibles con los de

24. En ese entonces era posible votar por candidatos a presidente y vicepresidente que pertenecieran a diferentes listas electorales.

25. El 3 de octubre de 1955, las urnas dieron la victoria a Kubitschek por un estrecho margen. Obtuvo el 36% de los votos, mientras que Juarez Távora alcanzó el 30%, Ademas de Barros, el 26% y Plínio Salgado –por los antiguos integralistas-, el 8%. Joao Goulart fue elegido vicepresidente con una cantidad de votos ligeramente superior a la de Kubitschek. El éxito obtenido por éste evidenció el avance creciente del PTB.

26. Pero no todos los «golpistas» eran «entreguistas». Algunos de ellos combinaban la idea del golpe con la defensa de los intereses nacionales. Así, por ejemplo, los oficiales de la Aeronáutica, que se habían rebelado en enero de 1956, no solo denunciaban la infiltración comunista en los altos mandos militares, sino también la realización de supuestos acuerdos entre el gobierno y grupos financieros internacionales cuyo objetivo era la entrega del petróleo y la venta de minerales estratégicos (Fausto, 2003: 208).

las Fuerzas Armadas. Además, trató de atender a las reivindicaciones específicas de la corporación militar en lo que respecta a la obsolescencia de su equipamiento, dentro de lo posible, también trató de mantener bajo control al movimiento sindical. En esa época se acentuó la tendencia a nombrar militares en puestos gubernamentales estratégicos²⁷.

En el plano de la política partidaria, el acuerdo entre el PSD y el PTB garantizó el apoyo del Congreso a los principales proyectos del gobierno. Los partidos habían ido definiendo su forma a lo largo de diez años. No es que hayan dejado de ser vehículos de disputas personales o instrumentos de grupos rivales en búsqueda de privilegios; sino que al mismo tiempo cada uno de ellos comenzó a representar aspiraciones e intereses más generales. A pesar de sus divergencias, un rasgo común aproximaba al PSD con el PTB: el *getulismo*²⁸. Para que la alianza de los dos partidos pudiera funcionar era necesario que ninguno de los dos radicalizase sus características. Por un lado, era preciso que el PSD no fuera tan conservador como para enfrentarse a la burocracia sindical y a las reivindicaciones obreras; y por otro, era preciso que el PTB no fuese demasiado lejos con esas reivindicaciones, avanzando sobre los puestos más disputados del Estado y convirtiendo al nacionalismo en una bandera de agitación social.

Durante buena parte de su gobierno, Kubitschek consiguió sintetizar los límites de acción de los dos partidos. El principio ya mencionado de «desarrollo y orden» era afín a los cuadros del PSD, de donde provenía. En el plano social, no se opuso a los intereses de la burocracia sindical y trató de limitar los estallidos huelguistas. Así, no limitó los pasos del PTB y de Goulart, aunque no se puede decir que le hiciera el juego a ese partido.

Kubitschek rechazó todas las propuestas acerca de una reforma constitucional que le permitiera su reelección. Exigía el cumplimiento del texto de la Constitución y éste le prohibía continuar en el poder. Obraba así no solo por sentimiento democrático, sino también por estar convencido de que, elegido por el pueblo, retornaría al poder en 1965. Antes de terminar su período, Kubitschek previó y planeó su futuro político. Estaba seguro de que sería reelegido en 1965 para continuar la obra que había emprendido confiando en la potencialidad de la nación brasileña. Sin embargo, el rumbo inesperado que tomó la política no confirmó la idea de la reelección. Cumpliendo su promesa no intervino en el proceso electoral y se celebraron comicios libres.

El 3 de octubre de 1960 Jânio Quadros ganó con amplia ventaja la presidencia representando a la UDN, mientras que la vicepresidencia fue ganada por Joao Goulart, representando la alianza PSD-PTB²⁹. Quadros reunía en torno de sí las esperanzas de la élite antigetulista, del sector de la clase media que esperaba la llamada moralización de las costumbres políticas, así como de la gran mayoría de los trabajadores.

El 31 de enero de 1961 Quadros tomó posesión anunciando un gobierno riguroso porque los tiempos difíciles exigían severidad. El pueblo debía prepararse a aceptar reducciones en el presupuesto. Formó un gabinete conservador, con varios udenistas, aunque a decir verdad éste carecía de importancia dada la personalidad fuerte y sorprendente del Jefe de Estado³⁰.

El Presidente venía administrando el país sin contar con una base política de apoyo. El PSD y el PTB controlaban el Congreso; Lacerda se había pasado a la oposición y criticaba a Quadros con la misma vehemencia con que lo había apoyado. La UDN tenía varios motivos de queja. El Presidente actuaba prácti-

27. Un ejemplo de ello lo constiuyen la Petrobrás y el Consejo Nacional del Petróleo: en ambos lugares los principales cargos quedaron en manos de miembros de las Fuerzas Armadas.

28. Sin embargo, existía un getulismo del PSD y otro getulismo del PTB. El primero reunía a gran parte de los sectores dominantes del campo, a la burocracia de gobierno que había nacido con el Estado novo y a una burguesía industrial y comercial beneficiaria del desarrollo y de los negocios generados al calor de la inflación. El getulismo del PTB abarcaba a la burocracia sindical y a la del Ministerio de Trabajo –que controlaba la estructura vertical del sindicalismo y otras áreas importantes como la de Previsión Social-, a una parte de la burguesía industrial más inclinada al nacionalismo y a la mayoría de los trabajadores urbanos organizados.

29. Como resultado de la urbanización y de un mayor interés por la política, el electorado había crecido bastante en las cuatro elecciones que se sucedieron desde 1945. De 5,9 millones en 1945 pasó a 7,9 millones en 1950, a 8,6 millones en 1955 y, finalmente, a 11,7 millones en 1960, en la que sería la última elección directa para Presidente de la República en el país hasta 1989. Jânio Quadros venció con el 48% de esos 11,7 millones de votos, mientras que Lott (candidato del PSD-PTB) obtuvo el 28% y Ademas Barros el 23% (Fausto, 2003: 215).

30. En la galería de los presidentes brasileños, Quadros constituye un caso muy especial por su personalidad, mas no por su gobierno, que prácticamente no existió. Su comportamiento en el Poder Ejecutivo estuvo lleno de incoherencias y de idas y venidas. «Hasta entonces no había habido un mandatario que mostrase tanta desproporción con lo que debe ser la persona a quien incumbe dirigir la cosa pública y velar por ella (...). Nadie era menos indicado que Quadros para ocupar la presidencia. Con todo, en un principio pareció encarnar una verdadera revolución en la vida nacional. Sedujo a la multitud; obtuvo una votación sin precedentes (...). Todo terminó en el desencanto general y en la frustración de los que creyeron en él (...). Sacudió a la nación entera pero no condujo a ninguna parte, excepto al caos que produjo su injustificada renuncia, origen de confusión y males terribles que duraron muchos años y de los cuales, decenios después, aún no se recupera el país. El Brasil sigue pagando la deuda proveniente del desatino, fruto del desorden, de la falta de entendimiento o de algún trastorno patológico. Ciertamente, pocas veces e la historia de un pueblo un gesto insensato ha dado origen a tantos males» (Iglésias, 1995: 160-161).

camente sin consultar a los líderes de la bancada udenista en el Congreso. Además, la política exterior independiente, así como la afinidad presidencial con la reforma agraria, eran motivo de preocupación.

Solo apuntaremos que a los siete meses de su gobierno la renuncia del presidente estremeció al país. Desde principios del mes se mostró agitado y disgustado por las dificultades que encontraba para gobernar. Buscaba una reforma total de las instituciones, con vistas al fortalecimiento del Poder Ejecutivo. Evidentemente pretendía obtener plenos poderes. Lacerda, que había sido electo gobernador de Guanabara, denunció la maniobra y reveló en un discurso por radio que el ministro de Justicia le había propuesto participar en el golpe. Esto agravó la crisis, y el presidente renunció al día siguiente.

«La renuncia nunca llegó a ser debidamente esclarecida. El propio Quadros se negó a dar una versión clara de los hechos, aludiendo siempre a las «fuerzas terribles» que lo llevaron a tomar esa decisión. La hipótesis más probable combina los datos de una personalidad inestable con un cálculo político equivocado. (...) con su actitud teatral, Quadros esperaba obtener mayores poderes para gobernar, librándose hasta cierto punto del Congreso y de los partidos. Consideraba también que su figura resultaba sumamente necesaria a los partidos políticos para llevar adelante tareas de gobierno, y se juzgaba como un presidente imprescindible para Brasil. ¿Acaso los conservadores y los militares querían entregarle el país a Joao Goulart?» (Fausto, 2003: 216).

Capítulo III. Joao Goulart, el populismo y la actitud militar

La mirada castrense antes de la asunción

La renuncia de Quadros causó mucho más que una gran sorpresa; provocó perplejidad y una crisis seria que trastornaba el orden público. El gesto perjudicó al país, que se vio lanzado a una confusión que desembocó finalmente en una «situación de crisis estructural» (Morlino, 1991) que desencadenó el golpe militar en 1964.

La Constitución no dejaba dudas en cuanto a la sucesión de Quadros: le correspondía asumir al vicepresidente Joao Goulart. No obstante, el traspaso del mando quedó en suspenso debido a una iniciativa de sectores militares –en otra típica actitud de chantaje (Finer, 1969)-, que vetaban su asunción. Por una casualidad cargada de simbolismo, *Jango* se encontraba ausente del país en una visita a la China comunista.

«Contribuía a la aprensión militar su percepción de que Goulart era el futuro líder de una república sindicalista que con la creación de otro hipotético poder armado podría quitarles su 'monopolio de las armas' y consecuentemente, su calidad de últimos árbitros de las crisis políticas. Además, su postura populista, posibilitando el otorgamiento de mayores derechos a cuadros subalternos de la institución, generaba otro temor: la pérdida de unidad ante la quiebra del principio de autoridad y disciplina» (Menéndez y Kerz, 1993: 22).

Goulart era percibido como el símbolo de penetración comunista en el sistema político brasileño, lo que se manifestó claramente en la oposición de los ministros militares a su asunción por motivos de 'seguridad nacional'. Su manifiesto del 29 de agosto de 1961 «acusaba a Goulart de ser un notorio agitador de los medios obreros y de haber entregado a 'agentes del comunismo internacional' posiciones claves en los sindicatos, así como de haber enaltecido el triunfo de las comunas populares durante su reciente visita a la China comunista. El manifiesto terminaba resaltando que la presidencia de Jango podría favorecer la subversión en las fuerzas armadas, transformándolas así en 'simples milicias comunistas'. Era un síntoma de temor constante por parte de los militares de que un movimiento obrero 'sindicalista' pudiese destituir a las Fuerzas Armadas de su posición de grupo más poderoso en el escenario político brasileño» (Skidmore, 1979: 257)³¹.

Se experimentó una conmoción general al anunciarse que los militares vetaban que Goulart tomase posesión. El ambiente parecía anunciar una guerra civil que, sin embargo, no estalló. Goulart, al regresar, se

31. Goulart ya había sido causal de fricciones en el seno de las FF.AA. En 1945, bajo el gobierno de Vargas, su propuesta de aumento del 100% para el salario mínimo había provocado el temor de 'proletarización' de la clase media como consecuencia de las mejoras del sector obrero. Este temor había tomado cuerpo en el 'Manifiesto de los Coroneles' por el que públicamente se dieron a conocer demandas que si bien eran específicamente militares trasuntaban el descontento del sector medio. Prueba de ello fueron sus referencias a cómo un aumento desmedido del salario mínimo equipararía a un universitario con un obrero no calificado. Goulart había sido acusado de representar las tendencias izquierdistas del gobierno reavivando el tradicional temor institucional al comunismo. Nuevamente, en 1955, su triunfo electoral como vicepresidente de la fórmula PSD-PTB Kubitschek Goulart, casi provocó el enfrentamiento militar pero, esta vez, con caracteres más graves para la unidad institucional (Menéndez y Kerz, 1993: 22).

enteró del veto. El veto era aberrante e inmediatamente las fuerzas políticas más conscientes buscaron la forma de superarlo. En este sentido, el grupo que estaba a favor del impedimento no contaba con el apoyo unánime de la cúpula militar. En Río Grande do Sul, el comandante del III Ejército declaró su apoyo a la asunción de Goulart, dando inicio así a lo que se llamó la *batalla por la legalidad*³².

Al cabo de muchas idas y venidas buscando la manera de que la toma de posesión se llevara a cabo debidamente, se halló una buena fórmula. El Congreso adoptó una solución de compromiso, que consistió en una sencilla reforma constitucional, votada de prisa, mediante la cual el sistema de gobierno pasó de ser presidencialista a *parlamentarista*. Además, la Enmienda Constitucional N° 4, del 2 de septiembre de 1961, estableció que el mandato del gobierno terminaría el 31 de enero de 1966 y que mediante un plebiscito realizado nueve meses antes de esa fecha se decidiría entre el parlamentarismo y el presidencialismo. Los militares opositores de Goulart aceptaron la enmienda; los parlamentarios la aprobaron. Utilizado como un simple recurso para resolver una crisis, el parlamentarismo no podría durar mucho tiempo, como de hecho no duró.

El populismo de Goulart³³

De acuerdo con el nuevo ordenamiento, Goulart tomó posesión el 7 de septiembre de 1961, con sus poderes disminuidos, al cabo de 14 días de crisis que dejaron una profunda huella negativa, preanuncio de un gobierno inseguro.

La asunción a la Presidencia de Goulart significó una vuelta al *modelo populista*, pero ahora en un contexto de movilizaciones y presiones sociales mucho mayores que en el período de Vargas. Los ideólogos del gobierno y los dirigentes sindicales trataron de fortalecer el modelo. La base de éste debería ser la colaboración entre el Estado –incluidos los oficiales nacionalistas de las FF.AA., los intelectuales que formulaban la política, la clase obrera organizada y la burguesía nacional. El eje articulador de esa política estaría constituido por el Estado, cuya ideología básica era el nacionalismo, y por las reformas sociopolíticas denominadas reformas de base³⁴. Éstas no pretendían instaurar una sociedad socialista. Eran una alternativa para modernizar al capitalismo y reducir las profundas desigualdades sociales del país a partir de la acción del Estado. Se conformaba nuevamente el «Estado de Compromiso» que caracterizaba la política brasileña desde los tiempos varguistas (**Weffort, 1998**)³⁵.

Con respecto a la gestión del presidente, el período comprendido entre 1961 y 1964 fue pasando por varias etapas. Inicialmente, «(...) su desempeño intentó mostrar una gestión moderada que guardara continuidad con su antecesor, de modo de atenuar suspicacias con el fin de recuperar sus plenos poderes presidenciales. Sin embargo, a medida que su política económica fracasaba y los apoyos políticos internos no crecían, fue inclinándose hacia el único sector que aparentemente le ofrecía un respaldo seguro». Así, «(...) se iba gestando un juego de retroalimentación negativa cuyo epílogo sería su derrocamiento por la revolución militar de 1964» (**Menéndez y Kerz, 1993: 23-24**).

Donde mejor se aprecia esta dinámica es en su desempeño económico. Goulart intentó continuar con el rígido plan antiinflacionario con el que el presidente Quadros se había comprometido ante el FMI. Su objetivo era obtener mayor ayuda económica, pero ésta no se concretó, ya que tanto el FMI como los acreedores internacionales mantuvieron una actitud expectante esperando el previo cumplimiento de las metas ya acordadas. De esta manera los condicionamientos económicos aumentaron el conflicto político traduciéndose en pérdidas de consensos a nivel interno, mientras que la falta de crédito externo influyó para que su política económica fuera cambiando de actitudes ortodoxas a otras de izquierda.

32. La figura principal del movimiento fue Leonel Brizola, gobernador de Río Grande do Sul y cuñado de Jango. Brizola colaboró en la organización del dispositivo militar de resistencia y promovió grandes manifestaciones populares en Porto Alegre. Cuando el Ministro de Marina anunció el envío de una fuerza naval hacia el sur, Brizola amenazó con bloquear la entrada de Porto Alegre hundiendo varios navíos.

33. Aclaremos al lector que en lo sucesivo seguiremos, en líneas generales, el análisis que del gobierno de Goulart y sus repercusiones en el sector castrense efectúan Menéndez y Kerz (1993: 22-36).

34. Estas últimas abarcaban un amplio abanico de medidas. En el plano social se destacaba la reforma agraria, que tenía por objetivo eliminar los conflictos por la posesión de la tierra y garantizar el acceso a la propiedad a millones de trabajadores del campo, previendo la confiscación de la propiedad por necesidad o utilidad pública o por interés social. Junto a la reforma agraria, tuvo lugar la referencia a la reforma urbana, cuyo objetivo principal era crear condiciones por las cuales los inquilinos podrían volverse propietarios de las casas alquiladas. En el plano de los derechos políticos, se afirmaba la necesidad de extender el derecho a voto a dos sectores distintos: los analfabetos y los grados inferiores de las FF.AA., de sargento para abajo en el caso del Ejército. Junto a lo anterior, las reformas contenían medidas nacionalistas, que preveían una intervención más profunda del Estado en la vida económica. Entre esas medidas estaba la nacionalización de las empresas concesionarias de servicios públicos, de los frigoríficos y de la industria farmacéutica, así como la estrecha reglamentación de la remisión de lucros al exterior y la extensión del monopolio de Petrobras.

35. «Aún en la fase final del período democrático, el marco político general continuó siendo el del populismo. Las reformas estructurales eran esenciales tanto en la política de desarrollo industrial nacional como en el proceso de democratización social y política» (Weffort, 1998: 151).

A partir de enero de 1963, cuando Goulart recuperó la plenitud de los poderes gubernamentales con el retorno del sistema presidencialista, nombró a representantes de la izquierda moderada como sus colaboradores. Por un lado, a San Tiago Dantas como ministro de Hacienda y, por el otro, a Celso Furtado para la elaboración de un plan trienal destinado a lograr el desarrollo nacional. El primero debió obtener los recursos necesarios para la implementación de dicho plan y, a la vez, solucionar los problemas que se arrastraban desde gobiernos anteriores: control de la inflación, déficit de la balanza de pagos que exigía que Brasil se sometiese a una disciplina financiera, tratamiento del capital extranjero, estructura rural, empresas extranjeras de servicios, etc. Pero el plan económico de la izquierda moderada fracasó. Aunque racional en sus metas, dependía del apoyo externo para la provisión de recursos para el desarrollo, lo que siempre le fue condicionado (**Menéndez y Kerz, 1993: 24-25**).

El fracaso en el proyecto de reforma agraria se debió a la continua oposición legislativa posibilitada por la sobrerrepresentación de los terratenientes. Los sectores tradicionales rurales tenían diversos temores. En lo económico, originados en el hecho de que una indemnización en dinero era impensable dado el déficit del tesoro nacional. En el plano de la representación política porque, de llegar a perder su posesión de la tierra perderían también su poder en tanto miembros de oligarquías estaduais apoyados en una 'política de clientela' expresada partidariamente en el PSD. En el de la organización política porque la vigencia del veto legislativo hacía temer a los mismos legisladores conservadores que el Ejecutivo terminara optando por las reformas por decreto para concretar una reforma que se venía anunciando desde 1962.

Los sucesivos fracasos *dentro* de la estructura existente para lograr la consecución de reformas alimentaban las críticas de la izquierda radical. Su argumento era que éstas nunca podrían realizarse en el marco legal porque estaban destinadas justamente a perjudicar a aquellos grupos legitimados por el sistema político del '45. Los radicales proponían «(...) congregarse a las 'fuerzas populares', la mayoría brasileña, contra la élite egoísta que tenía tanta práctica en maniobrar la política democrática. Jango sólo podía esperar reconquistar el desarrollo económico y realizar la reforma social de base en Brasil, levantando la mayoría latente. La reforma estructural era imposible sin una reforma constitucional. Pero si la oposición no votaba la primera, ¿cómo podía votar la segunda, un asunto mucho más serio? ¿Qué esperanza había de que el Congreso enmendaría la Constitución para conceder el voto de los analfabetos (beneficiando con esto antes que nada a los pobres de la zona rural), cuando ni siquiera llegaban a examinar la reforma agraria? El Congreso debía, por tanto, ser intimidado o dejado de lado» (**Skidmore, 1979: 346-347**).

«Progresivamente y como consecuencia de sus sucesivos desengaños, el propio Goulart comenzó a tornarse más permeable a estos argumentos y a manifestarse en contra de un Congreso que vetaba sus propuestas más significativas. La alternativa radicalizada presuponía mayores aumentos de salarios frente a la estabilización, confiscación con mínima o ninguna indemnización en relación al capital extranjero e implementación de un plan de reformas con o sin autorización del Congreso.

«En junio de 1963 el fracaso de la política económica propuesta por la izquierda moderada acabó con la renuncia del ministro de Hacienda y una negativa comprobación del FMI acerca de los magros resultados del plan de estabilización. Tras ello siguió un breve período de transición antes de llegar a ubicar en el poder a miembros de posturas más radicales. Aún se trataron de canalizar los conflictos brasileños dentro del orden legal vigente con la gestión de Carvalho Pinto y Nei Galvao como sucesivos ministros de Hacienda, pero igualmente fueron escasos los logros obtenidos» (**1993: 26**).

Consecuentemente, a comienzos de 1964 mientras Goulart continuaba perdiendo uno a uno todos sus apoyos o neutralidades comenzó a inclinarse claramente por una *izquierda radical* con apoyo sindical. Abandonó toda moderación apartándose de la impronta de la izquierda moderada y se hizo permeable a las propuestas acerca de toma de decisiones *fuera del marco legal* y apoyadas con *movilización popular*³⁶. Boris Fausto explica este giro argumentando que «en la izquierda, la «democracia formal» era vista como un simple instrumento al servicio de los privilegiados. ¿Cómo aceptar su difícil juego de marchas y contramarchas, si había todo un mundo por ganar a través del establecimiento de las reformas de base «por la ley o por la fuerza»?» (**2003: 226**).

Así, Goulart fue permeable a la nueva estrategia que implicaba intentar *legitimarse* por *consensos masivos* demostrados en manifestaciones populares a su favor como presupuesto necesario de la iniciación de una nueva etapa que implicaba evitar el recurso legislativo: la de las reformas de base, mediante la vía del *decreto*. Para ello se idearon una serie de presentaciones de gran envergadura, en comicios públicos financiados con recursos del Estado sustentados en dos pilares: *movilización sindical* y *protección militar*³⁷.

Con respecto a este último punto, Goulart afirmó que contaba con las F.F.A.A. para realizar estas

36. Esta inflexión tiene su correlato en su discurso político, en el cual el presidente emplea duros términos contra el capital extranjero y contra los políticos tradicionales que habían obstaculizado su proyecto de reforma agraria, lo que exacerbó reservas y temores.

reformas y proclamó la necesidad de revisar la Constitución nacional para viabilizarlas. También anunció futuras reformas a través de decretos: control de alquileres –medida enmarcada dentro del proyecto de reforma urbana -, envíos de proyectos al congreso sobre reformas tributarias, voto de analfabetos y soldados, y legalización del Partido Comunista.

«Goulart exigía una reforma constitucional, puesto que la constitución en vigencia (...) resultaba obsoleta en el sentido que ‘legalizaba una estructura económica injusta e inhumana’. Su cuñado, Leonel Brizola, fue aún más lejos, al declarar que el Congreso había perdido ‘todo contacto con el pueblo’; y exhortó a que se formara un ‘Congreso compuesto por campesinos, trabajadores, sargentos y oficiales nacionalistas. Tanto Brizola como Goulart amenazaron con llamar a plebiscito, recurriendo a un electorado numeroso para sorprender al Congreso si este último se constituía en obstáculo para sus planes.

«¿Qué puede decirse acerca de la eficacia de Goulart y sus aliados en función de su estrategia y tácticas de liderazgo y supervivencia política? Soslayando el análisis de las metas propuestas en sí, no sería erróneo afirmar que la táctica de Goulart no hizo sino disminuir el apoyo que recibía y tendió a aumentar las posibilidades de un golpe militar respaldado por buena parte de la opinión civil» **(Stepan, 1974: 230)**.

La reacción al acto masivo fue inmediata en los sectores más conservadores. Éstos denunciaron la infiltración del comunismo, el ataque a la propiedad privada con la reforma agraria confiscatoria y la transformación de la estructura política existente para ganar apoyos para reformas revolucionarias a realizarse fuera del marco legal vigente con la incorporación de todo el sector marginal analfabeto.

Así, «buscando seguir el camino de las reformas estructurales, Goulart provocó la crisis del régimen. A pesar de que él, como jefe de Estado, condicionaba por acción o por omisión el conjunto del gobierno popular que comenzaba a formarse, Goulart estaba lejos de tener el control del proceso político. Dependiendo a menudo de la iniciativa del Estado, la movilización popular crecía en importancia y tendía a sobrepasar los límites institucionales vigentes.

«El gran compromiso social sobre el cual se apoyaba el régimen se vio así condenado por todas las fuerzas sociales que lo componían: por la derecha y por las clases medias aterrorizadas ante la presión popular en aumento; por los grandes propietarios atemorizados ante el debate sobre la reforma agraria y la movilización de las masas rurales; por la burguesía industrial temerosa de la presión popular, ya vinculada a través de algunos de sus sectores más importantes a los intereses extranjeros. Y, a pesar de las intenciones de algunos de sus líderes, el régimen se encontraba igualmente condenado por la fragilidad del populismo, que se mostraba incapaz, no solo de mantener el equilibrio de todas estas fuerzas, sino también de ejercer un control efectivo sobre el proceso de ascenso de las masas» **(Weffort, 1998: 152)**.

En función de lo expuesto, coincidimos con Fausto en la afirmación de que, en realidad, Joao Goulart y la cúpula que lo apoyaba tenían una visión equivocada del panorama político. Tomaban lo que pasaba en las altas esferas de poder como si fuera expresión de lo que pasaba en la sociedad. También creían que la mayoría del Ejército era partidaria de las reformas propuestas por el gobierno, pues pensaban que aquél expresaba la voluntad popular debido a su historia y al origen de sus integrantes. Si bien aceptaban la existencia de «golpistas», creían sin embargo que se trataba de una minoría controlada por el dispositivo militar y por la acción de los cuadros inferiores **(2003: 228)**.

Del populismo al Golpe. La actitud militar

A fin de esclarecer todos los factores que determinaron la evolución política futura a partir de este momento, es imprescindible conocer la actitud de las FF.AA., la opinión del centro de dicha institución que hasta entonces se había mantenido en una ‘postura legalista’ y neutral, dentro de la pauta moderadora de las relaciones cívico-militares **(Stepan, 1974)**.

La pérdida de legitimidad de Jango, el quiebre de la disciplina que le siguió y el acercamiento entre los grados inferiores de las FF.AA. y los trabajadores organizados, llevaron a que los sectores militares moderados se sumaran a la conspiración, produciendo un desplazamiento semejante al que había ocurrido en medios civiles. Es cierto que a lo largo de los años la mayoría de la oficialidad preferiría no alterar el orden

37. Internamente, el primer acto para demostrar la movilización popular a favor de las reformas por decreto se concretó el 13 de marzo de 1964, con la firma de dos decretos. Uno, de nacionalización de todas las refinerías de petróleo particulares, desdibujado en realidad, porque ya la mayoría pertenecía al capital brasileño. Otro, declarando sujetas a expropiación todas las propiedades que pasasen de 100 hectáreas localizadas en una faja de 10 km. al margen de las carreteras y ferrocarriles federales y las tierras de más de 20 hectáreas cuando estuviesen situadas en zonas de irrigación de acequias federales. Goulart cumplió de inmediato las promesas efectuadas en el gran acto masivo, presentando sus reformas básicas ante el Congreso el 15 de marzo. Mordazmente informó al Congreso que los ministros de las tres armas ya habían visto y apoyado el programa. Se anunció asimismo que se efectuaría una serie de demostraciones masivas por todo el país. El Comando General de los Trabajadores (CGT), no reconocido legalmente, amenazó con ir a la huelga general si el Congreso no aprobaba las reformas constitucionales para el 2 de abril. Si las elites políticas permanecían intransigentes, se adoptaría una resolución el 1º de mayo.

constitucional. Pero en ese entonces había otros principios más importantes para la institución militar: el mantenimiento del orden social, el respeto a la jerarquía y el control del comunismo. Quebrados esos principios, el orden se transformaba en desorden y con ello comenzaba a justificarse la intervención **(Fausto, 2003: 228)**.

A raíz de acto del 13 de marzo, las FF.AA. comenzaron a cohesionarse en el cuestionamiento al gobierno por quererlas transformar en una policía de elite del Ejército. Esto iba en contra de su propia imagen como *cuerpo profesional* comprometido con un ente abstracto, '*la Nación*', y no con un gobierno determinado, tal como sostiene Finer al analizar los motivos por los cuales los militares pueden verse dispuestos a intervenir **(1969)**.

Por otra parte había un cuestionamiento al contenido de las reformas propuestas evaluándolas como irreflexivas, y más aún, subversivas. Además, «ante la crisis de 1961-1964 comenzó a cobrar cada vez mayor fuerza entre los militares de la Escuela Superior de Guerra el sentir de que el presidente Goulart toleraba e implícitamente fomentaba la anarquía y la subversión y que lo que Brasil necesitaba era un nuevo enfoque de los problemas de desarrollo y seguridad. Los activos miembros de cuerpo de profesores de la ESG se convirtieron en gestores de la 'conspiración defensiva' instrumentada contra el gobierno de Goulart» **(Stepan, 1974: 216-217)**.

Como consecuencia, «muchos militares comenzaron a ser receptivos a los argumentos de los conspiradores que calificaban a Goulart como futuro '*Perón brasileño*'» **(Menéndez y Kerz, 1993: 29)**.

La tragedia de los últimos meses del gobierno de Goulart puede comprenderse por el hecho de que la resolución de los conflictos por la *vía democrática* fue descartada por todos los actores políticos como algo imposible o despreciable. La derecha ganó para su causa a los conservadores moderados con la tesis de que solo una revolución podría purificar la democracia, poniendo fin a la lucha de clases, al poder de los sindicatos y a los peligros del comunismo **(Fausto, 2003: 225)**.

Aparentemente, este era el momento para que los oficiales 'legalistas' del centro del espectro militar comenzaran a actuar junto con los conspiradores militares. Pero pese al resquemor militar y a sus visiones de la situación, aún no estaban en condiciones de realizar el golpe de Estado al que los incitaban sus camaradas porque todavía no se había presentado como 'condición suficiente' algún específico temor institucional.

«No obstante, a partir del 20 de marzo de 1964 podemos afirmar que la conspiración militar ganó fuerza cuando Castelo Branco, jefe del Estado Mayor, expidió un manifiesto a través del que justificaba la oposición a Goulart. Argumentaba que éste pretendía usar en su apoyo sindicatos controlados por el gobierno para la transformación de la estructura constitucional. Por otra parte, imputaba a estas actitudes gubernamentales los cuestionamientos y conflictos con los subordinados militares. Recordaba el deber de las fuerzas armadas de defender el orden legal dentro 'dos límites da lei' (...). Contrariamente a esta posición institucional, Goulart había presupuesto que contaba no sólo con el apoyo coherente y organizado de la izquierda radical sino también con las FF.AA. para esta nueva etapa de reformas de base. Al hacerlo, no solo no había evaluado la auténtica capacidad de poder de esa izquierda radical, sino tampoco la supuesta lealtad institucional. En este segundo sentido, el hecho de que él mismo hubiera compuesto el Estado Mayor nombrando en puestos claves a oficiales de su confianza, 'os Generais do povo', sólo podía relativizar sus criterios de evaluación. En efecto su alejamiento de los centros donde se conspiraba y donde se debatían los mencionados temores institucionales, los llevaba a una falsa convicción acerca de la existencia de un sólido 'dispositivo militar' como respaldo para esta nueva etapa» **(Menéndez y Kerz, 1993: 29-30)**.

Eran varios los temores institucionales que habían ido debilitando el respaldo militar a Goulart. En primer lugar, la pérdida de cohesión interna por diferencias ideológicas favorecía la 'cooptación horizontal' de ciertos sectores militares. Mientras los grados subalternos se inclinaban hacia la izquierda, los altos mandos defendían posturas anticomunistas. Así, estaban dadas las condiciones para que comenzara a cuestionarse el gobierno en términos estrictamente institucionales. Además, el temor a la quiebra de los principios de jerarquía y disciplina, como correlato de la agudización del conflicto político basado en la política ambivalente de Goulart, y como efecto de 'aquella pérdida de cohesión institucional, provocaba otro resquemor: el que perdieran la mencionada condición informal de 'árbitros finales' de la política brasileña. Los clivajes horizontales, entre oficiales superiores y subalternos, y verticales, de origen ideológico podían llegar a afectar su unidad orgánica sobre la que había descansado el ejercicio de aquella función latente. Según Nordlinger **(En Morlino, 1991)**, esta función latente consiste en el rol que tienen los militares de *moderadores* del conflicto político en circunstancias críticas en el contexto de una sociedad con un orden político no consolidado e instituciones políticas débiles. Ello confirmaría, entonces, la tesis de Huntington **(1991)** acerca de las causas de la intervención castrense.

Esta situación puede explicarse además bajo el argumento de Stepan, autor que hace mención al desgaste de una de las premisas básicas de la *función moderadora* de las FF.AA. cuando explica la importan-

cia decisiva de la Rebelión de los Sargentos en la formación de una coalición destinada a derrocar a Goulart. Según él: «Uno de los supuestos subyacentes de dicha estructura era el que casi todos los sectores civiles de importancia tienen su contraparte militar (aunque, por supuesto, no sobre una base de absoluta igualdad). Se suponía, por ende, que las fuerzas armadas reflejarían el espectro total de la opinión política. A grandes rasgos, tal correspondencia permitiría que casi todos los grupos civiles de importancia tuvieran su contraparte en el cuerpo de oficiales, a los cuales tenían acceso y ante quienes podían apelar políticamente. La estructura moderadora, no obstante, comenzó a resquebrajarse cuando el desarrollo económico, la movilidad social y el conflicto político alcanzaron un punto tal que los líderes de los trabajadores de la industria decidieron apelar al respaldo de su contraparte militar: los sargentos de carreras» **(Stepan, 1974: 192-193)**.

La existencia de clivajes horizontales había tenido su primera señal en 1961, cuando los sargentos se negaron a respaldar militarmente a los tres ministros militares que se oponían al ascenso de Goulart al poder. La segunda señal, se produjo en mayo de 1963, cuando en un encuentro de la Asociación de Sargentos y Subtenientes se anunció que los sargentos ‘defenderían la ley, pero no las leyes existentes’, argumentando que las mismas sólo defendían los derechos de unos pocos. Por último, la nueva postura de los cuadros subalternos se manifestó en la Rebelión de los Sargentos Fusileros y soldados de la Aeronáutica y Marina en Brasilia el 12 de septiembre de 1963 contra el dictamen, del tribunal electoral que impedía su participación política en los cargos electivos.

«La Rebelión de los Sargentos significó la eclosión de un problema que había ido creciendo paralelamente con la profesionalización de los mismos. Habiendo aumentado su nivel profesional y educacional lo que les permitía no sólo brindar instrucción profesional a los reclutas, sino actuar crecientemente como sus mentores no habían aumentado su posición social o política. No tenían derecho a votar ni posibilidades de ocupar cargos electorales. Por oposición los oficiales sí contaban con estas atribuciones creándose una situación de ‘incongruencia de status’.

A los clivajes horizontales se agregaban clivajes verticales de origen ideológico ya evidenciados con el nombramiento dentro de las FF.AA. de hombres leales en puestos claves y corroborados con el golpe de 1964, cuando para evitar futuras reacciones populistas se hizo pasar a retiro a 122 oficiales entre los que se contaban incluso generales» **(Menéndez y Kerz, 1993: 32)**.

Finalmente, hay que mencionar otro temor institucional: la *pérdida de profesionalidad institucional* por el desgaste de normas racionales y burocráticas estatuidas para la carrera militar y su sustitución por una ‘política de lealtades’ **(Morlino, 1991)**.

Lo relevante aquí es que pese a las actitudes gubernamentales que habían favorecido el incremento de los mencionados temores institucionales y a la inauguración de una conflictiva etapa de reformas por decreto que alentaban la formación de una coalición cívico militar, aún no se produjo el golpe de Estado. Aunque todos estos elementos actuaban como motivaciones, era necesaria la existencia y confluencia de otros elementos, tales como la falta de cohesión civil, la progresiva unión militar, la oposición creciente de los sectores políticos y de la clase media, la influencia de los medios de comunicación planteando el interrogante acerca de la ilegitimidad de la defensa de un gobierno que, aunque legal, pretendía ir más allá de orden vigente. Además de la creciente confianza militar en la propia capacidad de poder y conducción de sistema político generalmente ligada a la creación de una doctrina con objetivos nacionales y al *nuevo profesionalismo militar* **(Stepan, 1974)**, debía existir la exacerbación de temor institucional, el sentido de amenaza directamente dirigido hacia la propia organización militar actuando como justificación intraorganizacional de su intervención política. «Esta exacerbación se alcanzó cuando las actitudes gubernamentales dieron a entender que se sobrepasaría la organización militar a favor del poder sindical» **(Menéndez y Kerz, 1993: 33)**.

Todo ello puso a prueba la ‘capacidad de liderazgo político’ de Goulart, no sólo en su relación con los apoyos recibidos, sino también con la adecuación racional de medios y fines ajustados a su contexto histórico. De haber existido, debería haber tratado de conformar a diversos sectores mediante los recursos existentes y evitando la superposición de demandas o problemas irresueltos a fin de mantener los conflictos en un nivel de baja intensidad.

Históricamente, esta capacidad de liderazgo fue puesta a prueba en la última semana de marzo de 1964. Dos días antes, el ministro de Marina, almirante Mota, acusó al almirante Aragão comandante del cuerpo de fusileros navales por su ideología izquierdista mientras que, paralelamente, ordenó la prisión de un marinero que estaba comprometido en la organización de su sindicato. Se lo cuestionaba particularmente porque era un movimiento cuyo liderazgo estaba ligado a los izquierdistas radicales que se había entendido con el presidente en el marco de la nueva estrategia del 13 de marzo. Como respuesta se produjo una rebelión de más de mil marineros y fusileros navales que, se reunieron en la sede del sindicato de los metalúrgicos.

Goulart, ante esta insubordinación militar, así como antes no había respetado las pautas de promoción

profesional, esta vez fue por encima de las normas internas que permiten el mantenimiento de la disciplina en esa estructura jerárquica. Pidió la dimisión del ministro de Guerra y en su lugar nombró otro, seleccionado de una terna preparada por los líderes sindicales. «Esto, y proclamar la República sindicalista tan temida por los sectores anticomunistas y de centro de la organización militar fue lo mismo. Fue en este punto donde se galvanizó la oficialidad en tomo al sentimiento de solidaridad orgánica superando las divisiones ideológicas en tanto la institución castrense corría el riesgo de ser suplantada por el poder sindical» **(Menéndez y Kerz, 1993: 34)**.

A su vez, la prensa, la clase media, los sectores industriales, los católicos moderados de mentalidad reformista y diversos gobernadores, comenzaron a organizarse para defender la estructura vigente mientras cuestionaban la legitimidad del gobierno de Goulart, tratando para ello de cooptar a las FF.AA.. «Así, mientras Goulart disminuía sus posibilidades de reclamar obediencia militar, condicionada siempre a los 'límites de la ley', se erigía en el símbolo de un 'enemigo común fomentando la convergencia en el seno de las FF.AA.. La elección del poder sindical en desmendo del militar fue interpretada por las FF.AA. como síntoma de la enfermedad que significaba para ellas la 'comunización' del sistema» **(Menéndez y Kerz, 1993: 34-35)**.

Esta posición con respecto al comunismo se racionalizó como idea medular del pensamiento militar a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la Guerra Fría. De ahí que en 1964 la percepción de la comunización del sistema y el hipotético desplazamiento de las FFAA operaran como elementos de síntesis en los que se subsumían una multiplicidad de factores que convergieron en la revolución militar de 1964 y que pueden encuadrarse dentro de los parámetros de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la cual será desarrollada en las siguientes páginas.

Fue así entonces que el agravamiento de las fuertes tensiones políticas económicas y sociales que atravesaba el país provocó la caída de Joao Goulart. Era Semana Santa. El 31 de marzo se dio el *golpe*³⁸ en contra de la situación general. Participaron algunos gobernadores y poderosos sectores militares. Era un golpe derechista, organizado por militares políticos, apoyados por empresarios, inquietos ante las conquistas populares y, sobre todo, por la retórica izquierdista de muchos sindicatos y entidades formados en una sociedad cada vez más consciente y organizada, y asimismo muy preocupados por los discursos populistas del gobierno. «Aparentemente, el movimiento del 31 de marzo de 1964 había sido realizado para librar al país de la corrupción y del comunismo y para restaurar la democracia». **(Fausto, 2003: 229)**

Goulart, ya depuesto, tuvo que asilarse en el Uruguay. En palabras de Francisco Iglésias, «terminaba una importante pero mal encaminada experiencia popular. Descendió sobre el país una dictadura eminentemente militar que duró 20 años. Goulart, que había tomado posesión entre amenazas de un golpe de Estado que al fin se frustró, dejó el poder forzado por un golpe victorioso. La República vivía un nuevo momento de su trayectoria irregular, hecha de avances y retrocesos, de conquistas y derrotas. Este retroceso quizás fue el más evidente de todos, pues durante mucho tiempo marcó negativamente al país y a su pueblo» **(Iglésias, 1995: 192-193)**.

En menos de 48 horas los golpistas se adueñaron del poder. El Comando Supremo de la Revolución, junta militar constituida por los ministros de Guerra (general Costa e Silva), Aeronáutica (teniente brigadier Francisco de Assis Côrrea de Melo) y Marina (vicealmirante Augusto Rademaker Grunewald) se hizo responsable al amanecer del 2 de abril de la dirección de la República. El presidente de la Cámara, Ranieri Mazzilli, asumió la presidencia según lo ordenado en la violada Constitución.

«Era el fin de la experiencia democrática del período 1945-1964. Por primera vez en la historia del país, los militares asumían el poder con la perspectiva de permanecer allí, instaurando un régimen autoritario» **(Fausto, 2003: 227)**.

Una mirada desde el Norte

Como contrapartida externa, Estados Unidos ya había comenzado a reflejar en los últimos meses de la gestión de Goulart su progresiva actitud reticente. Esta actitud se manifestó especialmente en lo atinente a debilitar el gobierno de aquel, negándole ayuda, mientras que sus opositores políticos como el gobernador de Guaranaíba, Carlos Lacerda recibían un trato preferencial.

Se ha hablado de una posible intervención de la CIA en la revolución militar de 1964. Seguramente, el gran capital estadounidense no veía con simpatía los programas que en Brasil se seguían, Se dice que hubo conversaciones entre los enemigos de Goulart y el embajador de la Casa Blanca, Lincol Gordon, o entre el

38. Recordemos que, siguiendo a Barbé (1991:724) entendemos por golpe de estado un acto llevado a cabo por una parte de los órganos del mismo Estado. A diferencia de la guerrilla o de la guerra revolucionaria, cuyo primer objetivo es debilitar hasta aniquilar o dispersar las Fuerzas Armadas o de policía al servicio del Estado, el golpe de Estado se lleva a cabo no sólo a través de funcionarios del mismo Estado, sino también usando elementos que forman parte del aparato estatal, en este caso, las Fuerzas Armadas.

coronel Vernon Walters, agregado militar de la embajada, y el general Castelo Branco, no de los organizadores del golpe, quienes eran viejos amigos. Es difícil comprobar que hubo ayuda directa, pero hay claros indicios de que sí se proporcionó. Además, existe la tradición intervencionista de EE.UU. en los asuntos internos de las naciones latinoamericanas, y el entusiasmo con que Washington aprobó la llamada revolución, es un dato comprometedor. Más aún, los generosos auxilios acordados a la nueva situación, cuando anteriormente se presentaban toda clase de obstáculos, fortalecen aún más las sospechas.

Probablemente no hubo ayuda directa, pero sí 'buenos consejos', garantías de que, en caso necesario se podía contar con ayuda norteamericana, solidaridad que impulsó a actuar a las fuerzas conservadoras siempre muy fuertes y vivas en el Brasil, sobre todo en momentos difíciles como los que vivía el presidente Goulart, poco preparado para enfrentarse a tan nuevos y complejos desafíos, muy superiores a los que se podía esperar de él.

Aún así, no puede considerarse la actitud estadounidense como única variable interviniente. Tanto Skidmore (1979) como Stepan (1974) sostienen que hubo una interrelación de aspectos internos y externos que determinaron la revolución militar del '64.

Capítulo IV. Los generales en la Presidencia

La Doctrina de la Seguridad Nacional

El régimen militar instaurado en 1964 tradujo la *Doctrina de la Seguridad Nacional* en diversas reformas institucionales destinadas a la autolegitimación del régimen, la concentración del poder en el Ejecutivo y la represión de la oposición.

A fin de comprender la relevancia de la Doctrina de la Seguridad Nacional como uno de los factores más influyentes en la revolución militar, resulta imprescindible ubicar a la misma en su contexto temporal.

En el período de la Guerra Fría, caracterizado por un sistema internacional dicotómico estructurado con EE.UU. y la Unión Soviética como 'líderes naturales', se daba una confrontación entre dos cosmovisiones del mundo que tenían en el liberalismo y en el marxismo sus fuentes primarias³⁹. Por ello, el sistema internacional todo, y cada Estado en particular, se tomaron campos de enfrentamiento político como reflejo de aquella dicotomía original.

Por entonces, los países debieron dar nuevas respuestas y construir otras hipótesis de conflicto. La guerra revolucionaria –cuyo objetivo final sería el establecimiento del comunismo- abarcaba *todos* los niveles de la sociedad y utilizaba como instrumentos el adoctrinamiento y la guerra psicológica hasta la lucha armada. Es por eso que resultaba necesario oponerle una acción de la misma magnitud.

En ese contexto, las FF. AA. pasaron a tener un papel permanente y activo, cuyo objetivo era derrotar al enemigo y garantizar la seguridad y el desarrollo de la nación. Nació así la Doctrina de la Seguridad Nacional. Aunque orientada desde el exterior, esta doctrina se gestó en la *Escuela Superior de Guerra*, que había sido fundada en agosto de 1949 con la asistencia de consejeros franceses y norteamericanos. La principal figura entre los brasileños fue el general Golbery do Couto e Silva, que se destacó como técnico y organizador. La participación de civiles fue importante para que pudiera establecerse un vínculo entre civiles y militares, ambos identificados con la visión imperante en la ESG.

Brasil, con la creación de la ESG, buscó construir nuevos paradigmas adaptándose a la nueva situación internacional a fin de responder eficientemente a los problemas de seguridad corporizándolos en la Doctrina de la Seguridad Nacional. De esta manera se identificaba al generalizado conflicto con el de *guerra total* implicando la afectación de los aspectos internos y externos de la nación obligándola imperativamente a un compromiso ideológico. El objetivo de la ESG fue precisamente el de crear conducciones civiles militares para enfrentar la eventualidad de este nuevo estilo de guerra, transformada en un *hecho total*, que afecta a toda la sociedad y a toda la estructura nacional.

A esto debe agregarse que la agudización del conflicto incontrolado durante el gobierno de Goulart fue evaluada por la institución militar en términos de aquella oposición. Sintéticamente, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, esta característica se tornó en variable de análisis prioritaria para la focalización y el tratamiento de todas las cuestiones de Estado.

39. En el ámbito internacional la aceptación de que la realidad estaba enmarcada por el conflicto ideológico fue mediatizándose al correr de los años. Sin embargo, los términos del conflicto ideológico mantuvieron su vigencia explicativa para los gestores de la revolución militar de 1964. Los gobiernos de Castelo Branco, Costa e Silva y Garrastazú Médici fueron los fieles intérpretes de esta visión, siendo conducidos a enfatizar el crecimiento del poder nacional porque, a su juicio, éste había sido puesto en peligro por el cuestionado desempeño de Goulart, tanto en su política interna como en el exterior» (Menéndez y Kerz, 1993: 47).

Teóricamente, la ESG definía la Doctrina de la Seguridad Nacional como «un conjunto de ideas básicas, moldeadoras de un determinado espectro de actividades, no impuestas, mas libremente aceptadas, mediante la plena convicción de su procedencia y acierto» (**Amaral Gurgel, 1975: 51**). En un nivel práctico, la seguridad nacional se manifestaba como la coordinación de todos los órganos civiles y militares responsables del desarrollo político, económico y de seguridad de Brasil a fin de lograr la consecución de objetivos nacionales, intereses y aspiraciones del pueblo brasileño, en términos de poder nacional.

Según Amaral Gurgel e independientemente de la concepción de la misma por la ESG, «la 'seguridad nacional' es la garantía proporcionada por el Estado para la conquista y/o mantenimiento de los objetivos nacionales a despecho de antagonismos o presiones» (**1975: 138**).

La Doctrina de la Seguridad Nacional encuentra en la revolución de 1964 el nexo histórico que permitiría concretar los conceptos ya elaborados. Fue esta misma doctrina la que pretendió dar una respuesta planteando paralelamente una solución al problema percibido. Su articulación se estructuraba sobre la idea de preservar o reafirmar la estabilidad social y el consenso universal unívoco sobre los valores, normas y significados propios de la sociedad brasileña. Se trata de una suerte de sistema de creencias, un conjunto de verdades o enunciados aceptados y dados por válidos.

Según Menéndez y Kerz «(...) fueron los miembros de las FF.AA. o los sectores civiles a ellas ligados los que elaboraron en base a su percepción de la realidad, elevada a nivel nacional, todo un ideario político que tuvo como primer objetivo la consolidación fáctica de la seguridad nacional con carácter totalizante presuponiendo un consenso unívoco como justificación del mismo (...). Este ideario se transformó en ideología, a partir de una cosmovisión del mundo que articulaba una explicación e interpretación del pasado histórico tendiente a la petrificación del presente defendiendo lo que una vez devino en contra de toda posibilidad de cambio. (...) los idearios políticos pueden trastocarse en ideologías en el momento en que quienes los sustentan y elaboran pretenden otorgarle validez universal a sus subjetivas percepciones de la realidad» (**1993: 38-40**).

Así, las FF. AA. concibieron al principio de seguridad nacional como la primera ratio a la que debían referirse las relaciones políticas y las conductas humanas sea cual fuere el ámbito concreto de su actuación. Al darle a este principio tal condición se establecía implícitamente un derecho, el de limitar e impedir todo tipo de pensamiento o acción que contradijera su vigencia e imposición social. En su percepción, el ideario aparecía trastocando un concepto de seguridad profesional en uno totalizante que, involucrando la nación toda, dejaba latente la posibilidad de polarización.

Creemos que este fue el punto de inflexión donde se retornó a un concepto primario de lo político: *la relación amigo-enemigo* (**Schmitt, 1984; Freund, 1960**). Su correlato fue la criminalización del oponente, donde éste perdía su estatura de adversario político para transformarse en enemigo, al que era necesario aniquilar.

El hecho de que la Doctrina de la Seguridad Nacional haya sido aceptada no sólo por la institución militar sino por ciertos sectores civiles especialmente vinculados con la ESG contribuyó a legitimarla y con ello, se afirmó el rol de quienes se percibían como defensores de un bien superior, la Nación toda, en detrimento de parte de los individuos que la constituían.

Su convicción política transformó aquella función latente de que las FF.AA. debían asumir la condición de ser los últimos árbitros válidos del conflicto político en circunstancias críticas, en la manifiesta de *conductores de la salida del estado anómico nacional*, tal como sostiene Stepan al definir el *nuevo profesionalismo militar* (**1974**)⁴⁰. Así, «en 1964, la figura del mesianismo político pareció adquirir en Brasil su exteriorización como reflejo de una dimensión ideológica» (**Menéndez y Kerz, 1993: 40**).

La universalización de la seguridad nacional constituiría el argumento intelectual que justificaría la progresiva militarización de la vida nacional. Ésta imponía por sí misma que la función de las FF.AA. trascendiera el aspecto puramente militar. Dentro de este pensamiento se concebía que los militares necesariamente deben estar a la par de todos los aspectos de la vida nacional, mientras los límites existentes entre la esfera civil y militar se van desvaneciendo y la interdependencia entre los complejos sociales y la institución civil y militar se muestra ahora tan grande, que difícilmente podemos concebir a las FF. AA como un organismo autónomo aislado.

Así, a partir de la ESG y de órganos como el Instituto de Pesquisas y Estudos Sociais (IPES) y el Instituto Brasileño de Acción Democrática (IBAD) –financiado por la CIA– fueron surgiendo las líneas maes-

40. Hemos expresado ya que el rol de conductores se refiere a la pretensión de los militares de lograr una transformación radical del orden en aquellas sociedades que ellos mismos perciben que no pueden seguir funcionando como lo hacen. Por ello se da la intervención de las FF.AA., que, habiendo logrado sus objetivos, devuelven el poder a los civiles. El nuevo profesionalismo militar hace referencia a un cambio institucional. Las FF.AA., en tanto institución, se hacen responsables del corte del orden democrático. Antes su objetivo primordial era la seguridad externa, mientras que ahora es el orden interno, reivindicando la intervención como un todo. Con el nuevo profesionalismo militar se politizan las FF.AA. y el ámbito de la acción profesional militar es irrestricto.

tras de un régimen político considerado capaz de impedir la subversión del orden y garantizar un cierto tipo de desarrollo económico. A medida que el gobierno de Goulart se radicalizaba y ganaba inestabilidad, en los círculos asociados de la ESG-IPES-IBAD se afirmaba la convicción de que solo un movimiento armado pondría fin a la anarquía populista y contendría también el avance del comunismo (**Fausto, 2003: 222**).

«El hecho de que, de los 102 generales en servicio activo al producirse la revolución de 1964, los que habían asistido a cursos de la ESG se contaran entre los principales conspiradores contra el régimen de Goulart, corrobora la teoría de que la ideología de la ESG fue uno de los factores de mayor relevancia en dicha revolución. De los generales que habían asistido a la ESG el 60% participó activamente en el complot, en tanto que solo el 15% de quienes no asistieran a dicha escuela se contaban entre los conspiradores activos» (**Stepan, 1974: 217**).

Algunas características y objetivos de la Revolución⁴¹

Las FF.AA. brasileñas se mantuvieron en el poder desde 1964 a 1985. Los objetivos del gobierno militar en Brasil eran básicamente consolidar el desarrollo capitalista con un patrón de acumulación donde el Estado y grupos oligopólicos de capital local y multinacional jugaran el papel central de un desarrollo industrial que sustituyera importaciones y alcanzase capacidad exportadora. La desarticulación de las organizaciones populares era la precondition política para forzar la necesaria transferencia de recursos hacia la burguesía.

El régimen militar que vivió el Brasil a partir de 1964 y durante un período de dos décadas, puede inscribirse dentro de la definición de «*autoritarismo*» de Linz expresada en el capítulo primero (**en Morlino, 1991**). Sin embargo, si bien a todo lo largo de la evolución política del Brasil ha estado presente el autoritarismo político (**Fausto, 2003; Iglésias, 1995**), este régimen en particular adquirió características que lo diferencian de las formas típicas asumidas por el anterior modo de dominación, en relación con:

- 1) La organización del Estado, el ejercicio del poder y la estructura de la autoridad.
- 2) El contenido de las políticas públicas adoptadas para hacer que la sociedad se adecuara a un 'modelo' determinado de expansión capitalista.

Estos dos rasgos justifican la inclusión del Brasil posterior a 1964 dentro de la categoría de los regímenes *burocrático autoritarios* (**Linz, en Morlino, 1991**), y también revelan lo que probablemente haya sido su evolución histórica, especialmente la tarea 'revolucionaria' de promover y generalizar un modo de expansión capitalista basado en una fuerte intervención del Estado, la organización oligopólica de la producción y la internacionalización de la economía. En este sentido, nos parece aún más apropiada su inclusión dentro de la categoría particular de Estado burocrático-autoritario (**O'Donnell, 1997**).

A partir de aquí pueden identificarse las características del régimen en su estado consolidado, las cuales sirven a su vez de base para evaluar la siguiente evolución del régimen y localizar las fuentes internas de crisis. Estas características, en palabras de Luciano Martins (**1988: 120-122**), son las siguientes:

Valores e Ideología: el régimen adoptó como doctrina oficial cierta visión de la sociedad brasileña que podría resumirse como sigue: 1) la sociedad brasileña no habría alcanzado todavía la etapa del desarrollo económico y social capaz de deparar la práctica de una 'verdadera democracia'; 2) la consolidación y extensión de las relaciones capitalistas ('promoción del desarrollo económico' en el léxico oficial) constituían precondiciones para el establecimiento de estructuras sociales a partir de las cuales en el futuro pudieran desplegarse instituciones 'estables y democráticas' (lo cual era la meta estratégica a 'largo plazo'). En el marco de estos supuestos las prácticas autoritarias podían conciliarse con los 'ideales democráticos' de la revolución de 1964, según el credo militar.

Organización institucional del Estado: el régimen abrogó los derechos políticos, cívicos y constitucionales; suprimió o controló los canales para la representación de intereses, y estableció una dictadura virtual del Ejecutivo federal sobre los otros poderes de la República (Legislativo, Judicial) y de la federación (administraciones estaduais). Esto se realizó principalmente a través del Acta Institucional N° 5 (1968) y de la legislación subsiguiente.

Estructura de la Autoridad: por primera vez desde la proclamación de la República (1889), las FF.AA, actuando como institución, asumieron el control directo de las principales funciones del gobierno; hubo una abolición parcial de las prácticas de tipo corporativo a través de las cuales los actores no burocráticos habían obtenido su inclusión controlada en el sistema de toma de decisiones, y se erigió un extenso 'aparato de inteligencia' para tamizar y controlar las lealtades dentro del aparato estatal, en un intento de

41. Los militares describen el golpe de 1964 como «revolución», y ello nos es útil analíticamente para distinguir entre el golpe de ese año y otros anteriores, ya que el movimiento militar de 1964 dio como resultado un cambio de «límite sistémico» (Stepan, 1974: 15). Empero, también coincidimos con Stepan en que ese movimiento no generó una revolución social. El golpe de 1964 fue parte de un movimiento de restauración, que procuraba reimplantar la estructura que se había ido quebrando paulatinamente en los años anteriores.

producir una manera de ver normalizada entre los funcionarios superiores y el personal administrativo intermedio.

Normas y reglas del juego: se abandonó el principio de la legitimación política mediante el voto secreto y directo para la elección del Ejecutivo, lo mismo que la práctica de elegir gobernantes por consenso en el interior de la élite (que en la tradición política brasileña reemplazaba al voto secreto). En lugar de ello se buscó la legitimación a través de las realizaciones económicas y la asignación exclusiva de roles gubernamentales a la élite burocrática o a quienes contaran con su aprobación. Hubo también una sucesión de modificaciones arbitrarias a las reglas del juego electoral y a las que regían la organización de los partidos, para reducir la competencia política, asegurar resultados electorales predecibles y mantener bajo un control estricto la alternancia de los partidos en el gobierno.

Prácticas políticas: los opositores fueron neutralizados mediante sanciones negativas de diversos tipos (despido de empleos públicos, presión económica, suspensión de los derechos políticos, persecución policial e incluso eliminación física). Se distribuyeron recompensas económicas considerables (subsidios, exenciones impositivas, etc.) como medio para obtener el apoyo de grupos estratégicos. Las prácticas de movilización de tipo populista fueron reemplazadas por políticas parcialmente redistributivas (hacia arriba) y medidas limitadas de bienestar general (hacia abajo).

Políticas públicas: hubo una considerable expansión de los roles normativos y empresariales del Estado en la economía; un gran incremento de la capacidad recaudadora del Estado y la toma de decisiones se centralizó cada vez más. Estos desarrollos fueron considerados como requerimientos funcionales para la promoción y la gestión de un proyecto de desarrollo económico que apuntaba a la rápida diversificación de la estructura productiva y a alcanzar altas tasas de crecimiento, teniendo como principal consecuencia social el problema de la exclusión.

La primera década autoritaria

El nuevo régimen comenzó a cambiar, entonces, las instituciones del país por medio de los llamados Actos Institucionales (AI), justificados como consecuencia «del ejercicio del Poder Constituyente, inherente a todas las revoluciones» (**Fausto, 2003: 229**). El 9 de abril, el Comando Supremo publicó el Acto Institucional N° 1, que concedió al Ejecutivo *todos los poderes*, incluso el de anular los demás, el de abrogar ordenamientos y declarar el estado de sitio. Formalmente, mantuvo la Constitución de 1946, con varias modificaciones. El parlamento pasó a estar enteramente sometido a un Ejecutivo arbitrario. No disolvió el Congreso, pero hizo algo peor: lo transformó en mero ratificador de las decisiones de quienes se habían instalado en el poder.

«Este último aspecto sería una de las características del régimen militar. Aunque el poder real se localizase en otras esferas y los principios básicos de la democracia fuesen violados, el régimen casi nunca asumió su cara autoritaria. Exceptuando pequeños períodos, el Congreso continuó funcionando y las normas que limitaban los derechos de los ciudadanos eran presentadas como temporarias. El propio AI-1 limitó su vigencia hasta el 31 de enero de 1966» (**Fausto, 2003: 229**).

Varias medidas del AI-1 tenían por objetivo reforzar el Ejecutivo y reducir el radio de acción del Congreso. El presidente de la República quedaba autorizado a enviar proyectos de ley que deberían ser tratados en el plazo de treinta días en la Cámara y en igual lapso en el Senado; en caso contrario, serían considerados aprobados. Como era fácil obstruir votaciones en el Congreso, y como sus trabajos normalmente se atrasaban, la aprobación de proyecto del Ejecutivo «por vencimiento de plazo» se volvió un hecho común. También quedó bajo la competencia del Presidente de la República la iniciativa para emitir proyectos de ley orientados a crear o aumentar el gasto público.

Fueron suspendidas las inmunidades parlamentarias, y se autorizó al Comando Supremo de la Revolución a revocar mandatos y a suspender los derechos políticos por el plazo de diez años. Para facilitar la purga del servicio público, también se suspendieron por seis meses las garantías sobre el carácter vitalicio de la magistratura y la estabilidad del empleo de los funcionarios públicos en general.

El Acto también asentó las bases para la instalación de las Investigaciones Policiales Militares (IPMs), a las que quedaron sujetos los responsables «por la práctica de crímenes contra el Estado o su patrimonio, contra el orden político o social, o por actos de guerra revolucionaria» (**Fausto, 2003: 230**). A partir de esos poderes excepcionales se desencadenaron persecuciones a los adversarios del régimen, que implicaron

42. El día 10 comenzaron las abrogaciones. Entre los 102 nombres de la primera lista figuraron personajes muy importantes, entre ellos Joao Goulart, Jânio Quadros y Leonel Brizola. Se les anularon a ellos y a otros brasileños sus derechos políticos por 10 años. Siguieron muchas cosas con ese mismo tenor: no había proceso ni derecho a la defensa. No sólo fueron perseguidos ex políticos que habían ocupado cargos importantes. Lo mismo pasó con militares, profesores, obreros y estudiantes. Cualquier militar adicto al grupo en el poder podía indicar el nombre de algún enemigo personal y con ello aniquilarlo. Millares de personas fueron perseguidas, apresadas, torturadas, desaparecidas y privadas de la vida.

prisiones y torturas⁴². Pero el sistema *no estaba completamente cerrado* todavía. Existía la posibilidad de utilizar el recurso del habeas corpus frente a los tribunales y la prensa se mantenía relativamente libre.

Al momento del golpe, las FF. AA. enfrentaron un sistema de partidos y un orden democrático de reciente formación y con fuertes componentes de autoritarismo. El golpe había tenido lugar en un contexto marcado por movilizaciones de la clase media y la Iglesia Católica en contra de Goulart. El apoyo de varios de los partidos políticos a la intervención de las FF. AA. indujo a éstas en una primera etapa, a intentar gobernar *sin modificar radicalmente* el sistema partidario, que aún podría considerarse dentro de los parámetros de un sistema competitivo **(Sartori, 1980)⁴³**.

El AI-1 estableció la elección de un nuevo Presidente de la República por votación indirecta del Congreso Nacional. El 15 de abril de 1964 fue electo presidente el general Humberto de Alencar Castelo Branco, con mandato hasta el 31 de enero de 1966. Éste era un viejo conspirador de mucho prestigio entre los militares, considerado un intelectual, y dirigente de la ESG. A pesar del clima de terror, la elección de Castelo Branco tuvo que ser negociada. La mayoría, temiendo su disolución, al fin dio su apoyo. El PSD y la UDN la aceptaron, si bien con algunas excepciones. El senador Kubitschek dio su voto favorable a Castelo Branco, a cambio de un posible apoyo a su candidatura a la presidencia en 1965, lamentable equivocación que le costó muy caro. Castelo Branco obtuvo 361 votos, hubo 72 abstenciones y 37 ausentes. José María de Alkmin, diputado por Minas Gerais, quedó como vicepresidente.

El nuevo Presidente formó su gabinete con una mayoría integrada por udenistas y gente de línea dura, controlada por el ministro de Guerra, Costa e Silva. Las primeras medidas enfocaron la seguridad, a fin de garantizar una victoria fácilmente obtenida. A ello se debieron los interrogatorios y la fundación, el 13 de junio, del Servicio Nacional de Información (SIN)⁴⁴.

En el plano *político*, el grupo castelista tenía como objetivo instituir una «democracia limitada» **(Morlino, 1987)⁴⁵** luego de realizar las cirugías previstas en el AI-1. En el plano de la *economía*, pretendía reformar el sistema económico capitalista modernizándolo, no solo como un fin en sí mismo sino también como una forma de contener la amenaza comunista. Para alcanzar esos propósitos, era necesario enfrentar la caótica situación económico-financiera que venía de los últimos meses del gobierno de Goulart, controlar a la masa trabajadora del campo y de la ciudad y promover una reforma del aparato del Estado **(Fausto, 2003: 231)**.

A través de ministros profesionales (Otávio Gouveia de Bulhões, de Hacienda, Roberto Campos, de Planeamiento) volvía a implantarse el esquema *liberal* para obedecer a las prescripciones del FMI. En los primeros días del año siguiente, ese organismo concedió a Brasil un crédito por 125 millones de dólares. No carecían de visión moderna y científica los responsables de la economía. Por ello se elaboró el *Plan de Acción Económica del Gobierno* (PAEG), obra de Roberto Campos. Dicho plan siguiendo la lógica del estado burocrático autoritario **(O'Donnell, 1997)** no concedía mejoras salariales, buscaba explotar al máximo a los trabajadores y concedía privilegios al capital extranjero. En febrero de 1967 el cruzeiro quedó sustituido por el nuevo cruzeiro. «Era preciso combatir la inflación e impulsar el desarrollo, pero era inevitable la recesión que llegó acompañada de aumentos tributarios que empeoraron la situación del pueblo, ya dura en épocas de Vargas y Kubitschek pero al fin con válvulas de escape que desaparecieron en la dictadura» **(Iglésias, 1995: 201)**. El PAEG alcanzó sus objetivos.

«¿Por qué motivo el PAEG consiguió tener éxito, a diferencia de los planes anteriores? Es cierto que Campos y Bulhões hicieron un diagnóstico adecuado de la situación, pero eso no lo explica todo. La implantación de un régimen autoritario en el país facilitó la acción de gobierno. Para poder funcionar, cualquier plan de estabilización dependía de sacrificios por parte de la sociedad. En las condiciones de la sociedad brasileña de la época y en la percepción de los actores políticos, eso era algo difícil de alcanzar con una democracia»⁴⁶ **(Fausto, 2003: 232)**.

En octubre de 1965 se realizaron elecciones directas en once Estados, mientras que en otros Estados la elección fue indirecta. A esta altura de los acontecimientos, gran parte del entusiasmo por la revolución había declinado. Ahora no solo era difícil ser engañado por la propaganda sobre el fin de la corrupción, sino

43. Por cuestiones de ordenamiento, nos hemos referido a los sistemas partidarios en el Capítulo V, Sección II.

44. Su principal ideólogo fue el general Golbery do Couto e Silva. El SIN tenía como objetivo principal «recolectar y analizar informaciones relativas a la Seguridad Nacional, a la contrainformación y a la información sobre cuestiones de subversión interna». En la práctica, se convirtió en un centro de poder casi tan importante como el Ejecutivo, actuando por cuenta propia en la «lucha contra el enemigo interno». Años más tarde, el general Golbery intentó justificarse diciendo que sin querer había creado un monstruo. (Fausto, 2003: 230-231).

45. En el capítulo I de la Sección II nos referiremos a esta cuestión.

46. El régimen autoritario permitió que Campos y Bulhões tomaran medidas que implicaban grandes sacrificios para la clase trabajadora, sin que ésta estuviese en condiciones de resistir. El problema crítico de la deuda externa pudo ser provisionalmente resuelto gracias al visto bueno del FMI y a la fuerte ayuda que el gobierno norteamericano hizo llegar a través de la Alianza para el Progreso.

que además los bolsillos de la clase media estaban vacíos. A pesar del rigor policiaco y del veto que ejerció la línea dura sobre determinados candidatos, el gobierno fue derrotado en 1965 en elecciones para el gobierno de dos importantes entidades. La oposición triunfó en Minas, resultando electo Pinheiro y, en Guanabara, Francisco Negro de Lima, prestigiosas figuras del PSD y amigos de «JK».

El resultado de las urnas alarmó a los militares. Los grupos de línea dura –adversarios de los castelistas– veían en ello una prueba de que el gobierno era muy complaciente con sus enemigos. Predicaban la necesidad de implantar un régimen autoritario con control militar estricto del sistema de decisiones, que llevara más lejos la lucha contra el comunismo y la corrupción (**Fausto, 2003: 233**).

De esta manera, el gobierno advirtió sus dificultades. Presionado por ello, Castelo Branco emitió Acta Institucional N° 2, del 27 de octubre de 1965, apenas veinticuatro días después de las elecciones estaduales. El AI-2 estableció en forma definitiva que la elección para presidente y vicepresidente de la república sería realizada por la mayoría absoluta del Congreso Nacional, en sesión pública y con voto nominal. Reforzó todavía más los poderes del Presidente de la República, estableciendo que éste podía emitir decretos-leyes en materia de seguridad nacional. Así, el gobierno comenzó a legislar sobre temas relevantes a través de decretos-leyes, ampliando hasta donde quiso el concepto de seguridad nacional.

Otra medida importante del AI-2 fue la *disolución de los partidos políticos*. Los militares consideraban que uno de los factores responsables por las crisis políticas era el sistema multipartidario. De ese modo, dejaron de existir los partidos que habían sido creados a fines del *Estado Novo* y que mal o bien expresaban diferentes corrientes de opinión pública. En la práctica, se imponía el *bipartidismo*. La legislación partidaria obligó a que se organizaran sólo dos partidos: el partido del gobierno y el de la oposición. El primero es la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el segundo es el Movimiento Democrático Brasileño (MDB)⁴⁷. Se toleraba la oposición siempre y cuando se mantuviese dentro de los límites aceptables. Dirigían esta corriente dos hábiles políticos con mucha carrera por delante: Tancredo Neves y Ulysses Guimarães. El sistema político brasileño viraba ahora hacia un *pluralismo limitado y no responsable*⁴⁸ típico de los regímenes autoritarios (**Linz, en Morlino, 1991**) y, por consiguiente, hacia un sistema partidario prácticamente *no competitivo* (**Sartori, 1980**).

Así, fue recién en 1965, después de que la oposición ganara dichas elecciones que las FF.AA., frente al fraccionamiento de las fuerzas políticas que las apoyaban, ‘disuelven’ los partidos y el pluripartidismo. Sin embargo, la disolución de los partidos no significó la clausura del Congreso. El mismo se mantuvo en base a un sistema bipartidario en el que la unificación de las fuerzas de derecha y los ‘favores’ del gobierno permitieron al partido oficialista detentar la mayoría en el Poder Legislativo Nacional así como en casi todos los estados del país. La oposición, unificada en el MDB, quedó inmersa en un juego donde ‘no debía’ constituirse en mayoría y solo podía controlar unos pocos estados. «Esta particular articulación de gobierno militar y sistema ‘representativo’ se mantuvo hasta 1979, momento en que se ‘reabrió’ el sistema político al pluripartidismo» (**Acuña y Smulovitz, 1996: 110**).

A ello se sumaba que, mediante el Acta Institucional N° 3, las elecciones estatales pasaron a ser indirectas (como las presidenciales, de conformidad con el AI 2) para evitar fiascos como el de Minas y Guanabara.

El gobierno de Castelo Branco completó los cambios en las instituciones del país haciendo aprobar por el Congreso una *nueva* Constitución en enero de 1967. La de 1946, aún vigente y varias veces violada, estaba irreconocible debido a las varias Actas Institucionales, los Complementarios y demás resoluciones que incluso la negaban. El Acta Institucional N° 4, del 7 de diciembre de 1966, *invita* al Congreso a aprobar el proyecto que presenta el gobierno. Sometido a nuevas revocaciones, éste había sido cerrado por un mes en octubre de 1966 y luego reconvocado para una reunión extraordinaria a fin de aprobar el nuevo texto constitucional⁴⁹.

Según Francisco Iglésias, «la llamada Constitución de 1967 no es obra de una Asamblea Constituyente elegida para ese fin. Simplemente el gobierno ordenó al Congreso en funciones que realizase esa tarea, por tal motivo no era un documento que expresara la voluntad popular sino, la del gobierno que la dictó e hizo obligatoria para imponer un régimen autoritario en pleno 1967. Con esto se hipertrofió todavía más el Poder Ejecutivo» (**1995: 204**).

Creíase que Castelo Branco deseaba una intervención militar corta y entregar el poder a un civil al terminar su mandato. Para sucederlo había escogido al udenista Bilac Pinto, pero Costa e Silva también

47. La mayor parte de los políticos que se afiliaron a la ARENA habían pertenecido a la UDN y en casi igual número al PSD; por su parte, el MDB se formó con figuras del PTB y, en menor medida, del PSD.

48. Más adelante nos extenderemos sobre el pluralismo y sus clasificaciones, también por cuestiones que hacen al orden de este trabajo.

49. La Constitución de 1967 incorporó la legislación que había ampliado los poderes conferidos al Ejecutivo, especialmente en lo referido a la seguridad nacional. Pero, sin embargo, no mantuvo las figuras excepcionales que permitían nuevas revocaciones de mandatos, pérdida de derechos políticos, etc.

deseaba la presidencia. Los militares hicieron que el Congreso aprobara una enmienda constitucional para prorrogar el mandato del presidente hasta el 15 de marzo de 1967, es decir, por algunos meses.

Sin embargo, el grupo castelista no consiguió presentar a un sucesor de Castelo Branco. Fueron electos como presidente el general Artur da Costa e Silva y como vicepresidente un civil, el udenista Pedro Aleixo. «(...) Costa e Silva resumía las esperanzas de la *línea dura* y de los *nacionalistas* autoritarios de las FF.AA., descontentos con la política castelista de aproximación a los Estados Unidos y con las facilidades concedidas a los capitales extranjeros. Sin embargo, en su paso por el poder, no fue un simple instrumento de la línea dura. Tomando en cuenta las presiones existentes en la sociedad, tendió puentes a los sectores de la oposición y trató de oír a los que discordaban. Al mismo tiempo, comenzó una ofensiva en el área laboral incentivando la organización de sindicatos y la formación de líderes sindicales confiables. Los acontecimientos por venir acabarían con esa política de liberalización restringida» (Fausto, 2003: 234).

En general, las estrategias militares parecieron en un principio destinadas a un promisorio futuro. Sin embargo, mientras la gestión militar se mostraba económicamente exitosa, la sistemática exclusión política y económica que caracterizaba a las políticas del régimen militar derivó en un agravamiento de los conflictos con la oposición no integrada al juego bipartidario y que, por consiguiente, se configuraba como oposición desleal (Linz, 1987) y antirrégimen (Sartori, 1980).

En este sentido diremos que la oposición venía rearticulándose desde 1966, luego de que pasó el primer impacto de la represión. Muchos miembros de la jerarquía de la Iglesia se enfrentaron con el gobierno⁵⁰. También los estudiantes comenzaron a movilizarse en torno a la UNE. Así, hacia 1968 ganaban ímpetu las movilizaciones, en el contexto de un año cargado de significación en todo el mundo. Ciertos hechos de violencia⁵¹ crearon las condiciones para una movilización más amplia, que reunió no solo a los estudiantes, sino también a sectores representativos como la Iglesia y la clase media. El punto más alto de la convergencia de las fuerzas que luchaban por la redemocratización fue la llamada marcha de los 100 mil, realizada en junio de 1968.

Al mismo tiempo, se sucedieron dos violentas huelgas obreras: la de Contagem, cerca de Belo Horizonte, y la de Osasco, en el Gran San Pablo⁵². En la última, incidieron grupos de izquierda que consideraban que solo la lucha armada pondría fin al régimen militar. En Brasil, la organización tradicional de izquierda – el PCB- se oponía a la lucha armada. En 1967, un grupo liderado por el veterano comunista Carlos Marighela rompió con el partido y formó la Alianza de Liberación Nacional (ALN). Fueron surgiendo así nuevos grupos, entre ellos la Vanguardia Popular Revolucionaria (VPR), que contaba con fuerte presencia de militares de izquierda.

Los grupos de lucha armada comenzaron sus primeras acciones en 1968. En esa época, fue colocada una bomba en el consulado norteamericano en San Pablo; también surgieron las «expropiaciones», o sea, los asaltos para reunir fondos. Así, en el convulsionado 1968, la oposición seguía adelante, temida y censurada y adquirió mayor importancia el movimiento popular integrado por estudiantes y artistas. La representación social de esas organizaciones así como sus posibilidades de éxito fueron escasas. Sin embargo, su significación política fue alta y permitió justificar una creciente política represiva por parte del régimen militar hacia todo tipo de oposición. Así, mientras la sociedad procuraba organizarse y protestar, se hacía más violenta la represión, con movimientos armados y mucho equipo proporcionado por el Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea o las policías estatales.

A ello se sumaba la decisión de Lacerda, que, marginado de la escena política, se acercó a sus enemigos tradicionales –Jango y Kubitschek- para formar el Frente Amplio. Reunidos en Montevideo, los líderes del Frente se propusieron luchar por la redemocratización del país y por la afirmación de los derechos de los trabajadores.

Esos hechos eran suficientes para que la línea dura reforzara su convicción de que la Revolución estaba perdiendo y que era necesario crear nuevos instrumentos para acabar con los subversivos. En plena ola avasalladora, el gobierno respondió a las amenazas opositoras ideando un recurso aún más salvaje; así nació el Acta Institucional N° 5, que le dio al gobierno militar amplios poderes, con lo que se configuraba un Estado eminentemente dictatorial⁵³. Otras instrucciones Actas Institucionales, actos complementarios y decretos reforzaron el AI 5.

«El AI-5 fue el instrumento de una revolución dentro de la revolución, o de una contrarrevolución dentro de

50. En el nordeste se destacó la actuación del arzobispo de Olinda y Recife, don Hélder Câmara.

51. En el mes de marzo, la muerte de un estudiante a manos de la Policía Militar durante una pequeña protesta realizada en Río de Janeiro sirvió como catalizador de las manifestaciones de la calle. A su entierro asistieron miles de personas. La indignación se redobló con la sucesión de nuevos hechos de violencia del mismo tenor.

52. Mientras que la de Contagem fue hasta cierto punto espontánea, la de Osasco fue producto de una acción conjunta de trabajadores y estudiantes que comenzó con la ocupación de una gran empresa. La prueba de fuerza terminó mal. El Ministerio de Trabajo intervino el Sindicato de los Metalúrgicos y un pesado aparato militar realizó la desocupación de la empresa recurriendo al empleo de la violencia.

la contrarrevolución. Al contrario de los Actos anteriores, no tenía un plazo de vigencia. El Presidente de la República volvió a tener poderes para cerrar provisoriamente el Congreso, lo que no estaba permitido por la Constitución de 1967. Asimismo, quedaban restablecidos los poderes presidenciales para revocar mandatos y suspender derechos políticos, así como para dimitir o jubilar servidores públicos» (**Fausto, 2003: 236**).

A partir del AI-5, el núcleo militar del poder se concentró en la llamada comunidad de informaciones, esto es, en aquellas figuras que estaban al frente de los órganos de vigilancia y represión. Se abrió entonces un nuevo ciclo de revocación de mandatos, pérdida de derechos políticos y purgas entre los funcionarios públicos; el gobierno reanudó así las anulaciones, abrogaciones y abolió el habeas corpus por motivos de seguridad. Decenas de diputados cesaron en sus funciones y otro tanto ocurrió con varias asambleas estatales. Se suspendieron por algún tiempo las funciones del Congreso; Las fuerzas militares y policiales de los estados se sometieron al ministro de Guerra. Así, el federalismo se convertía en ficción. En la práctica, se estableció la censura a los medios de comunicación y la tortura pasó a formar parte de los métodos de gobierno.

El AI 5 simbolizaba así el auge de la arbitrariedad y el terror. El régimen parecía incapaz de ceder a las presiones sociales y reformarse, siguiendo cada vez más el camino de una dictadura brutal. Uno de sus muchos aspectos trágicos consistió en el hecho de que reforzó la tesis de los grupos de lucha armada, cuyas acciones se multiplicaron a partir de 1969 a fin de contrarrestar la violencia oficial⁵⁴. Estos grupos se imponían así con guerrillas urbanas y rurales. La lucha armada fue muy activa, pero poco se supo de ellas porque ningún medio de comunicación la mencionaba. Para combatir las guerrillas se incrementó la represión, aumentaron las torturas y el número de muertos. Hubo decenas de actos de protesta lanzados por organismos bien estructurados, pero también incontables acciones criminales para contenerlos y destruirlos.

El gobierno creó nuevos órganos de represión. Al célebre Departamento de Orden Político y Social (DOPS) se añadieron otros mejor organizados y más modernos, con equipos proporcionados por la CIA y con personal entrenado en los EE.UU. (para aumentar la eficiencia de los interrogatorios). En 1967 se fundó el Centro de Información del Ejército (CIE). A fines de 1969 se creó en Sao Paulo la OBAN (*Operação Bandeirantes*), en la que se coligaron el estado y el Ejército. Los gobernadores Abreu Sodré y Paulo Maluf proporcionaron a la iniciativa cuantiosos recursos, secundados por empresarios pertenecientes a la alta burguesía. Se constituyeron los Escuadrones de la Muerte, y se multiplicaron asimismo los organismos de información como el Departamento de Operaciones e Información - Centro de Operaciones y Defensa Interna (DOI CODI). Primeramente funcionó en Sao Paulo, pero luego también en otros estados, con tecnología que se iba perfeccionando progresivamente. Estos fueron los principales centros de tortura del régimen militar.

Mientras que el país vivía uno de sus períodos políticos más tenebrosos, el gobierno alcanzaba éxitos en el área económica. Una vez que Campos y Bulhões recompusieron las finanzas a través de una recesión relativamente corta, el ministro de Hacienda Delfim Neto trató de fomentar el crecimiento económico facilitando la expansión del crédito. Al mismo tiempo, estableció controles de precios para frenar la inflación, que comenzó a declinar luego de haber alcanzado un techo del 25,4 % en 1968. En ese año también se produjo una fuerte recuperación industrial liderada por la industria automotriz, de productos químicos y de material plástico. En 1968 y 1969 el país creció a un ritmo impresionante, registrando variaciones de 11,2 % y 10 % del PBI, lo que corresponde al 8,1% y al 6,8% en el cálculo *per capita*. Comenzaba así el período del denominado «milagro económico» (**Fausto, 2003: 237**).

La situación sugirió a Costa e Silva una reforma constitucional que debía implantarse entre mayo y agosto de 1969. Se encargó de ello el vicepresidente Pedro Aleixo, a fin de actualizar la maraña de decretos, Actas Institucionales, recomendaciones, etc. Apenas se iniciaban los trabajos cuando el 28 de agosto una trombosis impidió al presidente ejercer su cargo. Normalmente lo sustituiría el vicepresidente, pero sobre él pesaban ciertas sospechas porque se había opuesto al AI 5. El Alto Mando de las FF.AA. prefirió la formación de un triunvirato integrado por el ministro del Ejército (general Aurélio Lira Tavares), el de Marina (almi-

53. El pretexto para ponerle fin a la liberalización restringida fue un hecho aparentemente sin importancia: el discurso del diputado Márcio Moreira Alves en la Cámara, considerado ofensivo para las FF.AA. El texto del discurso –que era desconocido por el gran público- fue distribuido en las unidades militares. Una vez creado el clima de indignación, los ministros militares solicitaron al Supremo Tribunal Federal que abriera un proceso criminal contra Moreira Alves por las ofensas dirigidas a la dignidad de las FF.AA.. El proceso dependía del permiso del Congreso, pero éste, en una decisión inesperada, se negó a suspender la inmunidad parlamentaria del diputado. Como el Congreso no castigó entonces al acusado, el Consejo de Seguridad Nacional, reunido el 13 de diciembre de 1968, creó el AI 5, que acabó con el mínimo de respeto a la ley que aún existía.

54. «La lucha en la selva, en el campo, en sitios muy lejanos, obedecía a orientaciones nuevas perfeccionadas en la Guerra de Vietnam y en los movimientos guerrilleros de Asia, África y Latinoamérica, donde la victoriosa Revolución cubana concibió y puso en práctica nuevos procedimientos» (Iglésias, 1995: 208).

rante Augusto Rademarker Grunewald) y el de Aeronáutica (mariscal del aire Márcio Sousa e Melo) que tom posesión el 31 de agosto al entrar en vigor el Acta Institucional N° 12.

La Junta impuso así la Enmienda Constitucional N° 1, del 17 de octubre de 1969. «De hecho, no se trataba de una enmienda, sino de otra Constitución, que reemplazó a la de 1967. Los hombres en el poder necesitaban preceptos que los favoreciesen aún más. Consideraban insatisfactorio el texto de 1967, sobre todo después del AI 5, que con innumerables mecanismos aumentaba aún más el rigor de la represión (...). El Congreso se limitó a dar su visto bueno, aún cuando el preámbulo de la Enmienda dijese: 'El Congreso Nacional (...) decreta y promulga'. Esa era la primera falsedad, pues el Congreso estaba en receso desde el 13 de diciembre de 1968 (fecha del AI 5), como lo había determinado el Acto Complementario N° 38, fechado ese mismo 13 de diciembre (...). El 17 de octubre (fecha de la Enmienda) el Congreso no había vuelto a ejercer sus funciones después del receso impuesto el 13 de diciembre de 1968, sólo las reanudó el 22 de octubre de 1969, con motivo de la elección del nuevo presidente» (**Iglesias, 1995: 211**).

En cuanto a este último aspecto, esta selección era difícil porque había varios aspirantes y ante la opinión pública se había desgastado la imagen de los militares. Se decretó que sólo los generales de cuatro estrellas podían ser candidatos. En primera fila estaba el general Emilio Garrastazú Médici, antiguo jefe del SIN y comandante del III Ejército, amigo íntimo de Costa e Silva. Médici fue elegido entonces por las FF.AA. para gobernar durante el período comprendido entre el 30 de octubre de 1969 y el 15 de marzo de 1974. Terminó por entonces el receso del Congreso y quedó como vicepresidente Augusto Rademaker Grunewald, Ministro de Marina.

El poder estaba en crisis, y con las figuras insignificantes que lo integraban, la situación sólo podía ir de mal en peor. La represión siguió adelante y el miedo era el recurso más eficaz del régimen. «Médici era un hombre desconocido para la gente. Además, no sentía atracción por el ejercicio del poder y había delegado el gobierno en sus enemigos. De allí resultó la paradoja de un mando presidencial dividido, en uno de los períodos más represivos –si no el más represivo- de la historia brasileña» (**Fausto, 2003: 237**).

Para disimular la situación se hablaba del mencionado *milagro económico*⁵⁵. En este terreno los militares siguieron por la línea *desarrollista* de Vargas y Kubitschek. Ahora se contaba con mayores facilidades, pues se había eliminado la fiscalización del Congreso. Los militares tenían «manos libres»; no necesitaban rendir cuantas ni defender programas. El capital extranjero seguía entrando, incluso con mayor facilidad, porque sus propietarios ya veían con benevolencia a Brasil. Habiéndose alejado el peligro izquierdista, quedaban aseguradas buenas condiciones para los negocios. El capital nacional contó con la colaboración del extranjero y se hizo más viva la presencia de las multinacionales.

Así, siguió adelante la modernización, ahora ayudada por el autoritarismo, en la fase que Cardoso y Faletto llaman «internacionalización del mercado interno» (**1969: 144-152**). Pero el «milagro» también tenía puntos vulnerables y puntos negativos. El principal punto vulnerable se encontraba en la excesiva dependencia del sistema financiero y del comercio internacional, que eran los responsables por la facilidad de los préstamos externos, por la inversión de capitales extranjeros, por la expansión de las exportaciones, etc.. El crecimiento económico implicó también una necesidad cada vez mayor de contar con determinados productos importados, el más importante de los cuales era el petróleo.

Los aspectos negativos del «milagro» fueron sobre todo de naturaleza social. La política económica de Delfim Netto privilegió la acumulación de capitales por medio de las facilidades ya citadas y por la creación de un índice previo de aumento de salarios a un nivel que subestimaba la inflación. Desde el punto de vista del consumo personal, la expansión de la industria favoreció a las clases de ingreso alto y medio, pero se redujeron los salarios de los trabajadores de baja clasificación (**Fausto, 2003: 239**)⁵⁶. Sin embargo, el impacto social de la concentración de renta fue atenuado. La expansión de las oportunidades de empleo permitió que aumentase bastante el número de personas que trabajaban por cada familia urbana. Otro aspecto negativo del «milagro» –que se mantuvo vigente después- fue la desproporción entre el avance económico y el retraso o incluso el abandono de los programas sociales por parte del Estado. Brasil llegaría a singularizarse en el contexto internacional por tener una posición relativamente destacada debido a su potencial

55. El período del llamado «milagro» se extendió desde 1969 hasta 1973, y combinó un extraordinario crecimiento económico con tasas relativamente bajas de inflación.

56. Esto produjo una acentuada concentración de renta que ya venía de años anteriores. Si tomamos la cifra 100 como índice del salario mínimo de enero de 1959, éste había caído a 39 en enero de 1973. este dato resulta bastante significativo si tomamos en cuenta que, en 1972, el 52, 5% de la población económicamente activa recibía menos de un salario mínimo y que el 22, 8% recibía entre uno y dos salarios (Fausto, 2003: 240). «Mientras las tasa de crecimiento anual promedio en el período 1962-1967 fue 3,7%, la correspondiente al período 1968-1974 fue de 10,1%. Este proceso fue acompañado por una consistente exclusión distributiva: el ingreso del 50% más pobre de la población en relación al total del ingreso nacional cayó de un 17,4% en 1960 a un 14, 9% en 1970 y a un 12,6% en 1980, mientras que los ingresos del 1% más rico de la población se incrementaron en los mismos años de un 39, 6% a un 46, 7% y a un 50, 9%, respectivamente» (Acuña y Smulovitz, 1996: 111).

industrial y por indicadores muy bajos de salud, educación y vivienda, que son los que miden la calidad de vida de un pueblo.

Durante la gestión Médici hubo corrientes enfrentadas en la lucha partidista; también en las guerrillas armadas que combatían al sistema. Puede decirse que lo primero hasta era conveniente, pues consagraba el régimen democrático y no encerraba ninguna amenaza. La guerrilla, por su parte, inspiraba horror; se combatió a sangre y fuego y se eliminó a los responsables al ir siendo descubiertos. De este modo, los grupos armados urbanos, que en un principio habían dado la impresión de poder desestabilizar el régimen con sus acciones, declinaron y prácticamente desaparecieron. Ante todo, ese desenlace fue consecuencia de la eficacia de la represión, que incluyó a los activistas de la lucha armada y a sus simpatizantes, en su mayoría jóvenes profesionales. Otro factor fue el aislamiento de los grupos de la masa de la población, cuyo interés por esas acciones era mínimo, por no decir nulo (**Fausto, 2003: 237-238**).

Por otro lado, como resultado de las condiciones económicas favorables, de la represión y, en menor medida, de la campaña por el voto nulo, la oposición legal llegó a su nivel más bajo durante el gobierno de Médici (**Fausto, 2003: 238**). Sin embargo, debemos aclarar que el gobierno de Médici no se limitó a la represión. Supo distinguir claramente entre un sector significativo pero minoritario de la sociedad, que era adversario del régimen, y la mayoría de la población, que vivía una cotidianeidad aceptable en esos años de prosperidad económica, la represión se dirigió al primer grupo, mientras que la propaganda estaba destinada, por lo menos, a neutralizar al segundo.

Tal como había sucedido con Castelo Branco, Médici no consiguió designar a su sucesor. Al llegar el momento de la sucesión presidencial se agitaron muchos aspirantes, todos militares, especialmente generales. Entre éstos, se destacaron los hermanos Geisel, Orlando y Ernesto⁵⁷.

El primero era Jefe del Ejército, mientras que el segundo, paralelamente a su carrera en el Ejército, había ocupado puestos administrativos como la dirección de Petrobras. Pero también tenía los ojos puestos en la política. Colaboró con el gobierno de Dutra y ayudó a formular el compromiso que garantizó la asunción presidencial de Goulart en 1961. Como miembro del cuerpo permanente de la ESG y jefe de la Casa Militar de Castelo Branco, sus vínculos con el grupo castelista eran notorios. En ese cargo, contribuyó a mantener a distancia a la «línea dura».

El último fue el elegido en el ámbito de la corporación militar, no por apoyar la liberalización del régimen, sino por la valoración de su capacidad de comando y sus cualidades administrativas. En todo caso, el candidato era alguien que, como el primer presidente militar, Castelo Branco, podría redimir los desaciertos y desatinos de sus antecesores.

ARENA aceptó las indicaciones de los militares. En cuanto este grupo comenzó a pensar en un futuro gobierno que restaurase, dentro de lo posible, la dignidad perdida entre 1964 y 1974, aplicando algunas directrices políticas económicas, la oposición pensó por primera vez en luchar por el poder. El MDB decidió lanzar la candidatura simbólica de su presidente Ulysses Guimarães, y para vicepresidente, Barbosa Lima Sobrinho, respetable intelectual y político. Denunciaban así las elecciones indirectas, la supresión de las libertades y la concentración de renta resultante del modelo económico. Sabían que no tenían ni una mínima posibilidad de triunfo: eran los *anticandidatos*, pero querían hacer sentir su presencia. Las elecciones para el Congreso tuvieron lugar el 15 de enero de 1974.

Una enmienda a la Constitución de 1967 modificó la forma de elección del presidente de la república. Se previó la creación de un Colegio Electoral compuesto por miembros del Congreso y de delegados de las Asambleas Legislativas de los Estados. Geisel fue el primer presidente escogido por el colegiado. El Colegio Electoral dio 400 votos a Ernesto Geisel y apenas 76 a Ulysses Guimarães. Hubo 21 abstenciones. Quedó como vicepresidente el general Adalberto Pereira dos Santos. Electo en enero de 1974, tomó posesión del cargo el 15 de marzo de aquel año.

57. El primero era Jefe del Ejército, mientras que el segundo, paralelamente a su carrera en el Ejército, había ocupado puestos administrativos como la dirección de *Petrobras*. Pero también tenía los ojos puestos en la política. Colaboró con el gobierno de Dutra y ayudó a formular el compromiso que garantizó la asunción presidencial de Goulart en 1961. Como miembro del cuerpo permanente de la ESG y jefe de la Casa Militar de Castelo Branco, sus vínculos con el grupo castelista eran notorios. En ese cargo, contribuyó a mantener a distancia a la «línea dura».

Sección II

Capítulo V. Consideraciones Teóricas II

Acerca de los orígenes de los estudios sobre democratización

Hace tres décadas, países como Portugal, Grecia o España se vieron inmersos en procesos de resurgimiento democrático que se extendieron, con posterioridad, a otros ámbitos espaciales como la región latinoamericana, algunos casos de África y Asia, y los más recientes de Europa del Este.

A su vez, estos procesos de cambio de régimen político influyeron sobre la producción de las ciencias sociales que, tanto a nivel teórico como de estudio de caso, han conformado a las *transiciones* como un objeto básico de análisis. Esta influencia se acompañó de variaciones metodológicas significativas.

Los estudios sobre la democratización que proliferaron en las décadas de 1950 y 1960 surgieron bajo la influencia del paradigma funcionalista. Así, en los años previos, los análisis de los politólogos privilegiaban, en gran medida, que *precondiciones* favorecían la emergencia y estabilidad de las democracias, o *porqué* se producía la *quiebra* de las mismas (Linz y Stepan, 1978).

«Este enfoque era lógico, en la medida en que el problema que entonces se discutía no era tanto el de la manera de emerger de la dictadura como el del modo de preservar la democracia y, desde esta perspectiva, se consideraba que una serie de variables asociadas con las democracias existentes y aparentemente estables (por ejemplo un alto grado de desarrollo económico y modernización social, consentimiento público, cultura cívica o coherencia entre los modelos de autoridad del sistema político y los dominantes dentro de otros grupos sociales) eran precondiciones para la viabilidad de la democracia en todas partes» (Maravall y Santamaría, 1989: 113)⁵⁸.

Por el contrario, la ola política de (re)democratización se ha visto acompañada de una abundante literatura académica sobre *cómo* se produce el renacimiento de la democracia. Así, quienes criticaban los postulados funcionalistas, señalaron que resultaba imposible, lógica o históricamente, demostrar la existencia de una relación causal anterior y necesaria entre tales variables y la estabilidad democrática. En consecuencia, era falaz considerarlas prerequisites para su implantación.

A ello contribuyó la publicación del artículo de Dankwart A. Rustow (1970: 337-363) y su énfasis en la necesidad de distinguir entre la génesis de las democracias y la estabilidad de las mismas. Rustow propuso un enfoque genético alternativo en el estudio de las transiciones políticas con el fin de oponerse a la naturaleza ahistórica del enfoque funcionalista. Su articulación en torno a que los análisis sobre las democracias debían basarse en las relaciones de causalidad, antes que en las correlaciones propias de la escuela funcionalista, se significó como el inicio de una nueva vertiente metodológica que influyó en las siguientes investigaciones, caracterizadas éstas por el estudio de las élites y de sus estrategias en los procesos de cambio de régimen político.

Por su parte, «para enfrentar los supuestos mecanicistas, Robert Dahl abogó por un enfoque probabilista del problema. Rustow sugirió un examen de las diferentes fases del proceso de cambio de régimen y de la influencia de cada una de ellas en la fase siguiente; Dahl especificó las combinaciones particulares de variables socioeconómicas y políticas que harían probable el inicio de una transición, y las que podrían favorecer la consolidación de un nuevo régimen democrático. Ambos autores volvieron a dirigir la atención hacia el importante papel atribuido al conflicto social y la acción política por la teoría política clásica, desde Hobbes a Marx, por una parte, y desde Machiavello a Tocqueville, por la otra. Los dos enfoques (el de Rustow explícitamente y el de Dahl tendencialmente) coincidían también en el énfasis puesto en la concertación y el gradualismo como elementos explicativos en los orígenes y bases de las nuevas democracias» (Maravall y Santamaría, 1989: 113-114).

Uno de los estudios pioneros desde esta perspectiva que minimizó la importancia de los factores estructurales y postuló la autonomía explicativa de la esfera política fue el de O'Donnell y Schmitter (1991). Así, la nueva perspectiva aplicó un marco de análisis teórico que recuperaba el ámbito de lo político como esfera explicativa *per se*.

En este sentido, las estrategias de investigación de los análisis sobre los procesos de transición política han minimizado desde entonces la importancia de la esfera socio-económica como uno de los factores determinantes del desarrollo político. Por el contrario, el estudio sobre el comportamiento de los actores políticos se ha mostrado como una dimensión relevante para el análisis de los procesos de cambio de

58. Otros ejemplos de estudios de este tipo son los de Seymour M. Lipset (1991) y Almond y Verba (1991).

régimen político. De conformidad con esta óptica metodológica, los procesos de transición estarán determinados por la acción política de los actores políticamente significativos. En este sentido, las investigaciones sobre transiciones se adhieren a los análisis que, desde la Ciencia Política, postulan un margen de libertad de acción a determinados actores por encima de los condicionantes de carácter estructural.

Por ello, y en lo que respecta a la dimensión específica de los actores políticos, creemos que un análisis sobre las transiciones debe evaluar tres cuestiones. La primera está relacionada con la necesidad de definir *quiénes* son aquellos que, con su acción política, intervienen de forma directa en las transformaciones consideradas (Fuerzas Armadas, partidos políticos, etc.). En segundo término, es preciso identificar el proceso seguido para la reproducción de sus *estrategias políticas* (negociación, pactos, etc.). Por último, hay que reconocer los *hechos políticos* a través de los cuales los actores evidencian tanto sus estrategias políticas como los recursos de poder disponibles (constitución, elecciones, etc.).

Empero, tal estrategia metodológica ha recibido críticas por privilegiar la autonomía de la esfera política frente al abandono de los planteamientos estructurales como base de justificación de la existencia y estabilidad de las democracias. Respondiendo a las críticas mencionadas, O'Donnell y Schmitter agregan que ello «no implica negar que los factores macroestructurales siguen allí presentes (...). En ciertas etapas de la transición, en relación con ciertas cuestiones y actores, esas amplias estructuras se interponen en la conducta de los grupos e individuos; pero aun esas mediaciones son más vagas y su repercusión es más indefinible que en circunstancias normales» (1991: 18).

De todos modos, esta opción analítica resulta razonable si se considera a la *democracia* más como una cuestión de *procedimiento* que de sustancia, y si se entiende por *transición* el proceso mediante (y durante) el cual determinadas reglas de juego son transformadas hasta producir un nuevo orden (*democrático*) que influye en la capacidad decisoria y los intereses de los actores. De ello nos ocuparemos en las próximas páginas.

Sobre el concepto de transición

Dentro de esta opción metodológica, el concepto de *transición política* supone «(...) el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (...)» (O'Donnell y Schmitter, 1991: 19). Es decir, el período comprendido entre el «principio del fin» de un régimen político y el establecimiento de uno nuevo.

Ya nos hemos expresado sobre la definición de régimen y en particular sobre los regímenes autoritarios. Con respecto a los regímenes democráticos, nos hemos inclinado anteriormente por concebir a los mismos como una cuestión de *procedimiento* dejando de lado los aspectos normativos. En esta dirección, las *condiciones mínimas* para considerar como democrático a un determinado régimen son las garantías en las libertades de asociación y de expresión, así como el respeto y la protección de los derechos fundamentales de la colectividad. En segundo término, se requiere que las autoridades estatales sean electas a través de un acto soberano protagonizado por los integrantes de la sociedad civil. Además, un régimen democrático debe posibilitar la formación, el carácter de oposición, y el debate entre los partidos políticos legitimados por los ciudadanos-votantes para ello. Como efecto inmediato, ello implica la existencia de una comunidad libre para asociarse y expresar, de esta manera, sus intereses políticos y sus creencias ideológicas, éticas o morales, todo ello bajo la garantía que supone un marco regido por normas constitucionales legítimamente establecidas (Dahl, 1989: 15, y Linz, 1987: 17).

Volviendo al concepto de *transición*, desde una perspectiva general, el término hace referencia a un *proceso de cambio* mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste por otros(as) diferentes. Ello implica que las transiciones *no* siempre se circunscriban a transformaciones políticas, sino que también puedan afectar a otros ámbitos. Así, y además de la esfera política, habría que referirse a la económica, institucional o a aquella otra que afecta a la organización del Estado. De ello dan cuenta O'Donnell y Schmitter cuando afirman que «las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria» (1991: 19-20)⁵⁹.

Dicho esto, el concepto de transición en el ámbito político, remite así a un proceso de radical transformación de las reglas y de los mecanismos de la participación y de la competencia política, ya sea desde un régimen democrático hacia el autoritarismo, o desde éste hacia la democracia. Pese a ello, el objetivo básico del estudio sobre las transiciones políticas aquí realizado se articula en torno al análisis del paso desde un régimen autoritario hacia uno *poliárquico*.

59. Con respecto a esta última posibilidad aclaran que «estos procesos de transición también pueden dar lugar, finalmente, a amplias y violentas confrontaciones, y desembocar, a la postre, en regímenes revolucionarios promotores de cambios que trascienden en mucho el ámbito político» (1991: 15).

De acuerdo con la premisa anterior, la *transición democrática*, o transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. Así, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento a los arreglos institucionales y a las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso hacia ellos, y a la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos⁶⁰.

En este sentido, «lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No solo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general, son objeto de ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y ganadores. En verdad, estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella» (**O'Donnell y Schmitter, 1991: 19-20**).

«Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional, mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes. La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos» (**O'Donnell y Schmitter, 1991: 20**).

En este sentido, un *período* de transición política (*democrática*) se define como el espacio de tiempo que discurre entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema político democrático (**Mara-vall y Santamaría, 1989: 114**). De manera simultánea, el concepto de transición política también engloba, además de (los *acontecimientos* de) un período temporal, un proceso causal que permite decidir sobre cuáles son las transformaciones producidas en el régimen autoritario que autorizan a considerar la nueva situación como de transición entre regímenes. En este sentido, las principales modificaciones acaecidas en el régimen autoritario se corresponden con las diversas *fases consecutivas del proceso de cambio político* que desarrollaremos más adelante⁶¹.

Cabe destacar que este período se caracteriza por su *ambigüedad* y una alta fluidez institucional, derivadas tanto de la persistencia de normas y actitudes del anterior ordenamiento institucional -en convivencia con otras propias del nuevo régimen que previsiblemente se instaurará-, como de la presencia de diferentes soluciones políticas apoyadas por los diversos actores inmersos en el proceso de cambio de régimen (**Morlino, 1991: 104**).

Considerando esta naturaleza tan peculiar de los procesos de transición, preferimos concebir a la transición democrática como una *dimensión histórica* en la que el régimen autoritario de partida ha perdido algunas de sus características, sin adquirir del todo los nuevos aspectos del régimen democrático de llegada. En ese sentido decimos que la transición democrática es una estructura de ambigüedad política, una interacción entre elementos autoritarios y democráticos, en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí. La ambigüedad política en la transición democrática puede observarse en dos niveles: uno de orden estructural, que concierne a las instituciones de ascendencia diversa y a los nuevos lugares de actuación, tanto de los nuevos actores como de los actores del régimen precedente; y un segundo nivel, que concierne a las conductas de los actores respecto a las normas, valores, programas, ideologías, etcétera.

La transición se percibe así como un contexto estratégico, con la presencia de diversas opciones, de difícil predictibilidad sobre el comportamiento de los actores y en donde las acciones de carácter intrépido pueden producir resultados notorios. Igualmente, se subraya la ya mencionada idea de que el espacio

60. En esta definición coinciden autores como O' Donnell y Schmitter (1991); Linz (1987) y Morlino (1985).

61. Sin embargo, una exposición secuencial de un proceso de transición política presenta dos problemas. El primero está unido a la diferente óptica de cada uno de los actores considerados en relación a la percepción sobre las fases de apertura. Así, la coalición autoritaria puede entender el proceso de transición como una fase de reequilibrio del régimen, mientras que la oposición puede percibir ciertas medidas liberalizadoras como un camino hacia la democracia. El segundo se relaciona con el problema de definir el límite superior del proceso. De acuerdo con el esquema adoptado, la transición finaliza mediante la quiebra del régimen autoritario y la instalación de un gobierno electo por procedimientos democráticos, es decir, cuando un acuerdo sobre las nuevas reglas del juego democrático ha sido alcanzado y puesto en funcionamiento. Se trata, entonces, de concluir el proceso mediante una institucionalización de carácter formal-legal. Sin embargo, puede mantenerse que la transición sólo culmina cuando el nuevo régimen democrático procesa los denominados legados autoritarios de índole política, o, incluso, cuando se produce la renovación de la élite gobernante.

propio de la transición se constituye como una acción orientada hacia la definición de las reglas, y que esta acción se desarrolla en un marco normativo e institucional débilmente limitado.

Con ello aparece un nuevo elemento que define los procesos de transición política: la *incertidumbre*. Es este contexto de incertidumbre que envuelve los procesos de transición el que no permite definir de antemano las estrategias y los comportamientos de los actores involucrados⁶².

El argumento central reposa, entonces, en el alto grado de indeterminación de las acciones políticas de los actores, en tanto que son parte de un proceso de redefinición del incierto contexto y de sí mismos. Este hecho implica que los conceptos acuñados desde esta opción normativa observen de manera inductiva el *cómo* del proceso antes de responder el *porqué* del mismo.

De este modo, la ambigüedad es el aspecto de mayor evidencia en una transición, por cuanto se trata de una fase que muestra múltiples e inciertas alternativas y en la que la nueva sociedad no se ha perfilado plenamente⁶³. Se trata de un momento que presenta, al mismo tiempo, elementos de preinstitucionalización y de desinstitucionalización; es decir, muestra, respectivamente, instituciones y procedimientos democráticos que no han logrado legitimarse y afirmarse plenamente, junto con instituciones y prácticas autoritarias en franco proceso de deslegitimación y desestabilización. Esta concepción supone, entre otras cosas, que los distintos actores políticos y sociales poseen características congruentes con la situación de transición democrática. Por lo tanto, la apertura o la falta de institucionalización de la situación, junto a la transitoriedad y celeridad del proceso político, se acompañará de formas de organización con similares características.

En síntesis, se propone concebir a la transición democrática no sólo como una etapa de *posautoritarismo* o de *predemocracia*, sino como a una situación en la que surgen *nuevas características*, algunas de poca duración y otras para su consolidación en el futuro. Una situación en la que una parte del régimen autoritario se disuelve mientras otra se traslada al nuevo régimen; una situación, finalmente, en la que nacen parte de la nueva democracia y parte de los desafíos que deberá resolver.

Por último, sólo puede hablarse de un proceso de transición democrática cuando la *liberalización* política conduce a una *democratización*. Ambos procesos funcionan con lógicas distintas e imprimen dinámicas peculiares a la transición. En caso contrario se está en presencia de una transición limitada o inconclusa. De acuerdo con la conceptualización expuesta, resulta posible entonces *ordenar la periodización* de un proceso de transición política conforme a estas dos dimensiones.

Liberalización política

Como proceso político, la *liberalización* de un régimen autoritario presenta características peculiares con respecto a los procesos de *democratización*. En términos generales, se trata de un proceso de *apertura gradual y controlada* de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. A través de este proceso se flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas. La *liberalización* se caracteriza así por la concesión de algunos derechos políticos y civiles, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil. Su implementación responde a la necesidad de un régimen autoritario de aumentar o conservar las bases de su sustento social o legitimidad, sin «civilizarlo» completamente (Morlino, 1991: 105).

En palabras de O'Donnell y Schmitter, mediante la liberalización se redefinen, amplían y se «(...) vuelven efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales

62. En este sentido, O'Donnell y Schmitter nos advierten acerca de la importancia de «(...) captar la extraordinaria incertidumbre del proceso de transición, con sus numerosas sorpresas y difíciles dilemas». Y continúan sosteniendo que «si alguna vez tuviéramos la temeridad de formular una teoría sobre tales procesos, tendría que ser un capítulo de una indagación mucho más amplia acerca del problema del cambio social «no del todo determinado», de las transformaciones en gran escala que se producen cuando no existen suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace. Una teoría de esa índole debería incluir elementos vinculados a los accidentes imprevisibles, las decisiones cruciales adoptadas a los apurones, contando con muy inadecuada información; debería referirse a los actores que enfrentan dilemas éticos y confusiones ideológicas irresolubles (...). En otras palabras, tendría que ser una teoría de la «anormalidad», en la cual habría tanta cabida para lo imprevisto y lo posible como para lo usual y probable. Además, la propia percepción de los actores acerca de esta anormalidad que rodea al cambio de régimen es, en sí misma, un factor que afecta su eventual desenlace». De este modo, «(...) el alto grado de indeterminación presente en situaciones en que los sucesos inesperados (la «fortuna»), la información insuficiente, las decisiones audaces y apresuradas, la confusión entorno de los motivos e intereses, la plasticidad y aun la indefinición de las identidades políticas, así como el talento de determinados individuos (la «virtud»), son con frecuencia decisivas en la determinación de los desenlaces» (1991: 16).

63. Cabe señalar que la ambigüedad política no es entendida aquí como una propiedad exclusiva de las transiciones en general o de las transiciones democráticas en particular, pues todo sistema político presenta situaciones de conflicto y ambivalencia, y los actores políticos no siguen necesariamente un patrón preestablecido de acción.

64. «En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal (...). En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse con otros ciudadanos» (O'Donnell y Schmitter, 1991: 20-21).

cometidos por el Estado o por terceros» (1991: 20). La misma indica el transcurso por el cual se amplían ciertos derechos de ciudadanía, como las libertades de expresión y de asociación⁶⁴.

A partir de lo apuntado en las líneas anteriores surgen diversos e interesantes problemas de investigación. A saber: ¿Por qué y cómo se liberaliza un régimen autoritario? ¿Qué modalidades de liberalización política pueden individualizarse? ¿Qué tipo de modificaciones institucionales introduce? ¿Cuál es la dinámica de un proceso de liberalización política? ¿Qué fases de desarrollo pueden identificarse? ¿Cuándo empieza y cuándo concluye? ¿Cuándo y de qué manera una liberalización política puede ser funcional a un régimen autoritario y cuándo puede dejar de serlo? ¿Cuándo y de qué manera la liberalización política puede agudizar la crisis autoritaria e influir un proceso de democratización? ¿Cuándo puede obstaculizar o retardar tal desenlace contribuyendo a la propia persistencia o incluso reconstrucción del régimen autoritario?

Antes de aproximarnos a estos interrogantes cabe señalar que, si bien el inicio de este proceso, «(...) por esporádico e irregular que sea, constituye una variante importante respecto de las prácticas habituales de los regímenes autoritarios» (O'Donnell y Schmitter, 1991: 21), no es irreversible en la medida en que esta primera etapa de la transición depende en gran medida de la voluntad del gobierno autoritario, cuyas facultades siguen siendo arbitrarias y caprichosas. Es decir, las élites gobernantes controlan los tiempos y fases de desenvolvimiento del cambio político. No obstante, en la mayoría de las ocasiones, los desenlaces reales contradicen las expectativas iniciales puestas en tales aperturas. Pues, pese al control autoritario del proceso, estas prácticas liberalizadoras pueden institucionalizarse (si no constituyen una amenaza evidente e inmediata para el régimen), aumentando, así, los costos efectivos y percibidos de su posible eliminación. En la práctica, la liberalización política practicada desde regímenes autoritarios genera una lógica de competencia y participación que termina por inducir o acelerar el colapso y/o la transformación de dichos regímenes⁶⁵.

Es en este punto donde debemos dejar en claro que mientras la liberalización política constituye una estrategia adaptativa⁶⁶ (es decir, tiene que ver con la capacidad de un régimen autoritario de flexibilizarse), la democratización es una estrategia negociada (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen). En este sentido es que la liberalización política debe ser analizada más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio de régimen, y lo contrario vale para los procesos de democratización, sin que eso signifique que la liberalización política no pueda inducir o acelerar el colapso y/o la transformación del régimen autoritario.

El criterio de la negociación o acuerdo en el que se basan tanto la liberalización como la democratización ha sido subrayado también por O'Donnell y Schmitter. Para estos autores la liberalización, en contraste con la democratización, se caracteriza por la ausencia de un compromiso y, en consecuencia, por la implementación de reformas en vía democrática (tales como el reconocimiento de derechos civiles y políticos, el sufragio universal, el multipartidismo, etcétera) que no son garantizadas plenamente por el Estado, ni formalmente aceptadas por los diversos grupos de interés. Por lo mismo, estas reformas tienen siempre un carácter provisional y arbitrario; pueden ser anuladas en cualquier momento por el régimen, sin apelar a recursos legales, contra la decisión de la oposición.

Ahora bien, todo proceso de liberalización política implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados por el régimen autoritario en cuestión. En esa medida, su estudio en casos concretos exige considerar el proceso de formación, afirmación y radicalización de las fuerzas políticas de oposición en sí mismas y en su confrontación con las estructuras políticas del régimen autoritario (principalmente el partido del gobierno o del Estado); las formas y modalidades de confrontación interpartidistas que el proceso de liberalización política posibilita, es decir, las transformaciones y las rearticulaciones con nuevo formato del sistema de partidos y su impacto en el régimen político; las transforma-

65. «(...) dichos movimientos tienen por efecto reducir los costos reales y previstos de la expresión individual y de la acción colectiva. Esto, a su vez, tiene un efecto multiplicador. Una vez que algunos sectores se han atrevido a ejercer públicamente tales derechos y no han sido castigados por ello, como lo fueron durante el apogeo del régimen autoritario, aumenta cada vez más la probabilidad de que otros se atrevan a hacer lo mismo. No parece haber una secuencia lógica o necesaria para el surgimiento de estos «espacios» para la acción liberalizada, si bien la recuperación de ciertos derechos individuales precede, por lo general, al otorgamiento de garantías a la acción colectiva» (O'Donnell y Schmitter, 1991: 21).

66. En efecto, transiciones democráticas como la española o la brasileña, tuvieron como antecedente procesos más o menos largos de apertura controlada. Este tipo de estrategias buscan dos grandes objetivos en el contexto de una crisis política que amenaza la el régimen autoritario: a) neutralizar institucionalmente el conflicto puesto en evidencia por una creciente movilización social de naturaleza antirregimen; y b) buscar legitimidad por la vía de la competencia partidista y electoral, aunque controlada. Sin embargo, los desenlaces reales de tales estrategias casi nunca coinciden con los cálculos de la élite gobernante. Es difícil que una liberalización permita que un régimen previamente atravesado por fracturas y desequilibrios recobre legitimidad. Lejos de ello, la apertura política, que se traduce en la concesión de algunos espacios de competencia partidista genera una lógica de competencia y de participación que termina por acelerar el colapso del régimen y/o su transformación en dirección democrática.

67. En las próximas páginas nos extenderemos sobre esta cuestión.

ciones de dicho sistema partidista y el proceso a través del cual se transita de un sistema de partidos no competitivo (de partido único o hegemónico) a uno semicompetitivo y eventualmente competitivo⁶⁷.

Bajo estas premisas, la lógica de *competencia*, como resultado de una liberalización política que se ha tornado disfuncional para el régimen, bien puede caracterizarse por dos hechos interrelacionados. Por una parte, los diversos actores (sean políticos, económicos o militares) presentes o influyentes en la coalición política dominante polarizan sus posiciones, generando una creciente movilidad política. Por la otra, la oposición se radicaliza e incrementa sus recursos electivos y/o represivos, sobre todo en presencia de una activación social que logre encabezar gracias a su gradual institucionalización y/o a su afinidad ideológica con las movilizaciones.

En estas condiciones, el *colapso* y/o la *transformación* del régimen autoritario es sólo cuestión de tiempo. La inestabilidad persistente o la crisis autoritaria pueden prolongarse varios años antes del derrumbe definitivo, como sucedió en Brasil –nuestro caso de estudio-, o puede durar unos cuantos meses, como en el caso de España. En ese sentido, la liberalización política desde un régimen autoritario puede constituir la primera fase de una transición democrática.

Dinámica del proceso

Esquemáticamente, en un proceso de liberalización pueden reconocerse los siguientes factores y elementos:

- a) Las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el *nivel de legitimidad* del régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la *movilización social conflictiva* muestra una tendencia creciente. La liberalización política, empero, es una *estrategia adaptativa*, que procede con alguna garantía inicial para la continuidad del régimen sólo cuando éste conserva niveles no críticos de eficacia en la toma de decisiones, por cuanto tal apertura constituye un proceso limitado y controlado por las propias élites políticas con el objetivo de: 1) revertir o atenuar la tendencia deslegitimadora existente, y/o 2) llevar al plano institucional, mucho más controlable, el conflicto evidenciado por el ascenso de la movilización social.
- b) Cuando el impacto inicial del proceso liberalizador en la comunidad política es positivo, en términos del tipo de concesiones que establece y de las posibilidades de acción que se abren, se pueden producir en mayor o menor grado los siguientes efectos: 1) la *participación* política se incrementa (mayor *concientización* ciudadana), 2) la *competencia* política aumenta (conformación de una *oposición* real reconocida), y 3) el riesgo de desestabilización del régimen autoritario disminuye (*neutralización institucional del conflicto*).
- c) El *pluralismo liberalizado* (aquellas formas de pluralismo político permitidas por el régimen autoritario), puede fluctuar en niveles controlables y manipulables en tanto la coalición dominante no presente divisiones respecto de su puesta en marcha y el régimen conserve niveles no críticos de eficacia decisional y de legitimidad («*liberalización funcional*»). En presencia de sensibles transformaciones socioeconómicas (crisis económica, movilizaciones populares, etcétera) que repercuten negativamente en la cohesión de dicha coalición (por transferencia de las líneas de conflicto social) y en los niveles referidos, la contestación social y el impacto del pluralismo político puede constituirse en un factor de desequilibrio para el régimen («*liberalización disfuncional*»).
- d) En estas condiciones, el agravamiento de la crisis política del régimen autoritario es más probable. Por una parte, la coalición dominante profundiza sus fracturas internas, circunstancia que beneficia a la oposición y, por la otra, esta última logra mayor penetración y reconocimiento social, alterando la correlación de fuerzas e incrementando sus recursos políticos, al tiempo que incorpora actores políticos provenientes de la propia coalición dominante o de otros grupos de interés (movilidad política), con lo que su fractura se profundiza o acelera. Debido a que el pluralismo y la competencia políticos se encuentran mínimamente formalizados por el propio proceso liberalizador, un indicador de esta fase es el avance electoral de la oposición y, consecuentemente, el repliegue electoral del partido gubernamental. El subsistema partidista puede sufrir, entonces, considerables transformaciones (mayor autonomía, mayor competitividad, mayor influencia en la toma de decisiones, etc.).
- e) La dinámica de la crisis autoritaria pone entonces en escena, en mayor o menor medida y con distintas combinaciones, los siguientes hechos: una coalición dominante internamente dividida; un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes, y con niveles de legitimidad y de eficacia decisional decrecientes; la emergencia en la arena política institucional de uno o más interlocutores del régimen; aumento considerable de la movilización social conflictiva. En estas circunstancias, la democratización o el cambio de régimen comienza a percibirse como desenlace posible.
- f) Cuando una liberalización política se vuelve disfuncional para el régimen de partida, y en lugar de relegitimarlo, lo desacredita, la clase política se ve obligada a modificar su estrategia. Este agravamiento de la

crisis autoritaria puede dar lugar a cualquiera de los siguientes desenlaces: dar marcha atrás a la apertura política mediante soluciones de fuerza, o negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes, con el ánimo de conservar algún protagonismo en el nuevo ordenamiento.

El que se camine en una u otra dirección depende, entre otros, de los siguientes factores: grado de institucionalización tanto del régimen autoritario como de la oposición; fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de presión política de las fuerzas de oposición y sus respectivos liderazgos; disposición al acuerdo y a la negociación por parte de los actores políticos; presiones internacionales. Cuando la crisis política se ha traducido en una fractura entre los distintos actores que antes apoyaban al régimen autoritario son mayores las probabilidades de la democratización. Lo mismo puede decirse cuando la crisis política va acompañada de un sensible descenso en la *eficacia* decisional de las autoridades, lo cual puede reflejarse en una profunda *crisis* económica y social. Un tercer factor, que puede ser decisivo en el curso de los acontecimientos, es si el régimen de partida logró institucionalizarse en el pasado. De ser el caso, la clase política considera que es factible enfrentar los desafíos del momento, pues apuesta a su capacidad de adaptación en situaciones críticas.

Esquemáticamente, esto puede determinarse a partir de los siguientes presupuestos:

El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir: *a)* conforme se incrementan las tensiones y conflictos existentes en el interior de la coalición política dominante; *b)* en la medida en que surjan transformaciones socioeconómicas en condiciones de alterar los *clivajes* (líneas de conflicto) existentes; *c)* conforme disminuye el grado de eficacia decisional del gobierno (por ejemplo, para enfrentar los desafíos generados por una crisis económica), *d)* conforme se incrementan los niveles de radicalización y de polarización de la oposición con respecto al régimen, producto de la lógica de competencia y de participación generada por la propia liberalización política; *e)* conforme se incrementa la movilidad política de los diversos actores presentes en la coalición política dominante; y *f)* en presencia de presiones externas sobre la vida política interna⁶⁸.

Democratización

La *democratización*, constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional: normas y valores reconocidamente democráticos.

Supone entonces la modificación del régimen autoritario en sus procedimientos de *representación política*⁶⁹, de forma que las normas democráticas se convierten en el mecanismo básico para la toma de decisiones y para la delimitación del ejercicio del poder, caracterizándose, como el proceso de liberalización, por no ser irreversible.

El concepto de democratización queda así mejor ilustrado en contraste con el concepto de liberalización política. Como lo ha señalado Nohlen, la democratización es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista, mientras que la liberalización política indica sólo una apertura que no finaliza necesariamente con aquel resultado, sino que puede ser orientada a reestablecer la situación anterior **(1989: 39-42)**. De modo similar, Adam Przeworski, identifica la dinámica de liberalización con el «(...) proceso de desintegración del régimen autoritario (...)», mientras que la de democratización la relaciona con la fase de «(...) instauración de las instituciones democráticas (...)» **(1994: 93)**.

68. Damos por sentado que el nivel de funcionalidad de la liberalización política se determina por la efectividad para lograr sus objetivos implícitos: *a)* limitar el pluralismo o evitar que se exprese de manera conflictiva por la ausencia de espacios de participación institucionales, y *b)* recuperar o lograr legitimidad por la vía electoral. Entonces, a mayor efectividad, mayor nivel de funcionalidad y viceversa. El punto más peligroso de la no funcionalidad estaría representado por un cambio radical en la competitividad del sistema de partidos. Damos igualmente por sentado que algunas de las variables dependientes (incremento de las tensiones y conflictos en la coalición dominante, descenso de la eficacia decisional, incremento de la movilidad política) están en mayor o menor medida presentes durante todo proceso de liberalización política; son una condición sine qua non.

69. En palabras de O'Donnell y Schmitter, «el principio rector de la democracia es la ciudadanía. Ello involucra tanto el derecho de ser tratado por otros (...) como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración. «Así pues, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a las instituciones políticas antes regidas por otros principios (p. ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliados de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (p. ej., las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (p. ej., organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.)» (1988: 21-23).

Debemos concluir recordando que «(...) la liberalización y la democratización no son sinónimos, aunque ha habido entre ambas una *estrecha relación histórica*. Sin las garantías de la libertad individual y colectiva que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de degenerar en un mero formalismo (a saber, las ‘democracias populares’). Por otra parte, si no hay responsabilidad ante las masas e institucionalización de los grupos minoritarios en el segundo caso, la liberalización puede ser fácilmente manipulada y retaceada según la conveniencia de los gobernantes» (**O’Donnell y Schmitter, 1991: 23**).

Ambas dimensiones no suelen darse de forma simultánea, si bien a medida que se avanza en la liberalización es más difícil contener, como se ha dicho, las demandas de democratización, siendo una de las principales incertidumbres de la transición si estas demandas serán –como hemos dicho- lo suficientemente fuertes como para generar dicho cambio, aunque no tanto como para originar una regresión autoritaria.

Ello afirman O’Donnell y Schmitter cuando sostiene que «(...) en el curso de la transición ambas pueden no darse simultáneamente. Los gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que, al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, pueden aliviar diversas presiones y obtener información y apoyo necesarios sin alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter al resultado de elecciones libres y competitivas su pretensión de gobernar; en la bibliografía, a esta forma de gobierno se le ha dado el rótulo eufemístico de «*democracia tutelar*». En nuestros análisis nos hemos referido a tales casos como «*autoritarismo liberalizado*» o «*dictablanda*». A la inversa, una vez iniciada la democratización, si sus defensores moderados temen la expansión excesiva de este proceso o quieren mantener las cuestiones polémicas fuera de la agenda de la deliberación colectiva, bien pueden auspiciar que se sigan imponiendo las antiguas restricciones a la libertad de individuos o grupos (o se creen otras nuevas), a quienes estiman poco preparados para gozar plenamente del status de ciudadanos, o suficientemente peligrosos. Para estos casos hemos acuñado la expresión «*democracia limitada*» o «*democradura*» (**1991: 23-24**).

En síntesis, pueden tener lugar casos de alta liberalización y baja democratización, -*dictablandas*-, y casos de alta democratización y baja liberalización –*democraduras*-⁷⁰. Estas *desviaciones* de la meta común -el sistema democrático- indican la importancia de mantener un equilibrio en la evolución de sendas dinámicas, mediante una compensación entre las presiones liberalizadoras y las democratizadoras de acuerdo a una secuencia adecuada.

Ya hemos subrayado el criterio de la *negociación o acuerdo* en el que se basa la liberalización. Y debemos retomarlo aquí con respecto a la democratización. En términos de Przeworski, mientras que la liberalización es una estrategia del régimen autoritario, que permite evaluar los riesgos inherentes a un establecimiento o reestablecimiento de libertades democráticas, la democratización *sí* es producto de un *acuerdo explícito* entre los distintos actores en escena. Por otra parte, mientras que la liberalización intenta crear condiciones favorables para un compromiso entre los «*duros*» y los «*blandos*», por un lado, y los blandos y las organizaciones reformistas de la oposición, por otro, la democratización es la materialización del compromiso (**Przeworski, 1994: 88-92**). Sin embargo, puesto que resulta poco probable que una liberalización política lleve a una consolidación del autoritarismo, autores como Martins la han asociado con una remodelación de la fachada del régimen más que con una fase que permita una evaluación de los costos y posibilidades de la democratización como veremos en nuestro estudio de caso (**Martins, 1988: 113-145**)⁷¹.

Es igualmente interesante el punto de vista de Dahl. Para este autor, la liberalización se identifica con la ampliación de la contestación pública, mientras que la democratización implica la liberalización más el incremento de la *inclusividad* (o participación). Con ello, Dahl pone en evidencia la relevancia del nexo liberalización - pluralismo, que ya se subrayó en páginas anteriores (**Dahl, 1989**). Ello nos lleva a recordar que la *democratización* connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el *pluralismo* y la *participación*, garantizados previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes.

En síntesis, para *distinguir empíricamente* entre un proceso de democratización y uno de liberalización política deben considerarse, al menos, los siguientes indicadores: a) el grado de impredecibilidad que genera su implementación a nivel decisonal (mientras que la democratización abre mayores márgenes de impredecibilidad, por cuanto las decisiones políticas involucran una diversidad de actores y proyectos a veces contradictorios, la liberalización reduce tales márgenes al mínimo porque la toma de decisiones sigue estando monopolizada por una élite política reconocida); b) las modificaciones institucionales que produce a través de reformas electorales, cambios constitucionales sustanciales y demás garantías políticas y

70. Cfr. esquema en O’Donnell y Schmitter (1991: 30).

71. «Un pacto puede definirse como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los «intereses vitales» de quienes los acuerdan. Dichos pactos pueden tener una duración prescripta o depender meramente de un consentimiento que se ve alcanzado sobre la marcha» (O’Donnell y Schmitter, 1991: 63).

civiles (mientras que la democratización da lugar a un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos, las reformas producto de una liberalización política siguen presentando ambigüedades y parcialidades); c) evidencia o no de acuerdos o negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en menor o mayor medida antirrégimen; y d) el nivel de *pluralismo político* permitido.

Dinámica del proceso

Del conjunto de criterios planteados, el nivel de *pluralismo político* permitido es, probablemente, el más importante para distinguir entre democratización y liberalización política, así como para analizar la dinámica de la primera. Conviene, pues, detenernos, aunque sea brevemente, en su significado.

El concepto de pluralismo político ha sido largamente debatido en la literatura especializada, siendo la interpretación de Dahl la más exhaustiva y autorizada. Para él, junto con la participación política, el pluralismo político constituye un componente sustancial de las poliarquías o regímenes democráticos, y sólo en este contexto es posible reconocer su contenido. En la democracia pluralista, el término «pluralista» se refiere a las organizaciones, o sea, a la existencia de una diversidad de ellas relativamente autónomas en el interior de un Estado nación (1991)⁷².

Los regímenes no democráticos, al contrario de los democráticos, en mayor o menor medida y en función de la cantidad de recursos monopolizados, imponen sanciones a los opositores y tienden a eliminar todas las formas amenazantes de autonomía organizativa. En estos casos, se está en presencia de un *pluralismo limitado y no responsable*⁷³. En el nivel político, el tipo de organizaciones relativamente autónomas más importantes en los regímenes democráticos son los partidos políticos, en tanto articuladores, agregadores y transportadores al aparato decisional de los intereses y demandas que emergen de la sociedad civil.

Además del pluralismo limitado, propio de los regímenes autoritarios, y del pluralismo democrático, puede hablarse de un *pluralismo liberalizado*. Por este concepto se entiende un pluralismo organizativo medianamente institucionalizado, consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. Como tal, el pluralismo liberalizado será siempre limitado: el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado. Adicionalmente, el pluralismo liberalizado debe ser entendido como un pluralismo *intermedio* entre el pluralismo limitado y no responsable, propio de los regímenes autoritarios, y el pluralismo competitivo de las democracias⁷⁴.

Del mismo modo, Dahl (1991) ha señalado que el pluralismo organizativo es, en general, concomitante, lo mismo como causa que como efecto, a la liberalización y a la democratización de los regímenes hegemónicos. Aquí podríamos distinguir que es *causa* de la liberalización cuando el conflicto social existente en un país determinado ha traído consigo movilización política crítica y riesgo de desestabilización para el régimen, mientras que cuando es *efecto* estamos en presencia de un pluralismo liberalizado, cuyas características ya hemos definido.

Resulta interesante investigar el proceso a través del cual el pluralismo liberalizado puede convertirse, en circunstancias de persistencia inestable de un régimen autoritario, en causa o catalizador del agravamiento de la crisis del régimen y/o de un eventual proceso de democratización, que se manifestará en un aumento considerable del nivel de pluralismo organizativo (número y autonomía de las organizaciones). Adicionalmente, debe cumplirse una segunda condición: que el incremento de pluralismo organizacional sea paralelo, si no mutuamente influyente, a un sensible debilitamiento del régimen hegemónico, en términos de fracturas en la coalición fundante, situación que produce cambios en las correlaciones de fuerza entre el gobierno y la oposición.

A propósito de la *oposición*, en particular de la encabezada por los partidos políticos, habíamos adelan-

72. Dahl no descarta, sin embargo, la existencia de organizaciones autónomas en algunos regímenes no democráticos (1991).

73. Conviene agregar que en esta definición el pluralismo limitado se refiere a los actores relevantes dentro de un régimen, sean actores institucionales o actores sociales políticamente activos. En todo caso, se considera que tales actores no son políticamente responsables, según el mecanismo típico de las democracias liberales de masas, es decir, a través de elecciones libres, competitivas y correctas. La condición limitada del pluralismo se entiende más en referencia a este último aspecto, que a la existencia o no de más de un actor de élite relevante para el régimen.

74. La condición de pluralismo liberalizado confiere características distintivas a las organizaciones así consentidas; tal es el caso de los partidos políticos (las organizaciones sociales que con mayor frecuencia son objeto de liberalización relativa a través de este mecanismo) y de la oposición en general. Esto no significa que el pluralismo liberalizado no pueda superar los límites impuestos y coadyuvar a la democratización, pero el aumento de la autonomía relativa de las organizaciones (principalmente partidos políticos, aunque también organizaciones sindicales), puede ser revertido, a veces drásticamente, cuando alcanza o supera dichos límites. El pluralismo liberalizado es, por ello, una condición ambivalente e incierta. Viene otra vez a cuenta la incertidumbre que O'Donnell describe como característica distintiva de los procesos transicionales (1991: 16).

75. Entendemos por estructura de oportunidad política «el grado de probabilidades que los grupos tienen de acceder al poder e influir sobre el sistema político» (MacAdam; McCarthy y Zald, 1999: 49-50).

tado que la condición de pluralismo liberalizado determinaba sus rasgos distintivos. Mientras que en un escenario *competitivo* la *estructura de oportunidades*⁷⁶ permite a las oposiciones escoger entre varias alternativas con el fin de modificar la eficacia de sus acciones políticas (sobre todo en materia de programación, organización e implementación de su actividad), por el contrario, en un escenario *semicompetitivo*, propio del pluralismo liberalizado, el comportamiento de las oposiciones está estrictamente condicionado por el nivel de competencia consentido por el sistema, con lo que la capacidad de establecer la estructuración de su actividad se reduce notablemente. Ahora bien, si distinguimos entre un *pluralismo social* y un *pluralismo político*, con base en el lugar donde nace y/o se expresa el conflicto y la oposición, observaremos que, al menos tendencialmente, los regímenes autoritarios toleran el primero y obstaculizan la expresión del segundo. Es por ello que cuando se está en presencia de un pluralismo liberalizado (político), las oposiciones legales se encuentran con fuertes limitaciones, ya sea formales o de hecho, para su actuación e institucionalización, cuestión que puede ser de mayor o menor relevancia dependiendo del grado de tolerancia mostrado por el régimen.

Para hacer el análisis de los partidos políticos de oposición en condiciones de pluralismo liberalizado es oportuno considerar algunas tipologías de partidos y sistemas de partidos. Más específicamente, debe determinarse: a) el carácter *prosistema* o *antisistema* de cada partido (para el caso de los partidos antisistema o, más específicamente, *antirrégimen*, como señala Sartori, debe observarse la estrategia adoptada: o se actúa conforme a las reglas del juego previstas y en los espacios consentidos, o se mueve hacia la ilegalidad por no aceptar el rito oficial manipulador) (**1980: 132-133**); b) el carácter *desleal*, *semileal* o *leal* de cada partido según la conocida tipología de Linz, que se establece de acuerdo al mayor o menor nivel de contestación al régimen (**Linz, 1987: 57-72**).

Resta decir que la oposición partidista más característica de los regímenes autoritarios, por cuanto restrictivos, es la *antisistema* y la *desleal*; su tendencia es hacia la deslegitimación del régimen y su acción se dirige a conseguir ciertos niveles de apoyo por parte de la sociedad y de algunos grupos de influencia. Por otra parte, sólo cuando la oposición alcanza cierta fortaleza estructural aumenta su posibilidad de incidir en la política efectiva, y eventualmente de presionar hacia acuerdos y pactos que decreten el inicio de una democratización.

Por lo que respecta al carácter *competitivo*, *semicompetitivo* o *no competitivo* de los sistemas de partidos, coincidimos con Sartori en que un sistema de partidos no es competitivo si no permite elecciones disputadas (**1980: 210**). Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina y la no competencia comienza cuando a los adversarios y oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan. En este orden de ideas, una situación semicompetitiva estaría indicada por la presencia formal de garantías políticas para la competencia, así como de oposiciones reconocidas. Sin embargo, también prevalecerían, aunque en menor grado o de manera velada, algunos de los obstáculos referidos previamente. En otros casos, la condición semicompetitiva estaría indicada por la coexistencia de partidos políticos de oposición con un partido históricamente hegemónico, cuyas específicas formas de articulación social (corporativas o clientelistas) le garantizan su predominio sobre los otros partidos, aun existiendo algunas garantías reales o formales para la competencia y el pluralismo.

Posibles rutas democratizadoras

En este nivel es necesario cuestionarse sobre cuáles son las *posibles rutas* que pueden presentarse en el marco de una transición. Ya hemos aclarado que solo tomaremos en cuenta los procesos de transición *democrática*, por lo cual sólo haremos referencia al estudio de los factores que influyen (o no) en la (re)democratización. Por tanto, esta estrategia analítica supone una taxonomía previa de las posibles *rutas democratizadoras*, siendo necesario analizar cuáles de sus combinaciones -ya que en escasas ocasiones aparecen en su estado *puro* en los casos concretos- presagian un destino democrático en términos probabilísticos.

Una primera *ruta* de democratización tiene como dimensión central los *factores internacionales*, ya sean económicos o políticos. En relación a estos segundos, los conflictos bélicos, y una posterior ocupación, formaron parte esencial del proceso redemocratizador en los principales cambios de régimen ocurridos en Europa tras la Segunda Guerra. Para Alfred Stepan (**1994: 108-117**), es evidente que existió un nexo entre

76. Junto al conflicto bélico, se hallan otros supuestos que pueden ser relevantes en algunos de los casos, convirtiéndose, en ocasiones, en factores determinantes que aceleran la descomposición del régimen autoritario. Así, se destaca la política exterior de potencias extrarregionales; el efecto dominó de otras democratizaciones experimentadas en el área; los resultados adversos en conflictos bélicos; la desintegración de la potencia dominante en la región y/o de la ideología defendida por aquella como modelo político para la zona; y, por último, la opción de vincularse a unidades supranacionales de carácter ventajoso para lo que fuese preciso alcanzar una determinada homologación democrática.

los sucesos postbélicos y la herencia democrática/capitalista, y la posterior estabilidad histórica de estas democracias⁷⁶.

Una segunda *ruta* de democratización -que es la que aquí nos interesa por encuadrar nuestro estudio de caso-, contempla, como dimensión central, los *factores de naturaleza doméstica*. Dentro de este marco, la transición suele presentar dos fases de acuerdo con el actor hegemónico en su definición. Estas fases revelan tanto las etapas de la transición como el comportamiento estratégico de los actores durante la misma. La primera, definida por el inicio del proceso de transición, tiene como protagonista a los actores de la coalición autoritaria. Su comienzo puede venir dado por la imposibilidad de elaborar políticas eficaces que contengan las demandas sociales; por la probabilidad de que los que detentan el poder puedan seguir desempeñándolo; por la consideración de que los costos de supresión son mayores que los de tolerancia; o, por la autopercepción negativa sobre los costos de reequilibrio del régimen en contraste con los derivados de la democratización. La valoración de que mantener el marco autoritario puede implicar la erosión de sus fundamentos corporativos, o su desaparición, no sólo formal, del espectro político, pueden ser decisivos argumentos a favor del comienzo del cambio de régimen. Esta opción se revela como la solución con menores costos toda vez que queda establecida la participación de dichos actores en el proceso de transición y en el sistema político futuro. La segunda ruta se muestra determinada por la acción política de las élites partidistas opositoras y su recurso a la negociación. El establecimiento de un *pacto*, y de una coalición que lo apoye, contribuye a minar las bases del gobierno autoritario y, simultáneamente, se constituye en un marco sobre el que estructurar el futuro régimen democrático.

Estas dos rutas constituyen las modalidades más usuales, si bien la presencia de ambas dimensiones pueden ser ingredientes necesarios, pero no suficientes, para culminar un proceso de transición con garantías de éxito. En este sentido, el cambio iniciado puede realizarse en condiciones bastante precarias en la medida en que puede enfrentarse a una regresión autoritaria encabezada por los sectores más conservadores del régimen, quienes también pueden optar por impedir una rápida democratización aletargándola o limitando el grado de apertura. Similarmente, la instrumentación de un pacto por las elites opositoras puede ser efímero, no logrando el objetivo transicional, o puede conducir a un resultado distinto al democrático (**Stepan, 1994: 117-131**). En todo caso, la posibilidad de configurar algún tipo de pacto y la acción de los actores hegemónicos se evidencian como indicadores probabilísticos de que una transición tenga posibilidades de éxito. Sin embargo, para obtener dicho objetivo es más determinante que, durante el proceso, el comportamiento de los actores se guíe por la voluntad de la coalición autoritaria que detentó el poder de retirarse, y, de las organizaciones opositoras, para poner en marcha un nuevo orden democrático. En ambos momentos, el papel desarrollado por la sociedad civil como actor político -a través de su movilización social- constituye un ingrediente adicional importante, aunque insuficiente, para el éxito del proceso de transición (**Morlino, 1982: 102; y, Stepan, 1994: 126-128**). Es esta estructura triangular, integrada por las motivaciones de la coalición dominante para poner en marcha la apertura política, y por las estrategias de los partidos políticos, en el desarrollo de la misma, así como el papel ejercido por la sociedad civil en la redefinición de ambas dimensiones, la que constituye el contexto básico del proceso de transición hacia la democracia.

Instauración y Consolidación

Si el proceso de cambio concluye en la elaboración de un acuerdo sobre las nuevas reglas de juego democrático y en su puesta en funcionamiento, entonces se puede señalar que la transición ha finalizado. Pese a ello, las modificaciones experimentadas por el régimen autoritario pueden ser divergentes del objetivo primigenio. En este sentido, Leonardo Morlino (**1987: 58**) distingue hasta cuatro diferentes tipos posibles de sistemas políticos de *destino: democracia, democracia limitada, democracia protegida e híbrido institucional*.

Ya hemos expuesto las *condiciones mínimas* para considerar como democrático a un determinado régimen. Por el contrario, en una *democracia limitada*, el gobierno se encuentra condicionado en sus acciones políticas por las normas legislativas heredadas del régimen anterior, o acordadas durante el proceso de transición con aquellos que detentaban el poder autoritario. Por su parte, la *democracia protegida*, además de participar de los atributos de una democracia limitada, implica algún tipo de intervención activa de los integrantes de la coalición gobernante del régimen autoritario en el nuevo sistema político. En estos dos sistemas *democráticos*, la transformación del régimen se realiza de acuerdo a los mecanismos y procedimientos establecidos por el propio gobierno autoritario. Por último, los híbridos institucionales son categorías que se relacionan con los conceptos ya aludidos de *dictablanda* y *democradura*.

La configuración de uno u otro resultado final está influido por las *dinámicas* generadas durante el proceso de transición. En este sentido, se diferencian *tres* posibles tipos de *dinámicas*. En primer lugar, aquéllas que desembocan en una reforma radical del modelo de régimen, *refundaciones*; segundo, aquéllas que adoptan las instituciones políticas del último régimen democrático anterior, *restauraciones*; y, por último,

aquéllas que permiten la vigencia de la legalidad autoritaria débilmente reformada. También se posibilita una distinción entre procesos de *reforma*, de *ruptura* y aquéllos otros que implican una situación intermedia entre ambas dimensiones y que conllevan el recurso a la noción de *pactismo*. En principio, la puesta en práctica de cualquiera de estas dinámicas depende del nivel de agotamiento de los recursos del régimen autoritario, y de las relaciones entre la coalición que apoya a éste y las coaliciones opositoras al mismo (**Maravall y Santamaría, 1989: 114-116**). En relación a los procesos de *reforma*, éstos representan una continuidad legal mediante la cual se puso en práctica el cambio de régimen; estos procesos también se denominan de *transición continua* (**Morlino, 1982: 104-105**). En gran medida, ello implica que la transición se articulará sobre una estrategia diseñada por la coalición autoritaria y con la exclusión, sobre las fases y el diseño del sistema al que se tiende, del conjunto de la oposición. Para esta última ello supone, además, aceptar las reglas de juego diseñadas sin su concurso, o quedar al margen de los sucesos futuros. Por su parte, los procesos de ruptura -o *transición discontinua*- expresan la falta de continuidad política entre los dos tipos de régimen y sus principios de legitimidad. Este escenario puede venir determinado por el hecho de que los actores autoritarios se encuentren desestructurados y carentes de la fortaleza necesaria para imponer, o negociar, una estrategia de cambio. En este marco, es previsible una retirada del gobierno autoritario y su sustitución por uno provisional integrado por las fuerzas de la oposición. Sin embargo, las divergencias en medios y fines, que se pueden presentar entre los miembros de esta incipiente coalición, incrementan el umbral de *incertidumbre* inherente a los procesos de transición que ya hemos referido, y contribuyen a que el desenlace sea más incierto. Un tercer escenario se define en torno a la concretización de un consenso deliberado y explícito en el que lo relevante es, más que los principios defendidos por los actores, los puntos sobre los que están dispuestos a negociar y las concesiones que están inclinados a realizar.

Dicho esto, cabe señalar que un proceso de democratización concluye cuando se instaura el nuevo ordenamiento institucional democrático. La instauración democrática y la consolidación democrática son, con frecuencia, las fases sucesivas a la transición, en un proceso de cambio de un régimen autoritario a uno democrático.

«En su fase inicial el proceso de instauración se superpone a la transición. (...) Puede considerarse concluida cuando resulta evidente la dirección democrática tomada por la transición, cuando surge claramente la posibilidad concreta de instaurar una democracia. En realidad se consagra con las primeras elecciones libres, competitivas y limpias que se celebran en el país, pero a veces ya antes de esas elecciones puede ser evidente el giro democrático. (...) La instauración democrática se completa cuando termina la construcción de las principales estructuras del régimen (**Morlino, 1991: 104-105**). Por instauración democrática se entiende, entonces, el proceso de establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y los procedimientos democráticos. Por lo general, esta etapa puede corresponder con la aprobación de una nueva Constitución nacional o con la realización de las primeras elecciones libres y garantizadas.

La consolidación democrática, por su parte, es el proceso mediante el cual gobiernos instalados y regímenes establecidos están en condiciones de funcionar y evitar, o cuando menos sobrepasar, su deterioro; es decir, es un proceso multicausal de firme *establecimiento y adaptación* de las estructuras de ese régimen, así como de sus normas y relaciones con la *sociedad civil*, por lo que conquista *autonomía y legitimidad*. La consolidación democrática depende, entre otras cosas, del adecuado diseño y aprobación de las normas que han de regular la actividad del nuevo arreglo institucional. En ese sentido, la fase de instauración democrática adquiere una importancia fundamental en los procesos de democratización⁷⁷.

En función de lo expuesto, «la consolidación democrática se puede definir como el proceso de cristalización en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo. (...) Cristalización y adaptación no significan ni implican necesariamente rigidez, sino solo fijación de instituciones y procedimientos propios de un determinado régimen democrático. Además, si se considera la relación entre régimen y sociedad civil, la consolidación implica también la progresiva ampliación de la aceptación de esas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, la conciencia cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional; en pocas palabras, la progresiva ampliación de la legitimación del régimen. Este aspecto es necesario, pero una parte importante de la consolidación ya está virtualmente conseguida al final de la

77. Al respecto, Leonardo Morlino sostiene que «la instauración y la consolidación no son fenómenos que se sigan con necesaria frecuencia. La instauración puede desembocar en la consolidación, pero también en un cambio de dirección dentro del proceso de instauración o en una nueva crisis del sistema político. La consolidación es, pues, uno de los posibles 'resultados' de la instauración; (...) comienza cuando cada una de las nuevas instituciones y normas del sistema ya están creadas, o restauradas, y empiezan a funcionar. Por ejemplo, si se aprueba una nueva constitución o se estructura el nuevo sistema de partidos, la instauración termina, respectivamente, con la aprobación de la ley fundamental y el surgimiento del sistema de partidos después de las elecciones, mientras que la consolidación puede comenzar inmediatamente después» (Morlino, 1991: 112-113).

instauración si el régimen democrático goza rápidamente de una amplia legitimación» (Morlino, 1991: 113).

Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos

Para concluir, haremos una breve referencia a las prerrogativas que mantienen o no los militares en las nuevas democracias.

«El diccionario define prerrogativa como un derecho o privilegio previo, exclusivo o peculiar y como una facultad o propiedad por la cual alguien se distingue de otros de forma especial y ventajosa». Sin embargo, para nuestros fines, «(...) la dimensión de las prerrogativas institucionales de los militares se refiere a esas áreas donde, cuestionadas o no, las Fuerzas Armadas en tanto institución suponen tener un derecho adquirido o un privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para jugar un rol dentro de áreas extramilitares en el aparato del Estado, o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y las sociedades política y civil» (Stepan, 1988: 116).

Siguiendo a Stepan, podemos hablar de prerrogativas «bajas», «moderadas» y «altas». En este sentido, «(...) cuando las Fuerzas Armadas son clasificadas como teniendo 'bajas' prerrogativas, ello es debido a que *de jure* y *de facto* el control efectivo sobre las prerrogativas es ejercido por los procedimientos e instituciones oficiales sancionadas por el régimen democrático. En casos en los que se ha denegado *de jure* una prerrogativa a las Fuerzas Armadas, pero el nuevo gobierno democrático, debido al estancamiento activo o pasivo de los militares, no ejerce efectivamente dicha prerrogativa, las prerrogativas militares no se clasificarían como 'bajas' sino como 'moderadas'» (1988: 116)⁷⁸.

El mismo autor afirma que es necesario estudiar la problemática de las prerrogativas militares tomando en consideración dos ejes o dimensiones: 1) Dimensión del conflicto: Mide su *intensidad* (alta o baja). Se refiere al desacuerdo entre el poder político civil y los militares en aspectos centrales de la transición como el tratamiento del tema de los derechos humanos, el presupuesto e independencia de las FFAA y la determinación de la agenda política. 2) Dimensión de las prerrogativas: Mide su *cantidad* (alta o baja).

De tal modo, podemos combinar ambos ejes o dimensiones de control cívico-militar, llegando de este modo a cuatro posibles coordenadas extremas de las relaciones cívico-militares dentro de una democracia⁷⁹:

Conflicto Alto – Prerrogativas Bajas: *Posición insostenible para los líderes militares*. Esta situación es analíticamente posible pero empíricamente improbable, especialmente si tenemos en cuenta que «bajas prerrogativas» implica tanto *de facto* como *de jure* la existencia de control civil.

Conflicto Bajo – Prerrogativas Bajas: *Control civil puro*⁸⁰. Es el caso de un régimen democrático consolidado, lo cual no implica que no puedan surgir eventos que podrían finalmente alterar dicho control civil y amenazar la democracia.

Conflicto Alto – Prerrogativas Altas: *Posición insostenible para los líderes democráticos*. Se trata de una situación cargada de peligros para la consolidación democrática. Dependiendo del balance del poder, dicha situación puede llevar a una fractura de la democracia o, luego de una lucha sostenida, a que el gobierno democrático construya una alianza cívico-militar que reduzca las prerrogativas y la conflictividad.

Conflicto Bajo – Prerrogativas Altas: *Adaptación civil desigual*. Se trata de una posición caracterizada por importantes vulnerabilidades, debido a los poderes latentes de los militares, provenientes de la posesión de numerosas prerrogativas. El conflicto socioeconómico o político aquí puede adoptar una solución no demo-

78. Confróntese cuadro acerca de las prerrogativas más importantes y su clasificación en Stepan, Alfred (1988: 118-122). Se pueden citar once ejemplos de prerrogativas institucionales militares: 1) Grado de independencia de las FFAA dentro del sistema político según establece la propia Constitución Nacional (Si se le otorgan o no facultades para velar por el orden interno, lo que – como veremos- sucede en Brasil es alta); 2) Relación entre las FFAA con el jefe del ejecutivo; 3) Coordinación del sector defensa (Quién ejerce el cargo superior en el área de defensa. En los países más consolidados lo hace un civil – Ministro de defensa); 4) Participación de los militares activos en el gabinete, 5) Rol de los militares en empresas estatales (tiene que ver con cuantos militares en actividad se encuentran al frente de empresas públicas); 6) Rol de los militares en servicios de inteligencia (Se refiere a si las agencias de inteligencia están controladas por civiles o por militares); 7) Rol de los militares en el sistema legal (Grado en que están acotadas las materias que son de competencia militar. Si los militares solo presentan sus presupuestos sin dar explicaciones o si deben justificar sus iniciativas para la aprobación de la legislatura); 8) Rol de los militares en el poder legislativo; 9) Rol de los militares respecto de las Fuerzas de Seguridad; 10) Rol de los militares en las promociones militares (designación y sanción interna de sus miembros); y 11) Rol de los funcionarios políticos (que el Ministro de defensa, además de ser civil, tenga a civiles en su ministerio).

79. «Denominamos democrático todo lo que cae dentro de ese 'espacio de propiedades' (aunque algunas posiciones se hallan en tensión hacia la ruptura)» (Stepan, 1988: 123). Confróntese esquemas en pp. 123 y 124.

80. Entendemos por control civil puro u objetivo un tipo de relaciones cívico-militares distintiva de los regímenes democráticos consolidados, y que se caracteriza por: 1) un alto nivel de profesionalismo militar y el reconocimiento por parte de los militares de los límites de su competencia profesional; 2) la efectiva subordinación de los militares a los líderes políticos civiles, encargados de implementar las decisiones básicas en política exterior y militar; 3) el reconocimiento y la aceptación de esos líderes de un área de competencia profesional y de autonomía para los militares; y 4) en consecuencia, la reducción al mínimo de la intervención militar en política y de la intervención política en los asuntos militares (Huntington, 1996: 87-88).

crática por diferentes vías: a) *Golpe Legal*: Las FF.AA., respaldadas por aliados de peso en las sociedades civil y política, pueden utilizar sus prerrogativas para promover la adopción de determinadas políticas, que los líderes democráticos aceptan para evitar el golpe de estado; b) *Estado militarista liderado por civiles*, a consecuencia de una explotación, por parte del ejecutivo, de las prerrogativas militares; c) *Pérdida de legitimidad*: La baja autonomía de estos regímenes puede ilegitimar a la nueva democracia ante las sociedades política y civil.

Concluimos este apartado afirmando que en el contexto de estas dos dimensiones, un régimen democrático en principio puede ocupar cualquier posición en el espacio de propiedades que las mismas conforman al combinarse. En este sentido, creemos de gran utilidad analítica la contribución de Alfred Stepan, pues la capacidad de ubicar a un nuevo régimen democrático en términos de dicho espacio ayuda a reconocer qué tipos de problemas en la relación cívico-militar enfrenta inicialmente el régimen. Además, nos permite explorar el cambio –o la ausencia del mismo– en el tiempo.

Capítulo VI. La Transición Democrática

La apertura política. El proyecto gradualista Geisel-Figueiredo

En 1974 se inicia así otro período *revolucionario* con el gobierno del general Ernesto Geisel. Durante su gestión, y en el período subsiguiente, se pueden apreciar las características de la sucesión entre un ciclo autoritario y uno democrático, que configuran lo que hemos descrito como un típico proceso de *transición* a la democracia.

Habíamos optado entonces por definir al proceso transicional, desde una perspectiva general, como un *proceso de cambio* mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste por otros(as) diferentes. De acuerdo con ello, la *transición democrática*, o transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.

Según O'Donnell y Schmitter «(...) es posible y conveniente que la democracia política se alcance sin una movilización violenta y sin una discontinuidad espectacular. (...) parece más propicia una 'transferencia de poder', en que los gobernantes trasladan el control del Estado a alguna facción de sus partidarios, o una 'entrega del poder', en la cual negocian la transición con algunos opositores no maximalistas, que 'un derrocamiento de los que ocupan el poder' a manos de antagonistas implacables» (1991: 19-26). El caso brasileño puede inscribirse dentro de la segunda de aquellas opciones ('entrega del poder'), y ello constituye asimismo la explicación a su inscripción dentro de la categoría de 'transición moderada'. Una transición de este tipo reclama ciertas condiciones, tales como un consenso social mínimo y la formación de una 'coalición liberalizante' entre sectores moderados del estado burocrático autoritario (*blandos*, en términos de O'donnell)⁸¹ y del espectro político representativo de aquel consenso.

El gobierno de Geisel se asocia así al comienzo de la *apertura política*, que el general Presidente definió como *lenta, gradual y segura*. Se trató de un proceso de *liberalización política*, que hemos caracterizado por la concesión de algunos derechos políticos y civiles, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil. Así, a través de este proceso se flexibilizan los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas. Se pasa de un pluralismo limitado a uno liberalizado.

«En la práctica, la liberalización del régimen –llamada, en un principio, distensión– siguió un camino difícil, lleno de pequeños avances y retrocesos. Varios factores contribuyeron para ello. Por un lado, Geisel sufría las presiones de la línea dura, que mantenía mucho de su fuerza. Por otro, él mismo deseaba controlar la apertura, abriendo camino a una indefinida democracia conservadora que evitase una llegada demasiado rápida de la oposición al poder. De esta forma, la apertura fue *lenta, gradual e insegura*, pues la línea dura se mantuvo como una continua amenaza de retroceso hasta el fin del gobierno de Figueiredo» (Fausto, 2003: 241).

La estrategia de distensión fue elaborada por el general Golbery do Couto e Silva, jefe del Gabinete Civil de la Presidencia. ¿Por qué Geisel y Golbery decidieron promover la liberalización del régimen?

En este sentido, habíamos expresado en el capítulo anterior que la implementación de la apertura responde a la necesidad de un régimen autoritario de aumentar o conservar las bases de su sustento social o legitimidad. Por lo tanto, se trata de un mecanismo puesto en marcha por la propia élite en el poder como

respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen.

No hay duda de que en 1973 la oposición había comenzado a dar claras señales de vida independiente; además, el enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado también era muy desgastante para el gobierno. El equipo de transición de Geisel trató de establecer lazos con la Iglesia a partir de un punto en común de entendimiento: la lucha contra la tortura.

Pero la oposición y la Iglesia no eran el termómetro más sensible para indicar la necesidad de distensión. Ese termómetro se localizaba en la *relación entre las FF.AA. y el poder*. El poder había sido tomado por los órganos de represión, produciendo reflejos negativos en la jerarquía de las FF.AA.. De esta forma, se habían alterado las funciones y los principios básicos de la institución, lo que planteaba riesgos a su integridad. Para restaurar la jerarquía, se hacía necesario neutralizar a la línea dura, ablandar la represión y promover la «vuelta de los militares a los cuarteles» de forma ordenada **(Fausto, 2003: 241)**.

Geisel inauguró así su gestión en un año en que el desgaste político gubernamental se había manifestado en la victoria electoral del MDB (que había logrado recuperarse como canal de expresión de la oposición), y en que la crisis del petróleo y el aumento de las importaciones provocadas por la expansión industrial desembocaron en un incremento de la inflación, aunque sin afectar todavía las tasas de crecimiento.

Dicha situación llevó al régimen militar, en primer lugar, a buscar una mayor autonomía a fin de garantizar sus fuentes de abastecimiento y mercados para exportaciones. Así, el agotamiento del modelo de crecimiento con endeudamiento y un contexto internacional de crisis económica, hizo que el gobierno se vea en la necesidad de profundizar la redemocratización del sistema enmarcándola en un proyecto de «*transición moderada*», que aparece en escena como un típico ejemplo de lo que definimos ya como «*estrategia adaptativa*».

A ello se refiere Boris Fausto cuando afirma que «la opción por el crecimiento que se tomó en 1974 representó una decisión basada en evaluaciones de tipo económico y también político. La insistencia en el crecimiento mostró hasta qué punto era fuerte en los círculos dirigentes la creencia de que Brasil era un país predestinado a crecer. (...) Por otro lado, la estrategia de distensión no estimulaba al gobierno a optar por una política recesiva, cuyo mayor peso recaería sobre la masa asalariada. Si la oposición crecía en condiciones económicas favorables, ¿qué sucedería en caso de que la economía entrara en recesión?» **(2003: 244)**.

Puede decirse que el proyecto gradualista Geisel - Figueiredo persiguió ese objetivo porque los problemas económicos del país incitaban a una nueva formulación del proyecto de crecimiento, con énfasis en el mercado interno y en el mejoramiento de la situación social⁸².

De esta manera, podemos decir que la *liberalización* brasileña se desencadenó originalmente a partir de las dificultades del régimen para resolver problemas de su *economía interna*, no se originó en ningún cambio sustancial en la correlación de fuerzas entre los protagonistas del régimen y sus oponentes. Por ello, ubicamos a la misma dentro de la segunda ruta democratizadora descrita en el Capítulo V.

Al respecto, y según Menéndez y Kerz «el comportamiento de las FF.AA. brasileñas pareció revelar que la transición hacia la democracia respondía en gran parte a *causas intrínsecas al mismo proceso autoritario*, máxime cuando eran el referente político obligado que condicionaba las formas que adquiriría el paso de un sistema autoritario a otro democrático. Si los requerimientos de cambio provienen de causas extrínsecas al sistema autoritario es probable que el grado de demandas de la oposición determine el perfil que adquirirá el tránsito hacia un sistema democrático. Por el contrario, si el cambio es provocado por causas intrínsecas es posible que el grado de control que sobre el mismo ejercen las FF.AA. sea mayor, percibiéndose claramente en la imposición de las reglas del juego y en la graduación que asumirá el proceso de redemocratización tratando de establecer garantías que eviten modificaciones abruptas o consecuencias no queridas» **(1993: 84)**.

«Estos orígenes internos de las dificultades del régimen explican por qué la liberalización siguió una pauta de movimientos contradictorios en frentes simultáneos y por qué cada concesión del régimen o

81. Al respecto, confróntese O'DONNEL, Guillermo, «Tensiones en el estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia» y «Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático autoritario», en O'DONNEL, G., «Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización».

82. El nuevo gobierno lanzó el II Plan Nacional de Desarrollo (PND). El I PND había sido elaborado por Roberto Campos en 1967 para equilibrar las finanzas y combatir a la inflación. El II PND buscaba completar el proceso de sustitución de importaciones que se había instalado en el país hacia varias décadas, pero cambiando su contenido. Ya no se trataba de sustituir la importación de bienes de consumo, sino de avanzar en el camino de la autonomía en materia de insumos básicos (petróleo, acero, aluminio, fertilizantes, etc.) y de la industria de bienes de capital (Fausto, 2003: 243). En enero de 1976 el obrero metalúrgico Manoel Fiel Filho apareció muerto en circunstancias similares a las de Herzog. Geisel resolvió actuar. En San Pablo se había instalado un poder paralelo que contaba con la bendición —o por lo menos la omisión— del comandante del II Ejército. El Presidente lo sustituyó por un general de su entera confianza, quien comenzó a utilizar otro lenguaje y a establecer puntos de contacto con la sociedad.

conquista de la oposición quedaba inmediatamente matizada en su significación política por la imposición de controles autoritarios alternativos. Y así se explican las razones de que el régimen retuviera tanto la iniciativa como el control del proceso de liberalización durante tanto tiempo. La sucesión de modificaciones unilaterales de las reglas del juego político aplicadas desde 1974 en adelante, para contener cualquier avance de la oposición dentro de los límites de la liberalización establecidos por el régimen, proporciona una buena indicación del patrón contradictorio que signó el proceso político» (**Martins, 1988: 128-129**).

Las FF.AA. brasileñas, debido a la posición de poder que ostentaban por aquel entonces, podían permitirse una *doble estrategia*. Mientras expresaban en su discurso político la firmeza en el objetivo de la democratización, retenían, en la práctica, el control de los parámetros dentro de los cuales podía permitirse el juego democrático. Ello nos lleva a recordar el carácter *reversible* (**O'Donnell y Schmitter, 1991**) que adquieren, sobre todo en su primera etapa, los procesos de liberalización, pues dependen en gran medida de la voluntad del gobierno autoritario. Son entonces las elites gobernantes las que controlan los tiempos y fases de desenvolvimiento del cambio político.

El gobierno de Geisel aumentó la concentración del poder en el Ejecutivo a fin de asegurarse el mencionado *control* del proceso liberalizador. Previendo que las dificultades político económicas derivarían en una intensificación de los conflictos intramilitares, el presidente enfrentó y neutralizó políticamente al aparato de seguridad. Ello se debió a que éste, luego de hacerse cargo de la represión de la guerrilla había ampliado su poder de control político al conjunto del régimen y se mostraba inflexible respecto de una liberalización política⁸³. Un importante enfrentamiento entre el gobierno y la línea dura se produjo finalmente en San Pablo. Aunque la guerrilla había sido eliminada, los militares de la línea dura continuaban viendo subversivos por todas partes. También persistía la práctica de la tortura, seguida de la «desaparición» de varias personas asesinadas por la represión. En octubre de 1975, durante una ola represiva, el periodista paulista Vladimir Herzog fue intimado a comparecer al DOI-CODI bajo sospechas de tener vínculos con el PCB.

Pero no salió vivo de allí. Su muerte fue presentada como un suicidio por ahorcamiento. El hecho provocó gran indignación en San Pablo, sobre todo entre la clase media y la Iglesia Católica. Ésta y la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) se movilizaron, denunciando el empleo sistemático de la tortura y los asesinatos encubiertos.

La suspensión de la censura de prensa y las elecciones legislativas de noviembre de 1974, ocho meses después de la asunción de Geisel a la presidencia, fueron los pasos iniciales del nuevo curso político. A pesar del hecho de que los gobernadores estatales fueron elegidos por voto indirecto, de que no hubo amnistía política, y de que el Acta Institucional N° 5 todavía estaba en vigor, las elecciones del 1974 fueron «las más libres» desde 1966. Brasil se movía así hacia un pluralismo *liberalizado*, que –como veremos- fue *limitado* una y otra vez a arbitrio del gobierno.

Disfrutando del libre acceso a la radio y la televisión, la oposición parlamentaria logró emprender una campaña sustancial de movilización política, consolidarse como partido político (recuérdese que estamos hablando del Movimiento Democrático Brasileño o MDB), e incluso manifestar su popularidad en el país. No sólo el porcentaje de votos en blanco disminuyó considerablemente; el MDB también ganó 16 bancas senatoriales (de las 22 puestas en juego en 1974) y 160 diputaciones federales (el 34% de la Cámara), acrecentó en un 16% su caudal electoral nacional (que pasó del 21,3% al 37,8%). Las elecciones de 1974 también mostraron que la fortaleza de la oposición estaba más que nada en los centros urbanos y en las regiones más industrializadas (del sur del país).

Luego de tales resultados, las disputas electorales pasaron a ser una preocupación para el gobierno. En noviembre de 1976 habría elecciones municipales y la posibilidad de que ARENA fuera derrotada era real. En la reacción a este revés electoral puede apreciarse la dinámica del doble juego ya mencionado: la evolución del proceso político y el control que el régimen ejercía sobre él.

Esta reacción apuntaba, primero, a asegurar el control gubernamental del proceso legislativo y, segundo, a evitar un nuevo avance de la oposición en las elecciones municipales que debían realizarse dos años más tarde en 1976. El primer objetivo se alcanzó a través del mantenimiento de controles institucionales en la

83. Un importante enfrentamiento entre el gobierno y la línea dura se produjo finalmente en San Pablo. Aunque la guerrilla había sido eliminada, los militares de la línea dura continuaban viendo subversivos por todas partes. También persistía la práctica de la tortura, seguida de la «desaparición» de varias personas asesinadas por la represión. En octubre de 1975, durante una ola represiva, el periodista paulista Vladimir Herzog fue intimado a comparecer al DOI-CODI bajo sospechas de tener vínculos con el PCB. Pero no salió vivo de allí. Su muerte fue presentada como un suicidio por ahorcamiento. El hecho provocó gran indignación en San Pablo, sobre todo entre la clase media y la Iglesia Católica. Ésta y la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) se movilizaron, denunciando el empleo sistemático de la tortura y los asesinatos encubiertos.

En enero de 1976 el obrero metalúrgico Manoel Fiel Filho apareció muerto en circunstancias similares a las de Herzog. Geisel resolvió actuar. En San Pablo se había instalado un poder paralelo que contaba con la bendición –o por lo menos la omisión- del comandante del II Ejército. El Presidente lo sustituyó por un general de su entera confianza, quien comenzó a utilizar otro lenguaje y a establecer puntos de contacto con la sociedad.

legislatura y el empleo de Actas Institucionales para administrar castigos ‘ejemplares’ a cinco congresistas de la oposición. La segunda meta fue lograda mediante el establecimiento de controles rígidos sobre la difusión de propaganda electoral en radio y televisión. Ello se cristalizó en la Ley Falcao de 1976⁸⁴, que alcanzaba en principio tanto a ARENA como al MDB; pero el gran perjudicado era la oposición, pues perdía una oportunidad única de divulgar sus ideas.

Ello da cuenta de lo que expresamos como una característica distintiva del proceso aperturista: la *ausencia de un compromiso* y, en consecuencia, la implementación de reformas en vía democrática que *no son garantizadas* plenamente por el Estado, ni formalmente aceptadas por los diversos grupos de interés. Por lo mismo, estas reformas tienen siempre un *carácter provisional y arbitrario*; pueden ser anuladas en cualquier momento por el régimen, sin apelar a recursos legales, contra la decisión de la oposición. Ello ocurría en Brasil hacia mediados de la década del '70.

Como resultado, el partido del gobierno venció cómodamente en las elecciones municipales de 1976 (3176 alcaldes contra 614) y de ese modo se aseguró la mayoría gubernamental en el Colegio Electoral que ‘elegiría’ al presidente en 1978. De esta manera, Geisel reaccionó contra el avance del MDB con medidas tendientes a condicionar el sistema electoral a fin de mantener el control del Congreso. Se cambiaron las reglas del juego para poner freno al avance de la oposición.

Tal como sostiene Martins, «(...) en 1976 1977 el gobierno de Geisel padeció una doble amenaza: la de perder su ‘autoridad’ sobre la burocracia militar, y la de perder su control político sobre el proceso de ‘liberalización’. La primera amenaza fue contenida mediante la desarticulación parcial (o temporaria) de los duros de su aparato represivo. A la segunda amenaza se le puso freno utilizando el Acta Institucional N° 5 para introducir nuevas reglas en el juego político y electoral (por segunda vez en dos años). Se decidió el receso del Congreso y se promulgó por decreto un ‘Paquete’ de cambios políticos (...)» (1988: 130).

Así, en abril de 1977, Geisel apretó el cerco e introdujo toda una serie de medidas conocidas como «Paquete de Abril». Este paquete de innovaciones políticas promulgado por el presidente y marcado por la impronta dualista de «dar y quitar» podría resumirse como sigue:

1. El Gobierno designaría una tercera parte del Senado para asegurar su control de la Cámara Alta, con independencia de los resultados electorales, procurando de este modo que fuera imposible realizar cualquier cambio en el régimen mediante procedimientos legislativos. Se trataba de los «Senadores Biónicos», cuyo objetivo era impedir que el MDB llegase a ser mayoría en el Senado.
2. Los gobernadores estatales surgirán de elecciones indirectas.
3. Se modificarían los criterios que regulaban el número de diputados federales y la elección de delegados municipales al colegio electoral para reducir la gravitación política de las regiones más industrializadas. Las bancas iban a ser designadas proporcionalmente a la población total y no a los votantes registrados.
4. La ley Falcao extendía a todas las elecciones que incluyeran el voto popular las mismas restricciones rígidas a la propaganda ya adoptadas en las elecciones municipales.

Así, hacia finales de 1977, el general Geisel había logrado restaurar el control sobre la burocracia militar y crear reglas que obstruían la movilización política y el progreso electoral de la oposición. Eso fue seguido por la institucionalización de controles alternativos para compensar la abrogación del Acta Institucional N° 5: incorporación a la legislación corriente de las llamadas salvaguardas del régimen (leyes de seguridad nacional, de huelgas y de prensa) e introducción en la Constitución de una prohibición que vedaba la revisión judicial de cualquier acto de régimen, desde 1964, amparado por las leyes de excepción, tales como las Actas Institucionales.

Sin embargo, «la represión iniciada en 1968 no decayó en el período 1974 1979; a las medidas gubernamentales que afectaban a grupos políticos (...), se sumo un incremento en las desapariciones. Paradójicamente fue en la etapa de desmantelamiento del aparato de seguridad que se verificó el mayor número de detenidos desaparecidos en Brasil. La intensificación de las desapariciones (...) puede verse también como «(...) una reacción del aparato de seguridad ante el recorte de su poder y en oposición a la política de liberalización gradual y controlada propuesta por Geisel. La detención desaparición de miembros de la oposición apuntaba a obtener el espacio de negociación política entre el gobierno y la oposición» (Acuña y Smulovitz, 1996: 112).

Es por ello que en este momento también se observa un incremento en la organización y actividades de grupo que asumen la defensa y promoción de los derechos humanos. En este proceso también la posición de la Iglesia católica va cambiando, reorientándose a animar el desarrollo de organizaciones populares y la lucha por la recuperación de la democracia.

Esto encuadra perfectamente con lo afirmado en el capítulo anterior acerca de cómo, la lógica de *competencia*, como resultado de una liberalización política que se ha tornado disfuncional para el régimen, bien

84. Falcao fue el ministro de Justicia que propuso que las emisiones electorales se restringieran a la presentación del nombre, la fotografía (en el caso de la televisión) y el curriculum vitae de cada candidato.

puede caracterizarse por dos hechos interrelacionados. Por una parte, los diversos actores presentes o influyentes en la coalición política dominante polarizan sus posiciones, generando una creciente movilidad política. Por la otra, la oposición se radicaliza e incrementa sus recursos electivos y/o represivos, sobre todo en presencia de una activación social que logre encabezar gracias a su gradual institucionalización y/o a su afinidad ideológica con las movilizaciones.

La tercera elección bajo el gobierno de Geisel debía realizarse en 1978, a fin de renovar la totalidad de la Cámara de Diputados, las dos terceras partes del Senado y, por primera vez desde los tiempos de Castelo Branco (1966), los gobernadores estatales mediante voto directo. Esto era lo estipulado por la Constitución de 1969.

Sin embargo, nuevamente volvieron a *modificarse* las reglas del juego. Hubo una reanudación de la tortura, se inició una serie de actos terroristas contra personalidades y asociaciones vinculadas con la oposición, a la vez que se reforzaron las tendencias opositoras desleales. La Iglesia, la prensa y las organizaciones profesionales protestaron contra estos actos regresivos.

El MDB alcanzó buenos resultados en las elecciones legislativas de 1978⁸⁵. El partido se había convertido en el canal de expresión política de todos los descontentos de la población; integraban sus cuadros desde liberales hasta socialistas. La campaña electoral de 1978 contó con el apoyo de militantes de diferentes grupos de la sociedad civil: estudiantes, sindicalistas, abogados y miembros de las organizaciones de base de la Iglesia Católica. Esos grupos tendieron un puente entre el MDB y la gran masa, reduciendo el grave inconveniente de la imposibilidad de tener libre acceso a la radio y la televisión.

Además, y a fin de comprender la trayectoria de la evolución política, cabe señalar que Geisel restringió la influencia y autonomía de los órganos decisorios y consultivos con participación empresarial. Esta concentración del poder y cierre de los canales de participación a los capitalistas redefinió el significado que para los empresarios tenía el poder estatal: si en la etapa anterior este poder era visto como el de un aliado con intereses comunes, en esta comenzó a ser visualizado como el de un peligroso amo⁸⁶. En este sentido, «la ruptura de la alianza entre las FF.AA. y el empresariado fue central tanto en la desarticulación de la coalición político económica que sustentaba al régimen militar como en la aceleración de la apertura democrática» (**Acuña y Smulovitz, 1996: 112**).

Mediante lo expuesto, vimos cómo el gobierno de Geisel fue estableciendo el curso de la liberalización. Además, el Presidente también consiguió imponer a su sucesor, a pesar de las negativas de la burocracia militar ante esta decisión⁸⁷. Se trató del general Joao Batista Figueiredo, quien el 14 de octubre de 1978 derrotó al candidato del MDB en la reunión del Colegio Electoral.

El gobierno de Figueiredo se instaló en marzo de 1979 con un mandato de seis años. Había sido jefe del Gabinete Militar en el período Médici y era jefe del SIN durante el gobierno de Geisel⁸⁸. Parecía bien preparado para continuar el lento proceso de apertura y al mismo tiempo tratar de neutralizar a la línea dura. Su asunción resultó así en la profundización del proceso de liberalización. Esto queda explicitado en su discurso inaugural, en el cual el presidente prometió al país ‘hacer del Brasil una democracia’. De hecho, se continuó con el patrón anterior de concesiones limitadas y calculadas, con el propósito de seguir manteniendo el control de la liberalización.

El período Figueiredo combinó dos rasgos que muchos consideraban de imposible convivencia: la ampliación de la apertura política y la profundización de la crisis económica (**Fausto, 2003: 247**). Sin embargo, hemos visto dentro de nuestras consideraciones teóricas cómo la última favorece la primera.

Con respecto al proceso de apertura, por primera vez desde la consolidación del régimen (1968), el nuevo gobierno abrió algunos canales (*informales*) de comunicación con sectores de la posición parlamentaria y extraparlamentaria. Al mismo tiempo, adoptó lo que fue percibido como una actitud más tolerante con respecto a las huelgas obreras que estallaron en la periferia de San Pablo. En realidad, esta tolerancia fue

85. El MDB obtuvo el 57% de los votos válidos para el Senado, pero no se quedó con la mayoría del cuerpo. Ello se explica porque en el Senado la representación no es proporcional, sino por Estados. Además, estaba la presencia de los «biónicos». ARENA continuó siendo mayoría en la Cámara Federal, consiguiendo 231 bancas contra 89 del MDB. La concentración de votos del MDB se mantuvo en los Estados más desarrollados y en las ciudades. En la votación para el Senado, el partido recibió cerca del 83% de los votos en San Pablo, el 63% en el Estado de Río de Janeiro y el 63% en Río Grande do Sul. De cualquier forma, el gobierno continuaba siendo mayoría en el Congreso (Fausto, 2003: 243).

86. Muchos empresarios –sobre todo en San Pablo– tenían dudas sobre el rumbo que estaba tomando la política económica, lo que dio origen a una campaña contra el excesivo intervencionismo estatal. De esta forma, un sector social dominante trataba de participar de una escena política que hasta allí estaba dominada por militares y tecnócratas (Cardoso, 1994: 213-236).

87. La designación del general Figueiredo había pasado por una dura prueba de fuerza, pues el ministro de Ejército Silvio Frota lanzó su propia candidatura en medios militares y a través de sondeos en el Congreso, presentándose como portavoz de la línea dura. Frota desencadenó una ofensiva contra el gobierno, acusándolo de ser complaciente con los subversivos. El Presidente lo despidió del ministerio y cortó su ascenso.

88. De cualquier forma, constituía una de las paradojas de la apertura el hecho de que el hombre indicado para continuar promoviendo fuera responsable de la jefatura de un órgano represivo.

más aparente que real. Consistió en permitir las huelgas sin ninguna represión previa o inmediata. Esto constituía una buena manera de medir su efecto social y al mismo tiempo de lograr que los representantes empresariales disidentes entendieran lo que podría significar un régimen *no* autoritario. En este contexto, la oposición empezó a sentirse optimista en cuanto a la autenticidad del compromiso del presidente con la democratización.

«La estrategia política concebida por el general Golbery (proveniente de la administración de Geisel y conservado por Figueiredo como su principal consejero político) se basaba (...) en la idea de que cualquier proceso adicional en la liberalización debía reposar en dos factores. Primero, sería necesario evitar cualquier disputa electoral que pudiera llevar a un tipo de confrontación plebiscitaria entre partidos opositores del régimen (tal como casi inevitablemente la produce el sistema de dos partidos). Fue también necesario estimular la creación de un partido opositor moderado o 'confiable', que pudiera desempeñar el papel de segunda fuerza política del gobierno y eventualmente convertirse en una *solución de recambio* para la alternancia futura en el gobierno» (Martins, 1988: 131-132).

En agosto de 1979 Figueiredo arrancó de las manos de la oposición una de sus principales banderas: la lucha por la amnistía. Siguiendo este plan, se concedió una amnistía política general con el fin de *normalizar* la situación política. Recuperan su libertad presos por razones políticas, vuelven al país exiliados y conocidos políticos. Esta amnistía incluyó también a militares involucrados en la violación de derechos humanos. Sin embargo, la ley de amnistía aprobada por el Congreso contenía serias restricciones y, al incluir a los responsables por la práctica de la tortura, hacía una importante concesión a la línea dura. De este modo, se bloqueó la posibilidad de sancionar crímenes de la dictadura y tuvo un carácter restringido, pues no abarcó a detenidos ligados a la guerrilla, ni a militares dados de baja por razones políticas. De todos modos, fue un paso importante en la ampliación de las libertades públicas. Luego de su sanción, gran parte de la dirigencia política consideró 'cerrada' la cuestión de los derechos humanos.

Figueiredo, convencido de que los tiempos del gobierno militar se acortaban riesgosamente debido a una liberalización que se estaba volviendo *disfuncional* al régimen, decidió acelerar la apertura tomando la iniciativa para *controlar* la forma y contenido de la transición. Reproduciendo la dinámica inaugurada por Geisel, apertura y concesiones a grupos de la oposición se articularon con la represión a opositores que se movilizaban por fuera de los ámbitos de diálogo propuestos por el gobierno.

A partir de ese momento, el gobierno concentró sus acciones en la apertura de la vida político partidaria. La legislación electoral aprobada en 1965 se había convertido en una trampa para los que detentaban el poder. Las elecciones se transformaban cada vez más en plebiscitos donde se votaba a favor o en contra del gobierno. Para intentar quebrar la fuerza de la oposición, en diciembre de 1979, el gobierno obtuvo del Congreso la aprobación de una nueva ley de organización partidaria que terminó con el MDB y ARENA, obligando a que las nuevas organizaciones creadas agregaran a su nombre la palabra «partido».

Así, a la amnistía de 1979 se sumó la *disolución del bipartidismo forzado*. Se impusieron unilateralmente procedimientos nuevos y complejos para la formación de una nueva estructura multipartidaria. Ello devino en un importante cambio en la escena política: el ARENA, que cargaba con un nombre impopular, trató de cambiar su cara transformándose en el Partido Democrático Social (PDS) y el MDB, principal fuerza opositora, se organizó como el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

Los tiempos de una oposición unida se habían acabado. Sus diferentes tendencias habían permanecido juntas mientras existía un enemigo común y todopoderoso. Las diferencias ideológicas y personales comenzaron a surgir a medida que el régimen se fue abriendo. El pluralismo liberalizado volvía a ser la nota distintiva.

En este sentido, al permitirse el pluripartidismo, *la oposición tendió a dividirse*, lo cual constituía uno de los objetivos militares más importantes. Mientras la mayoría se mantuvo como PMDB, otras vertientes opositoras se reorganizaron como partidos en base a sus propias identidades político ideológicas, tales como los Partidos Comunista, Socialista y Trabalhista Brasileño. El tronco progresista del 'trabalhismo' se reorganizará y fundará el Partido Democrático Trabalhista (PDT), y el Partido dos Trabalhadores (PT) surgirá a partir de las luchas gremiales. El Partido Popular (PP), configurado como 'partido opositor confiable' fue creado a partir de una costilla del ex MDB. Sin embargo, más importante que cualquier resquebrajamiento ideológico entre o dentro de los nuevos partidos, fue el hecho de que los complejos procedimientos requeridos para su formación reactivaron considerablemente la vida política partidaria y la competencia política en todo el país⁸⁹.

Esto confirma aquello sostenido por O'Donnell y Schmitter (1991) acerca de los *costos de retroceder* en la liberalización. Pues, pese al control autoritario del proceso, estas prácticas liberalizadoras pueden institucionalizarse, aumentando, así, los costos efectivos y percibidos de su posible eliminación. En la práctica,

89. Al respecto confróntese Di Tella, Torcuato (1998) y Gil Kinzo, María D'Alva (1992).

la liberalización política desde regímenes autoritarios genera una lógica de competencia y participación que termina por inducir o acelerar el colapso y/o la transformación de dichos regímenes **(1991: 21)**.

«Para los militares la liberalización apuntaba a solucionar el problema que se había planteado a partir de 1974, cuando el bipartidismo forzado dio lugar a la unificación de la oposición y a su constitución como mayoría electoral. El pluripartidismo, junto a acciones tendientes a fortalecer el oficialismo y a otras orientadas a dividir la oposición, realizaba el objetivo gubernamental de mantener la hegemonía en el parlamento. El gobierno no desconocía que el riesgo de la apertura era el aumento de la organización y movilización sindical (...) y las potenciales derivaciones políticas de la reorganización del sistema de partidos. En consecuencia, las medidas aperturistas fueron acompañadas por un aumento de la represión social, por el mantenimiento de las leyes de ‘Seguridad Nacional’ y por modificaciones en las leyes electorales destinadas a asegurar la mayoría del PDS en el Senado. El éxito del gobierno con esta última medida fue claro, pues a pesar de ser el oficialismo una minoría electoral nunca, durante el proceso de transición, dejó de controlar el Senado» **(Acuña y Smulovitz, 1996: 113)**.

Las elecciones municipales programadas para noviembre de 1980 fueron pospuestas hasta 1982, acción en la que se aprecia la continuidad del esquema de concesiones limitadas combinadas con el control estricto de la iniciativa política y del proceso político. Lo ilustra el restablecimiento del voto directo para la elección de gobernadores estaduais, y simultáneamente, el abierto veto de gobierno a dos intentos sucesivos del Congreso por recuperar algunas de sus pérdidas prerrogativas constitucionales.

Las conducciones de los dos partidos opositores principales (PMDB y PP) se persuadieron, primero, de que podrían aumentar sustancialmente sus fuerzas parlamentarias en la próxima elección (noviembre de 1982), o incluso constituir una mayoría en el Congreso, y segundo, de que con el PP como mediador podrían entonces negociar una ‘solución política’ con el gobierno de Figueiredo en tomo de la elección del próximo presidente en 1984.

«Así, la transición a un gobierno democrático civil podría completarse en un ‘futuro próximo’ indefinido. Hacia fines de 1981, no obstante, este clima de optimismo se había visto quebrado abruptamente. A mediados de ese mismo año se confirmó que actividades terroristas llevadas a cabo contra la oposición habían sido patrocinadas por militares duros. La jerarquía militar, incluyendo al propio presidente, decidió ocultar todo el asunto, lo que aparentemente se hizo contra el consejo del general Golbery. La salida de Golbery del gobierno hizo peligrar la estrategia política que él puso en movimiento, la cual había sido percibida como la estrategia de toda la administración» **(Martins, 1988: 133)**⁹⁰.

En la segunda mitad de 1981, durante la enfermedad de Figueiredo, los militares, por primera vez, aceptaron la idea de que un vicepresidente civil podría ejercer las funciones de la presidencia. A causa de esto, la oposición pudo sentirse un tanto tranquilizada en cuanto a la continuidad de la liberalización.

Sin embargo, esta sensación de confianza, llevó a los partidos de la oposición y a algunos congresistas disidentes del partido de gobierno a realizar ciertas maniobras tácticas infortunadas, entre las que pueden citarse el rechazo de dos importantes proyectos de ley patrocinados por el Ejecutivo. También contribuyó a la formación de una alianza entre el PMDB y el PP para encarar las elecciones de 1982. Estos movimientos fueron interpretados por el gobierno como un desafío a la autoridad del Ejecutivo. Además, ellos amenazaban con privar al partido del gobierno de las gobernaciones en un intolerable número de estados. En consecuencia, los militares comenzaron a temer una pérdida del ritmo de una liberalización que ya *no* resultaba *funcional* al régimen autoritario.

En noviembre de 1981, el gobierno reaccionó imponiendo unilateralmente nuevas reglas al proceso electoral (el ‘Pacote de Novembro’). Se prohibieron todas las alianzas electorales entre los partidos; cada partido político fue obligado a presentar una lista completa de candidatos (concejales, alcaldes, diputados federales, senadores y gobernadores), y se invalidarían los votos que eligieran candidatos no pertenecientes a la misma lista partidaria. Estas leyes forzaron la competencia entre los cuatro partidos de oposición con ventaja para el partido del gobierno. Fueron también una advertencia acerca de que el gobierno no estaba dispuesto a perder el control del Colegio Electoral que elegiría al sucesor del presidente Figueiredo en 1985.

Una de las consecuencias del ‘Pacote de Novembro’ fue que el Partido Popular resultó inviable. En febrero de 1982, la mayoría de sus miembros reconocieron esto y decidieron refundirse en el PMDB, convirtiéndose en una facción moderada influyente dentro del mismo. Así, y una vez más, se transformaba la estructura partidaria brasileña.

90. La acción de la línea dura continuaba así perturbando el proceso de apertura. En abril de 1981, una serie de actos criminales culminó con el intento de hacer explotar bombas en un centro de convenciones de Río de Janeiro, donde se realizaba un festival de música con la presencia de miles de jóvenes. Una de las bombas no llegó a ser colocada. Explotó dentro de un auto ocupado por dos militares. El gobierno realizó una investigación que confirmó una absurda versión de los hechos y absolvió a los responsables. El pedido de renuncia de Golbery do Couto e Silva en agosto de 1981 tuvo que ver seguramente con la manipulación de la investigación (Fausto, 2003: 249).

Todos estos remiendos fueron percibidos por la oposición como una redefinición de la estrategia de Geisel y Golbery, y como un revés para la liberalización. En realidad, no eran más que una *estrategia adaptativa* a las nuevas circunstancias que se habían planteado a partir de la misma estrategia de liberalización: concesiones limitadas combinadas con estrecho control de los resultados políticos.

Es de destacar que «(...) a pesar de sus sucesivas ganancias electorales, la oposición seguía siendo incapaz de asegurar reglas limpias para el juego político y, por lo tanto, de utilizar su crecimiento gradual para cambiar la naturaleza del régimen a través del Congreso. Una de las razones residía en que la erosión progresiva de apoyo social al régimen no se convertía enteramente en un incremento proporcional de la fuerza política de la oposición. Esto se debía en parte a su incapacidad para movilizar apoyo popular entre elecciones, para establecer alianzas militares, o para presentar un proyecto político alternativo y creíble» **(Martins, 1988: 134-135)**.

Las elecciones generales de 1982 (para elegir gobernadores estatales, una tercera parte del Senado, la Cámara Baja y funcionarios municipales) confirmaron todo este juego político. Esta vez la oposición se apuntó ganancias electorales en una escala tal que llevaba a pensar que el proceso de liberalización no podría seguir manteniéndose indefinidamente al mismo ritmo lento en el que se venía manteniendo. Este nuevo factor combinado con la crisis económica acelerada dio origen a una nueva situación y empujó a una verdadera encrucijada al proceso de liberalización.

De esta manera, en aquellas elecciones, en un contexto de alta movilización social que presionaba sobre el gobierno y las fuerzas políticas para acelerar la transición, el PMDB obtuvo la mayoría de la Cámara de Diputados y el control de gran parte de las gobernaciones estatales.

Las elecciones realizadas en 1982 introdujeron así nuevos elementos en el cuadro político de Brasil. Por primera vez desde 1965, los gobernadores de veintidós estados fueron electos por voto directo. A pesar de las restricciones políticas subsistentes (recuérdese la prohibición de las alianzas entre partidos, las restricciones a la propaganda, etc.), los partidos opositores consiguieron diez gobernaciones (nueve del PMDB y uno del PDT) en los estados más politizados e industrializados (estos diez estados abarcan el 62% del electorado nacional y generan el 75% del PBI). Asimismo, por primera vez, los cuatro partidos de oposición (PMDB, PDT, PT y PTB) obtuvieron una parte del voto popular mayor que la del partido del gobierno (PDS) en las elecciones legislativas (48% contra el 36,6%). Consecuentemente, el partido oficialista vio desvanecerse su cómoda mayoría anterior en la Cámara Baja. No obstante, a pesar de estos resultados electorales, el partido del gobierno (PDS) conservó su mayoría (por 38 votos) en el Colegio Electoral que elige al presidente, en virtud de los remiendos oficiales a la ley electoral. Además, los partidos de oposición, incluso aunque se combinaran en un programa concertado de acción, habrían contado con una mayoría muy pequeña en la legislatura para sancionar nuevas leyes que afectarían el juego electoral (introduciendo la elección directa de presidente, por ejemplo), o para cambiar el marco institucional autoritario y, por lo tanto, la naturaleza del régimen. Las enmiendas constitucionales requerían la aprobación de ambas Cámaras, y el gobierno tenía una amplia mayoría en el Senado gracias a los «senadores biónicos» introducidos en 1977.

A pesar de todo esto, «(...) las elecciones de 1982 contribuyeron a crear una nueva situación política, por tres razones principales: primero, la victoria del PMDB en los cuatro estados más importantes del Sur (San Pablo, Minas Gerais, Río de Janeiro y Paraná) amplió considerablemente la base política del partido y fortaleció la voz de la oposición. En segundo término, la nueva mayoría opositora en la Cámara Baja, aunque pequeña (de sólo nueve votos), tendía a forzar al gobierno a negociar (incluso con su propio partido) cada vez que se presentaba para su aprobación algún proyecto de ley controvertible. Finalmente, algunos de los gobernadores del PSD, electos esa vez por voto directo, se volvieron mucho más conscientes y responsables ante sus distritos electorales. En consecuencia, comenzaron a expresar un mayor grado de independencia respecto de los militares del gobierno central. A tal punto que hacia 1983, siete de los doce gobernadores del PSD se habían pronunciado a favor de la elección directa del sucesor de Figueiredo, y algunos de ellos apoyaron la idea de convocar a una asamblea constituyente» **(Martins, 1988: 137)**.

La presión popular irrumpió en el escenario político con la campaña para forzar elecciones *Directas Ya!*. El movimiento por las elecciones directas había dado más allá de las organizaciones partidarias, alcanzando unanimidad nacional casi completa⁹¹. «La campaña de las *Directas YA!* expresaba, al mismo tiempo, la vitalidad de la manifestación popular y la dificultad de los partidos para expresar reivindicaciones» **(Fausto, 2003: 251)**.

No obstante, había una gran distancia entre las manifestaciones de la calle y el Congreso, donde la mayoría oficialista logró vetar el triunfo de la propuesta. La elección directa dependía de una reforma constitucional que debía ser aprobada por el voto de los dos tercios de los congresistas. Sin embargo, si bien la votación a favor de las directas fue mayoritaria en el parlamento, al no otorgar el oficialismo el *quorum*

91. Millones de personas llenaron las calles de San Pablo y Río de Janeiro haciendo gala de un entusiasmo pocas veces visto en el país.

necesario, la iniciativa resultó derrotada. El rechazo de la propuesta de las elecciones directas para presidente provocó una gran frustración popular.

Esta votación tuvo lugar en un contexto caracterizado por las presiones de las FF.AA., que amenazaron con declarar el estado de emergencia si se resolvía la elección directa del presidente y llegaron a rodear el edificio del Congreso con tropas y tanques en el mismo momento de la votación. A pesar de la fuerte presión popular, las dirigencias de los mayores partidos opositores que habían participado en el movimiento de directas aceptaron la derrota iniciando a partir de ese momento un *proceso de negociaciones* cuya agenda estuvo signada por la elección presidencial indirecta y las garantías para un repliegue ordenado y seguro del régimen militar.

La batalla por la sucesión se localizó entonces en el colegio Electoral. Tres personajes aparecían como candidatos probables del PDS: el vicepresidente Aureliano Chaves, el ministro del Interior Mario Andreazza –que era coronel del ejército- y Paulo Maluf. Éste último había sido intendente y gobernador de San Pablo y se había hecho elegir para integrar la Cámara de Diputados luego de una gran votación.

En 1984, la elección del candidato ya no pasaba por la corporación militar, a pesar de que los militares todavía tenían un gran peso en la decisión. Maluf realizó un intenso trabajo proselitista sobre los convencionales del PDS y consiguió ser elegido candidato en agosto de 1984 al vencer a Mario Andreazza. Su victoria provocó la salida definitiva de aquellos sectores del PDS que apoyaban a otros candidatos. Ya en el mes de julio, Aureliano Chaves había retirado su candidatura pasando a trabajar en la organización de un nuevo partido: el Partido del Frente Liberal (PFL). El Frente Liberal se acercó al PMDB, que había propuesto el nombre de Tancredo Neves para la Presidencia de la República. Las dos fuerzas llegaron a un acuerdo y formaron la Alianza Democrática, en oposición a Paulo Maluf. Tancredo fue designado para la Presidencia y José Sarney para la Vicepresidencia⁹².

Sarney era un personaje a quien el PMDB veía con muchas reservas. Esto se explica porque hasta hace poco tiempo atrás había sido una de las figuras principales del PDS, partido por el cual fue electo Senador y del que también fuera presidente. Su nombre poco o nada tenía que ver con la bandera de democratización que levantaba el PMDB. Pero el Frente Liberal no admitió discusión en torno a Sarney y el PMDB terminó por ceder. «En 1984, nadie podía imaginar el alcance posterior de esa decisión» (Fausto, 2003: 252).

Así, en desacuerdo con el candidato que buscaba imponer el gobierno militar al partido oficial sus sectores más aperturistas dividieron al partido y acordaron con la oposición moderada constituir la mencionada «Alianza Democrática». El gobierno de Figueiredo quedó de ese modo aislado políticamente: sin apoyo empresario contaba sólo con el respaldo de un PDS quebrado y minoritario lo que dejaba a las FF.AA. atadas a un candidato de cuestionada autoridad.

En términos de Menéndez y Kerz, «la formación de la Alianza Democrática puede considerarse como uno de los ejemplos típicos de formación de una ‘coalición liberalizante’ para la salida de un estado autoritario. En este caso conformada por sectores ‘blandos’ del estado burocrático autoritario por su intención liberalizante y una oposición moderada cuya meta no sólo era la salida de ese tipo de Estado sino también la de evitar una reacción autoritaria. La característica interna más relevante de esa oposición moderada era la heterogeneidad de sus cuadros siendo dicha característica el foco de su eventual debilidad porque una vez alcanzadas sus metas más mediatas podría provocar su atomización en una fase arquitectónica» (1993: 83).

Por esta razón las FF.AA. comenzaron a *negociar* una salida con la Alianza Democrática, que aparecía con mayores probabilidades de triunfo y con candidatos moderados aceptables para las mismas. Ello permite la inclusión del caso brasileño en la categoría de *transición continua*, caracterizada por una continuidad legal mediante la cual se puso en práctica el cambio de régimen (Morlino, 1982).

Tancredo Neves y la cristalización de la transición democrática

De esta manera, la perspectiva para una *negociación* entre el régimen militar y la oposición se abrió con la negativa parlamentaria a la propuesta de *elecciones Directas Ya!* presentada por el diputado del PMDB Dante de Oliveira en abril de 1984.

Este fracaso tuvo un doble efecto demostrativo. Por una parte evidenció la imposibilidad de la oposición para romper el ajustado concatenamiento de los condicionantes establecidos por el régimen militar para la transición democrática. Pero también manifestó al oficialismo la pérdida de una indispensable capacidad de poder para imponerse unilateralmente. De allí en más, la lógica negociadora se reveló en todo su potencial político tanto para uno como para otro sector.

En cuanto al proceso de negociación, podemos señalar que «entre los objetivos a garantizar por las FF.AA. en el proceso de transición estaban: 1) que ningún militar fuese sancionado por crímenes políticos;

92. A pesar de ser un candidato de una elección indirecta, Tancredo apareció en la televisión y en actos partidarios, reforzando su prestigio y la presión popular favorable a su candidatura.

2) que no se reincorporara a oficiales expulsados por razones políticas en los períodos previos; 3) que el aparato represivo fuese mantenido y que Figueiredo nombrara a los nuevos mandos de seguridad e inteligencia que mantendrían sus funciones durante el gobierno civil; 4) que las FF.AA. designaran a los ministros militares en el gabinete nacional (uno por cada fuerza, uno por Inteligencia, otro por la Casa Militar y un sexto por el Estado Mayor); 5) que se mantuviese vigente la Constitución de 1967 y sus enmiendas de 1969 hasta que se aprobase una nueva Constitución; 6) que los nuevos constituyentes no se eligiesen por elecciones directas sino que fuesen miembros del congreso (donde el PSD y la Alianza Democrática tenían mayoría), y 7) que la reforma constitucional se acotase a temas que no afectasen la 'seguridad nacional'» (**Acuña y Smulovitz, 1996: 114**).

Las buenas relaciones de Tancredo con las FF.AA. garantizaban gran parte de las prerrogativas militares (**Stepan, 1988**) neutralizando los riesgos que el traspaso del gobierno podía implicar para las FF.AA.. Neves emergía así como la figura capaz de ofrecer *ciertos tipos de garantías mínimas para los objetivos finales de ambos sectores*, definiéndose en julio de 1984 como el candidato presidencial que podía cooptar apoyos políticos provenientes de su propia agrupación el PMDB, de otros miembros de la oposición, y hasta de amplios cuadros disidentes del oficialismo.

Sin embargo, la naturaleza de la política conciliadora se definiría cualitativamente por su *pendularidad* en la consecución de objetivos políticos. En tal sentido, señalando el *carácter incierto* de los procesos de transición, donde es factible registrar este continuo juego de reacomodamientos políticos (**O'Donnell y Schmitter, 1991**), Tancredo Neves pudo aceptar concurrir al Colegio Electoral aviniéndose a los mecanismos de sucesión presidencial establecidos por el régimen militar, y paralelamente satisfacer a la oposición con sus ideas de ejercicio transitorio de la presidencia, acortamiento de su período gubernamental y convocatoria a una Asamblea Nacional constituyente a fin de restablecer el orden jurídico político que regiría a la nueva República.

En este sentido, «(...) la actuación de Tancredo Neves podría ser interpretada (...) como un liderazgo efectivo para la afirmación de los proyectos de transición democrática. Si en los procesos de democratización de una sociedad desde etapas de participación restringida a una ampliada suelen tener importancia los liderazgos carismáticos revolucionarios o gradualistas, en el caso de los procesos de transición democrática más importancia adquieren los liderazgos moderados (gradualistas). Son ellos los que tienen la capacidad de tranquilizar a las fuerzas conservadoras y de inducir las a aceptar con conformidad sino con convicción, importantes reformas sociopolíticas y, por esta última cualidad, también logran generar una mínima obediencia para el nuevo sistema emergente» (**Menéndez y Kerz, 1993: 87-88**).

La eficacia de la alternativa negociadora fue tal que con anterioridad a la reunión del Colegio Electoral ya se hablaba de Tancredo Neves como futuro presidente de Brasil. Y finalmente, el 15 de enero de 1985 fue elegido con 480 votos contra 180 del oficialismo.

Tancredo Neves tuvo, entonces, algunas de las características de aquellos líderes transicionales que O'Donnell llamó «notables» (**1988**). El éxito de Neves en el desempeño de esa función de pivote condujo así a un desenlace que poco tiempo antes había sido casi inimaginable: un colegio electoral, compuesto por miembros no electos, designados por el régimen, lo hacía presidente por abrumadora mayoría.

Así, atravesando complicados caminos y utilizando el sistema electoral impuesto por el régimen militar, *la oposición llegaba finalmente al poder*. De hecho, la designación de Tancredo a través del Colegio Electoral implicaba la institucionalización del principal mecanismo de control político establecido por el régimen militar y el consentimiento de la oposición a aceptar pautas políticas inicialmente rechazadas, como forma de concordar y acercar a las partes enfrentadas.

La composición del gabinete ministerial de Tancredo es uno de los elementos que más claramente permite deducir su inclinación ideológica. Aún reservándose el PMDB vastos espacios en el ejercicio del poder político, la designación de determinadas personalidades en ministerios claves posibilita deducir que el elemento dominante fue la orientación hacia posiciones neoliberales más que hacia el ideario del sector 'auténtico' del PMDB. Dada la situación económica en que se inició el proceso de cristalización democrática, resulta relevante saber quién diseñaría las estrategias económicas. En términos generales, la conformación del equipo económico permitió a sectores importantes del PMDB presuponer una inclinación hacia la vigencia de políticas monetaristas.

Aún antes de su designación en el Colegio Electoral, Tancredo ya había seleccionado para el Ministerio de Hacienda a su sobrino Francisco Dornelles, quien adhería a una escuela económica de orientación monetarista. Correlativamente había conformado un compacto equipo para la conducción del Banco Central cuyos miembros habían sido casi todos formados en la Fundación Getulio Vargas, contaban con relaciones con funcionarios del FMI y habían ocupado hasta ese entonces cargos en bancos y empresas multinacionales. Una de las pocas designaciones atípicas en la conducción económica fue la designación de José Sayad, en la Secretaría de Planeamiento, uno de los únicos representantes del PMDB auténtico en el ala

económica.

La tendencia liberal fue reforzada con la designación de Olavo Setúbal, miembro del Partido del Frente Liberal (la otra parte que había constituido la Alianza Democrática) en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ministerio clave en cuanto le correspondía determinar junto al de Hacienda las políticas nacionales a seguir en materia de refinanciación de la deuda externa, en un marco de eventuales coincidencias con los otros países endeudados de la región, adecuándose a su vez, a los compromisos asumidos en el frente interno.

Ratifica esta orientación la designación de otro miembro del Partido del Frente Liberal en el Ministerios de Minas y Energía, su ex vicepresidente Aureliano Chaves, principal mentor de la escisión del PDS, además de la de un miembro del PDS: Antonio Carlos Magalhaes en el Ministerio de comunicaciones como una especie de retribución a miembros de este partido por su apoyo en el colegio Electoral.

Esta tendencia, fundada en una política de implícitos compromisos previos, coexistía con la designación de funcionarios políticos de definida postura doctrinaria y legitimada inserción en el PMDB como fueron la de Nelson Ribeiro en el Ministerio de Reforma Agraria y la de Fernando Lyra en la Casa Civil, un importante centro de operación política gubernamental.

Sin embargo, con la elección de Tancredo no terminó la transición al régimen democrático. La asunción del nuevo presidente no pudo llevarse a cabo. La sorpresiva muerte de Tancredo⁹³ antes de asumir colocó en la que era la *primera presidencia civil desde 1964* a un político que, hasta el año anterior, había sido un miembro importante del oficialismo militar. Consecuentemente, su sustituto era un opositor de última hora que carecía de autoridad en la Alianza Democrática. Así, dejando sumido en la *incertidumbre* todo el cuadro político nacional, el fallecimiento de Neves provocó el ascenso de su vicepresidente, José Sarney, miembro del PMDB pero cuyo origen partidario correspondía al Frente Liberal.

Capítulo VII. La Nueva República

Gobierno de José Sarney: gestación de un nuevo régimen con FF.AA. que mantienen un viejo papel

De esta manera, el partido constituido en socio menor de la Alianza Democrática ocupó el centro del poder político con el desempeño de funciones ejecutivas. Podríamos decir que a partir de aquí se inicia la efectiva democratización del sistema político brasileño.

Sarney comenzó a gobernar todavía bajo una fuerte presencia de la figura de Tancredo Neves, nombrando al mismo gabinete que había escogido éste, que tenía un perfil democrático y hasta progresista.

El nuevo presidente debería ahora «(...) hacer frente a dos cuestiones centrales de la agenda política: (a) la cuestión económica, relacionada con la necesidad de hacer frente a la crisis fiscal del Estado, la recesión de los últimos años del gobierno militar y la crisis del modelo nacional-desarrollista, y (b) la cuestión política, vinculada a la necesidad de concebir un nuevo marco institucional para el Brasil posautoritario» **(Leiras, 2005)**.

Así, desde el punto de vista político, la atención estaba centrada en dos cuestiones: la revocación de las leyes que venían del régimen militar y que todavía limitaban las libertades democráticas –el llamado «residuo autoritario»-; y en la elección de una Asamblea Constituyente cuya tarea sería la de elaborar una nueva Constitución **(Fausto, 2003: 254-255)**.

Sin embargo, si bien Sarney respetó las libertades públicas, no cortó todos los lazos con el pasado autoritario. Así, por ejemplo, no solo se mantuvo el SIN, sino que además continuó recibiendo recursos sustanciales. Los datos políticos permiten inferir la orientación *moderada* de Sarney **(Menéndez y Kerz, 1993: 92)**. Para septiembre de 1985 el gobierno iniciaba una ofensiva para evitar la revisión del período Garrastazú Médici en lo referente a la cuestión de los derechos humanos.

Por otra parte, el juego de «altas prerrogativas militares» y «bajo cuestionamiento militar articulado contra las políticas del nuevo liderazgo democrático civil» pareciera confirmar la precedente inferencia. En efecto, las FF.AA. mantuvieron en general *altas prerrogativas* originadas en la instauración de la República en 1889 e incrementadas espacialmente durante el Estado Novo de 1937-1945 y el ciclo autocrático de

93. Neves murió el 21 de abril, en la simbólica fecha de la muerte de Tiradentes. Su cuerpo fue seguido por multitudes que salieron a las calles para acompañarlo. Una parte de las manifestaciones era producto de la conmoción provocada por la muerte de un presidente. Pero también existía la sensación de que el país había perdido a una figura política importante en un momento delicado. Esa sensación no carecía de fundamento. Neves reunía en su persona algunas cualidades bastante escasas dentro del mundo político: honestidad, equilibrio y coherencia de posiciones (Fausto, 2003: 254).

1964-1985. Solo fueron reducidas en el período de J. Sarney, las áreas de servicios policiales y de empresas estatales (de facto, pero no de jure). Sumadas al ya *bajo cuestionamiento militar* configuraron un cuadro que, hasta 1987, llevó a que Alfred Stepan considerara el proceso de transición brasileña como de «adaptación civil desigual»: una posición donde existen importantes puntos vulnerables, pudiendo la aplicación de las políticas públicas civiles volverse bastante conflictivas y donde «las fuerzas armadas, respaldadas por aliados de peso en las sociedades civil y política, pueden utilizar el conjunto de sus prerrogativas para urgir la adopción de una serie de políticas, las que son aceptadas por los líderes del régimen democrático como forma de evitar el golpe de Estado» (1988: 125)⁹⁴.

«Así fue como la idea de amnistiar a los militares⁹⁵, a pesar de ser posiblemente irritante para la oposición, no fue contestada por sus sectores mayoritarios. A ésta se sumaron otras. La reivindicación del derecho de huelga; el consenso societal mínimo como condición necesaria para la implementación exitosa de toda política; la aceptación de ciertas concesiones por parte de la clase dominante; y por último, el acuerdo entre los representantes de los sectores más carenciados para no radicalizar sus propuestas a riesgo de llevar a la democracia a niveles de máxima inestabilidad política. Todas integrantes del armazón ideológico sobre el que se estructuró el consenso político básico de la sociedad brasileña permitiéndole ingresar en un ciclo democrático» (Menéndez y Kerz, 1993: 93).

En 1986 la mala situación económica enfrentó a Sarney con una nueva crisis política y con la profundización de las diferencias con el PMDB (partido del extinto Tancredo Neves), agrupación que comenzó a discutir la posibilidad de acortar el mandato presidencial. Ante la amenaza, Sarney cambió su gabinete. El 18 de febrero de 1986, el presidente renovó la herencia ministerial dejada por el gobierno anterior. Ulysses Guimarães denunció la progresiva *derechización* del gobierno en función de las personalidades de varios de los nuevos ministros pero, sobre todo, de la marginación del PMDB.

En palabras de Menéndez y Kerz, «recién en agosto de 1985 la designación como ministro de Hacienda de Dilson Funaro, ligado a los economistas estructuralistas del PMDB, introdujo una señal de cambio en las políticas económicas que se habían delineado. Aún así el conflicto político intrapartidario en el PMDB y extrapartidario en la Alianza Democrática permaneció latente aguardando períodos de mayor definición» (1993: 91-92).

Si bien estos cambios le permitieron garantizar la finalización del período presidencial, el magro apoyo político de su propio partido y el acercamiento del PMDB a la oposición, así como la pérdida de control del proceso constituyente –acerca del cual nos expresaremos más adelante-, convirtieron a las FF.AA. en casi único sostén de sus políticas, iniciando de esta forma una etapa de *tutela militar* sobre el Ejecutivo. En realidad, estos cambios hacían prever otros de mayor profundidad.

El crecimiento económico logrado hasta ese momento por el gobierno había parecido una eficaz respuesta al agotamiento del modelo de 'crecimiento económico con endeudamiento externo y sin integración social'. Por ello, finalizado febrero de 1986, el gobierno tomó la decisión de emprender un ataque frontal a la inflación a través de un programa de reforma monetaria y de desindexación de la economía: el Plan Cruzado. Paralelamente se determinó un congelamiento de precios, tarifas y servicios, se aumentó el salario mínimo y se estableció la cláusula genéricamente conocida como «cláusula gatillo», por medio de la cual los salarios serían reajustados cuando la inflación superara el 20%.

A partir del objetivo de una transformación estructural de la economía brasileña que pudo deducirse del Plan Cruzado, pudo concitarse el apoyo de la hasta entonces renuente «ala histórica» del PMDB y, aún más, se extendieron sus consecuencias integradoras a partidos definitivamente opositores tales como el PDT de Brizola y el Partido Comunista Brasileño (PCB), los cuales garantizaron un consenso básico para la viabilidad de las medidas adoptadas.

Sin embargo, la cooptación de apoyos no fue total. El PT y la CUT (Central única de Trabajadores) mantuvieron su actitud crítica destacando que si bien el plan tenía para la Alianza Democrática un significado interno porque evitaba la ruptura de la coalición, también paralizaba las demandas salariales que durante 1985 habían sido atendidas exitosamente y castigaba con mayores sacrificios a la clase trabajadora, a la cual no resuelve sus problemas, sino que los «congela».

Inversamente, las declaraciones de Dilson Funaro presentaban una visión diferente de la situación, remarcando el éxito del Plan Cruzado en su objetivo antiinflacionario, en el aumento del consumo interno y en la reactivación económica. Pese a la firmeza de los objetivos oficiales, el aumento de los salarios reales y el congelamiento de precios también produjeron algunos efectos negativos, tales como la sobredemanda de

94. También en Menéndez y Kerz (2003: 92).

95. El gobierno civil dictó una amnistía a favor de civiles y militares perjudicados por el régimen militar. La misma permitía la reintegración de los civiles a los cargos de los que habían sido removidos y otorgaba promociones por antigüedad sólo a oficiales subalternos a los cuales, no obstante, no se los indemnizó ni se los reincorporó al servicio activo. En 1988 se dictó una tercera amnistía que incluía ahora a los oficiales dados de baja entre 1946 y 1985.

consumo, junto con la oposición de los sectores agropecuarios financieros y contrariamente a lo propuesto, un repunte inflacionario junto con una marcada salida de capital extranjero. Las consecuencias más visibles fueron: desabastecimiento general y, ante ello, importación de productos de primera necesidad con la consiguiente disminución del saldo positivo de la balanza comercial y de las reservas. En consecuencia, el gobierno debió aplicar medidas correctivas.

«A pesar del fracaso del Plan Cruzado, en términos generales, la imagen oficial seguía manteniendo una connotación positiva, de ahí su triunfo en las elecciones de gobernadores, constituyentes y parlamentarios de 1986, que contribuyeron a consolidar la capacidad de poder de la Alianza (...). El resultado de dichas elecciones demostró la victoria del oficialismo en todos los estados brasileños. Este triunfo se prestaba a una doble interpretación. Mientras que, por un lado, podía ser entendido como un instrumento eficaz para consolidar la Alianza Democrática y homogeneizar al PMDB, por el otro, podía dar lugar a la cristalización del conflicto latente entre el MBD y el PFL. Máxime cuando el primero había logrado su triunfo en 22 de los 23 estados quedando al PFL sólo Sergipe» **(Menéndez y Kerz, 1993: 97-99)**.

Además, el PMDB quedaba en una situación de privilegio, no sólo porque había logrado la gobernación en la mayoría de los estados, sino también porque había obtenido la mayoría legislativa convirtiéndose, en consecuencia, en el virtual autor de la futura Constitución Nacional. Según Boris Fausto, «en ese momento se llegó a decir que Brasil corría el riesgo de una ‘mexicanización’. El PMDB podría llegar a convertirse en una especie de PRI, el Partido Revolucionario Institucional que por largos años logró el monopolio del poder en México» **(2003: 257)**.

Paralelamente, el gobierno se encontró bien posicionado ante la falta de una comprobación de poder por parte de la oposición de izquierda para implementar aquellas correcciones al Plan Cruzado que había anunciado muy genéricamente con anterioridad a los comicios de 1986. El resultado de estas elecciones dio fuerza a los argumentos que justificaban la necesidad de equilibrar la economía para preservar el éxito del Plan. La imposición de medidas de corrección estaba destinada a frenar la excesiva demanda, contener el crecimiento exagerado de la economía y reducir el gasto público. Sin embargo, debido a los costos que estas modificaciones implicaban y aún a pesar del supuesto apoyo que tendría que haber provenido del triunfo electoral, éste no se extendió a la nueva etapa de Cruzado y, consecuentemente, las tensiones sociales se agudizaron. No sólo las organizaciones sindicales sino también los partidos políticos opositores, el PDT, PT y PCB, e incluso la Conferencia Nacional de Obispos expresaron su rechazo haciendo referencia a que las reformas del Cruzado ponían en duda la credibilidad gubernamental dado que habían sido instrumentalmente dilatadas para que las elecciones las consagraran. La CUT y la CGT convocaron a una marcha de protesta pacífica contra las reformas.

Como respuesta, el gobierno acudió por primera vez a las FF.AA.. Nuevamente el Ejército fue a controlar las manifestaciones populares en Brasilia y otra vez el concepto de «seguridad nacional» mostró su vigencia pero el gobierno lo contuvo dentro de los límites más acordes al proceso de transición democrática, al expresar el presidente Sarney que el gobierno respeta la divergencia en cuanto ésta sea manifestada dentro de la paz y el orden social. De esta manera, los tres últimos años del gobierno de Sarney estuvieron marcados por crisis diversas, que al no resolverse se fueron superponiendo.

Sin embargo, en este punto debemos indagar acerca de por qué el Ejército fue utilizado casi como el primer recurso y no, como ocurre en la mayoría de las democracias en funcionamiento, como el último. Ello nos conduce hacia la pregunta sobre el rol constitucional de los militares en el sistema político, de la cadena de mandos para asuntos que conciernen al mantenimiento del orden interno, y de la percepción de los militares de sus propios roles justificados.

Siguiendo a Stepan, debemos plantearnos ahora la siguiente pregunta: ¿cuáles creen los militares que *deben ser* sus prerrogativas dentro del sistema político global? En Brasil, ¿aceptan los militares que el Presidente, sujeto a la debida aprobación legislativa, es la única fuente legítima de mando relativa al uso de la fuerza militar? ¿O creen que tienen un derecho a la obediencia discrecional y a tomar importantes iniciativas en el área del orden interno? **(1988: 134-135)**. Retomaremos esta cuestión en las próximas líneas.

La definición de un nuevo orden fue, entonces, otra de las cuestiones principales que se destacaron en la gestión de Sarney. La reforma constituyente de 1988 volvió a generar importantes expectativas y movilizaciones en la sociedad civil, entablándose una disputa entre el Poder Ejecutivo y el Congreso por el control de la Constituyente. Entre la convocatoria al Congreso Constituyente en febrero de 1986, la elección de sus miembros en noviembre del mismo año y su promulgación en 1988 transcurrió largo período que, a partir de 1987, fue señalando posiciones encontradas y tensiones conservadoras y reformistas.

Siguiendo a Leiras, es interesante destacar el grado de descentralización e incertidumbre en el cual se desarrolló el trabajo del congreso constituyente de 1987-1988. El autor sostiene que «(...) dado el alto grado

de inseguridad de los líderes en cuanto al alcance de su legitimidad y el elevado nivel de fragmentación del sistema de partidos, resultaba sumamente complejo construir una coalición estable de partidarios». A ello se agrega la debilidad política que para ese entonces acusaba Sarney, la cual se manifestó al retirarle autoridad al trabajo realizado por la Constituyente **(2005)**⁹⁶.

«Las implicancias de estas circunstancias (...) fueron elocuentes; la convivencia de un congreso constituyente teóricamente soberano con un presidente sin credenciales democráticas que sustituía además al verdadero líder de la transición democrática, el fallecido Tancredo Neves, constituyó el terreno más propicio para una crisis institucional. Siendo soberano el congreso constituyente, podía optar por la reducción o la inmediata finalización del mandato presidencial en curso, con la consecuente convocatoria de nuevas elecciones, definir nuevas reglas para la elección de los candidatos presidenciales y modificar el diseño institucional, entre otras atribuciones.

«En la propia disputa desatada entre los poderes legislativo y ejecutivo se encuentra la explicación de decisiones finalmente adoptadas por el congreso constituyente, como introducir el mecanismo de elecciones directas y con ballottage, fijar en cinco años el mandato del entonces Presidente José Sarney y dejar pendiente el debate sobre el diseño institucional a adoptar (Presidencialismo o Parlamentarismo)⁹⁷, y la preservación de la república o reinstauración de la monarquía, para su resolución en el año 1993 a través de un plebiscito» **(Leiras, 2005)**.

La definición jurídico política para la Nueva República se expresó, finalmente con la redacción, aprobación y promulgación el 5 de octubre de 1988 de una nueva Constitución Nacional que reafirmaba el orden establecido por la Carta del '46.

o nos detendremos aquí en la incorporación e incremento, en la nueva Carta Constitucional, de las facultades y prerrogativas de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo, lo cual fue posibilitado por el clima de emergencia e incertidumbre en materia económica, social e institucional. Tampoco desarrollaremos lo atinente a la cuestión federal⁹⁸. Solo diremos que, «en definitiva, nos encontramos con un sistema político resultante de la nueva carta constitucional el cual funcionaría con fuertes tensiones y rigideces institucionales; un sistema federal descentralizado, en el cual los gobiernos subnacionales adquirieron alta autonomía en su ámbito de acción y significativa influencia sobre la esfera federal dando lugar a un federalismo de carácter centrífugo; un sistema electoral de lista cerrada y no bloqueada para la Cámara de Diputados con un mínimo de 8 y un máximo de 70 diputados y mayoría limitada en el Senado, que generó como consecuencias la sobrerrepresentación de los estados regionales y escasos incentivos para la disciplina parlamentaria y partidaria; un sistema de partidos fragmentado (...) y, finalmente, el diseño institucional presidencialista, en el cual el ejecutivo posee serias dificultades para la formación de mayorías parlamentarias estables y fuertes prerrogativas institucionales (...)» **(Leiras, 2005)**.

En relación a nuestros fines, sí debemos destacar que, en dicho proceso, las organizaciones populares lograron incorporar a nivel constitucional una serie de derechos sociales e individuales, así como declarar a la tortura como 'crimen imprescriptible'. La nueva Constitución suprimió, además, un símbolo del régimen, el Consejo de Seguridad (CSN), órgano de asesoramiento presidencial con alta participación militar y lo suplantó por el Consejo de la República (COSERE) y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), los que además de incluir la participación de las FF.AA. y del Ejecutivo admiten la participación de los otros poderes constitucionales.

En este punto debemos retomar la pregunta planteada acerca de la actitud de las Fuerzas Armadas en relación a la cuestión crítica de sus prerrogativas en el sistema político, la cual se hizo aparente en sus puntualizaciones acerca de lo que debía y no debía ser alterado de la Constitución brasileña.

Las Asambleas Constituyentes anteriores, de 1891, 1934 y 1946, habían incluido en la Constitución brasileña dos cláusulas críticas específicamente relevantes para el modelo de relaciones cívico-militares. Una de ellas establecía que las Fuerzas Armadas deben obedecer al presidente «dentro de los límites de la ley» –tal como habíamos expresado en el Capítulo II-. La otra expresaba que las Fuerzas Armadas son una institución nacional permanente, a la que competía específicamente la tarea de mantener la ley y el orden interno en el país y garantizar el funcionamiento normal de los tres poderes constitucionales. Sin embargo, vimos cómo la cláusula «dentro de los límites de la ley» entrañaba el riesgo de legitimar la obediencia discrecional y promovía por lo tanto un rol deliberativo de las Fuerzas Armadas. Del mismo modo, la cláusula

96. «A principios de 1987, los trabajos de los constituyentes se iniciaron con un anteproyecto tan solo consultado de manera informal, con una negativa terminante de los congresales respecto de la iniciativa de crear una comisión interna que se responsabilizara de la elaboración de otro proyecto. La ausencia del liderazgo político necesario para la conducción política de este proceso institucional formó parte del complejo panorama de la época, hecho atribuible a la pérdida de apoyo por parte del Dr. Sarney como consecuencia de la crisis económica» **(Leiras, 2005)**.

97. Un interesante resumen de este debate puede consultarse en Leiras, Santiago (2005).

98. Al respecto, confróntese Leiras, Santiago (2005).

referida al mantenimiento de la ley y del orden interno proveía un lenguaje que facilitaba la injerencia militar en la adjudicación y estructuración del conflicto interno.

Según Stepan, «de un modo interesante, en los tres debates previos de la Asamblea Constituyente, estas cláusulas cruciales fueron introducidas por civiles que deseaban ser capaces de controlar al Presidente o de tener disponibles a las Fuerzas Armadas como un instrumento de contención de las disputas internas. En los tres debates anteriores, los militares no abogaron por dichas cláusulas, porque temían los efectos centrífugos de su intromisión política» (1988: 1354). Recuérdese que las Fuerzas Armadas se mantenían por entonces bajo la *pauta moderadora* de las relaciones cívico-militares que hemos explicado oportunamente en el nuestro primer capítulo.

Sin embargo, luego de veintidós años de gobierno militar entre 1964 y 1985, los términos del debate cambiaron: los militares deseaban ahora claramente esas *prerrogativas* constitucionales. «El punto crítico en discusión era quién era el que tenía que decidir *cuándo*, *si* y *cómo* podrían utilizarse a las Fuerzas Armadas en asuntos internos. Una y otra vez, el sentido implícito en las posiciones del Ejército era que el tema debía ser dejado en forma suficientemente vaga para que, si era necesario, los militares pudieran, por su propia cuenta, tomar decisiones sin incurrir en violaciones a la Constitución» (Stepan, 1988: 136).

Así, un eficaz lobby militar en el proceso constituyente logró mantener a las FF.AA. como garantes de los poderes constitucionales y autorizó que por pedido de cualquiera de éstos, las mismas pudieran intervenir para garantizar la ley y el orden. De esta forma, se legitimó la posibilidad de intervención de las FF.AA. en cuestiones de seguridad interior y su rol como actor tutelar de los poderes constitucionales⁹⁹.

El intento de reemplazar a los ministerios militares por un Ministerio de Defensa bajo conducción civil no prosperó debido a la presión militar. El Congreso no cuenta con atribuciones para designar los oficiales superiores de las FF.AA., los que hasta hoy son nombrados por el presidente. El nuevo esquema institucional tampoco ha institucionalizado controles parlamentarios sobre los servicios de inteligencia militares.

«En el proceso constituyente la tutela militar se manifestó en el apoyo otorgado por los ministros militares a la extensión del mandato de Sarney y en las presiones para que no se sancionara un régimen de gobierno de tipo parlamentario. Más allá de las prerrogativas institucionales que mantienen las FF.AA. después de la inauguración del gobierno civil y aún después de la sanción de una nueva Constitución, es de señalar que el papel de las FF.AA. en la política brasileña se manifiesta, también, en su continua injerencia y capacidad de presión en cuestiones económicas, políticas y sociales, así como en su capacidad para mantener 'cerrado' el problema de las violaciones a los derechos humanos» (Acuña y Smulovitz, 1996: 115-116).

A pesar de todas esas reservas, la Constitución de 1988 puede ser considerada como el marco que puso fin a los últimos vestigios formales del régimen autoritario. La apertura, que había comenzado con Geisel en 1974, llevó más de trece años para desembocar en un régimen democrático.

Es precisamente en este punto donde podemos hablar de la efectiva *democratización* del sistema político brasileño, si entendemos por ella un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un *arreglo institucional*: normas y valores reconocidamente democráticos.

Supone, así, la modificación del régimen autoritario en sus procedimientos de *representación política*, de forma que las normas democráticas se convierten en el mecanismo básico para la toma de decisiones y para la delimitación del ejercicio del poder.

Puede decirse así que con la promulgación de la Constitución de 1988 se logró cumplir con el compromiso asumido por el gobierno de la Alianza Democrática de *culminar la transición* entre el régimen militar y un sistema democrático. Sin duda éste, junto con el llamado a las primeras elecciones presidenciales directas desde 1960 quedarían como los principales logros de la gestión del presidente Sarney. En este sentido puede sugerirse como aproximación teórica la presunción de que «(...) los primeros líderes de la transición democrática valoran enfáticamente la persistencia y consolidación de las instituciones democráticas tanto sino más que otros objetivos» (Menéndez y Kerz, 1993: 109).

Si el proceso de cambio concluye en la elaboración de un acuerdo sobre las nuevas reglas de juego democrático y en su puesta en funcionamiento, entonces se puede señalar que *la transición ha finalizado*. Pese a ello, hemos dicho ya que las modificaciones experimentadas por el régimen autoritario pueden ser divergentes del objetivo primigenio. Ello debe quedar claro en función de lo acaecido en Brasil, caso que encuadramos a mediados de los ochenta como una *democracia limitada* (Morlino, 1991), en la que el

99. El intento de reemplazar a los ministerios militares por un Ministerio de Defensa bajo conducción civil no prosperó debido a la presión militar. El Congreso no cuenta con atribuciones para designar los oficiales superiores de las FF.AA., los que hasta hoy son nombrados por el presidente. El nuevo esquema institucional tampoco ha institucionalizado controles parlamentarios sobre los servicios de inteligencia militares.

gobierno se encuentra condicionado en sus acciones políticas por las normas legislativas heredadas del régimen anterior, o acordadas durante el proceso de transición con aquellos que detentaban el poder autoritario. También, siguiendo a O'Donnell y Shmitter, podríamos encuadrar el caso como *democratadura* (1991: 30).

De ese modo, el fin del autoritarismo condujo al país más a una *situación democrática* que un régimen democrático consolidado. La consolidación sería una de las tareas centrales del gobierno y de la sociedad en los años posteriores a 1988 (Fausto, 2003: 258-259).

Fin de la transición y consolidación de la democracia

Dicho lo anterior, cabe señalar que un proceso de *democratización* concluye cuando se *instaura* el nuevo ordenamiento institucional democrático. Sosteníamos en el Capítulo V que en su fase inicial el proceso de instauración se superpone a la transición, pero ésta puede considerarse concluida cuando resulta evidente la dirección democrática tomada por la transición, cuando surge claramente la posibilidad concreta de instaurar una democracia. Ello se consagra con las primeras elecciones libres, competitivas y limpias que se celebran en el país, pero a veces ya antes de esas elecciones –como sucedía en Brasil– puede ser evidente el giro democrático (Morlino, 1991: 104-105).

Así, y tal como había sido sancionado por la nueva Constitución¹⁰⁰, en noviembre de 1989 se realizaron las *primeras elecciones presidenciales directas* desde hacía casi tres décadas, «(...) concluyendo así aquella etapa de transición democrática que a pesar de haber tenido sus comienzos en medidas políticas adoptadas por el gobierno militar, encontró a partir de 1985 y hasta la finalización del gobierno de Sarney, su expresión más acabada. Así lo entendió Sarney, cuando sostuvo que 'Brasil, que en noviembre elegirá su primer presidente por vía directa, ha consolidado el régimen democrático después de 21 años de dictadura militar'» (Menéndez y Kerz, 1993: 114).

Las elecciones de 1989 mostraron dos cosas importantes. La primera de ellas fue que Brasil se estaba convirtiendo en una democracia de masas. Comparecieron a las urnas casi 100 millones de electores en un porcentaje cercano al 85% del total, lo que se repitió en elecciones posteriores. Esa elevada concurrencia no solo se debía al hecho de que el voto es obligatorio entre los dieciocho y los setenta años, sino también al fuerte valor simbólico que le atribuyeron los ciudadanos brasileños. El otro dato significativo de las elecciones de 1989 fue la importante votación que tuvo Lula, quien se afirmó como un líder popular.

Con respecto al primer aspecto, sin duda se trataba de una sociedad diferente a aquella sociedad anterior a la modernización llevada a cabo a partir de la *Revolución* de 1964. En aquel momento, el país contaba con 60 millones de habitantes, y solo una quinta parte de la sociedad estaba habilitada, de acuerdo con las reglas del juego por ese entonces, para ejercer el sufragio. En aquellos comicios, el candidato por la Unión Democrática Nacional (UDN), Janio Quadros, había resultado electo con 6 millones de votos; 29 años después, 82 millones de electores tomaban parte en el proceso electoral: los analfabetos pudieron ejercer el voto facultativo al igual que los jóvenes de 16 a 18 años, lo cual permite afirmar que esas elecciones representaron un cambio cualitativo y cuantitativo en relación al Brasil de los años '60 (Leiras, 2005).

Ese proceso de cambio también tuvo lugar a partir del momento en que sus principales protagonistas fueron finalmente aquellos candidatos presidenciales percibidos, en mayor o menor medida, como líderes ajenos a la clase política tradicional, vinculada tanto al proceso militar como también a la primera fase de la nueva república (Leiras, 2005).

A la cabeza de una alianza de partidos de centro y derecha, el Partido por la Reconstrucción Nacional (PRN), -creado a instancias del propio Collor para hacer frente a los requerimientos de la contienda electoral-, Fernando Collor de Mello enfrentó a la centro izquierda por el PT, representado por Luiz Inácio Lula da Silva, en una segunda vuelta electoral. Lula puso el énfasis en el tema de la desigualdad social y convocó a sectores populares organizados. Collor insistió en la necesidad de combatir la corrupción, modernizar el país y reducir el gasto público, concentrándose en la crítica a los salarios muy elevados de algunos funcionarios públicos cuyo sobrenombre popular era el de «marajás» (Fausto, 2003: 259). Es en este sentido en el que Leiras sostiene que Collor «(...) fue a buscar su inspiración en Janio Quadros, al enunciar que su alianza política la hacía solo con el pueblo, que no necesitaba de tutelas partidarias proponiendo un nuevo contrato con los sectores más postergados de la sociedad (los descamisados frente a los marajás)» (2005).

Siguiendo a este último autor, «la elección de ambos candidatos para disputar la segunda vuelta electoral representó una clara señal de castigo político: en primer lugar, al presidente Sarney; segundo, a los ejecutores de los diferentes planes de estabilización, y en tercer término, de manera particular, a los parti-

100. La nueva constitución había establecido que sería elegido en el primer turno el candidato que obtuviese más del 50% de los votos válidos. En caso de que ningún candidato alcanzase la mayoría absoluta de los votos, los dos más votados disputarían una segunda vuelta.

dos que habían piloteado la transición democrática, el Partido del Frente Liberal (PFL) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)» (2005).

Leiras también destaca el hecho de que el proceso electoral tuvo lugar en medio de un fuerte proceso de nacionalización de la elección presidencial, un rol influyente de los medios de comunicación y un fuerte grado de polarización ideológica¹⁰¹.

«En relación a la nacionalización del proceso electoral, un hecho novedoso a destacar fue, no solamente la escasa influencia anteriormente señalada de los partidos y la clase política ‘tradicionales’ y de aquellas personas que se percibían a sí mismas como formadoras de opinión, sino también la baja incidencia política de aquellas expresiones partidarias y/o alianzas de carácter regional, como resultado de la separación entre la realización de las elecciones presidenciales y los comicios de carácter local. (...) En efecto, un aluvión de votos de protesta enterró a las máquinas partidarias formadas dentro del marco partidario adoptado en Brasil durante la década de 1980 (...)» (Leiras, 2005)¹⁰².

Así, compitiendo prácticamente sin el apoyo de los partidos políticos, pero contando con el respaldo de los medios y especialmente de la poderosa TV Globo, Collor derrotó a Lula al obtener alrededor de 36 millones de votos contra 31 millones de su adversario.

En este sentido, el triunfo de Collor no significa minimizar el rol protagónico que la izquierda desempeñó en la contienda electoral. El PT y el PDT no sólo consiguieron el segundo y tercer puesto en la primera vuelta electoral, sino que en la segunda lograron un caudal de votos superior al 40%, convirtiéndose en un polo de poder difícil de soslayar. El triunfo electoral, si bien correspondió a Collor, no significó una pérdida de influencia del PT. Por el contrario, se convirtió en el partido expectante de resultados que ante el fracaso del nuevo gobierno podía inclinar la balanza a su favor en el futuro.

A pesar de haber sido apoyado por la élite como una alternativa a la victoria de un candidato de izquierda, el candidato vencedor era una figura vista con reservas. Gobernador del pequeño Estado de Alagoas, donde era propietario de una empresa de comunicaciones, tenía pocos vínculos con los círculos financieros y la gran industria del centro-sur del país.

Cuando el nuevo Presidente asumió el mando, la inflación había llegado al 80% y amenazaba con seguir subiendo. La experiencia política de Collor de Mello comenzaba así con una ambiciosa agenda que abarcaría como cuestiones centrales principalmente a la lucha contra la tendencia inflacionaria -constituyéndose ésta como el objetivo primario de la nueva gestión pública-, la reforma del Estado y la modernización económica, con la finalidad de redefinir el papel del aparato estatal, por un lado, y, por otra parte, completar el proceso de ampliación de las libertades políticas con una mayor libertad económica.

«El gobierno de Fernando Collor de Mello, en su afán de llevar a cabo esa agenda, ilustraría muy bien el surgimiento de *democracias híbridas* en contexto de crisis económica: simultáneamente con la vigencia de los procedimientos electorales característicos de los regímenes democráticos, se desarrollaría un estilo de decisión política altamente excluyente y elitista. Este ‘*decisionismo*’ económico y político se puso de manifiesto en la extraordinaria habilidad de las elites políticas para sorprender a la sociedad con una interminable escalada de medidas de emergencia económica y súbitos cambios en las estrategias de política pública. La búsqueda de una mayor eficacia y rapidez en la administración de la crisis fue reiteradamente interpretada mediante el recurso al estilo tecnocrático de gestión y de cierre burocrático de las decisiones, reforzando la centralizadora reguladora del Estado y acentuando el divorcio entre el ejecutivo y el sistema de representación» (Leiras, 2005)¹⁰³.

No hace a nuestros fines detenernos en la reforma estatal y económica que se propuso la gestión Collor. Solo diremos que el Presidente anunció entonces un plan económico radical que bloqueó todos los depósitos bancarios existentes por dieciocho meses, permitiéndose extracciones hasta un límite de 50 mil cruzeiros. El plan también establecía el congelamiento de precios, el corte del gasto público y la suba de algunos

101. Para un análisis pormenorizado acerca del fenómeno de polarización ideológica, confróntese Leiras, Santiago (2005).

102. En 1989, el PMDB, representado por Ulysses Guimaraes, logró solo el 4% de los votos, ocupando el séptimo lugar. Por otro lado, el PFL, socio del PMDB en la Alianza Democrática, obtuvo apenas el 1% del total de sufragio, ocupando así el noveno lugar.

103. Mainwaring recurre a O'Donnell para caracterizar tal situación, sosteniendo que en el caso de Brasil, podemos encontrar los rasgos de una democracia delegativa: «(...) una democracia con instituciones débiles, en que el poder político está personalizado en un presidente que gobierna autocráticamente, a pesar de haber sido elegido de forma democrática. La democracia delegativa es una democracia desmovilizada en que prevalecen la resignación y la apatía. Se caracteriza por débiles mecanismos de accountability (para las cuales las legislaturas y el Poder judicial son particularmente importantes). Aunque con frecuencia tengan dificultades para implementar las políticas, los presidentes se arrogan una enorme autoridad; las instituciones democráticas son débiles y se espera que los ciudadanos permanezcan inmóviles. En Brasil, a pesar de su capacidad para bloquear las iniciativas políticas presidenciales, el Congreso tuvo una efectividad limitada como agente de control y de accountability. El Poder Judicial ha sido ineficaz; la corrupción y la impunidad (...) fueron en aumento. En términos de la práctica democrática, Sarney y Collor hicieron relativamente poco, ambos despreciaron al Congreso y a los partidos. (...) todos los planes económicos, empezando por el Plan Cruzado de 1986, evitaron el congreso y no fueron consultados con los partidos» (1996: 168-169).

impuestos. Al mismo tiempo, Collor empezó a tomar medidas destinadas a modernizar el país, como el comienzo de la privatización de las empresas estatales, una mayor apertura al comercio exterior y la reducción del número de funcionarios públicos, aunque este último aspecto se realizó sin ningún criterio cualitativo.

Sí nos interesa el hecho de que, como freno de la izquierda y con una legitimidad y poder político que ya no dependían del apoyo de las FF.AA., Collor mostró mayores márgenes de acción con respecto al poder militar. Si bien no modificó las bases político institucionales que definen el *papel tutelar* de las FF.AA., reformó algunos de los mecanismos que los militares consideraban importantes para sus estrategias.

Desmanteló el Servicio Nacional de Informaciones, neutralizando una estructura que había logrado construir una cadena de mando paralela a la de las mismas FF.AA. y que contaba con presencia en todos los ministerios y entes públicos de relevancia. Redujo la presencia militar en el gabinete nacional a tres ministros, desplazando del rango de ministros al Jefe de la Casa Militar, Jefe del Estado Mayor Conjunto y al de Inteligencia.

También durante la etapa Collor se dictó la Ley Complementaria 69 que reglamentó las atribuciones de los poderes constitucionales para apelar a las FF.AA. por cuestiones de seguridad interior. Según esta ley, las FF. AA. pueden intervenir en conflictos internos si el Poder Ejecutivo así lo decide y si son superadas las fuerzas de seguridad. La ley también estableció que sólo las máximas autoridades del Parlamento y del Poder Judicial pueden solicitar al Ejecutivo la intervención militar en cuestiones de orden interno.

Finalmente restringió los presupuestos militares, lo que ha derivado en conflictos salariales entre las FF.AA. y el gobierno. Cabe señalar que ya durante el gobierno de Sarney la importante industria militar brasileña se había visto afectada por la crisis económica general pues la disminución de la capacidad estatal para subsidiar exportaciones de armamentos, resultó en una reducción de su capacidad productiva y en un corte de fondos. Frente a la crisis económica y a sus efectos sobre la industria bélica, Collor concentró los recursos industriales militares en áreas de investigación y de alta tecnología, lo que derivó en el inicio del debate sobre la privatización de parte de las industrias militares¹⁰⁴.

Por lo tanto, aún cuando las FF.AA. brasileñas tienen una menor autonomía institucional para su gestión económica, sus recursos y posibilidades no han sido tan afectados (como en el caso de Argentina) y aún conservan una estructura industrial fuerte y acorde con el objetivo de mantener presencia geopolítica en el Atlántico Sur y en el Tercer Mundo en general.

De esta forma «(...) las FF.AA. brasileñas han logrado mantener tanto importantes prerrogativas con respecto a su papel tutelar sobre la política interna como una significativa presencia en la producción militar industrial, asegurándose así una importante autonomía operativa. Sin embargo, durante la administración Collor de Melo, tanto su situación económica como política ha sido afectada. Mientras la primera ha derivado en mermas salariales de su personal, con el consecuente incremento de los retiros y la emergencia del fenómeno del doble trabajo, la segunda ha significado la pérdida de espacios institucionales y la reducción de su poderío político. La desaparición del conflicto este/oeste y de tensiones limítrofes (particularmente con Argentina), han acotado sus áreas de preocupación estratégica a: presencia en el Atlántico Sur, redefinición de su relación con las grandes potencias, la necesidad de asegurar la integración territorial (en el marco de los problemas que plantea el tema indígena y el reconocimiento de la nación 'Yanomani'), evitar la 'internacionalización' del Amazonas, y la reducción de la penetración del narcotráfico» **(Acuña y Smulovitz, 1996: 117)**.

Sin embargo, no podemos soslayar el escaso éxito de las medidas de estabilización mencionadas anteriormente, tendría como consecuencia la erosión del apoyo político del presidente.

En palabras de Santiago Leiras, «la incapacidad para la construcción de mayorías estables que permitieran garantizar la gobernabilidad democrática, producto de un estilo excluyente de decisión política, y los escasos resultados que acompañaron a la gestión presidencial de Fernando Collor de Melo, como resultado de la puesta en marcha de esta estrategia política, tuvieron también repercusión en la evolución de su imagen ante la opinión pública» **(2005)**¹⁰⁵.

A ello se sumaron las acusaciones de una fenomenal corrupción gubernamental, a partir de las denuncias formuladas por el propio hermano del Presidente –Pedro Collor-, que llevaron en poco tiempo a que la

104. Esta discusión se ha dado bajo el presupuesto de que deben mantenerse, más allá de su costo, los proyectos considerados de relevancia estratégica (entre estos proyectos se cuenta la construcción de submarinos nucleares, aunque, por otra parte, se ha abandonado el proyecto de construcción de explosivos nucleares, lo que se enmarca en la estrategia iniciada por Collor de firmar conjuntamente con Argentina el Tratado de Tlatelolco).

105. «Mientras que, al momento de asumir el gobierno el porcentaje de ciudadanos con expectativas positivas de la gestión del nuevo Jefe de Estado se encontraba en el orden del 71 por ciento, este porcentaje fue descendiendo al 36 por ciento a los tres meses de gobierno, 34 por ciento a los seis meses, 23 por ciento al año de gobierno, 18 por ciento al año y medio, 15 por ciento a los dos años, y 9 por ciento de expectativas positivas a los dos años y medio de gestión presidencial» (Leiras, 2005).

106. Acusación formulada contra un alto cargo por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

Cámara de Diputados votara en septiembre de 1992 la separación del cargo de Collor hasta que el Senado juzgase un pedido de *impeachment*¹⁰⁷.

El desarrollo de las investigaciones, seguido por la TV en todo el país, así como la movilización de los jóvenes de la clase media que salieron a las calles para exigirlo¹⁰⁷, preanunciaron que Collor nunca más volvería a la presidencia. Seguro de la derrota, renunció al cargo en diciembre de 1992. A pesar de ello, el Senado lo juzgó responsable de violación de sus deberes presidenciales y sus derechos políticos fueron suspendidos por el plazo de ocho años.

La caída de un presidente de la República por el delito de corrupción en un país que no se caracteriza precisamente por la transparencia de sus negocios públicos y privados se explica por algunas razones básicas. Por un lado, Collor se comportó de forma desastrosa durante el curso de las investigaciones, minimizando los riesgos que corría. Eso contribuyó a que perdiera apoyos en el Congreso, donde no tenía la mayoría. Al mismo tiempo, la élite económica, con quien nunca había tenido buenas relaciones, se fue alejando de él. Por otro lado, el inesperado ímpetu que adquirió la movilización de la juventud de clase media –indicador del rechazo al grado de corrupción a que se había llegado en los círculos de poder– sensibilizó al Congreso y fue un elemento importante en la caída del Presidente.

Lo que merece ser destacado aquí es que «(...) el proceso constituyente que culminó con la Reforma Constitucional de 1988, al mismo tiempo que dio lugar a un grado creciente de concentración del poder presidencial (...), proveyó un mecanismo bastante adecuado para la resolución de la crisis institucional, ya que permitió el funcionamiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, con mayores prerrogativas que aquellas concedidas por la propia constitución de 1946». Además, coincidimos con Leiras en que «(...) la resolución 'presidencialista' (...), mediante el proceso de destitución por mecanismos institucionales del presidente Collor de Mello, más que representar un modelo emblemático de *golpe legislativo*¹⁰⁸ o *institucional*, nos ofrece un paradigmático caso de *crisis con salvataje*» (2005)¹⁰⁹.

Esta crisis pondría a prueba, y de manera exitosa dentro del marco institucional vigente, las capacidades y recursos institucionales existentes, las actitudes y comportamientos de los actores decisivos, y más ampliamente, la cultura y las prácticas de la democracia, en términos de aprendizaje colectivo para resolver la cuestión de la gobernabilidad democrática en términos concretos y existenciales.

No obstante la centralidad que adquirieron los mecanismos procedimentales de la democracia para poder llevar a cabo el «salvataje democrático», el éxito de la solución dada a la crisis evidenció otro aspecto que, a nuestros fines, no podemos dejar de destacar: *el rol pasivo de las Fuerzas Armadas*.

En este sentido, la crisis política que resultó del *impeachment* y renuncia del presidente Collor, ha permitido observar que aún cuando la *tutela militar* continúa siendo una amenaza constitucionalmente legitimada, la posibilidad de que las FF.AA. puedan ejercerla ha quedado relativamente acotada no sólo porque el espacio político para su ejercicio se ha reducido, sino también porque los costos de este ejercicio han aumentado. En la actualidad, y dado el desarrollo que ha tenido el proceso de transición democrática, las FF.AA. apoyan la estabilidad del régimen democrático. Los conflictos por temas como el presupuesto han quedado encuadrados dentro del estilo de intervención política y de las reglas de juego ya establecidas. La posibilidad de crisis socio económicas que resulten en convulsiones sociales no les hace contemplar a las FF.AA. la factibilidad de una nueva intervención golpista. Su papel en tal contingencia sería a través del uso de los mecanismos legales que las autorizan.

«Por lo tanto, aún cuando persisten las prerrogativas institucionales, la conducta política de las FF.AA. brasileñas parece estar modificándose hacia una tutela *ma non troppo* sobre el poder constitucional. De esta forma, la democracia brasileña recupera tres viejas instituciones tradicionales de ese país: algo de tutela militar, amplia exclusión económica y sistemática represión social» (Acuña y Smulovitz, 1996: 117). Brasil se estaría acercando así a una situación de «control civil puro» (Stepan, 1988: 125), y podemos hablar entonces de *consolidación* democrática.

Ello si recordamos que definimos a la misma como como el proceso de cristalización en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo, y –más específicamente– como el proceso mediante el cual gobiernos instalados y regímenes establecidos *están en condiciones de funcionar y evitar*, o cuando menos sobrepasar, *su deterioro*. Es decir, se trata de un proceso multicausal de firme *establecimiento y adaptación* de las

107. Estas movilizaciones vinieron precedidas de la puesta en marcha de una dinámica de movilización social que acabó por desarticular toda tentativa de desactivación de la misma; precisamente desde el comienzo mismo del mes de Agosto, una ola de manifestaciones públicas tomó el país, trazando el rumbo de la propia acción política un actor hacia tiempo políticamente desactivado, cual era el de los estudiantes (Leiras, 2005).

108. Confróntese Pérez Liñán, Anibal (2000 y 2001).

109. Leiras sigue a Linz en la utilización de este concepto, entendiendo por salvataje a las operaciones de auxilio de un sistema democrático presidencialista o parlamentario destinadas a evitar su erosión y/o derrumbe.

estructuras de ese régimen, así como de sus normas y relaciones con la sociedad civil, por lo que conquista *autonomía y legitimidad* (Morlino, 1991).

Este último aspecto –la legitimidad democrática- es conveniente y necesario para el funcionamiento del nuevo régimen, pero también es discutible y nos llevaría a otro trabajo de investigación¹¹⁰. Sin embargo, creemos que una parte importante de la consolidación ya está conseguida si aquel se encuentra –como dijimos- en condiciones de funcionar dentro de los parámetros que caracterizan a una democracia.

En este sentido, nos hemos inclinado anteriormente por concebir a las democracias más como una cuestión de *procedimiento* que de sustancia. Es en esta dirección que podemos decir que hacia 1990 se cumplían en Brasil los *requisitos mínimos de las democracias reales* (Dahl, 1989) que hemos mencionado oportunamente en el capítulo quinto¹¹¹¹¹. A ello se suman, hoy en día, la Cláusula Democrática de la OEA, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en la Tercera Cumbre de las Américas, (Quebec, abril, 2001), que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas; y las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales, que expresan los mismos objetivos que aquella cláusula democrática.

Las mismas han sido ratificadas, a su vez, por la Carta Democrática de la OEA, (septiembre, 2001), postulando –entre otras cosas- que la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son fundamentales para la democracia.

Conclusiones

Sosteníamos al comienzo del presente trabajo el *objetivo general* de llevar a cabo un análisis de la realidad política brasileña en el período comprendido entre las décadas de 1960 y de 1990, y poder explicar-la mediante la abstracción por medio de ciertos ejes teóricos, brindados por la teoría política disponible sobre autoritarismo y democratización.

En función de ese primer objetivo general, postulamos como *objetivos particulares*: 1) analizar las causas que llevaron a la instauración de un régimen autoritario en Brasil e individualizar las características distintivas que adquirió aquel; 2) analizar las causas y características peculiares del proceso de liberalización y transición a la democracia en ese país.

Dentro de ese marco surgieron los interrogantes que estructuran esta tesina. En este sentido, nos habíamos planteado, entonces, las siguientes preguntas: 1) *¿Cuáles son las causas que permiten comprender la intervención militar en la política brasileña en el período en cuestión?*; 2) *¿Qué características peculiares adquirió el régimen autoritario instaurado con la Revolución de 1964?*; 3) *¿Qué motivos llevaron a la liberalización del régimen?*; y 4) *¿Cuál es la dinámica y las características particulares que adquirió en ese país el proceso democratizador?*

Con respecto al primer interrogante, hemos analizado las causas de la intervención militar en la política brasileña particularmente en el Capítulo II. Allí abordamos la actitud de las FF.AA., pues se trataba de una institución que hasta entonces se había mantenido en una postura legalista y neutral, dentro de lo que Stepan denominó la pauta moderadora de las relaciones cívico-militares. Vimos entonces cómo a lo largo de los años la mayoría de la oficialidad prefería no alterar el orden constitucional. Pero en ese entonces había otros principios más importantes para la institución militar: el mantenimiento del orden social, el respecto a la jerarquía y el control del comunismo. Quebrados esos principios, el orden se transformaba en desorden y con ello comenzaba a justificarse la intervención.

Buscando seguir el camino de las reformas estructurales, Goulart había provocado la crisis del régimen.

110. Para un análisis pormenorizado de los éxitos y problemas de la joven democracia brasileña, confróntese Mainwaring, Scott (1996). También se postula que la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de los órganos de la Organización. En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Cuando la Asamblea General constatare que se ha producido la ruptura del orden democrático y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas tomará la decisión de suspender a dicho Estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado. En www.oas.org.

Destacamos ya cómo el presidente estaba lejos de tener el control del proceso político, y cómo la movilización popular crecía en importancia y tendía a sobrepasar los límites institucionales vigentes. El gran compromiso social sobre el cual se apoyaba el populismo de *Jango* se vio así condenado por todas las fuerzas sociales que lo componían: por la derecha y por las clases medias aterrorizadas ante la presión popular en alza; por los grandes propietarios atemorizados ante el debate sobre la reforma agraria y la movilización de las masas rurales; por la burguesía industrial temerosa de las masas, ya vinculada a través de algunos de sus sectores más importantes a los intereses extranjeros. Era por entonces central el cuestionamiento al contenido de las reformas propuestas, evaluándolas como irreflexivas y, más aún, subversivas. Muchos militares comenzaron a ser receptivos a los argumentos de los conspiradores que calificaban a Goulart como futuro *Perón brasileño*.

La tragedia de los últimos meses del gobierno de Goulart puede comprenderse, además, por el hecho de que la resolución de los conflictos por la *vía democrática* fue descartada por todos los actores políticos como algo imposible o despreciable. La derecha ganó para su causa a los conservadores moderados con la tesis de que solo una revolución podría purificar la democracia, poniendo fin a la lucha de clases, al poder de los sindicatos y a los peligros del comunismo. A su vez, la prensa, la clase media, los sectores industriales, los católicos moderados de mentalidad reformista y diversos gobernadores, comenzaron a organizarse para defender la estructura vigente mientras cuestionaban la legitimidad del gobierno de Goulart, tratando para ello de cooptar a las FF.AA.. Así, Goulart se erigió en el símbolo de un «enemigo común» fomentando la convergencia en el seno de la institución castrense. La consecuente pérdida de legitimidad de *Jango*, el quiebre de la disciplina que le siguió y el acercamiento entre los grados inferiores de las FF.AA. y los trabajadores organizados, llevaron a que los sectores militares moderados se sumaran a la conspiración que había comenzado ya en ciertos sectores de la institución.

Uno de los elementos catalizadores de esta actitud fue el acto del 13 de marzo, a partir del cual las FF.AA. comenzaron a cohesionarse en el cuestionamiento al gobierno por quererlas transformar en una policía de élite, lo cual iba en contra de su propia imagen como *cuerpo profesional* comprometido con un ente abstracto, *'la Nación'*, y no con un gobierno determinado, tal como sostiene Finer al analizar los motivos por los cuales los militares pueden verse dispuestos a intervenir.

Pero pese al resquemor militar y a sus visiones de la situación, aún no estaban los militares en condiciones de realizar el golpe de Estado, porque todavía no se había presentado como 'condición suficiente' algún específico temor institucional. Eran varios los temores institucionales que habían ido debilitando el respaldo militar a Goulart. En primer lugar, la pérdida de cohesión interna por diferencias ideológicas favorecía la cooptación horizontal de ciertos sectores militares: mientras los grados subalternos se inclinaban hacia la izquierda, los altos mandos defendían posturas anticomunistas. Además, el temor a la quiebra de los principios de jerarquía y disciplina, como correlato de la agudización del conflicto político y de aquella pérdida de cohesión institucional, provocaba otro resquemor: el que perdieran la mencionada condición informal de «árbitros finales» de la política brasileña. Estos clivajes podían llegar a afectar su unidad orgánica sobre la que había descansado el ejercicio de aquella función latente: el rol de *moderadores* del conflicto político en circunstancias críticas, en el contexto de una sociedad con un orden político no consolidado e instituciones políticas débiles. Finalmente, la *pérdida de profesionalidad institucional* por el desgaste de normas racionales y burocráticas estatuidas para la carrera militar y su sustitución por una «política de lealtades», también se constituía como uno de los temores principales.

Lo relevante aquí es que pese a las actitudes gubernamentales que habían favorecido el incremento de los mencionados temores institucionales y a la inauguración de una conflictiva etapa de reformas por decreto que alentaban la formación de una coalición cívico militar, aún no se produjo el golpe de Estado. Aunque todos estos elementos actuaban como motivaciones, era necesaria la existencia y confluencia de otros elementos, tales como la falta de cohesión civil, la progresiva unión militar, la oposición creciente de los sectores políticos y de la clase media, la influencia de los medios de comunicación planteando el interrogante acerca de la ilegitimidad de la defensa de un gobierno que, aunque legal, pretendía ir más allá de orden vigente. Además de la creciente confianza militar en la propia capacidad de poder y conducción de sistema político ligada al *nuevo profesionalismo militar* y la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, debía existir la *exacerbación* del temor institucional, el sentido de *amenaza* directamente dirigido hacia la propia organización militar actuando como justificación intraorganizacional de su intervención política. Esta exacerbación se alcanzó cuando las actitudes gubernamentales dieron a entender que se sobrepasaría la organización militar a favor del poder sindical.

Ello ocurrió luego de la Rebelión de los Sargentos, que cristaliza el punto de quiebre de la pauta moderadora y la eclosión de un problema que había ido creciendo con la profesionalización de los mismos: habiendo aumentado su nivel profesional y educacional, no habían aumentado su posición social o política. Goulart, ante esta insubordinación militar, fue por encima de las normas internas que permiten el manteni-

miento de la disciplina en esa estructura jerárquica, nombrando otro Ministro de Guerra, seleccionado de una terna preparada por los líderes sindicales. Esto, y proclamar la *República sindicalista* tan temida por los sectores anticomunistas y de centro de la organización militar fue lo mismo. Fue en este punto donde se galvanizó la oficialidad en tomo al sentimiento de solidaridad orgánica superando las divisiones ideológicas en tanto la institución castrense corría el riesgo de ser suplantada por el poder sindical. De ahí que, en 1964, la percepción de la «comunicación» del sistema y el hipotético desplazamiento de las FFAA operaran como elementos de síntesis en los que se subsumían una multiplicidad de factores que convergieron en la revolución militar de 1964.

Fue así entonces cómo el agravamiento de las fuertes tensiones políticas, económicas y sociales que atravesaba el país provocó lo que Morlino llama «situación de crisis estructural», desencadenando, en consecuencia, la caída de Joao Goulart. Era el fin de la experiencia democrática del período 1945-1964. Por primera vez en la historia del país, la cúpula de las Fuerzas Armadas asumió directamente el poder con la perspectiva de permanecer allí, instaurando un régimen autoritario.

A partir de aquí, podemos comenzar a responder nuestro segundo interrogante acerca de los principales rasgos del régimen que se instauró en Brasil luego del 31 de marzo de 1964.

Era un golpe derechista, organizado por militares políticos, apoyados por empresarios, inquietos ante las conquistas populares y, sobre todo, por la retórica y los discursos populistas del gobierno.

Hemos mencionado que el mismo se encuadra en la definición de *autoritarismo* de Linz, quien propone ubicar en la misma a aquellos sistemas políticos con un pluralismo limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora, pero con una mentalidad peculiar; carentes de toda movilización política, y en los que un líder, o un grupo reducido, ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.

Dentro de los autoritarismos, postulamos su ubicación dentro del subtipo de los regímenes cívico-militares, que se basan en una alianza entre militares, más o menos profesionalizados, y civiles, ya sean burócratas, profesionales, tecnócratas, representantes de la burguesía industrial y financiera.

En tal sentido, este régimen en particular adquirió características que lo diferencian de las formas típicas asumidas por el anterior modo de dominación, en relación con: 1) La organización del Estado, el ejercicio del poder y la estructura de la autoridad; y 2) El contenido de las políticas públicas adoptadas para hacer que la sociedad se adecuara a un modelo determinado de expansión capitalista, basado en una fuerte intervención del Estado, la organización oligopólica de la producción y la internacionalización de la economía..

En base a estos dos rasgos hemos incluido al Brasil posterior a 1964 dentro de la categoría de los regímenes *burocrático autoritarios*, particularmente en la que acuñó Guillermo O'Donnell como *Estado burocrático-autoritario*.

En resumen, este modelo, referido especialmente al Cono Sur, presenta las siguientes características: 1) la base social real del régimen está constituida por alta la burguesía oligopolista y transnacional; 2) en ese régimen («estado» en términos de O'Donnell) se produce una coalición entre militares, especialistas de la coerción, y tecnócratas cuyo objetivo es «normalizar» la economía; 3) los estamentos populares, antes movilizados, son excluidos de la política mediante distintas formas de represión; 4) la exclusión es tanto política como económica: la creciente transnacionalización de la economía favorece solo al capital privado y a algunas instituciones estatales.

Los objetivos del gobierno militar en Brasil eran básicamente consolidar el desarrollo capitalista con un patrón de acumulación donde el Estado y grupos oligopólicos de capital local y multinacional jugaran el papel central de un desarrollo industrial que sustituyera importaciones y alcanzase capacidad exportadora. La desarticulación de las organizaciones populares era la precondition política para forzar la necesaria transferencia de recursos hacia la burguesía.

Con respecto al primero de esos objetivos, entre los regímenes burocrático-autoritarios, el brasileño se destaca como el único que puede aducir con alguna credibilidad que ha logrado éxitos significativos en el desarrollo. En el campo de la política económica, se mantuvo el principio de la fuerte presencia del Estado en la actividad económica y en la regulación de la economía. Hubo, en consecuencia, una considerable expansión de los roles normativos y empresariales del Estado; un gran incremento de su capacidad recaudadora y la toma de decisiones se centralizó cada vez más. Ese rasgo no fue siempre igual y varió con los gobiernos; fue, por ejemplo, más típico del gobierno de Geisel que del de Castelo Branco.

El modelo que se había esbozado en el período Kubitschek ganaba así amplia dimensión. Los empréstitos externos y el estímulo al ingreso del capital extranjero se volvieron elementos esenciales para financiar y promover el desarrollo económico, privilegiando a las grandes empresas, multinacionales o nacionales, públicas o privadas. Estos desarrollos fueron considerados como requerimientos funcionales para la promoción y la gestión de un proyecto de crecimiento económico que apuntaba a la rápida diversificación de la

estructura productiva y a alcanzar altas tasas de crecimiento, teniendo como principal consecuencia social el problema de la exclusión. De ese modo, el régimen militar rompía claramente con la práctica del gobierno de Goulart, que incluía la fracasada tentativa de promover el desarrollo autónomo a partir de la burguesía.

En cuanto al segundo objetivo perseguido –la desarticulación de las organizaciones populares-, el *populismo* dejó de ser utilizado como un recurso de poder. Así, perdieron fuerza los grupos que habían tenido voz en el período anterior: la clase obrera organizada, los estudiantes y los campesinos. Pero a pesar de la represión de muchos de sus dirigentes, los sindicatos no llegaron a ser destituidos. Además, el sector popular brasileño, por diversas razones históricas, estaba débilmente organizado y muy poco activado políticamente. Estos factores fueron cruciales para el alto grado de control que el régimen brasileño pudo ejercer sobre la transición, la cual tomó un tiempo excepcionalmente prolongado.

Con respecto a su coalición dominante, el régimen implantado en 1964 no fue una dictadura personal. Podríamos compararlo a un *consorcio* donde uno de los jefes militares –general de cuatro estrellas-, era escogido para gobernar al país por un plazo limitado. Los militares raramente actuaban en bloque en la arena política, dividiéndose en diversas corrientes que, sin embargo, tenían puntos de contacto: los castelistas, la línea dura, los nacionalistas. El poder de cada uno de esos grupos fue variando, así como también varió la convocatoria a un apoyo más amplio de las Fuerzas Armadas –que abarcaba la oficialidad media- para imponer candidaturas o dar legitimidad a determinadas orientaciones.

Con respecto a las normas y reglas de juego, la sucesión presidencial se resolvía, de hecho, dentro de la corporación militar, con una participación mayor o menor de la tropa –según el caso- y la decisión final correspondía al alto mando de las Fuerzas Armadas. En apariencia, y según la legislación, era el Congreso quien elegía al Presidente de la República propuesto por ARENA, el partido oficialista. Pero exceptuando a los votos de la oposición, el Congreso solamente convalidaba la orden venida «de arriba».

Se abandonó, así, el principio de la legitimación política mediante el voto secreto y directo para la elección del Ejecutivo, lo mismo que la práctica de elegir gobernantes por consenso en el interior de la elite (que en la tradición política brasileña reemplazaba al voto secreto). En lugar de ello se buscó la legitimación a través de las realizaciones económicas y la asignación exclusiva de roles gubernamentales a la elite burocrática o a quienes contaran con su aprobación. Hubo también una sucesión de modificaciones arbitrarias a las reglas del juego electoral y a las que regían la organización de los partidos, para reducir la competencia política, asegurar resultados electorales predecibles y mantener bajo un control estricto la alternancia de los partidos en el gobierno.

Se erigió además un extenso «aparato de inteligencia» para tamizar y controlar las lealtades dentro del gobierno, en un intento de producir una manera de ver normalizada entre los funcionarios superiores y el personal administrativo intermedio. El régimen también abrogó los derechos políticos, cívicos y constitucionales; suprimió o controló los canales para la representación de intereses, y estableció una dictadura virtual del Ejecutivo federal sobre los otros poderes de la República y de la federación. Esto se realizó principalmente a través del Acta Institucional N° 5 (1968) y de la legislación subsiguiente. Los opositores fueron neutralizados mediante sanciones negativas de diversos tipos (despido de empleos públicos, presión económica, suspensión de los derechos políticos, persecución policial e incluso eliminación física). Además, se distribuyeron recompensas económicas considerables (subsidios, exenciones impositivas, etc.) como medio para obtener el apoyo de grupos estratégicos.

Se asistió, entonces, a la creación de una estructura de poder paralela dentro del gobierno y la burocracia militares, la denominada comunidad de inteligencia, constituida por la red de servicios secretos de cada una de las Fuerzas Armadas, por lo general controladas por duros, quienes lograron conservar los amplios poderes que habían adquirido durante la represión de la actividad de la guerrilla en 1969-1973. Se trataba de un aparato creado para realizar el tamizamiento ideológico y controlar lealtades en beneficio de quienes estaban a cargo del gobierno, que fue invirtiendo sus funciones.

Ello contribuyó en gran medida a la impopularidad de los militares y ayudó a transformar a anteriores protagonistas del régimen, como la Iglesia, las asociaciones profesionales, etc., en disidentes pasivos o incluso en opositores activos, en tanto trataban de disociarse de la violencia oficial. Tal era la situación hacia el final del gobierno de Médici (1973), y ella empezó a desequilibrar la economía interna.

Es en este punto donde podemos adentrarnos en nuestros últimos interrogantes acerca de los motivos de la liberalización y las características que adquirió en Brasil el proceso democratizador.

El restablecimiento del orden interno dentro de la organización militar prevaeciente y la restitución a las Fuerzas Armadas de su prestigio como institución se convirtió, a partir de aquí, en una preocupación principal de la facción militar que recuperó el control del gobierno con el General Geisel en 1974.

La oposición había comenzado a dar claras señales de vida independiente, y el enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado también era muy desgastante para el gobierno. El equipo de transición de Geisel trató de establecer lazos con la Iglesia a partir de un punto en común de entendimiento: la lucha contra la tortura.

Pero la oposición y la Iglesia no eran el termómetro más sensible para indicar la necesidad de distensión. Ese termómetro se localizaba en la relación entre las FF.AA. y el poder. El poder había sido tomado por los mencionados órganos de represión, produciendo reflejos negativos en la jerarquía de las FF.AA.. De esta forma, se habían alterado las funciones y los principios básicos de la institución, lo que planteaba riesgos a su integridad. Para restaurar la jerarquía, se hacía necesario neutralizar a la línea dura, ablandar la represión y promover la «vuelta de los militares a los cuarteles» de forma ordenada.

Para realizar esas tareas se necesitaban dos cosas. En primer lugar, era necesario poner freno a las actividades de la comunidad de inteligencia y expulsar la política de los cuarteles –lo que se intentó a través de la desvinculación gradual de los militares respecto de la policía nacional y mediante una fuerte personalización del poder-. En segundo término, fue también necesario reestructurar las bases del prestigio militar y del apoyo al régimen mediante una detente y la restauración de alguna clase de vida política. Estas fueron precisamente las metas prioritarias establecidas por el gobierno del general Geisel.

Además, Geisel inauguraba su gestión en un año en que el desgaste político gubernamental se había manifestado en la victoria electoral del MDB (que había logrado recuperarse como canal de expresión de la oposición), y en que la crisis del petróleo y el aumento de las importaciones provocadas por la expansión industrial desembocaron en un incremento de la inflación. Dicha situación llevó al régimen militar, en primer lugar, a buscar una mayor autonomía a fin de garantizar sus fuentes de abastecimiento y mercados para exportaciones. Así, el agotamiento del modelo de crecimiento con endeudamiento y un contexto internacional de crisis económica, hizo que el gobierno se vea en la necesidad de profundizar la redemocratización del sistema enmarcándola en un proyecto de «*transición moderada*», que aparece en escena como un típico ejemplo «*estrategia adaptativa*».

Por vía de consecuencia, la crisis económica aceleró la erosión del apoyo social del régimen de dos modos diferentes y complementarios. Por una parte, los recortes del gasto público y de los presupuestos de las empresas públicas, y la reducción drástica de los subsidios a las empresas privadas, medidas patrocinadas por el FMI, le arrebataron al régimen uno de sus más eficientes medios para obtener el apoyo de grupos estratégicos. Por otro lado, el desempleo y la contracción de los salarios alcanzaron por primera vez a la clase media, amenazando el ascenso social que había logrado durante los años del «milagro», convirtiéndola, de apoyo activo que era, en disidente pasiva o fuertemente crítica del régimen. En resumen, cuando el «milagro» económico concluyó, sus dividendos políticos se evaporaron.

Aunque la dimensión económica no fue un elemento importante en la decisión de «liberalizar» el régimen, podemos decir que contribuyó más que la oposición políticamente organizada a que se procediera por el camino de apertura. Ello debido a que una crisis económica, o una desaceleración del desarrollo económico, adquieren para el régimen una significación que va mucho más allá de su importancia objetiva para el sistema productivo: una significación política. Ello viene a cuenta de lo que expresamos anteriormente, en el sentido de que el régimen se legitima a sí mismo a través de su desempeño económico.

La liberalización brasileña se desencadenó originalmente a partir de las dificultades del régimen para resolver problemas de su economía interna, y no se origina, entonces, en ningún cambio sustancial en la correlación de fuerzas entre los protagonistas del régimen y sus oponentes –aunque la oposición se benefició en gran medida, ulteriormente, con el espacio político abierto por el proceso de liberalización.

Estos orígenes internos de las dificultades del régimen explican por qué la liberalización siguió una pauta de movimientos contradictorios en frentes simultáneos, y por qué cada concesión del régimen o conquista de la oposición quedaba inmediatamente matizada en su significación política por la imposición de controles autoritarios alternativos. Y así se explican las razones de que el régimen retuviera tanto la iniciativa como el control del proceso de liberalización durante tanto tiempo. La sucesión de modificaciones unilaterales de las reglas del juego político aplicadas desde 1974 en adelante, para contener cualquier avance de la oposición dentro de los límites de liberalización establecidos por el régimen, proporciona una buena indicación de tal patrón contradictorio que signó el proceso político.

El modelo de liberalización adoptado en Brasil bajo la administración Geisel y parte del gobierno de Figueiredo puede resumirse como sigue: 1) la restauración progresiva de los derechos políticos y civiles; 2) el restablecimiento de canales de representación de intereses; 3) la adopción de formas de validación legal para la elección de gobernantes y para los actos de gobierno.

Pero al mismo tiempo se institucionalizaron los canales autoritarios para contener el ejercicio de tales derechos y funciones políticas dentro de los límites impuestos por la autoridad del ejecutivo. Tales límites podían expandirse o estrecharse, de acuerdo con la fase en que se encontrara el proceso político, la mentalidad política del gobernante y la intensidad de las demandas formuladas por grupos estratégicos y por la prensa. También podían convertirse en tema de negociaciones parciales, si ciertos ítems no negociables a su vez eran aceptados como tales por la oposición. Estos ítems no negociables parecen ser los siguientes: 1) los protagonistas del régimen no deben ser llamados a explicar actos arbitrarios realizados en nombre de

la revolución; 2) los sectores opositores que proponen lo que podría percibirse como una organización de la sociedad fundamentalmente distinta no pueden tener representación política; 3) las fuerzas de la oposición no pueden aspirar a gobernar antes de que se haya consolidado «la obra de la revolución de 194». Esta «obra de la revolución» es un concepto amplio y modificable, que fue definido por los propios protagonistas del régimen.

De modo que la liberalización del gobierno autoritario puede definirse como la adopción de instituciones democráticas formales y la simultánea exclusión de los cuatro principios que dan a tales instituciones su verdadero contenido democrático: consenso en torno de las reglas de juego, responsabilidad política por parte de los gobernantes, el derecho a la amplia representación política, y la alternancia en el poder. Todo ello dentro de una lógica de concesiones parciales, crecimiento gradual de los partidos de oposición y diseño político controlado.

Por otra parte, el «partido del régimen» disfrutó durante el período de un apoyo electoral significativo. Solo en 1982, después de que una amplia liberalización estuviera en vigencia varios años, y bajo el efecto de una severa crisis económica y social, las exigencias de democratización se hicieron intensas y se difundieron bastamente.

Esos acontecimientos aflojaron el puño con que el régimen burocrático autoritario había controlado la transición desde 1974, y profundizaron la brecha entre duros y blandos en el régimen y las Fuerzas Armadas. Aunque no faltaron temores a un golpe militar regresivo y episodios espectaculares de violencia instigados por duros recalcitrantes, el último período de este régimen, fue relativamente tranquilo. Sin duda esto estuvo relacionado con el hecho de que las fuerzas Armadas y las clases dominantes se sentían muy poco amenazadas por el principal partido de la oposición y por corrientes partidarias.

Este es el proyecto político que el régimen logró llevar a cabo desde la asunción de Geisel (1974) a través de la mayor parte de la administración Figueiredo (hasta otoño de 1983).

¿Por qué fue tan larga la transición brasileña y cuáles fueron las consecuencias de la forma en que se realizó? La estrategia de transición «lenta, gradual y segura» partió del propio gobierno. Ésta solo podría ser modificada en su ritmo y en su amplitud si la oposición tuviese la fuerza suficiente para ello, o si el desgaste del propio régimen autoritario generase su colapso. Y, como vimos, ninguna de las dos cosas sucedió.

Un factor adicional, fue la emergencia en 1984, el crucial último año de esta transición, de Tancredo Neves, un líder proveniente del ala moderada de una oposición en sí misma moderada, que pudo concertar un pacto político implícito con los blandos del gobierno y las Fuerzas Armadas, y también con algunos líderes del partido del régimen. En este sentido, Neves tuvo algunas de las características de los «notables». El éxito de Neves en el desempeño de esa función de pivote condujo a un desenlace que poco tiempo antes había sido casi inimaginable: un colegio electoral, compuesto por miembros no electos, designados por el régimen, lo hicieron presidente por abrumadora mayoría.

La muerte de Neves antes de que asumiera la presidencia convirtió a su sucesor constitucional, José Sarney, en el primer civil presidente de Brasil desde 1964 y que, hasta principios de 1984, había sido uno de los más importantes líderes del partido del régimen.

Durante la gestión de Sarney se logra cumplir con el compromiso asumido por el gobierno de la Alianza Democrática de culminar la transición entre el régimen militar y un sistema democrático. Ello se produjo con la promulgación de la Constitución de 1988. No puede soslayarse aquí que durante la Constituyente, un eficaz lobby militar logró mantener a las FF.AA. como garantes de los poderes constitucionales y autorizó que por pedido de cualquiera de éstos, las mismas pudieran intervenir para garantizar la ley y el orden. De esta forma, se legitimó la posibilidad de intervención de las FF.AA. en cuestiones de seguridad interior y su rol como actor tutelar de los poderes constitucionales.

Se conformaba así un *nuevo* régimen, con Fuerzas Armadas que mantienen un *viejo* papel. Sin embargo, más allá de las prerrogativas institucionales que mantienen las FF.AA. después de la inauguración del gobierno civil, la Constitución de 1988 puede ser considerada como el marco que puso fin a los últimos vestigios formales del régimen autoritario.

Pero, si bien Brasil ya era una democracia política, estaba faltando un componente crucial: la autoridad del Ejecutivo no había sido establecida por una elección general (ni directa ni indirectamente por medio de un colegio electoral específicamente votado a tal efecto). Esto arrastraba consigo la situación inusual de una transición que para la mayoría de los fines debía considerarse completa, pero que sin embargo se había escabullido ante el problema de la convocatoria a elecciones razonablemente limpias y sin exclusiones para los más altos cargos ejecutivos.

Ello ocurrirá con las elecciones presidenciales de 1989, primeras elecciones directas desde 1960. Sus principales protagonistas serían aquellos candidatos presidenciales, percibidos en mayor o menor medida como líderes ajenos a la clase política tradicional: por un lado, Luiz Inácio «Lula» Da Silva, por el Partido de los Trabajadores y, por otro, Fernando Collor de Mello, al frente del Partido por la Reconstrucción Nacional

(PRN).

Vimos cómo éste último se convirtió en triunfador en una segunda vuelta electoral dando inicio al surgimiento de lo que se conoce como democracias híbridas en contexto de crisis económica. Así, simultáneamente con la vigencia de los procedimientos electorales característicos de los regímenes democráticos, se desarrolló un estilo de decisión política altamente excluyente y elitista. Collor intentó entonces construir la gobernabilidad democrática a partir de la exclusión de los principales actores institucionales y procurando saltar las distorsiones institucionales propias del sistema político.

Lo interesante es que, como freno de la izquierda y con una legitimidad y poder político que *ya no* dependían del apoyo de las FF.AA., Collor mostró mayores márgenes de acción con respecto al poder militar. Si bien no modificó las bases político institucionales que definen el papel tutelar de aquellas, reformó algunos de los mecanismos que los militares consideraban importantes para sus estrategias. Sin embargo, aún cuando tienen una menor autonomía institucional para su gestión económica, sus recursos y posibilidades no han sido tan afectados. Así, la institución castrense ha logrado mantener tanto importantes prerrogativas con respecto a su papel tutelar sobre la política interna.

Como sosteníamos en su oportunidad, el escaso éxito de las medidas de estabilización tendría como consecuencia la erosión del apoyo político del presidente. Ello y la incapacidad para la construcción de mayorías estables que permitieran garantizar la gobernabilidad democrática, producto de un estilo excluyente de decisión política, y los escasos resultados que acompañaron a su gestión, tuvieron también repercusión en la evolución de su imagen ante la opinión pública. Fue en estas condiciones, que se desarrolló el proceso político que llevó a la suspensión de Fernando Collor de Mello en el mes de Septiembre, y finalmente a su destitución en el mes de Diciembre de 1992.

Esta crisis pondría a prueba, y de manera exitosa dentro del marco institucional vigente, las capacidades y recursos institucionales existentes, las actitudes y comportamientos de los actores decisivos, y más ampliamente, la cultura y las prácticas democráticas, en términos de aprendizaje colectivo. A ello debemos sumar que, no obstante la centralidad que adquirieron los mecanismos procedimentales de la democracia para poder llevar a cabo el «salvataje democrático», el éxito de la solución dada a la crisis evidenció otro aspecto que, a nuestros fines, no podemos soslayar: *el rol pasivo de las Fuerzas Armadas*.

En este sentido, la crisis política que resultó del *impeachment* y renuncia del presidente Collor, demostró que aún cuando la *tutela militar* continúa siendo una amenaza constitucionalmente legitimada, la posibilidad de que las FF.AA. puedan ejercerla ha quedado relativamente acotada. En la actualidad, y dado el desarrollo que ha tenido el proceso de transición democrática, las FF.AA. apoyan la estabilidad del régimen democrático. La posibilidad de crisis socio económicas que resulten en convulsiones sociales no les hace contemplar la factibilidad de una nueva intervención golpista. Brasil se acerca así a una situación de «control civil puro» y podemos hablar entonces de *consolidación* democrática.

Apéndice. Cronología histórica de Brasil 1960-1990

1960

21 de Abril. Kubitschek inaugura Brasilia como nueva capital de Brasil.

Agosto. V Congreso del PCB. Se agudizan las contradicciones internas.

3 de Octubre. Elecciones presidenciales. Triunfa el dúo Jânio Quadros (presidente) y João Goulart (vicepresidente).

1961

(1961) Gobierno de Jânio Quadros

31 de Enero. Jânio Quadros asume la presidencia. Forma su gabinete con figuras de varios partidos y anuncia medidas que asustan a la población.

20 de Mayo. La UNE organiza en Salvador el I Seminario Nacional de Reforma Universitaria.

Se producen huelgas en Pernambuco, Minas, Bahia, Paraíba y otros estados.

11 de Agosto. El PCB buscando la legalización cambia su nombre por el de Partido Comunista Brasileiro y modifica sus estatutos para adecuarlos al código electoral.

19 de Agosto. Jânio condecora a Ernesto Che Guevara.

25 de Agosto. Jânio renuncia en una maniobra para presionar al Congreso. El vicepresidente está en China.

27 de Agosto. Militares tratan de oponerse a la toma de posesión del vicepresidente Joao Goulart, quien regresa y se entera del veto.

S/f. Surge la Política Obrera.

(1961-1964) Gobierno de João Goulart.

7 de Septiembre. Goulart asume la presidencia, pero antes se aprueba una enmienda constitucional que reduce sus poderes. Se aprueba así el régimen parlamentario. Tancredo Neves, es designado primer ministro.

15 de Septiembre. Francisco Julião, diputado socialista pernambucano, publica el documento Diez Mandamientos de las Ligas Campesinas para Liberar a los Campesinos de la Opresión del Latifundio.

Octubre. Huelga general de los bancarios en todo el país.

15 de Noviembre. I Congreso Nacional de los Campesinos Brasileños en Belo Horizonte. Reúne delegados de todas las tendencias y organizaciones. Aprueba la declaración sobre la Reforma Agraria.

Noviembre. El Brasil reanuda relaciones con la Unión Soviética.

1962

Febrero. Se desgaja el PCB y se funda el PCdoB.

26 de junio. Fin del gabinete presidido por Tancredo Neves. El Congreso no aprueba que el sucesor sea San Tiago Dantas. Acepta Auro de Moura Andrade, el cual no logra formar gabinete.

Junio. Huelga general para impedir que se imponga a Auro de Moura Andrade como primer ministro.

5 de Julio. Huelga nacional convocada por la CNTI para presionar al Congreso en la formación de un gobierno nacionalista y democrático.

10 de julio. Gabinete encabezado por Brochado de Rocha.

Agosto. Se crea el Comando General de los Trabajadores. Agrupó 586 sindicatos.

1 de Septiembre. Sede de la UNE, en Rio de Janeiro, es ametrallada por un grupo fascista.

3 de Septiembre. Congreso Nacional aprueba Ley 4131 sobre remesas de lucros del capital extranjero.

Septiembre. Huelga de estudiantes y las Ligas Campesinas, para forzar la anticipación del plebiscito que pondría fin al parlamentarismo.

14 de Septiembre. Segunda huelga nacional por el plebiscito.

15 de Septiembre. Cae el gabinete.

19 de Septiembre. Nuevo gabinete. Lo preside Hermes Lima.

Diciembre. IV Conferencia Nacional del PCB.

1963

Enero. Se publica el Plan Trienal, elaborado por Celso Furtado.

6 de Enero. Se celebra el plebiscito: los electores se manifiestan por abrumadora mayoría a favor del régimen presidencialista. Goulart recupera los plenos poderes presidenciales.

12 de Septiembre. Rebelión de los sargentos de la Marina y de Aeronáutica.

29 de Octubre. Huelga general en San Pablo. Participan alrededor de 700 mil trabajadores. Obtienen importantes reivindicaciones.

19 de Noviembre. Huelga de 200 mil cortadores de caña en Pernambuco y parte de Paraíba. Dura tres días y resulta victoriosa.

20 de Diciembre. Fundación de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura.

Diciembre. Decreto Ley establece el monopolio estatal sobre la importación de petróleo y sus derivados.

S/f. Reforma Agraria impulsada por Goulart le granjea hostilidad de la oligarquía y reanima la oposición de los militares. Leonel Brizola y Miguel Arraes reclaman un gobierno popular.

1964

S/f. El presidente formula planes de gobierno, como el Trienal, elaborado por Celso Furtado. Crisis políticas sucesivas.

17 de enero. Goulart firma decreto de reglamentación de la ley de remesas de lucros del capital extranjero.

13 de Marzo. El gobierno emite decretos nacionalizando las refinerías y expropiando latifundios con más de cien hectáreas ubicadas a diez kilómetros de las carreteras y vías férreas federales.

19 de Marzo. Marcha de la Familia con Dios por la Libertad, en San Pablo y en Río de Janeiro. En Río reunió cerca de medio millón de personas protestando contra el gobierno de Goulart.

25 de Marzo. Marineros y fusileros navales realizan reunión en el sindicato de los metalúrgicos con la CGT pese a la prohibición del ministro de la Marina. Son detenidos e inmediatamente puestos en libertad. Salen en manifestación.

28 de Marzo. Enfrentamiento de estudiantes con la Policía Militar de Río de Janeiro.

S/f. Surgen los sindicatos de trabajadores rurales.

S/f. Surgen organizaciones reaccionarias como la Sociedad Brasileira para la Defensa de la Tradición, la Familia y la Propiedad.

31 de Marzo. Golpe militar contra João Goulart. Se inicia el régimen autoritario.

2 de Abril. El Congreso Nacional declara vacante la presidencia de la República. Ranieri Mazzelli asume el gobierno y convoca elecciones indirectas para 11 de abril. A partir de ese momento los presidentes pasan a ser electos por el Congreso.

4 de Abril. Goulart pide asilo político en Uruguay.

9 de Abril. Invasión a la Universidad de Brasilia por la policía militar.

11 de Abril. El Congreso Nacional elige presidente de la República al mariscal Humberto de Alencar Castelo Branco, jefe del Estado Mayor del Ejército y coordinador de la conspiración contra Goulart. Vicepresidente: José María de Alkmin.

(1964-1966) Gobierno de Castelo Branco.

29 de Mayo. Conferencia Nacional de Obispos de Brasil emite documento de total apoyo al golpe.

Asume la presidencia Castelo Branco. Persecución a los políticos del régimen anterior. Inicio de una política de austeridad económica y estímulo a las inversiones extranjeras.

1 de Junio. Es promulgada la ley que decretaba la ilegalidad de casi todas las huelgas, conocida por los obreros como Ley Antihuelga.

13 de Junio. Se crea el Servicio Nacional de Información (SIN).

S/f. Levantamiento estadístico demuestra que en 1963 la inflación alcanzó un nivel récord de 84%.

S/f. Se crea la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura.

S/f. El edificio de la UNE es incendiado.

1965

13 de Enero. El FMI ofrece créditos a Brasil por un valor de 125 millones de dólares.

22 de Abril. Atentado con bomba al periódico O Estado de San Pablo.

1 de Junio. Soldados brasileños son enviados a apoyar la invasión a la República Dominicana.

Julio. Se anuncia en Río Grande do Sul la formación de las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional, grupo guerrillero que será aniquilado antes del final de año.

18 de Octubre. Es clausurada la Universidad de Brasilia. Quince profesores son detenidos y 210 renuncian en solidaridad.

Octubre. Candidatos de la oposición triunfan espectacularmente en las elecciones para la gobernación de algunos estados.

27 de Octubre. Acto Institucional N° 2. Se disuelven los partidos políticos y se impone el bipartidismo. Sólo se autoriza a ARENA y el MDB.

1966

5 de Febrero. Acto Institucional N° 3: determina las elecciones indirectas para gobernadores de estado.

25 de Junio. Una bomba explota en el aeropuerto de Recife, donde desembarcaría el general Costa e Silva, candidato a la sucesión de Castelo Branco. Atentado de militantes de AP. Este acontecimiento marcó el inicio de una serie de acciones violentas contra la dictadura.

Junio. La UNE es decretada ilegal.

23 de Septiembre. Represión a los estudiantes universitarios conocida como Masacre de Praia Vermelha.

4 de Octubre. Ministro de Guerra, Mariscal Costa e Silva, electo presidente por Arena. MDB se abstiene de votar.

1967

(1967—1969) Gobierno de Costa e Silva.

10 de Marzo. General Artur da Costa e Silva, segundo presidente militar. Vicepresidente: Pedro **Aleixo**.

15 de Marzo. El congreso aprueba que se sustituya la constitución de 1946 (continuamente violada).

1968

Febrero. Agrupamiento Comunista se pronuncia por la lucha armada.

1 de Abril. Los estudiantes Jorge Aprígio de Paula (Río de Janeiro) e Ivo Vieira (Goiânia) son asesinados durante la represión a manifestaciones estudiantiles en varias ciudades.

Abril. Huelga de los metalúrgicos de Contagem, Minas Gerais y Osasco, San Pablo.

Abril. Se funda el PCBR.

Abril. Surge el Partido Obrero Comunista por la fusión de la POLOP con la Disidencia Leninista de Río Grande do Sul (disidentes del PCB con influencia en el movimiento estudiantil).

20 de Abril. Estalla bomba en edificio de O Estado de San Pablo. Atentado realizado por Estado Mayor de II Ejército. Actos terroristas derechistas, con autoría oculta, llegan a tener su mayor desarrollo a fines del 68.

Junio. Paralizaciones espontáneas y breves en las grandes fábricas automovilísticas de San Bernardo.

22 de Junio. Comando de la Organización invade el cuerpo de guardia del Hospital Militar en Cambuci.

26 de Junio. Un comando de la O pone en movimiento automóvil cargado con 50 kg de dinamita dirigido al edificio de alojamiento de oficiales en el Cuartel General del II Ejército.

26 de Junio. Se realiza en Río de Janeiro la Caminata de los cien mil, manifestación en protesta por el asesinato del estudiante Edson Luís por la policía. En las principales ciudades hay manifestaciones estudiantiles.

18 de Julio. El Comando de Caza a los Comunistas, organización terrorista de extrema derecha, invade y destruye el teatro donde se presentaba la obra «Roda Viva», de Chico Buarque de Holanda.

22 de Julio. Atentado con bomba contra la sede de la Asociación Brasileira de la Prensa.

12 de Octubre. Comando de la O ajusticia al capitán norteamericano Rodney Chandler, sospechoso de ser agente de la CIA.

12 de Octubre. Detenidos mil delegados de la UNE que trataban de realizar el XXX Congreso de la organización en Ibiúna, San Pablo. El directorio clandestino de la UNE, convoca a huelga nacional.

13 de Diciembre. Acto Institucional N° 5. Se refuerza la mano dura: desaparece el mínimo de libertad aún existente. Se disuelve el Congreso, el presidente asume plenos poderes. Total censura de prensa.

Diciembre. Cerrados los espacios institucionales, se intensifican las acciones armadas en protesta contra la dictadura.

Diciembre. La O toma el nombre de Vanguardia Popular Revolucionaria.

S/f. Surge el grupo comunista Primero de Mayo por ruptura con el POR.

S/f. Desprendimiento del PCB, dirigido por Marighella toma el nombre de Acción de Liberación Nacional.

1969

Febrero. Acto Institucional N° 6: se suspenden las elecciones parciales que se realizarían en ese año.

Marzo. Dimite ministro del Interior como reflejo de las crecientes tensiones dentro del ejército por entrega de áreas de Matogrosso y Amazonia

31 de Agosto. Víctima de trombosis, Costa e Silva abandona el gobierno. Una junta integrada por los jefes de las tres ramas de las FF.AA. asume la presidencia interinamente, impidiendo la toma de posesión al vicepresidente, el civil Pedro Aléixo.

4 de Septiembre. Secuestro del embajador norteamericano Burke Elbrick. Los secuestradores exigen la liberación de 15 presos políticos y la publicación en la prensa de un comunicado contra la dictadura militar.

9 de Septiembre. Acto Institucional N° 14 pone en vigor la pena de muerte para crímenes sindicados como subversivos o de guerra revolucionaria.

18 de Septiembre. La Junta Militar firma la nueva LSN, inspirada en la doctrina de Seguridad Nacional

norteamericana.

17 de Octubre. Enmienda Constitucional N° 1, que implícitamente revoca la Constitución del 1967. Ésta es reforma tan radicalmente que en realidad puede hablarse así de una nueva Constitución, la de 1969.

Octubre. Elección del general Médici. Es convocado el legislativo para refrendar la elección del general Médici a la presidencia.

(1969-1974) Gobierno de Emílio Garrastazú Médici

30 de Octubre. Asume la presidencia el general Emilio Garrastazú Médici, comandante del III Ejército y ex jefe del Servicio Nacional de Información. Vicepresidente: Augusto Rademaker Grunewald.

29 de Noviembre. Un avión de VARIG es secuestrado y llevado a Cuba.

S/f. Guerrillas urbanas aparecen en algunos estados.

S/f. Surge el Partido Revolucionario de los Trabajadores.

S/f. Surge la Fracción Bolchevique Trotskista.

S/f. Comando derechista asesina a sacerdote colaborador de Helder Cámara.

1970

1 de Enero. Otro avión es desviado a Cuba.

12 de Enero. Golpe al PCBR. Muere a causa de la tortura el secretario general Mário Alves. Son detenidos Apolônio de Carvalho y Jacob Gorender.

11 de Marzo. Secuestro del Cónsul de Japón en San Pablo, Nobuo Okushi, a cambio de cinco presos políticos, que son enviados a México.

Abril. Se plantea el aumento del potencial bélico del país.

Mayo. La OBAN pasa a denominarse Departamento de Operaciones e Informaciones - Centro de Operación y Defensa Interna (DOI-CODI).

21 de Mayo. En el presidio Tiradentes: un grupo de presos se declara decepcionado con la militancia revolucionaria y proclama su apoyo al gobierno Médici. Inaugura la promoción de la dictadura militar a los terroristas arrepentidos.

11 de Junio. Secuestro del embajador de Alemania Occidental Ehrefried von Holleben.

15 de Noviembre. Elecciones de diputados, mayoría de ARENA. Votos nulos y blancos (31%), MDB (21%), lo que provoca una crisis en este partido.

7 de Diciembre. Giovanni Enrico Bucher, embajador de Suiza en Brasil, es secuestrado en Río de Janeiro.

1971

14 de Enero. 70 presos políticos son canjeados por el embajador Bucher. Ellos son proscritos del territorio brasilero y deportados a Chile.

Enero. Exilio de Prestes.

Mayo. El PRT desaparece como organización, con la captura del último dirigente importante: Altino Dantas Junior.

17 de Septiembre. Carlos Lamarca es asesinado en Bahía.

17 de Noviembre. Decreto-ley autoriza al presidente de la República a promulgar decretos secretos. Médici dicta el primero.

S/f. Se crea el Movimiento de Emancipación del Proletariado.

S/f. PCdoB prepara guerrilla en la región de Araguaia.

1972

12 de Abril. Primera campaña del ejército contra la guerrilla de Araguaia (entre los estados de Pará, Maranhão y Goiás).

14 de Junio. Agentes del DOI-CODI cercan a cuatro dirigentes de la ALN y los asesinan.

Julio. El ejército se retira de Araguaia, desmoralizado, con bajas y sin haber derrotado a la guerrilla.

Septiembre. El ejército reinicia las acciones en Araguaia. Tratan de ganarse a la población. No consiguen derrotar a la guerrilla.

S/f. Es desmantelada la Comisión de Intendencia y Logística de la guerrilla de Araguaia, pero continúan la lucha en la región.

S/f. MDB obtiene mayoría de votos en 31 de los 100 mayores centros urbanos del país en las elecciones para alcaldes y concejales.

S/f. Luiz Inácio da Silva, Lula, asume el cargo de Director del Departamento de Previsión Social del Sindicato de los Metalúrgicos de San Bernardo y Diadema.

S/f. El PCB sufre serios golpes en su Comité Central y Comité Regional de San Pablo.

1973

18 de Junio. Garrastazú presenta a Geisel como candidato de Arena.

4 de Septiembre. Ulysses Guimarães (presidente) y Alexandre Barbosa Lima Sobrinho (vicepresidente) son lanzados por el MDB como candidatos en oposición a la presidencia de la República.

Octubre. Tercera campaña contra la guerrilla de Araguaia. Es destruida la comisión militar, la guerrilla pierde el apoyo de los campesinos y uno a uno los guerrilleros son asesinados. Muere en combate el comandante Maurício Grabois.

S/f. Ministro de Justicia, Alfredo Buzaid, reorganiza Colegio Electoral.

1974

15 de Enero. El Colegio Electoral nombra presidente al general Ernesto Geisel. Vicepresidente: general Adalberto Pereira dos Santos.

(1974-1979) Gobierno de Ernesto Geisel

15 de Marzo. Asume la presidencia el general Geisel. Se anuncia una distensión lenta, gradual y segura hacia la democracia. El gobierno Geisel liberaliza las reglas electorales.

Abril. Termina la guerrilla de Araguaia con la muerte de uno de los miembros del comando, Orlando Costa.

Agosto. V Conferencia Nacional de la Orden de los Abogados de Brasil aprueba una moción por la amnistía de los presos políticos.

15 de Noviembre. Elecciones parlamentarias. El MDB alcanza mayoría en el Senado y conquista casi la mitad de los escaños en la Cámara Federal, 160 diputados federales.

S/f. Agudización del proceso de contradicciones entre el sector burgués estatal y el privado.

S/f. PCB sufre más de una escalada represiva. El CC decide abandonar el país. Los comunistas paulistas crean la Comisión Estatal de Reorganización, que luego sería reconocida como máximo órgano dirigente del partido en el estado.

1975

Octubre. Muere víctima de las torturas en el DOI-CODI el periodista Vladimir Herzog.

S/f. Luiz Inácio Lula da Silva es electo en presidente del sindicato de metalúrgicos de San Bernardo.

S/f. Auge del movimiento estudiantil.

S/f. Se forma Movimiento de Mujeres por la Amnistía, organizado por la abogada Terezinha Zerbini.

1976

17 de Enero. Manuel Fiel Filho, joven obrero, muere en las dependencias del DOI-CODI. Geisel obliga a dimitir al general Ednardo D'Ávila Mello, comandante del II Ejército.

24 de Junio. Se aprueba la Ley Falção, que impone restricciones a la campaña electoral por radio y por la TV.

4 de Septiembre. Una bomba explota en el Centro Brasileiro de Análisis y Planeamiento.

22 de Septiembre. Grupo paramilitar secuestra, golpea y amenaza de muerte al obispo de Nova Iguaçu, Adriano Hipólito. En el mismo día, explota una bomba en la residencia del empresario y periodista Roberto Marinho, dueño de la TV Globo.

16 de Diciembre. Agentes del II Ejército asesinan a tres dirigentes del PCdoB en el barrio de Lapa, en San Pablo.

S/f. Se crea de la Organización Socialista Internacionalista.

S/f. Congreso Nacional de estudiantes decide no reactivar la UNE a causa de la represión.

S/f. Muere, en Uruguay, el ex presidente João Goulart.

1977

1 de Abril. El presidente Geisel decreta el receso del Congreso, que rechazaba su propuesta de reforma judicial y elecciones indirectas para gobernadores de estados.

13 de Abril. El gobierno emite una serie de decretos conocida con el nombre de Paquete de Abril. El Congreso es reabierto.

29 de Septiembre. La policía impide la realización del III Encuentro Nacional de Estudiantes en el campus de la USP.

Octubre. Se inicia el Movimiento por la Reposición Salarial encabezado por Lula, que lo lanzó a la escena política nacional.

Octubre. Estudiantes efectúan caminata de 10 mil personas en centro de San Pablo. Leen el manifiesto: Hoy quien calla otorga.

11 de Noviembre. El Supremo Tribunal Militar pide la celeridad de las denuncias de torturas presentadas

por 8 reos de la Justicia Militar.

31 de Diciembre. El general Geisel designa al general João Batista de Oliveira Figueiredo como su sucesor.

S/f. Primera manifestación pública por la Amnistía en Porto Alegre.

1978

Enero. Se agrega a la legislación laboral un artículo específico determinando la prohibición de centrales sindicales.

Febrero. Lula es reelecto como Presidente del Sindicato de los Metalúrgicos de San Bernardo y Diadema.

Febrero. Creación del Comité Brasileño por la Amnistía.

12 de Mayo. Los metalúrgicos de Scania, en San Bernardo, paralizan sus actividades. Las huelgas se extienden a todo el Estado de San Pablo.

Julio. IV Congreso de la Confederación de Trabajadores de la Industria.

10 de Octubre. Es revocado el AI-5 y los demás actos institucionales aprobados anteriormente.

15 de Octubre. Es electo general Joao Batista Figueiredo por un colegio electoral manipulado. Promueve la amnistía.

27 de Octubre. La Justicia declaró responsable al gobierno federal por la prisión, tortura y muerte de Vladimir Herzog.

15 de Noviembre. ARENA obtiene 15 millones de votos para la Cámara y el MDB, 14,8 millones. AP elige diputados por Río de Janeiro y San Pablo bajo las siglas del MDB.

27 de Noviembre. Aprobada la nueva Ley de Seguridad Nacional.

7 de Diciembre. Fin de la censura previa a comerciales de radio y TV.

11 de Diciembre. Lula propone a un grupo de sindicalistas la creación de un Partido de los Trabajadores.

29 de Diciembre. El presidente Geisel revoca la proscripción de presos políticos canjeados por embajadores secuestrados.

S/f. Se forma en San Pablo, por primera vez en diez años, la primera Unión Estadual de Estudiantes.

S/f. I Congreso por la Amnistía. Se aprueba una Carta de Principios.

S/f. Son liberados de la censura de prensa el diario Tribuna da Imprensa (Rio de Janeiro) y los semanarios Movimento y O São Paulo (de la Arquidiócesis de San Pablo).

S/f. Ley prohíbe huelgas en bancos, transportes, comunicaciones, energía eléctrica, petróleo, gas y demás combustibles, agua y desagüe, carga y descarga, hospitales, ambulatorios, maternidades, farmacias y droguerías.

S/f. Wagner Benevides, toma posesión como presidente del Sindicato de los Petroleros de Minas Gerais, llama a formar el PT.

1979

Enero. En Lins se realiza el IX Congreso de Metalúrgicos de San Pablo. Aprueba tesis que propone la formación de un partido de trabajadores.

Febrero. Primera reunión conspirativa pro PT. Se acuerda elaborar una Carta de Principios.

14 de Marzo. 80 mil metalúrgicos van a la huelga.

(1979-1985) Gobierno de Joao Batista Figueiredo

15 de Marzo. El general Figueiredo toma posesión como Presidente de la República. Vicepresidente: Aureliano Chaves.

22 de Marzo. Huelguistas rechazan propuestas de empresarios y continúan la huelga.

23 de Marzo. El gobierno interviene los sindicatos.

27 de Marzo. Lula acepta tregua de 45 días. Los metalúrgicos vuelven al trabajo.

Abril. Se desarrolla por todo el país la discusión sobre la Carta de Principios.

1 de Mayo. Se lanza Carta de Principios del PT.

Mayo. Las huelgas se extienden a la región de San Pablo.

15 de Mayo. Intervención de los sindicatos.

27 de Mayo. Grupo de líderes sindicales organiza comisión pro PT en Porto Alegre.

29 de Mayo. La UNE realiza su XXXI Congreso.

Junio. Las huelgas se extienden al resto del país: 65 mil funcionarios públicos en San Pablo; se suman 250 mil funcionarios del estado. Lo mismo ocurre en Porto Alegre. En Río de Janeiro, 65 mil profesores entraron en huelga. En Belo Horizonte se produce importante huelga de los trabajadores de la construcción civil.

28 de Agosto. Figueiredo sanciona la Ley de Amnistía.

30 de Septiembre. Serie de debates da inicio al lanzamiento del PT en Río de Janeiro.

Octubre. El movimiento huelguístico retoma impulso en los centros de vanguardia de los metalúrgicos de

San Pablo, Guarulhos y Osasco.

13 de Octubre. Primera reunión orgánica del PT en restaurante San Judas Tadeo. Elaboración de la Declaración Política.

Octubre. Existen organizaciones pro PT en catorce estados.

20 de Diciembre. Se promulga Ley Orgánica de Partidos Políticos que termina con el sistema bipartidario. ARENA y el MDB son disueltos. Se crean seis nuevos partidos, de los cuales cinco sobrevivieron: el Partido Democrático Social, sucesor de ARENA; el Partido Movimiento Democrático Brasileiro; el Partido Democrático Laborista; el PT y el Partido Laborista Brasileño.

Diciembre. Congreso de fundación de la Democracia Socialista.

S/f. La Comisión Mixta sobre Amnistía elabora informe.

1980

10 de Febrero. Fundación Legal del PT.

Abril. Nuevos movimientos huelguísticos en el ABC.

1 de Abril. Prestes publica su Carta a los Comunistas haciendo públicas sus divergencias con el partido.

17 de Abril. El Ministro del Trabajo decreta la intervención del sindicato de metalúrgicos de San Bernardo.

19 de Abril. Son detenidos Lula y la dirección del sindicato.

1 de Mayo. San Bernardo: manifestación de 100 mil personas, con la ciudad ocupada por la Policía Militar y tropas del Ejército.

19 de Mayo. Prestes es sustituido de su cargo como secretario general sin ser excluido del Comité Central.

Mayo. Encuentro Nacional de los Trabajadores en Oposición a la Estructura Sindical. En su organización participan: la Oposición Sindical Metalúrgica de San Pablo, el Sindicato de Bancarios y de Cueros de San Pablo, los Metalúrgicos de San Bernardo do Campo, etc.

1 de Junio. Reunión en el Instituto Sedes Sapiente. Se aprueban Programa y Estatutos del PT.

27 de Agosto. Dos bombas enviadas a la sede de OAB y al gabinete do concejal Antônio Carlos (PMDB) mata a funcionaria Lyda Monteiro Da Silva, de la OAB, e hiere a seis personas en Río de Janeiro.

4 de Septiembre. Son postergadas para 1982 las elecciones de noviembre de 1980.

13 de Octubre. La UNE realiza, en Piracicaba, su XXXII Congreso.

13 de Noviembre. Enmienda restablece elecciones directas para gobernadores y termina con los senadores biónicos.

18 de Noviembre. I Congreso Nacional del PDS. El senador José Sarney es confirmado en la presidencia del partido.

1 de Diciembre. Se cumple la primera etapa del proceso de legalización del PT.

S/f. Huelga general de trabajadores de la caña (250.000) en la zona de la Mata, en Pernambuco.

S/f. Huelga de empleados de la FIAT duramente reprimida.

S/f. El endurecimiento del gobierno, conjuntamente a la recesión económica de inicios de los años 80, hizo que el movimiento sindical prácticamente abandonase las huelgas en gran escala.

1981

Enero. I Congreso del Ala Roja. Su dirección define como línea política la aproximación con otras organizaciones comunistas.

Enero. Lula visita varios países de Europa y los EE.UU.

25 de Febrero. Lula y los demás sindicalistas de la huelga del ABC de 1980 son juzgados y condenados por la Justicia Militar.

19 de Abril. El PTB realiza su I Congreso Nacional. Ivete Vargas es electa presidenta del partido.

1 de Mayo. Dos bombas explotan durante los festejos del 1º de Mayo en el Centro de Convenciones Riocentro, en Río de Janeiro, este atentado es preparado por DOI-CODI. Se inicia una escalada terrorista de extrema derecha.

7 de Junio. El Partido Popular realiza su I Congreso Nacional. Tancredo Neves es electo su presidente.

Junio. El PT declara contar con cerca de doscientos mil afiliados y puede realizar encuentros municipales en dieciocho estados, consiguiendo cumplir los requisitos legales en diez de ellos.

12 de Julio. El PDT realiza su Convención Nacional y elige a Leonel Brizola presidente del partido.

8 de Agosto. I Encuentro Nacional del PT donde se elige la 1ª Dirección Nacional. Opta por llevar candidatos propios a las elecciones de 1982.

12 de Agosto. El General Golbery do Couto e Silva sale del gabinete.

2 de Septiembre. El Tribunal Supremo Militar anula la sentencia contra Lula y los demás sindicalistas del ABC y pide nuevo juicio.

27 de Septiembre. El PT celebra la primera convención oficial en Brasilia.

19 de Octubre. La Justicia responsabiliza a la Unión por la muerte de Mário Alves.

12 de Noviembre. XXXIII Congreso de UNE, en Cabo Frío.

20 de Diciembre. El PP es incorporado al PMDB.

S/f. Cerca de 400 mil estudiantes participan en una huelga nacional.

1982

11 de enero. Ley crea el voto vinculado y prohíbe las coaliciones partidarias.

11 de Febrero. El PT tiene su registro provisional oficialmente concedido.

27 de Marzo. II Encuentro Nacional del PT. El PT lanzó conjuntamente a la campaña electoral, su primer periódico nacional Jornal dos Trabalhadores, cuyo último número salió en noviembre de 1982.

16 de Abril. El Tribunal Supremo Militar se declara incompetente para juzgar a Lula y a otros 10 sindicalistas enjuiciados por la LSN. Los procesos son prescritos el día 11 de mayo.

Agosto. El Comité Electoral Nacional del PT lanzó las líneas generales de orientación de su campaña.

15 de Noviembre. Elecciones directas para gobernadores, alcaldes, concejales, diputados estatales, federales y senadores. El PT obtiene sus primeros cargos representativos. Alcanzó el 3,1% de los votos. Eligió 8 diputados federales, 2 estatales, más de 100 concejales y 2 Alcaldías: Diadema y Quitéria.

S/f. IV Congreso del PCdoB.

1983

4 de Abril. Comienza una ola de saqueos en Santo Amaro, San Pablo y se extiende a otras ciudades del país, principalmente Río de Janeiro.

17 de Mayo. Inicio de huelgas de funcionarios públicos federales de San Pablo que duró 40 días y se expandió por otras regiones del país.

21 de Junio. Encuentro Nacional de los Sindicalistas del PT.

21 de Julio. El movimiento sindical combativo hace su primera experiencia de paro nacional. Más de 2,5 millones de trabajadores fueron a la huelga general.

26 de Agosto. Se crea la Central Única de los Trabajadores (CUT).

El PT adopta idea de desarrollar una campaña popular por las elecciones directas a presidente, más conocida como Directas Ya!. Es la primera vez que el PT adopta una política de frente único con otros partidos y movimientos.

21 de Septiembre. El Congreso Nacional rechaza, por primera vez desde 1968, un decreto ley del Ejecutivo que modificaba la legislación salarial y anulaba algunas conquistas de los trabajadores.

27 de Noviembre. Primera manifestación pública del PT por las Directas Ya!. Reúnen 10 mil personas.

30 de Noviembre. Acuerdo PDS-PTB devuelve la mayoría al gobierno en la Cámara y el Senado.

12 de Diciembre. Aprobada nueva Ley de Seguridad Nacional.

1984

21 de Enero. I Congreso (fundacional) del Partido Revolucionario Comunista (disidentes del PCdoB).

25 de Enero. Se inicia Campaña por las Directas, propuesta por el PT, que desencadena movilizaciones en todo el país.

S/f. Más de un millón de brasileños piden el fin de la dictadura y elecciones directas para presidente.

Enero. Fundación del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra.

Marzo. La justicia militar de Manaus juzgó a un grupo de sindicalistas rurales y urbanos, apoyándose en la Ley de Seguridad Nacional, por haber incitado a una supuesta revuelta en julio de 1980; fueron absueltos.

6 de Abril. III Encuentro Nacional del PT aprueba boicot al Colegio Electoral en caso de que fracase lucha por las Directas.

18 de Abril. Brasilia y ciudades vecinas son puestas en estado de alerta por 60 días.

25 de Abril. Se vota en el Congreso Nacional la enmienda de Dante Oliveira que restablecería las elecciones directas para presidente. Es derrotada. El PMDB abandona la lucha de calles. El PT queda solo.

S/f. El PT intenta continuar sólo la campaña, pero el ímpetu inicial va decayendo. Asume la posición de no ir al Colegio Electoral. Esto provoca crisis entre diputados del PT. Airton Soares, Bete Mendes y José Eudes se oponen y salen del PT.

11 de Junio. El senador José Sarney renuncia a la presidencia del PDS.

12 de Julio. Huelga general convocada por la CUT, adquiere connotación nacional.

23 de Julio. El PMDB y el Frente Liberal se unen en la Alianza Democrática para lanzar a Tancredo Neves como candidato a la presidencia de la República. La energía despertada por la campaña en las calles se va transfiriendo a este candidato en su lucha contra Maluf (político a favor de la situación vigente). Las bases del PT participan en masa en los comicios de Tancredo.

24 de Agosto. I Congreso Nacional de la CUT.

1985

15 de Enero. El Colegio Electoral elige a Tancredo Neves como presidente de la República con 480 votos contra los 180 de Maluf.

Enero. I Congreso Nacional de los Trabajadores Rurales Sin Tierra.

15 de Marzo. Tancredo Neves debía tomar posesión, pero cae gravemente enfermo el día anterior.

21 de Abril. Muere Tancredo Neves. El vicepresidente José Sarney asume la presidencia.

(1985-1990) Gobierno de José Sarney

17 de Mayo. I Encuentro Nacional Sindical del PT.

Mayo. Se funda la Unión Democrática Rural -organización de terratenientes que se oponen a la reforma agraria.

28 de Junio. Sarney convoca a una Asamblea Nacional Constituyente.

Octubre. II Congreso del PRC. Decide integrarse al PT.

15 de Noviembre. Elecciones para alcaldes y concejales de las capitales, municipios de seguridad nacional y zonas hidrominerales. El PT obtiene casi 1,5 millones de votos y gana la alcaldía de Fortaleza, capital del Estado de Ceará.

1986

28 de Febrero. Se aplica el Plan Cruzado: plan de estabilización económica. Se desata un clima de optimismo en el país.

2 de Marzo. El Directorio Nacional del PT asume clara oposición a Plan Cruzado.

23 de Marzo. Se forman la CGT. La apoyan el PCB y el PCdoB.

19 de Mayo. El padre Josimo Morais Tavares, militante del Movimiento Sin Tierra, es asesinado en Imperatriz.

30 de Mayo. IV Encuentro Nacional del PT. Se lanza campaña electoral, cuyos representantes conformarán una asamblea constituyente. El PT de hecho critica la forma de conformarla, pero decide participar levantando la bandera de una constituyente democrática y popular.

Julio. Masacre de Leme: durante una huelga la policía militar de San Pablo mató a dos personas e hirió a varias.

Agosto. II Congreso de la CUT.

15 de Noviembre. Elecciones para gobernadores, senadores, diputados federales y estatales. El PT pasa de 8 a 16 diputados federales. En las asambleas legislativas estatales obtuvo 39 escaños frente a 12 anteriormente. Lula fue el diputado federal más votado del país con más de 600 mil votos.

27 de Noviembre. La protesta contra el Plan Cruzado II se transforma en la mayor confrontación entre policía y las fuerzas populares de la historia de Brasilia. 27 vehículos policiales y tres ómnibus del Ejército son destruidos.

Diciembre. El Plan Cruzado pierde toda eficacia, la inflación vuelve a aumentar y se inicia un nuevo período de crisis.

1987

Enero. Ola de huelgas que se extienden hasta marzo de ese año.

1 de Febrero. Se instala la Asamblea Nacional Constituyente. El PT es el único partido que presenta un anteproyecto concreto de constitución e impulsa la elaboración de enmiendas populares que logran reunir millones de firmas. Desde febrero del 87 a octubre del 88, tiempo en que sesiona la Asamblea Constituyente, se produce una degradación de la situación económica, política y social del país. El PMDB pierde su imagen de fuerza transformadora y democrática.

16 de Febrero. Huelga Nacional de portuarios.

20 de Febrero. Sarney anuncia la suspensión del pago de los intereses de la deuda externa.

7 de Marzo. La Marina ocupa los puertos de Río de Janeiro y Santos, paralizados por la huelga nacional de los portuarios.

10 de Marzo. Sarney ordena la ocupación de las refinerías de petróleo por el Ejército.

23 de Marzo. Se inicia la mayor huelga de bancarios de historia de Brasil. 750 mil funcionarios paralizan una semana en todo el país.

28 de Abril. Asume un nuevo equipo económico dirigido por Bresser Pereira en el ministerio de Hacienda.

12 de Junio. Se ensaya un nuevo Plan Económico tratando de corregir el desastre causado por el Plan Cruzado.

30 de Junio. Protestas populares en Río de Janeiro, 60 personas heridas.

11 de Julio. La UDR promueve una caminata en Brasilia para protestar contra la reforma agraria que será votada en la Asamblea Constituyente. 30 mil personas participan en la manifestación.

4 de Diciembre. V Encuentro Nacional del PT lanza candidatura de Lula a presidente en el 89.

S/f. Las huelgas de los funcionarios públicos excedieron a las de los trabajadores fabriles en números absolutos.

1988

Abril. Se establece el mandato de 5 años para la Presidencia de la República.

7 de Septiembre. III Congreso de la CUT.

5 de Octubre. Es promulgada la nueva Constitución.

Noviembre. Elecciones para alcaldes y concejales. El PT obtiene 29 Alcaldías, entre ellas 3 capitales de estados: San Pablo, Porto Alegre y Vitória. Más de veinte millones de personas viven en esos municipios que producen un 1/3 de PNB del país.

22 de Diciembre. Es asesinado dirigente sindical agrario petista Francisco Alves Mendes Filho (Chico Mendes).

S/f. Efectivos del Ejército y de la Policía Militar invaden la Compañía Siderúrgica Nacional, en Volta Redonda, para enfrentar una huelga. Resultan asesinados 3 obreros.

1989

14 de Marzo. La CUT dirige un nuevo llamamiento a huelga general contra el plan económico denominado Plan Verano.

S/f. En la campaña para la sucesión presidencial sobresalen seis candidatos (se habían registrado 24 en el Tribunal Electoral): Paulo Maluf, Fernando Collor de Melo, Luís Inácio Lula da Silva, Mário Covas, Ulises Guimarães y Leonel Brizola.

S/f. La campaña electoral de Lula para la presidencia del país es apoyada por una coalición de partidos denominada Frente Brasil Popular que incluye al PT, PCdoB y el PSB. Lula deja la presidencia del PT para dedicarse a la campaña.

15 de Noviembre. Se celebra el 1er. turno de las primeras elecciones presidenciales directas, desde 1960. Participaron 82.074.718 electores. Fernando Collor de Mello (28.52%) y Lula (16.08%) pasan a segunda vuelta.

Diciembre. El PDT, el PCB, el PSDB y sectores del PMDB resuleven apoyar a Lula en el segundo turno electoral.

17 de Diciembre. Collor de Mello venció en la elección presidencial con más de 35 millones de votos, mientras Lula obtenía más de 31 millones. Vicepresidente: Itamar Franco.

1990

Febrero. Lula defiende la formación del «gobierno paralelo».

(1990-1992) Gobierno de Fernando Collor de Mello

15 de Marzo. Asume la presidencia Fernando Collor de Mello.

16 de Marzo. La Ministra de Economía anuncia el mayor shock económico de la historia del país.

31 de Mayo. VII Encuentro Nacional del PT. Lula reasume la presidencia del partido.

Mayo. I Congreso del Departamento Nacional de Trabajadores Rurales.

2 de Julio. Se inicia el Foro de San Pablo, convocado por el PT.

4 de Septiembre. IV Congreso Nacional de la CUT.

3 de Octubre. Elecciones para gobernadores, diputados federales y estatales, concejales y un tercio del Senado. El PT pasa de 16 a 35 diputados federales. Eduardo Suplicy se convierte en el primer senador del PT, electo por el estado de San Pablo. En las Asambleas Legislativas estatales, el PT logra 82 diputados, 43 más que en las elecciones anteriores, alcanzando representación parlamentaria en 24 estados del país.

1991

22 de Mayo. La CUT y el sindicalismo combativo realizaron un paro nacional, con características de huelga general, parcialmente exitosa.

Septiembre. Es lanzado el periódico del PT Brasil Agora.

27 de Noviembre. I Congreso del PT. Dura hasta el 1 de diciembre. Entre varias tesis se aprueba la del socialismo petista y la del 30% de participación de las mujeres en las diferentes instancias partidarias.

1992

22 de Enero. El presidente Collor revoca a tres de sus ministros (Magri, Margarida Procopio e Alcení Guerra) por denuncias de corrupción.

Febrero. Diputado y senador del PT, José Dirceu y Eduardo Suplicy, respectivamente, piden investigación de empresario Paulo César Farias, tesorero de la campaña electoral del Presidente Fernando Collor.

1 de Abril. Collor solicita la renuncia colectiva de su gabinete ministerial.

30 de Abril. Es votada en el Congreso nueva ley salarial.

11 de Mayo. Comienza huelga de transporte en San Pablo. Dura nueve días.

17 de Mayo. Es asesinado en San Pablo el gobernador de Acre, Edmundo Pinto.

20 de Mayo. Después de lanzar una serie de denuncias sobre el esquema de corrupción del empresario Paulo César Farias en el gobierno federal, Pedro Collor, hermano del presidente, dio una entrevista a la revista *Veja*, que tornó inevitable la instauración de una Comisión Investigadora del Congreso.

Mayo. Se produce ola de saqueos a supermercados en las regiones más pobres de Río de Janeiro.

Junio. Se instala la investigación sobre las denuncias de Pedro Collor contra Paulo César Farias y el presidente Fernando Collor.

Junio. Huelga nacional de los portuarios contra la privatización: paralizó 7 días los quince principales puertos del país.

7 de Julio. Manifestación popular ante el Congreso Nacional, promovido por el Movimiento Democrático contra a Impunidad. Los manifestantes piden el impeachment de Collor.

11 de Agosto. Centenas de millares de estudiantes salen a las calles en San Pablo y Río, convocados por la UNE para pedir el impeachment. En las semanas siguientes el movimiento se extiende por todo el país.

16 de Agosto. Las calles de casi todas las capitales visten de negro, en grandes manifestaciones populares en respuesta a Collor, que días antes convocó al pueblo a usar ropas verdes y amarillas en su apoyo.

26 de Agosto. La Comisión investigadora del caso termina sus actividades aprobando por 16 votos contra 5 un informe que pide el impeachment de Collor.

26 de Agosto. Los metalúrgicos del ABC hacen concentraciones en San Bernardo contra el presidente Collor.

25 de Septiembre. Huelga nacional de petroleros.

29 de Septiembre. La Cámara Federal aprueba, con decenas de votos más que los 336 necesarios, la autorización para que el Senado juzgue a Collor por crimen de responsabilidad. El pueblo festeja en las calles.

2 de Octubre. El vicepresidente Itamar Franco toma posesión.

Bibliografía

ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina, «Ajustando las Fuerzas Armadas a la Democracia: Las FF.AA. como Actor Político en la Experiencia del Cono Sur». En: *Revista Ágora* N° 5, Buenos Aires, invierno de 1996.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney, «La Cultura Política», en VARIOS, «Diez textos básicos de la Ciencia Política», Ariel, Barcelona, 1992.

AMARAL GURGEL, José Alfredo, «Segurança e Democracia», José Olympo Editora, Río de Janeiro, 1975.

BARBE, Carlos, «Golpe de Estado», en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, «Diccionario de política», Tomo I, SXXI Eds., México, 1991.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTTO, Enzo, «Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI», Buenos Aires, 1969.

CARDOSO, Fernando H., «Los empresarios y el proceso de transición: el caso brasileño». En O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.), «Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas. Vol. 3», Paidós, Barcelona, 1994. (pp. 213-236).

DAHL, Robert, «Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control», Alianza Editorial, México, 1991.

————— «La poliarquía. Participación y oposición», Tecnos, Madrid, 1989.

DI TELLA, Torcuato S., «Los Partidos Políticos. Teoría y análisis comparativo», A-Z Editora, Buenos Aires, 1998.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme, «La apertura brasileña ante las perspectivas de transnacionalización». En ORREGO VICUÑA, Francisco (Comp.), «Transición a la Democracia en América Latina», Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1985.

- FAUSTO, Boris, «Historia concisa de Brasil», Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- FINER, Samuel E., «Los militares y la política mundial», Sudamericana, Buenos Aires, 1969.
- FRENCH, John D., «Los trabajadores industriales y el nacimiento de la República Populista en Brasil, 1945-1946». En MACKINNON, María Moira – PETRONE, Mario Alberto (Comps.), «Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta», Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- FREUND, Julien, «La Esencia de lo político», Editora Nacional, Madrid, 1960.
- FUNES, Silvina y SAINT MEZARD, Damián, «El populismo en Latinoamérica». En ABELLAN, Joaquín, del ÁGUILA, Rafael y OTROS, «Historia de la Teoría Política, Tomo V, Alianza, Madrid, 1993, (pp. 315-351).
- GIL KINZO, María D'Alva, «La cuestión partidaria en Brasil». En GARRETON, Manuel A. (Coord.), «Los Partidos Políticos en el inicio de los noventa. Seis casos latinoamericanos», Grupo de Trabajo de Partidos Políticos – CLACSO, Ediciones FLACSO – Chile, Santiago, 1992.
- HUNTINGTON, Samuel H., «El orden político en las sociedades en cambio», Paidós, Buenos Aires, 1990.
- «La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX», Paidós, Buenos Aires, 1994.
- «Fuerzas Armadas y Sociedad: Reformando las relaciones cívico-militares». En: Revista *Ágora* N° 5, Buenos Aires, invierno de 1996.
- IGLESIAS, Francisco, «Breve historia contemporánea del Brasil», Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1995.
- IRIARTE, Alicia; VÁZQUEZ, Mariana; BREZAÑA, Claudia, «Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina». En *Revista Debates Latinoamericanos*, Año II – N° III, CLEA, RLCU.
- LEIRAS, Santiago, «Nuevos liderazgos políticos en América Latina: estilo populista y estrategia decisonista. Los casos de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y Fernando Collor de Mello (1990-1992) en Brasil», Tesis Doctoral en elaboración, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Programa de Doctorado en América Latina Contemporánea, Madrid, 2005.
- LEVI, Lucio, «Legitimidad». En BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, «Diccionario de política», Tomo II, Siglo XXI Editores, México, 1992.
- LINZ, Juan, «La quiebra de las democracias», Alianza, Madrid, 1987.
- «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada». En COTARELO, R. (Comp.), «Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)», CIS, Madrid, 1992 (pp. 431-457).
- LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (Eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.
- LIPSET, Seymour M.: «Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política», en VARIOS, «Diez textos básicos de la Ciencia Política», Ariel, Barcelona, 1992.
- MacADAM, Dough; McCARTHY, John D., ZALD, Mayer N, «Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas», Istmo, Ciencia Política, Madrid, 1999.
- MACKINNON, María Moira – PETRONE, Mario Alberto, «Los complejos de la Cenicienta», en MACKINNON, María Moira – PETRONE, Mario Alberto (Comps.), «Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta», Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- MAINWARING, Scout, «La democracia en Brasil y el Cono Sur: éxitos y problemas». En: *Revista Ágora* N° 5, Buenos Aires, invierno de 1996.
- MARAVALL, José M. y SANTAMARIA, Julián, «El cambio político en España y las perspectivas de la democracia», en O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.), «Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional. Vol. 1», Paidós, Buenos Aires, 1989. (pp. 112-164).
- MARTINS, Luciano, «La liberalización del gobierno autoritario en Brasil». En O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.), «Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina. Vol. 2», Paidós, Buenos Aires, 1988, (pp. 113-146).
- MENENDEZ, Cristina; KERZ, Mercedes, «Autocracia y Democracia en Brasil. Un camino al Mercosur», Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1993.
- MORLINO, Leonardo, «Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)». En SANTAMARÍA, J. (Comp.), «Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina», CIS, Madrid, 1982. (pp. 93-150).
- «Cómo cambian los regímenes políticos», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- «Las instituciones democráticas en Europa mediterránea». En HUNEEUS, C. (Comp.), «Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación», Avante, Santiago de Chile, 1987.
- «Los Autoritarismos». En PASQUINO, G., BARTOLINI, S., COTTA, M., otros, «Manual de

- Ciencia Política», Alianza, Madrid, 1991.
- «Las Democracias». En PASQUINO, G., BARTOLINI, S., COTTA, M., y otros, «Manual de Ciencia Política», Alianza, Madrid, 1991.
- MUNCK, Gerardo, «La desagregación del régimen político. Problemas conceptuales en el estudio de la democratización». En: Revista *Ágora* N° 5, Buenos Aires, invierno de 1996.
- NOÉ, Alberto, «Movimientos Sociales en Brasil, 1970-1982». En CAMACHO, Daniel-MENJIVAR, Rafael (Comp.), «Los movimientos populares en América Latina», Siglo XXI Editores, México, 1989.
- NOHLEN, D., «¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada», Síntesis, Madrid, N° 6, pp. 37-63.
- O'DONNELL, Guillermo, «Introducción a los casos latinoamericanos». En O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.), «Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina. Vol. 2», Paidós, Buenos Aires, 1988. (pp. 15-36).
- «Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización», Paidós, Buenos Aires, 1997.
- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, «Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Vol. 4.», Paidós, Buenos Aires, 1991.
- OSZLAK, Oscar y OTROS, «'Proceso', crisis y transición democrática/2", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.
- PEREZ LIÑAN, Anibal, «¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa». En: *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales, Globalización y Sociedad*, Universidad de Salamanca, Diciembre de 2000. (pp. 67-74).
- «Crisis Presidenciales. Gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996». En: *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Mayo 2001.
- PINTO, Julio (Comp.), «Introducción a la Ciencia Política», Eudeba, Buenos Aires, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia», en O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.), «Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas. Vol. 3», Paidós, Barcelona, 1994. (pp. 79-104).
- REMMER, Karen, «Nuevas Perspectivas Teóricas sobre la Democratización». En: *Revista Ágora* N° 5, Buenos Aires, invierno de 1996.
- RODRÍGUEZ, Alina M., «Análisis histórico-político del Brasil: 1960-1990». Mimeo, 2000.
- RUSTOW, Dankwart A., «Transitions to Democracy». En *Comparative Politics*, Vol. II, N° 3, 1970. (pp. 337-363).
- SANTAMARIA, Julián, «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español», en SANTAMARI, J. (Comp.), «Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina», CIS, Madrid, 1982. (pp. 371-417).
- SARTORI, Giovanni, «Partidos y sistemas de partido», Alianza Universidad, Madrid, 1980.
- SCHMITT, Kart, «Concepto de la política», Struhart y Cía., Buenos Aires, 1984.
- SCHMITTER, P., «Una introducción a las transiciones desde la dominación autoritaria en Europa meridional: Italia, Grecia, Portugal, España y Turquía», en O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L., (Comps.), «Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional. Vol. 1», Buenos Aires, Paidós, 1989. (pp. 15-26).
- SKIDMORE, Thomas E., «Una nueva era de Vargas, 1951-1954». En MACKINNON, María Moira – PETRONE, Mario Alberto (Comps.), «Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicenta», Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- «Brasil. De Getulio a Castelo», Paz e Terra, Río de Janeiro, 1979.
- STEPAN, Alfred: «Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos», en O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.), «Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas. Vol. 3», Paidós, Barcelona, 1994. (pp. 105-136).
- «Repensando a los militares en política: Brasil y Cono Sur», Planeta, Buenos Aires, 1988.
- «Brasil: los militares y la política», Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974.
- WEBER, Max, «Economía y Sociedad», Tomo 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- WEFFORT, Francisco, «El populismo en la política brasilera». En MACKINNON, María Moira – PETRONE, Mario Alberto (Comps.), «Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicenta», Eudeba, Buenos Aires, 1998.

Otras fuentes:

www.oas.org

