

# LA TRANSICION POLITICA: APROXIMACIONES A UNA CLASIFICACION TEORICA A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASOS.

ANDRÉS BENAVENTE URBINA  
Universidad de Chile.

## INTRODUCCIÓN.

El tema de la transición política, en cuanto se inscribe en un proceso de institucionalización ha sido recurrente al debate político, pero, lamentablemente, poco tratado en estudios analíticos, con énfasis en lo comparativo, para lograr una tipificación de las transiciones.

Se da así el caso de que al referirse a un fenómeno de transición se tiende a una fácil asimilación, sin considerar para nada las particulares circunstancias históricas que contextúan el proceso. De ahí nacen no pocos afanes imitativos, como si se tratase de un molde político aplicable a cualquiera experiencia y en cualquier tiempo.

Este trabajo tiene como punto central hacer un estudio sobre el fenómeno de la transición política, a partir de casos específicos y recientes. Brasil y Uruguay para ser más concretos. Pero desde ese punto focal pretendemos hacer una distinción de diversos tipos de transición, de acuerdo a sus características.

En la primera parte del trabajo, breve por cuanto sólo está destinada a establecer esa tipología tentativa, nos referiremos a tres tipos de transiciones: a) la rupturista, b) la negociada y c) la institucionalizada.

En la segunda parte, no estando aún en el análisis de casos más recientes, pasamos revista a tres tipos de transición rupturista, con el objeto de ir estableciendo diferenciales con las otras dos, cuyos casos se ven con más detalle por ser de hecho coetáneos a la redacción de este ensayo.

La tercera parte está dedicada a describir someramente el proceso de transición uruguayo, como ejemplo típico de una transición negociada.

La cuarta y última parte, está destinada a mostrar lo que fue la transición brasileña, como ejemplo de una transición que se da dentro de un marco de institucionalización previamente delineado.

Estamos cierto que el tema no se agota en un artículo, sino que da largamente para una investigación más profunda a la luz de estudios comparativos de diversos procesos de desarrollo institucional. Pero, también estamos conscientes de que es útil ahora un aporte que establezca diferencias entre los diversos procesos, ya que es un tema que hasta ahora ha estado entregado a los fáciles y vacíos discursos políticos contingentes.

Finalmente, advertimos al lector que, a diferencia de otros trabajos nuestros, en que hay una abundancia de citas documentales, este ensayo es fruto directo de nuestra visión personal de las transiciones brasileñas y uruguayas, países que tuvimos la oportunidad de visitar en los momentos en que culminaban sus procesos respectivos.

## I. TIPOLOGIA DE LA TRANSICION.

Sostenemos que la transición como proceso de institucionalización política puede ser de tres tipos, de acuerdo a sus condiciones históricas, políticas y jurídicas: rupturista, negociadora e institucionalizada.

Veamos cada una de ellas.

La **transición Rupturista**, tiene como características centrales, en primer lugar, ser una transición no establecida antes, de suerte que ella se inicia con la caída del régimen, habiendo en ella, por lo mismo, mucho de improvisación, pues la normatividad a establecer depende de las cambiantes circunstancias políticas. Se trata de una transición donde lo fundamental es crear nuevas instituciones que marquen una diferenciación sustantiva del régimen

anterior. Son, en fin, transiciones que al no ser hegemónicamente dirigidas, tienen un alto grado de vulnerabilidad y de inestabilidad. El tránsito hacia lo definitivo es accidentado e imprevisible.

Casos de este tipo son, por ejemplo, en Italia, el régimen de Badoglio es a partir de la decisión del Gran Consejo Fascista de censurar a Mussolini y donde el rey Víctor Manuel llama a las Fuerzas Armadas a asumir el mando efectivo del país. En Grecia, en 1974, cuando a consecuencia de la crisis chipriota se pone fin al llamado período de los coroneles, iniciado en 1967. Portugal, el mismo año, el derrocamiento del régimen corporativo de Marcelo Gaetano, y en 1979 está el caso de Nicaragua donde el Sandinismo sucede al prolongado Gobierno de Somoza.

El resultado de estas transiciones han sido diversos. En Italia, Grecia y Portugal en definitiva se estableció un régimen democrático. En tanto que en Nicaragua la transición condujo al esquema marxista con variables singulares. Los actores principales en cada experiencia también varían, así como los diversos procesos que se dan en dichos períodos.

La **transición Negociada**, tiene lugar cuando el gobierno autoritario pasa por un período de crisis, que puede ser provocado por agentes internos o externos. La legitimidad ha llegado a ser afectada por la crisis y la situación política se caracteriza entonces por un alto grado de inestabilidad, con creciente inclinación a una supuesta salida rupturista. La oposición política se ofrece como alternativa de recambio, sin llegar a los niveles de insurrección, sea porque no tiene capacidad para ello, sea porque deliberadamente quiere que el tránsito sea pacífico.

Al tornarse aguda la administración de la crisis de legitimidad, el gobierno del caso entra a negociar con la oposición sobre la mejor forma de hacer entrega del poder. Es decir, pactan las reglas básicas de la transición, la que culmina con el llamado a elecciones que restablece la continuidad democrática interrumpida.

De este tipo de transición hay varios casos. Citemos algunos.

Perú, cuando fue depuesto el presidente Velasco Alvarado por las propias Fuerzas Armadas, el nuevo gobernante, General Francisco Morales Bermúdez decidió poner fin a la "revolución peruana" iniciada en 1968, cuando es derrocado Fernando Belaúnde Terry, y negocia con los partidos políticos para convocar a una Constituyente que dictase una nueva Carta Fundamental y un año después celebrar elecciones presidenciales, donde gana el mismo mandatario depuesto en 1968.

En el caso de Ecuador, es una situación muy similar a la peruana, el Almirante Poveda negocia con los políticos la entrega del poder y ello culmina con la convocatoria a elecciones donde triunfa el presidente Jaime Roldós.

En Argentina es el caso típico donde influye una situación externa. Después de la derrota a manos de las fuerzas armadas de Gran Bretaña, el gobierno de Leopoldo Fortunato Galtieri debe soportar lo que se ha llamado la "malvinización" de la política argentina que empieza por poner fin a su propio paso por la Casa Rosada, para dar lugar a la llegada del General Reynaldo Bignone cuya administración tiene como característica central negociar con los partidos políticos la entrega del poder, luego de elecciones presidenciales, donde se impone el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín.

También es el caso uruguayo, que en este ensayo veremos con más detención, dada su cercanía en el tiempo.

Por último, la **transición Institucionalizada** corresponde a gobiernos no tradicionales, que interrumpiendo por poderosas razones una continuidad institucional se sienten en la obligación de establecer un nuevo orden de cosas, de carácter definitivo, de modo que no vuelva a repetirse la crisis institucional que los llevó a intervenir.

Para eso deben superar el período de emergencia, yendo a una etapa fundacional que vaya más allá de las contingencias. Su meta es aquí la edificación de un modelo político-institucional. Viene luego un largo período de transición en que el modelo institucionalizado empieza a conjugarse con la realidad del país, a fin

de cumplidas ciertas condiciones y plazos fijados por el propio gobierno, sin intervención de los opositores, pueda funcionar ese modelo institucional sin el apoyo del gobierno que le dio el origen. En otras palabras, el modelo o la institucionalización política se convierte en heterónoma.

Desde luego es el caso de Chile, donde en 1980 el régimen militar culmina un período de aberración de la institucionalización política y la somete al veredicto popular. Se aprueba la Constitución y con ello las condiciones y plazos dentro de los cuales se llegará a la etapa de plena democracia.

Es también el caso brasileño, el que se analizará en detalle en este trabajo por la actualidad que le da la reciente elección presidencial y la instalación de los nuevos gobernantes.

## II. TRANSICIONES RUPTURISTAS: RESEÑA DE TRES CASOS.

Si bien el estudio está dedicado centralmente a los casos de Uruguay —transición negociada— y Brasil —transición institucionalizada—, queremos hacer un breve recuento de tres casos de transiciones rupturistas con el propósito de ejemplificar bien las diferencias entre los distintos procesos.

Los casos que veremos someramente son los de Grecia, Portugal y Nicaragua.

a) *Grecia*. En 1967 se había iniciado en Grecia, ante el peligro comunista, un Gobierno Militar. A mediados de 1973, el Jefe de dicho gobierno, General Georgios Papadópulos, plebiscita una constitución por la cual el país adquiriría la forma de República, pasando el rey Constantino —en el exilio— a ser derrocado de derecho. Luego el Presidente inicia un proceso de “apertura política” llamando a la Jefatura del Gabinete al antiguo político Spyros Markezinis. Este proceso se transformó rápidamente en violentos desórdenes en Atenas y en otros puntos de Grecia. Con varios muertos y heridos, las Fuerzas Armadas debieron intervenir para poner orden, costando con ello la caída de Papadópulos, quien fue destituido por el General Dimitrios Ionannidis quien

habló de la "traición de Papadópulos y sus elegidos políticos a los ideales de la revolución de 1967". Ionannidis designó Presidente al General Pheedon Gizikis y Premier al economista Adamantsios Androustopoulos.

Este gobierno duró hasta el 23 de julio de 1974, es decir, menos de un año. En la tarde de ese día, el Presidente Mizikis anunciaba que las Fuerzas Armadas decidían entregar el poder a los civiles. Digamos que con ello no culminaba ninguna negociación con sectores de oposición, ni se estaba cediendo a presiones de ningún tipo en función del régimen político imperante. Lo que había ocurrido era que por esos días se había desencadenado un conflicto en Chipre en el que Grecia estaba involucrada. Un sector de las Fuerzas Armadas, que había ganado la partida, pensó que los civiles eran los más adecuados para resolver el conflicto, toda vez que Estados Unidos y la OTAN habían sido hostiles al régimen militar. El punto central de discrepancia había sido que el jefe del Estado Mayor de la Armada griega, Almirante Andreas Galastanos, rechazó la orden presidencial de iniciar la guerra contra Turquía por el caso de Chipre.

El poder fue entregado a Constantine Karamanlis, exiliado en París, ex Premier durante ocho años hasta 1963 y cuya gestión había sido ácidamente criticada por los militares.

Con él no sólo se iba a ventilar el asunto internacional, sino que se iniciaba un proceso de transición política, que al no estar reglado, estaba dominado por el acaso. La oposición era amplia e iba desde los monárquicos hasta los comunistas. Favoreciendo a esos sectores el nuevo gobernante, a una semana de estar en el poder, declara nulas las constituciones promulgadas en 1968 y 1973, reimplantando la del año 1952, pero tomando el cuidado de dejar en suspenso el articulado referido a la monarquía, tema que sería sometido a un plebiscito.

A la hora de tomar el poder la oposición se divide y la izquierda, así como el centro, ya no aceptan a sus aliados de otra, los monárquicos y en la práctica los asocian a los derrotados. La alianza con los monárquicos fue una mera cuestión táctica, para olvidarse al día siguiente de la victoria.

Los partidos que fueron autorizados a participar eran los mismos del período pre 1967, ahora con la permisión del partido comunista.

En noviembre de 1974 se realizaron elecciones, donde ganó el partido del Premier, Nueva Democracia, con un 54,3%; el Centro Político con un 20,5% y el Partido Socialista panhelénico con un 13%. Nueva Democracia era una organización de centro derecha que a la hora de la decisión estuvo en contra de la monarquía, en el referéndum que le fue adverso (un 69,2% por la República y un 30,8% por la Monarquía).

Ahora, desde hace algunos años, en la evolución de su democracia parlamentaria, se encuentra bajo un gobierno socialista. El centro-derecha jugó ya su rol "histórico", como en su oportunidad lo jugó el rey Constantino, que tempranamente fue abandonado por quienes "celebraban su oposición a la dictadura".

b) *Portugal*. El 25 de abril de 1974, un golpe militar depuso al régimen corporativo de Portugal que había existido por más de 40 años. También se inició con la ruptura, el proceso de transición política, sin saber a dónde éste iba a conducir.

Las Fuerzas Armadas con el General Antonio Spínola habían iniciado un proceso político que no conocían y que luego los desbordó, al punto que Portugal casi se convirtió en país comunista por la audacia de una minoría y la confusión de la mayoría.

Las Fuerzas Armadas que derrocan al régimen de Marcelo Gaetano forman el Movimiento de las Fuerzas Armadas. Durante los años 74 y 75 en su seno se desarrollan luchas internas por el poder: las Fuerzas Armadas se habían politizado y este hecho fue el mejor aliado de los comunistas.

Estaba la fracción de izquierda procomunista acaudillada por el General Otelo Saraiva de Carvalho que incluso llega a contar con un Primer Ministro a su favor: el General Vasco Goncalves, el que cae en agosto de 1975.

En el primer gobierno del General Spínola, los comunistas ya estaban presentes: Alvaro Gunhal, Secretario General del PC, era

Ministro sin cartera y el dirigente comunista Avelino Pacheco ocupó la cartera del Trabajo. Otros partidos participantes eran el Socialista de Mario Suárez, el Popular Democrático (Social Demócrata) y el Movimiento Democrático portugués, aliado del PC. Después se formará el Centro Democrático Social, de orientación demócrata cristiano.

La transición encuentra a casi todos los sectores políticos desprevenidos, salvo, como se pudo constatar, al partido comunista. Pronto vino la ruptura entre el General Spínola y las fracciones más izquierdizantes de las Fuerzas Armadas, que culminó con la destitución de Spínola el 28 de septiembre.

Ya en julio le habían impuesto al General la nominación de un Premier procomunista, el General Goncalves. Spínola había llamado en septiembre a "la mayoría silenciosa para que despertase y se defendiera activamente contra los extremistas totalitarios que trabajan en las sombras". Pero, para él era demasiado tarde. No se había dado cuenta que en la transición rupturista él no era sino una figura decorativa que habían usado en virtud de su prestigio militar. Cumplido el objetivo se le apartaba del camino.

En septiembre de 1974 hay tres posiciones en el Movimiento de las Fuerzas Armadas: la del General Saraiva Calvalho, que se situaba en una posición de extrema izquierda, que sentía admiración por la revolución cubana; la del Premier Vasco Goncalves, que representa la postura del partido comunista portugués, responsable de la politización de las Fuerzas Armadas, iniciador de una política persecutoria contra sus aliados y una tercera posición moderada la encabeza el Mayor Melo Antúnez, posición que es apoyada por social demócratas y socialistas.

El 11 de marzo, fuerzas moderadas que siguen al ex Presidente Spínola intentan un fallido golpe de Estado. El proceso se radicaliza aún más.

En el gobierno los comunistas las enfilan contra sus aliados de otrora. Persiguen la Iglesia Católica, clausurando sus medios de comunicación. Persiguen a los socialistas y a los social demócratas. Proscriben a los demócratas cristianos, acusándolos de fascis-

tas. El 1º de mayo se desata un conflicto de proporciones entre el partido comunista y el socialista. Soares se niega a concurrir a reuniones del Gabinete como medida de presión. El 31 de mayo el partido socialista logra que el Consejo Militar investigue ciertas "distorciones" en el proceso político. La hegemonía comunista tocaba a su fin.

Saraiva Carvalho y los comunistas, sus aliados, llaman a constituir Comités de la Revolución. El partido socialista, ante ese hecho anuncia su retiro del gobierno, el 11 de julio y acusa a las Fuerzas Armadas portuguesas de querer imponer un Estado comunista y llama a una movilización popular. Dentro de las Fuerzas Armadas, el Mayor Eduardo Melo Antunes se rebela contra la medida y se opone al Premier Goncalves. El 16 de agosto éste reconoce la politización de las Fuerzas Armadas. El 29 de agosto el Presidente de la República, personaje secundario hasta ese entonces, Costa Gómez, sustituye a Goncalves en el cargo de Premier, designando allí al Almirante Pinheiro de Azevedo. (Goncalves y el PC han caído por su incapacidad para gobernar, pero también por la resistencia que tuvo en la civilidad y en las propias Fuerzas Armadas).

Quedaba en pie, empero, la postura del General Saraiva de Carvalho, quien había visitado Cuba. El forma el Frente Unido Revolucionario, una agrupación de soldados en contra del gobierno. Recurre a la vieja tesis leninista del poder dual. Con ello entra en el terreno insurreccional que el gobierno es incapaz de detener. El 25 de noviembre intenta dar un golpe de Estado. Tal intento es detenido por el teniente coronel Ramalho Eanes, más tarde Presidente de la República. Los sediciosos son detenidos y las fuerzas armadas depuradas, incluso aquellos Jefes complacientes que habían permitido la politización.

La transición portuguesa recupera su "normalidad", el peligro comunista había sido superado.

En 1976 hubo elecciones parlamentarias. El primer lugar lo obtuvo el partido socialista (37,9%), el segundo el popular democrático (26,4%), el tercero lo obtuvo el centro democrático social (16%) y el partido comunista un 14,4%. Ese 14,4%, cla-

ra minoría, era quien tuvo en un momento, por confusión política y por la aventura de una transición no reglada, la posibilidad cierta de tomar el poder total.

Más tarde, en elecciones presidenciales, el General Eanes obtendría el 61,5% de los votos, en tanto que el candidato comunista Octavio Pato sólo el 7,6%: la transición se consolidaba.

c) *Nicaragua*. El caso nicaragüense, más cercano en fecha, 1979, y en nuestro continente, muestra una transición rupturista donde el marxismo sí logra imponerse.

Ya en 1977 el gobierno de Anastasio Somoza, considerado por muchos un remedo de régimen democrático, estaba en aprietos. La oposición política se había ido extendiendo y abarcando sectores de derecha, del empresariado y de la Iglesia.

En 1978 se produce la insurrección popular, luego del asesinato del líder político y periodista conservador Chamorro, la que terminará por derrotar a Somoza.

Acaudillando la oposición insurreccional, para distinguirla de la mera oposición política, se había formado desde hacía años el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Sandino era un antiguo guerrillero que había combatido al padre de Somoza en la década del 30. Al triunfar la insurrección, obviamente este grupo político de marcada tendencia marxista, iba a tener la posibilidad de actuar como fuerza gravitante en el período de transición que se iniciaba.

Pero esa transición fue hecha más cuidadosamente que la portuguesa. No se trataba de dar la impresión de un "asalto al poder" al estilo leninista, sino de ir construyendo una hegemonía "irreversible", al estilo gramsciano.

El primer gobierno que sucede a Somoza da muestras aparentes de ser pluralista. Es llamada a presidirlo, en el papel, la señora Violeta Chamorro, esposa del fallecido periodista y político conservador. También lo integra Alfonso Rebelo, social demó-

crata y prominente empresario. Los marxistas tienen sus representantes, por ellos mismos y por los sandinistas.

Los gobiernos latinoamericanos que habían apoyado al sandinismo en su lucha contra Somoza, en abierta intromisión en asuntos internos de otro país, celebraron la revolución sandinista, como lo hicieron en su tiempo con la revolución cubana.

Pronto, sin embargo, debía desatarse la lucha interna por el poder. Una cosa que el poder se comparta para el exterior y otra es quien lo ejerce efectivamente. Doña Violeta Chamorro, como el General Spínola en Portugal, era una simple figura decorativa, colocada allí por prestigio familiar. Cuando dejó de ser útil se le separó del cargo.

Más sonada fue la salida de Alfonso Robelo. El intentó en verdad luchar por el pluralismo dentro de la Junta de Gobierno. Intentó defender la vigencia de la propiedad privada, la libre iniciativa en materia económica, pero en esos afanes fue entrando en pugna insalvable con el resto de la Junta de Gobierno. Debíó renunciar a ella y luego formar un partido político de oposición. Este partido fue rápidamente acusado de "fascista" por los gobernantes y se desató en su contra una orquestada campaña de persecución.

Pero aún hay más. Uno de los líderes guerrilleros, de gran renombre en los días de la insurrección, el Comandante Cero, se marginó primero del gobierno que había contribuido poderosamente a instalar, para luego iniciar una campaña de insurrección en contra de ese mismo gobierno, acusando al sandinismo de haber traicionado los ideales libertarios del pueblo nicaragüense.

La transición política nicaragüense que comienza con la caída de Somoza y culmina con las recientes elecciones presidenciales de noviembre, donde obviamente gana abrumadoramente Daniel Ortega, el líder sandinista, luego de haberse excluido muchos partidos democráticos, representa, objetivamente, el paso voluntarioso de las fuerzas marxistas desde un pluralismo posrevolucionario a un estado de hegemonía absoluto de ellas en el aparato del Estado.

### III. TRANSICION NEGOCIADA: EL CASO DE URUGUAY.

#### 1. EL PLEBISCITO DE 1980.

El régimen uruguayo establecido en 1973 desde el Poder Ejecutivo mismo, en la lucha contra la subversión tupamara, había desechado la opción de implantar el Estado militar, idea propiciada no por un militar sino por un civil: el Presidente de la República Juan María Bordaberry y que consistía, básicamente, en que las Fuerzas Armadas a través de organismos permanentes elegirían al gobernante de la Nación, de manera permanente. La proposición fue rechazada por los propios institutos armados ante la amenaza de politización castrense que ello implicaba, y por cierto, por constituir una suerte de negación de la democracia, en la que indudablemente Bordaberry no creía a pesar de haber sido elegido por voto popular.

Fueron las Fuerzas Armadas mismas quienes al insistir Bordaberry en sus ideas, las que lo depusieron para seguir avanzando al pleno restablecimiento institucional del Uruguay. En 1976 fue reemplazado por otro civil: Aparicio Méndez, a quien se le confió la tarea de impulsar la institucionalización del nuevo régimen, en otras palabras, de asumir una transición.

La culminación de la gestión institucionalizadora de Méndez debió culminar en noviembre de 1980 cuando se obtuviese por el pueblo la ratificación de ella por medio de un plebiscito. Este se realizó, con amplias posibilidades para que partidarios y opositores a la propuesta gubernativa se expresaran, como había ocurrido en Chile algunos meses antes. Sin embargo, el resultado en Uruguay fue diferente: el pueblo en un 58% se pronunció en contra de la institucionalidad propuesta por el gobierno, con lo cual se producían dos efectos importantes: 1) La situación quedaba en un statu quo ya que el "no" en la votación no implicaba alternativa alguna y 2) Un gobierno derrotado en su proposición institucional, a corto plazo, estaba obligado a negociar con el resto de los actores políticos, por cuanto era claro que no tenía a su favor el apoyo mayoritario de la población.

Es aquí donde radica el gran diferencial entre el proceso chileno, cuya institucionalización fue lograda con el respaldo abrumador de la ciudadanía, y el proceso uruguayo que a contar de 1980 empezó a depender de la firmeza del gobierno, por un lado, para que esa derrota no desembocara en un desorden generalizado, y de su habilidad para negociar, a su turno, con los políticos la cuestión del futuro modelo democrático.

## 2. LA OBLIGACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA.

El rechazo del proyecto institucionalizador del gobierno, como se ha dicho, obligó a éste a tomar el camino de la negociación con los partidos políticos, lo cual significaba de uno u otro modo la clausura de un régimen nuevo. Ahí reside la diferencia con el modelo brasileño, por ejemplo, y pasaba a convertirse en un régimen transitorio más, como de aquellos que por montones ha conocido América Latina.

Pero era también deber del gobernante mantener el orden público y el normal desarrollo de las actividades nacionales. El plebiscito era sobre una propuesta constitucional y no sobre la permanencia o retirada del gobierno. De modo que perderlo no significaba, y así fue entendido, la ida repentina del gobierno. Por lo demás una interpretación "dura" postulaba la permanencia indefinida del gobierno hasta que otro proyecto institucional suyo fuese aprobado: eran los seguidores, cada vez menos, de Bordaberry.

El gobierno perdía su característica fundacional: no estaba autorizado por la población para ello; pero permanecía como gobierno de administración. Dentro de los deberes de administrar estaba el evitar el caos.

Por eso cuando la agitación política tendió a rebrotar, estimulada por el resultado de noviembre, el gobierno debió empezar a aplicar medidas drásticas y debió mantener otras.

Las Fuerzas Armadas uruguayas estimaron del caso que un Presidente que había sido designado para la etapa fundacional

y que en ella no había tenido éxito, no podía seguir al frente del país, con la solvencia necesaria para adoptar medidas de orden público. Desde luego su legitimidad sería cuestionada, y a la hora de la negociación con los partidos políticos, sin duda, llegaría muy debilitado.

Fue entonces cuando decidieron el reemplazo del Presidente Aparicio Méndez por el General Gregorio Alvarez. Era un uniformado el que por primera vez dentro del proceso asumía el cargo más importante de él. Alvarez tenía muy claro que su tarea consistía tanto en administrar el país, y en ello debió aplicar muchas veces la dureza en aras del bien común, como abrir, en el momento oportuno, la negociación con los partidos políticos sobre el futuro de la democracia en Uruguay.

Con Alvarez la transición uruguaya cambia de norte: deja de ser el intento de una transición institucionalizada para ser lisa y llanamente una transición negociada. Su misión era establecer aquellos términos de negociación que no implicaran un retroceso a la situación política de 1973, ni una precipitación al rupturismo, que como se verá nunca estuvo presente como amenaza real para el país, aunque sí en los discursos maximalistas de algunos dirigentes políticos radicalizados.

Al asumir su responsabilidad, Alvarez tenía en claro que no contaba tras sí con orgánicas partidistas, que más bien se encontraba en la parte de enfrente en la mesa de negociaciones. Tras sí estaban las Fuerzas Armadas, aquella parte de los uruguayos que en 1980 habían votado por el "sí", y la misión histórica de no permitir el regreso de la situación nacional al período subversivo pre 1973.

### 3. LOS PASOS POLÍTICOS DEL GOBIERNO.

El gobierno uruguayo que tenía en su contra el resultado de 1980, tuvo el mérito de no perder de su control el avance a una democracia, que si bien establecida no de acuerdo a su modelo originario, sino de acuerdo al de los políticos tradicionales, era la meta ineludible de todo el proceso.

Así la presidencia de Alvarez se caracterizó por el gradualismo en la adopción de decisiones políticas que encaminaran, de manera decisiva, el régimen hacia la democracia plena. Y esto habrá de ser reconocido cuando en la hora del retorno de los políticos se tienda a olvidar que sin la voluntad clara de las Fuerzas Armadas uruguayas para que la democracia volviese, este hecho no habría sucedido simplemente, y quienes hoy llegan al poder, seguirían siendo líderes políticos marginales.

En 1982 el Gobierno dictó la ley que regulaba la actividad de los partidos políticos, manteniendo la proscripción de aquellos que formaban parte en 1973 del Frente Amplio de izquierda, cuyas vinculaciones a la subversión eran más que evidentes.

Tres partidos, entre ellos los dos más importantes del país, aceptaron las reglas del juego y entraron a participar como partidos legales dentro del sistema. En otras palabras, su actitud opositora para con el gobierno no les hizo caer en la conducta rupturista de no aceptar la posibilidad de la legalización permitida por ese gobierno. Los partidos son el Nacional o Blanco; el Colorado y la Unión Cívica, donde se agrupan demócratas cristianos disidentes del partido oficial que forma parte del Frente Amplio.

El segundo paso político dado por el Gobierno fue permitir la renovación de las directivas de los partidos políticos autorizados, y con ello su adecuación a la nueva legalidad. En noviembre de 1982 se efectuaron las elecciones internas. Cabe destacar que en ese período estaba en auge un comportamiento opositor al máximo respecto del gobierno, por lo que en las elecciones se impusieron los candidatos y corrientes más radicalizadas. Después de eso, poco se podría esperar de las negociaciones que deberían iniciarse. Las radicalizaciones tienden a llevar a comportamientos cerrados de parte de los actores, antes que llegar a conclusiones de consenso.

Elegidas las autoridades partidarias, es decir, fijadas con claridad dentro de la ley, cuáles eran los interlocutores válidos, el Gobierno debería dar el paso político siguiente: entrar en la negociación propiamente tal. Para tal efecto, y en el entendido que

las fuerzas armadas eran las gobernantes, de las cuales Alvarez era mandatario, se designó por éstas la Comisión de Asuntos Políticos, presidida por el General Julio César Rapela. Esta comisión, en comunión con el gobierno, convocó a los dirigentes políticos a un diálogo, cuyo primer encuentro se produjo en junio de 1983.

En junio el gobierno propone entonces a sus interlocutores un cronograma político de retorno a la democracia que contemplaba elecciones presidenciales en noviembre de 1984 y el traspaso del poder al nuevo presidente en marzo de 1985. Los partidos concurrentes se opusieron y el diálogo quedó suspendido en el mes de julio.

Y como se ve, el tiempo se encargó de demostrarlo: las elecciones presidenciales se efectuaron en noviembre de 1984 y el traspaso del poder en marzo de 1985 . . .

El gobierno al cerrarse el diálogo no demostró debilidad, más bien, reafirmó que sin su voluntad no habría acuerdo posible.

Aquietados algo los ánimos, en agosto del mismo año, el Gobierno retomó la iniciativa del diálogo político, pidiendo esta vez a los partidos que le hicieran llegar por escrito sus observaciones al cronograma político, a la vez que sus planes alternativos si los hubieran. El nuevo esfuerzo también resultó infructuoso, pues, los partidos persistieron en su posición radical. En septiembre todo volvía a fojas cero.

La movilización social, a la cual nos referiremos luego, fue la que se adueñó del campo político. El gobierno mantuvo su propósito en cuanto al cronograma, así como a establecer algunas disposiciones, por la vía del consenso, de carácter antisubversivo para no repetir el cuadro previo a 1973, donde los tupamaros amedrentaban a la población civil.

Los pasos de la oposición a la vez que se fueron radicalizando, fueron abriendo nuevos espacios para las fuerzas moderadas, las que lentamente fueron cobrando fuerza en la escena política uruguaya. Con todo, tras la llegada de Wilson Ferreira al país, si-

tuación que también veremos luego, el Gobierno retoma la iniciativa del diálogo, ya prácticamente sobre la marcha de las elecciones presidenciales. En efecto, el Gobierno, pese a los fracasos del diálogo con los partidos, mantenía a firme el cronograma, el que pasó a ser de una proposición a algo establecido. Tal acto fue, sin duda, un elemento de presión para los partidos políticos.

En el diálogo de 1984 el partido Nacional o Blanco no concurrió en principio, condicionando su participación a la liberación inmediata de su líder Wilson Ferreira. La ausencia de un importante interlocutor político haría estéril de antemano cualquier diálogo. Entonces el Gobierno jugó una carta sorprendente, que descolocó a los Nacionales y a los Radicales persistentes: legalizó el Frente Amplio, con la condición aceptada por éste, que no incluyese a los comunistas. En buenas cuentas, los partidos legalizados fueron el Demócrata Cristiano y el Socialista. Estos nuevos interlocutores aceptaron concurrir al diálogo, encajonando en su intransigencia a los Blancos.

El Frente Amplio podría ahora participar en las elecciones de noviembre. Su efecto sobre el partido Nacional no se dejó esperar, una parte de él, abandonando su postura radical se sumó al diálogo. Con todo esos actores el gobierno llegó a lo que se llama Acuerdo del Club Naval, en donde junto con ratificarse la participación de los partidos políticos en las elecciones de noviembre de 1984, se establecieron los roles que jugarían en el futuro las Fuerzas Armadas, así como los mecanismos de preservación de la paz interna del país, en el afán de no permitir el regreso del terrorismo urbano.

La realización de las elecciones presidenciales en noviembre de 1984, vienen a significar, pues, el cumplimiento cabal del cronograma político fijado por el gobierno. La negociación no implicó un adelantamiento en esos plazos originales.

Con tal acto político, el gobierno militar podía dar por cumplida su misión. No cabía duda alguna, de otro lado, que en noviembre de 1984, la opinión pública se expresaría por los partidos políticos, reiterando de ese modo su rechazo al gobierno, co-

mo ya lo había hecho en noviembre de 1980. Cumplida la misión y no teniendo herederos políticos de ninguna índole, las Fuerzas Armadas podrían retirarse de los afanes gubernativos. En febrero de 1985, quince días antes de la transmisión del Mando, Gregorio Alvarez renunció al cargo y lo traspasó, por la quincena restante, al Presidente de la Corte Suprema, a quien le correspondió reinstalar al Congreso Nacional también elegido en noviembre.

La transición había concluido. La negociación del régimen militar puede considerarse exitosa en sí —no hay que medirla por el resultado electoral— por cuanto no hay que olvidar que era un gobierno que en 1980 había sufrido una derrota.

#### 4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: DE LA RADICALIZACIÓN A LA MODERACIÓN.

Teniendo siempre presente la perspectiva de análisis que los partidos uruguayos son opositores al régimen militar, es que se puede sostener que en esa postura, ellos avanzaron entre 1980 y 1985, particularmente en los últimos meses, desde la radicalización a la moderación, situación que no sólo favoreció a la negociación definitiva, sino que se expresó en las elecciones presidenciales.

En efecto, con el resultado del plebiscito de 1980, los partidos opositores acentuaron sus tendencias rupturistas, por cuanto estimaron que el respaldo popular estaba con ellos. Lo anterior era, sin duda, una interpretación equívoca: el electorado no estaba con el proyecto de institucionalización del Gobierno Militar, pero eso no significaba que estuviese por alguna de las opciones políticas, simplemente porque no conocía tales propuestas.

Cuando el gobierno legalizó a los partidos políticos, manteniendo la proscripción del Frente Amplio y de los comunistas, la oposición democrática tuvo la actitud sensata, de la que se ha carecido en otras partes, de aceptar ese marco legal, que por los demás legitimaba su presencia en la escena política como opositores. Así lo hicieron el partido Nacional o Blanco, el partido Colorado y la Unión Cívica.

Pero cuando correspondió elegir a las respectivas autoridades internas de los partidos, se vió claramente como la tendencia ra-

dicalizadora prevalecía. En las diversas elecciones triunfaron los más acendrados opositores, por cierto de los que estaban en el país. En el partido Blanco Juan Pivel Devoto, no era más que un representante del más recalcitrante opositor al gobierno —acaso más que el propio Liber Seregni— Wilson Ferreira Aldunate.

Con esas directivas políticas el gobierno tuvo que iniciar y proseguir las negociaciones. ¡Qué de extraño tiene que hubiese un tropiezo!

Como un modo de presionar al gobierno los partidos opositores recurrieron, paralelamente a las conversaciones, a la estrategia de movilización social, consistente en marchas, paros parciales, protestas, etc.

En mayo de 1983 los partidos políticos legalizados, los partidos proscritos, es decir, los del Frente Amplio y los comunistas; los sectores sindicales y gremiales, más el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) formaron una instancia coordinadora en sus afanes opositores y de movilización social. Tal fue el PIT (Plenario Intersindical de Trabajadores). La recurrencia al movimiento sindical no es novedad en las crisis políticas. Cuando los partidos pasan por períodos de reflujo o simplemente de inmovilismo, cuestión que les sobreviene siempre frente a gobiernos autoritarios, recurren a los denominados movimientos sociales, a los cuales dotan de autonomía y hasta les conceden ser una instancia de coordinación, situación que, por cierto varía, en tiempos de normalidad, cuando los mismos partidos exigen al movimiento social subordinación a sus intereses. El PIT será quien convocará a reuniones y protestas, entre ellas la concentración del 27 de noviembre de 1983 que tiene importancia por cuanto marca, a la vez, el punto más alto de la radicalización política y el declive de dicho comportamiento en ciertos niveles de la dirigencia partidaria y del propio pueblo uruguayo. En esa concentración participan todos los partidos, incluso los proscritos; la presencia comunista, partido pequeño, pero influyente en la oposición, fue lo que rebalsó el vaso; allí estuvieron los tupamaros públicamente, es decir, aquellos guerrilleros urbanos que entre 1970 y 1973 habían mantenido a Uruguay en un permanente clima de terrorismo.

Las reacciones fueron variadas. Desde luego el Gobierno, por medio del Presidente Alvarez, acusó a los partidos tradicionales de estar creando las condiciones para que los comunistas llegasen al poder por medio de una democracia "desnaturalizada".

Dentro del PIT mismo, un importante sector del partido Colorado hizo ver su malestar por aquellas presencias molestas en la concentración y por su injerencia misma en la actividad de la oposición democrática.

Finalmente, está la reacción del pueblo mismo, que si bien siguió participando de los medios opositores, fue rechazando las formas extremas a que quería ser conducido. Entendió claramente que el avance hacia formas democráticas no significaba una coincidencia con el retorno al clima previo al autogolpe de Bordaberry.

El 18 de enero de 1984, el PIT prosigue en su actitud radical, pero aquí ya se advertirá con nitidez los efectos de la concentración de noviembre. Convoca a un paro nacional. El paro se realiza con cierto éxito reconocido hasta por el propio gobierno, pero el partido Colorado en atención a que en la convocatoria estaban los comunistas, decide retirarse del PIT, el que entonces irá declinando en su influencia en la política uruguaya.

Otra actitud radical importante, que se frustró en 1984, fue el regreso al país del exiliado líder del partido Blanco, Wilson Ferreira. Habrá que hacer notar que en los meses previos a su retorno profusamente anunciado, un hijo suyo viajó hasta Moscú para entrevistarse con Rodney Arismendi, Secretario General del Partido Comunista uruguayo, con el propósito de formar en la oposición una "Convergencia Democrática", la que instalaría su sede en Buenos Aires.

Pues bien, Ferreira sabía que si volvía a Uruguay sería arrestado para ser sometido a proceso por injurias a las Fuerzas Armadas. El gobierno se lo recordó, pero él insistió en el retorno.

Más que la aspiración natural de regresar a su tierra, Ferreira pensaba que su retorno, más que su detención, otorgaría a la

oposición uruguaya un líder unificador natural, del que carecía, y con ello el clima de agitación política crecería hasta provocar una aguda crisis en el gobierno, y por cierto, él adquiriría la primera opción para lograr la Presidencia del Uruguay, que casi la obtiene en 1971.

En un principio los planes de Ferreira se dieron tal como estaban presupuestados. Pero el gobierno dio por iniciada otra fase de las conversaciones, a las que el partido Nacional o Blanco, puso como condición para concurrir la liberación inmediata de Wilson Ferreira. El gobierno no aceptó la presión ni suspendió las conversaciones, pero hizo un gesto poco esperado que descolocó a los Nacionales: legalizó a dos partidos integrantes del Frente Amplio, el socialista y el demócrata cristiano, a la vez que decretó la libertad del líder de ese conglomerado, General (R) Liber Sergni.

El partido Nacional, contando con el asentimiento muy forzado de Ferreira, debió deponer su actitud intransigente. A la postre participó en las conversaciones, aun cuando señaló que los acuerdos logrados en definitiva, no los compartía ni los acataba. Era esta una última manifestación de la radicalización política.

Llegada la hora de las elecciones, parte integrante del plan que el partido había rechazado, a los Nacionales no les quedó otra alternativa que participar en ellas no con el nombre de Ferreira, aún detenido, con el énfasis de que un voto para ellos era por el rechazo al acuerdo logrado. Los resultados finales les fueron adversos: el pueblo uruguayo no quiere comportamientos políticos cerrados.

En la izquierda también se advirtió moderación, al aceptar la Democracia Cristiana y el Socialismo su legalización, manteniéndose la del partido Comunista, y con todo, participar en las negociaciones.

##### 5. SANGUINETTI Y EL CUADRO POLÍTICO.

En las elecciones presidenciales se impuso el candidato del partido Colorado, José María Sanguinetti.

El partido Colorado representa, dentro del espectro político uruguayo, el sector más identificable con lo que se conoce como la derecha política, y por lo tanto en sus orígenes partidaria y sostenedora del Gobierno de facto que se estableció en 1973. Su oposición al régimen fue dándose posteriormente.

El partido Colorado en el clima de negociación y de presión política hacia los militares que hemos descrito en estas páginas, jugó un papel moderador, acorde con su tradición política. Expresó su malestar con la concentración del 27 de noviembre de 1983 y no participó más del PIT después del Paro Nacional de enero de 1984. Para él lo importante era la realización de elecciones de acuerdo al cronograma establecido por el Gobierno y no profundizar una movilización social que podría ser un camino, en pendiente, que condujese al país al predominio de grupos izquierdistas.

El propio Sanguinetti es hombre de moderación. No es un líder de la publicidad internacional de Wilson Ferreira, pero sí es un hombre que interpreta los anhelos pacifistas del pueblo uruguayo de transitar hacia la estabilización de la democracia sin sobresaltos, sin venganzas, sin saltos al vacío. No siempre la figuración internacional, a veces promovida por campañas interesadas, es sinónimo de liderazgo real, ni los liderazgos son permanentes, dependen en definitiva de la correcta interpretación que ellos tengan de la realidad. Un líder de 1971 no tiene porqué serlo en 1984.

Sanguinetti fue Ministro de Justicia de Bordaberry, por lo que Wilson Ferreira lo acusaba en la campaña de ser un continuista de los gobiernos militares. Hoy, electo Presidente, debe haber guardado esa acusación, porque querría decir que el pueblo mismo desea el continuismo.

Sin duda el Presidente Sanguinetti deberá afrontar en su gobierno serias dificultades. La hora del apoyo internacional durará poco más allá de la transmisión del Mando. La hora de la unidad nacional en los partidos políticos convergen en apoyar de ma-

nera directa o indirectamente —con una oposición tenue— también pasará.

La principal dificultad del Presidente es tener que manejar un país que ha tenido una transición negociada y cuya negociación, casi por sentido común se refiere a muy pocas cosas. Tendrá que conducir él un período real de transición, como aconteció en Chile en 1932, al inaugurarse la segunda presidencia de don Arturo Alessandri. Seguramente avanzará más allá en el levantamiento de las proscripciones y el partido comunista regresará a la legalidad.

Deberá también tener presente el fenómeno de la subversión. Los tupamaros representan una incógnita: ¿volverán a actuar como antes? o se diluirán en la izquierda que participa en el sistema.

Como se ve —y el caso de Perú es del todo revelador— no basta la invocación de la palabra democracia, ni la realización de elecciones para que los problemas reales de un país queden solucionados. Las elecciones a lo más son un hito que indica un cambio de etapa, y la democracia, hay que recordarlo, es un medio para la consecución del bien común.

#### IV. TRANSICION INSTITUCIONALIZADA: EL CASO DE BRASIL.

##### 1. CAMBIO DE GOBIERNO Y NO DE RÉGIMEN.

La primera consideración que debemos hacer en el caso brasileño es que, lo que hemos presenciado, es un cambio de gobierno no de régimen.

En efecto, el Presidente Tancredo Neves, con toda la connotación política que se quiera, llegó al poder en virtud de las disposiciones constitucionales existentes sobre la materia. Es más, él participó del sistema político brasileño post 1964 (fecha del inicio de los gobiernos militares) llegando a ser durante su vigencia,

senador y gobernador del Estado de Minas Gerais. Su acceso al poder no fue fruto de negociación alguna entre partidos y gobierno.

En verdad, la elección de Neves no debiera sorprender tanto a los analistas. Más bien notamos una sobrevaloración en función de otros objetivos, pero dichas intencionalidades, de desvirtuar el significado real y simple del acceso al poder del Presidente Neves, se tropiezan con la transparencia del propio sistema institucional brasileño.

Si en verdad en Brasil hubiese una dictadura, como ha llegado a sostenerse para sobrevalorar el triunfo que comentamos, ni siquiera hubiese sido posible imaginar la elección por los canales establecidos "por esa dictadura" de un candidato opositor.

Chile, particularmente, en su historia política tiene numerosos ejemplos en que en el cambio de gobierno triunfaron los opositores al Presidente saliente y nadie puso siquiera en duda un cambio de régimen o una ruptura institucional, por muy dispares que fuesen los gobiernos fronterizos, como podría ser el caso de Arturo Alessandri con Pedro Aguirre Cerda; Gabriel González Videla con Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri con Eduardo Frei. ¿Alguien pensó en cambio de régimen cuando en Venezuela Carlos Andrés Pérez sucedió a Rafael Caldera?

Desde un punto de vista interno, el triunfo de Neves lo es en cierta forma el triunfo del Presidente Figueiredo, ya que él adoptó muchos de los resortes, por la vía de reformar la institucionalidad, para posibilitar la plena consolidación del régimen político que se fue construyendo a partir de 1964. Y la consolidación de un régimen se da, plenamente, cuando se convierte en heterónomo, es decir, absolutamente independiente de quien fue su instaurador. La consolidación de un régimen se da cuando sus lineamientos centrales soportan incluso, en un cambio de gobierno, el advenimiento de un opositor y es capaz de seguir teniendo vigencia. Si no fuera así, el régimen mismo fenecería.

El partido Democrático Social se puede considerar derrotado al no elegirse su candidato Paulo Maluf, pero no el régimen ins-

titucional de Brasil. Confundir, en función de una internacionalidad política determinada, partido gobernante con régimen institucional es algo que no se puede aceptar en análisis que pretenda seriedad.

## 2. SIGNIFICADO Y ALCANCES DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.

El Presidente Neves realizó su campaña electoral levantando como principal bandera, la de reformar la Constitución para posibilitar que en el futuro las elecciones presidenciales fuesen por votación directa del cuerpo electoral nacional. Responde con ello a una sentida y generalizada demanda en el sentido de recuperar una antigua práctica político-electoral tradicional en Brasil.

¿Pero, postular una reforma de esa naturaleza equivale a pensar en un cambio de régimen? ¿Es que se considera el aspecto procesal, del cómo se elige a la máxima autoridad política del país, lo más sustantivo de un régimen institucional para sostener que una modificación en este aspecto abre un nuevo régimen? Ni aun, modificaciones más importantes en el régimen institucional, siempre que ellas se adopten por los mecanismos de reforma que el sistema contempla, pueden permitir sostener la afirmación de que se ha roto un régimen para que advenga otro.

Una modificación mucho más importante que la forma como se elige un Presidente, como lo fue en el caso chileno la modificación al artículo 10 de la Constitución de 1925 sobre el Derecho de Propiedad, verificada en el gobierno de don Eduardo Frei para permitir la Reforma Agraria, no fue tomado por nadie como indicador de un cambio de régimen.

El significado de la reforma que planteó el Presidente Neves no es otro que permitir que sea el pueblo quien directamente y no por medio de sus representantes establecidos en los mecanismos jurídicos, quien elija al Presidente de la Nación.

El alcance que se debe destacar de esta reforma, eje central de una candidatura presidencial, es que se realizará no al margen

de la institucionalidad —con carácter rupturista— sino dentro de ella, es decir, por los mecanismos de reforma institucional preestablecido. Digamos que esta reforma ya se intentó siendo rechazada por el Congreso, pero, en atención al hecho de que del partido Democrático Social desertaron cerca de 60 diputados que constituyeron el Frente Liberal que dio su apoyo a Neves, fácil es presumir que tal reforma contará ahora con los votos necesarios en el Congreso para llevarse a cabo.

¡Directas, ja!, puede ser una meta que tenga tras sí un gran consenso nacional, pero ello no autoriza caer en el simplismo que sobre ella, y a partir de ella, un sistema se derrumba y otro se instaura, tanto más si aquel nuevo pretendido sistema invoca, precisamente, la legitimidad vigente para hacer realidad a futuro ese slogan.

### 3. LA EVOLUCIÓN POLÍTICA: DEL TRIUNFO OPOSITOR EN LA GOBERNACIÓN A LA DIVISIÓN DEL PARTIDO DE GOBIERNO.

No pretendemos hacer aquí una historia política de Brasil en los últimos veinte años. Pero sí recordaremos algunos hitos importantes que se fueron dando paulatinamente y que terminaron por posibilitar el triunfo de Neves, el que dista mucho de ser sorprendente en lo político. Más bien era lo esperado.

Los gobiernos militares siempre conciliaron su aspiración de hacer reformas estructurales en la sociedad brasileña con la permanencia de ciertos mecanismos de participación político-partidista. En ese sentido la experiencia brasileña fue un caso singular. Del pluripartidismo con que se encontró en 1964 pasaría, algunos años después, a la implantación de un sistema bipartidista, estableciendo la ARENA como partido de gobierno y el Movimiento Democrático brasileño como partido opositor. Estos dos partidos estaban representados en el Congreso, el que por regla general, funcionó durante los dos decenios de Gobierno presidido por militares.

No resulta, tampoco, del todo apropiado hablar de Gobiernos Militares, si en todos ellos hubo abundante participación civil y

tuvieron a su lado tanto un parlamento civil y a un partido político de respaldo (Alianza Renovadora Nacional). Menos aún si se revisa la República de 1946, aquel tiempo nostálgico que los políticos tradicionales levantaban contra los gobiernos que se suceden a partir de 1964. La República de 1946 es la designación del período histórico que va desde ese año que se ha superado el "Estado Novo" de Vargas hasta el derrocamiento de Goulart en 1964. Pues bien, en la República de 1946, en los diferentes gobiernos constitucionales encontramos que en cada una de las cuatro elecciones presidenciales que hubo, se contó con la participación de algún militar prominente como candidato. Veamos, en las elecciones de 1945 participaron dos militares, el General Eurico Dutra, que resultó elegido y el Brigadier Eduardo Gómez. El uno era apoyado por el partido Social Democrático y el otro por la derechista Unión Democrática Nacional. En las elecciones de 1950 se volvió a presentar el Brigadier Gómez, siendo derrotado por Getulio Vargas; en las elecciones de 1955 postuló el General Juárez Távora de la Unión Democrática Nacional, siendo derrotado por Juscelino Kubitschek y, por último, en 1960 postula el Mariscal Henrique Teixeira Lott de la coalición de los partidos Social Democrático y Trabalhista, siendo derrotado por Janio Quadros, de la Unión Democrática Nacional. Curiosamente el compañero de fórmula del Mariscal era Joao Goulart, quien a la renuncia de Quadros en 1961 asumiría, dada su calidad de Vicepresidente, la Presidencia del país.

Tan alto grado de participación de las Fuerzas Armadas no autorizó a calificar de gobierno militar al del General Dutra, ni menos para señalar que la política brasileña estaba dominada por el militarismo. Pero tampoco es para extrañarse que los presidentes desde 1964 hasta 1985 hayan sido militares, si la participación de los uniformados ha sido una de las constantes de la política brasileña.

Volviendo al régimen brasileño establecido en 1964 señalaremos que en la presidencia de Geisel ya se advertía la necesidad de compatibilizar algunas fórmulas políticas estimadas como ideales con la tradición política brasileña. Eso se prosiguió en la Pre-

sidencia de Figueiredo. Una de esas compatibilizaciones fue regresar al pluripartidismo. La imposición de un esquema político que no refleja la tradición de un país termina siempre por ser inoperante, cuando no peligroso para la estabilidad misma del sistema. Es verdad que modelos bipartidistas atraen por su buen funcionamiento en otros países, a muchas personas. No sé considero, sin embargo, que ese mismo esquema trasladado a otra situación, podría provocar nada menos que una inconveniente polarización, cerrándose toda puerta a la negociación política y abriendo con ello paso al rupturismo institucional. No se debe tener temor a un régimen pluripartidista si éste primero, está resguardado para que no participen en él los actores antisistémicos y, en segundo lugar, si cuenta con los mecanismos necesarios para impedir la proliferación excesiva de partidos, quedándose sólo aquellos que reflejen un buen grado de representación.

El retorno del bipartidismo al pluripartidismo, cual ajuste propio de un período de transición, es un hecho político de relevancia en el desarrollo político de Brasil en los últimos años, y quizás, en los años venideros se pueda apreciar en toda su magnitud su efecto positivo para la democracia de ese país.

Otro hecho político de consideración lo constituye las elecciones de gobernadores y cámaras legislativas ocurridas en 1983. El partido Democrático Social de gobierno, logró ganar en 12 de los 22 Estados y retuvo la mayoría del Senado. La oposición, junto con ganar la mayoría de la Cámara de Diputados, ganó en menor cantidad de Estados, pero logró controlar los más populosos: Sao Paulo con Francisco Montoro del Movimiento Democrático Brasileño (él personalmente ligado a la democracia cristiana); Río de Janeiro con Leonel Brizola del partido Trabalhista y Minas Gerais con Tancredo Neves del M.D.B.

El régimen no tambaleó: La oposición sistémica ganaba dentro de las reglas establecidas. Desconocer su avance habría implicado dañar el sistema, aparte de empujar a varios actores políticos a actuar fuera de él.

Con la participación de partidos opositores dentro del sistema se logró el importante avance de dejar en la más completa marginalidad a los partidos antisistémicos. El partido Comunista no tiene gravitación alguna y la izquierda radical que precipitó la caída de Goulart simplemente no existe visiblemente.

Pero, ello no sólo es posible gracias a la voluntad de los gobernantes, sino que también gracias al comportamiento de los actores políticos partidistas, los que dotados de una buena dosis de realismo, establecieron la frontera entre un quehacer político legítimo y la acción subversiva.

La guerrilla brasileña de los años '60 y '70 es hoy simplemente un dato histórico. Los mismo, de otro ángulo, aquellos que van desde el '68 y el '71 en que las acusaciones más violentas por supuestas violaciones de los derechos humanos se le hacían al régimen brasileño, son también recuerdos de una etapa superada.

El cuadro político de Brasil de hoy es el siguiente: el partido Democrático Social, sucesor de la ARENA, que fue el gobierno hasta Figueiredo. En la oposición, el partido Movimiento Democrático Brasileño que presidía Ulises Guimaraes; el partido Popular que presidía Tancredo Neves; el partido Trabalhista, de Ivette Vargas; el partido Democrático Trabalhista, de Leonel Brizola y el partido de los trabajadores de Juan Ignacio Silva (Lula) que es el más izquierdista. Posteriormente el partido Popular se integró al Movimiento Democrático Brasileño.

Salvo el partido de "Lula", los demás tienden a ser cada vez menos partidos personalistas y más partidos propositivos: la superación de la herencia y del fantasma de Vargas es algo hoy casi superado y eso es sin duda positivo, ya que un país no puede vivir de querellas inactuales.

El cuadro político formado en 1983, con el Congreso Nacional, más los electores *estaduales* que forma el cuerpo electoral que elige al Presidente, sufrió con posterioridad a esa fecha variaciones significativas. En efecto, el partido gobernante se fue debilitando y varios parlamentarios fueron desertando. Sin embar-

go, lo más importante se produjo cuando el propio Vicepresidente de la República Aureliano Chávez, encabezando a 55 diputados, se marginó del partido Democrático Social para dar vida al Frente Liberal.

La oposición estuvo alerta a los movimientos producidos en el partido gobernante, viendo en ello la posibilidad de incrementar su propio caudal. No tuvo inconvenientes para ofrecer al nuevo grupo político incluso un pacto electoral.

Ya el nombre de Tancredo Neves era un signo de moderación y de intención de conquistarse electores gobiernistas. Neves era un opositor abierto al diálogo, lejos de toda conducta rupturista y si bien Ministro de Vargas y Goulart, no se le identificaba a estas alturas con esas Administraciones. Curiosamente este hombre de 74 años no era la figura del regreso, sino una figura transaccional que apuntaba al futuro.

La oposición fue más lejos. Con el fin de asegurarse el apoyo de los parlamentarios del Frente Liberal, le ofrecieron a éste que designara de entre los suyos al candidato a Vicepresidente en la fórmula Neves. El Frente Liberal aceptó la proposición. En verdad la fórmula quedó de tal manera heterogénea que se transformó tal vez en una ecuación buena para triunfar electoralmente, pero, de igual modo, prometedora de conflictos políticos internos a corto plazo una vez conseguido el triunfo.

Así, cuando los electores de Presidente, el 15 de enero de 1985 votaron a Tancredo Neves, lo que culminaba era un largo proceso político inserto dentro de una institucionalidad que se consolidaba. En un sentido político, se podría afirmar que la transición brasileña llegaba a su fin al ponerse efectivamente a prueba los mecanismos de sucesión.

#### 4. EL PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL: UN PARTIDO CONTESTATARIO.

Si el régimen político-institucional salió fortalecido con la elección presidencial de Neves, el partido Democrático Social, en cambio, resultó derrotado. El solo resultado basta para afirmarlo.

Es, con todo, una derrota más profunda, que a su turno obligará a posiciones políticas brasileñas a modificar sus planteamientos. Primero la ARENA y después el partido Democrático Social se constituyeron como partidos del gobierno, en defensa de su labor y voceros de sus planteamientos. No se tuvo el cuidado de poner como base una doctrina, ni menos se pensó en colocar al partido como autónomo del gobierno, situación que incluso le habría permitido brindarle un apoyo más efectivo.

Pues bien, el partido del gobierno se termina junto con el gobierno o con los gobiernos a quienes apoyó. Podrá seguramente hacer oposición a los nuevos gobernantes, tarea fácil si se considera que la base original que apoyó a Neves era heterogénea, y más ahora con la desaparición de la escena política de su articulador que abre inquietantes interrogantes sobre la estabilidad política. Pero ello no obsta a que debe responder a algo crucial . . . ¿Qué proponen a cambio?

Los partidos circunstanciales, por importantes que sean en un momento dado, no dejan huellas, ni se prolongan en el desarrollo político del país. Chile ha sido excepcionalmente ajeno, en América Latina a ese tipo de conformaciones partidarias, así como a los caudillismos, pero los poquísimos casos que podemos mostrar nos sirven para palpar la inutilidad histórica de estas agrupaciones: ¿Qué fue del ibañismo por ejemplo, que en un momento dado dominó nuestro escenario político con siglas como MONAP, M.N.I., UNI (Unión Nacional Ibañista)? partidos políticos que ni siquiera figuran en un pie de página de algún texto sobre el desenvolvimiento político global de nuestro país.

El partido Democrático Social fue un partido circunstancial. Nace para defender y sostener políticamente al gobierno. Es un partido eminentemente coyuntural. Y como tal tuvo una agitada actuación: la coyuntura termina casi siempre por ahogar a los actores políticos que la tienen como su único norte, pero les va negando, paradójicamente en apariencias, la posibilidad de sobrevivir más allá de la contingencia. Basta un cambio brusco en las circunstancias y el partido queda absolutamente descolocado.

El PDS al ser un partido coyuntural fue un partido contestatario de los hechos políticos. Incluso, en sus momentos de auge, su razón era sostener políticamente las iniciativas del Ejecutivo. Cuando la oposición pasa a tomar la iniciativa, la contestación será hacia ese sector: responder a las demandas de ampliación del sistema democrático, responder a la petición de reforma constitucional para establecer elecciones directas, responder ante la crítica por la situación económica, etc., etc. Así el partido debía considerarse "triunfante" cuando lograba detener en el Congreso una reforma de la oposición, o evitando que su propia dispersión fuese mayor.

Un partido con tales características, sin duda, es una entidad que marcha, más lento o más rápido, a su extinción.

Pero a diferencia de Uruguay, donde el Gobierno creó a última hora un partido ad hoc para negociar más hábilmente con la oposición, el partido Democrático Social no es un partido meramente ad hoc. Tiene una base de respaldo y posee un espacio político. Lo que tradicionalmente era la derecha política, la que se agrupaba en la Unión Democrática Nacional, que incluso, erróneamente, logró imponer a Janio Quadros en la Presidencia del país en 1960, bien puede encontrar en esta agrupación, así como en el Frente Liberal, su actual expresión política.

Sin embargo, representar a ese sector político, con propiedad y con voluntad de futuro, le exige de inmediato dejar de ser un partido contestatario.

## 5. EL FRENTE LIBERAL.

Ya hemos hablado del Frente Liberal, entidad política nacida de una escisión del partido Democrático Social, de gobierno. El Frente apoyó a Neves, pero no debe verse en esta opción la razón final de su constitución como tienda política autónoma.

Más bien representa la culminación de un malestar, paulatino en un comienzo, al interior del partido gobernante, por la actitud contestataria que venía asumiendo. De otro modo, representa también una renovación del hacer político de la derecha brasileña.

Es claro que colocado entre la opción de apoyar al contestatario Maluf o de inclinarse, condicionadamente, hacia la candidatura de Neves, siguió este último camino. La sola separación del partido Democrático Social hacía del todo lógico su apoyo a la candidatura opositora, toda vez que le daba seguridad de moderación.

El apoyo del Frente Liberal a Neves no puede estimarse como una incorporación precipitada de este grupo a la oposición. Fue un apoyo condicionado. Desde luego no implicaba incorporarse a frente político alguno, con lo cual no se hipoteca el futuro. Se pidió moderación política, abandono de cualquier comportamiento rupturista, alejamiento de políticas extremas, etc. Neves no sólo aceptó condiciones —no en la perspectiva que confesaría Allende a Debray en 1971— sino en un sincero deseo de empezar su gestión con el mayor apoyo político posible, sino que además permitió que el Frente Liberal designara al candidato a Vicepresidente, es decir, su compañero de fórmula, cargo que pasa a ocupar José Sarney, el que por uno de los imponderables del destino, debió asumir la Presidencia de Brasil, por la imposibilidad de Neves que enfermó repentinamente, y después por su deceso.

El Frente Liberal se vio, por la circunstancia anteriormente señalada, en la sorpresiva coyuntura histórica de encabezar desde el poder el período en que la oposición a Figueiredo debe gobernar. Tarea sin duda difícil, debido a que tendrá que soportar presiones de sus colegas de la primitiva alianza, que permitió la elección de Neves. Los liberales, como expresión política, son inclinados al monetarismo en lo económico y a la defensa irrestricta de libertad personal en lo político. Es, sin duda, una alternativa política de derecha que paradójicamente encabeza, por la vía de Serney, un gobierno de inclinaciones de izquierda. Creemos, empero, que dentro del período inmediato no podrá luchar por sus postulados, si no jugar de elemento moderador en una coalición política heterogénea que inevitablemente entra en crisis tras el desaparecimiento de la figura política de Neves. De cómo juegue dicho papel, dependerá su aspiración: consolidar su propio perfil político en una nueva hora en la política brasileña.

## 6. EL TRIUNFO DE NEVES.

Con la situación política que hemos descrito el triunfo del candidato Neves parecía inevitable. Es el típico resultado de aquellos fenómenos sociales que consisten en el consenso mayoritario de la ciudadanía en que debe cambiarse de gobierno, pero no se sabe, a la vez, qué tipo de gobierno se quiere reemplazar de aquel.

Lo anterior nos lleva a recordar el fenómeno político nacional de 1952. Carlos Ibáñez, era un hombre que había ingresado a la política nacional sin una orientación doctrinaria clara. Sólo así puede explicarse que después de su primera presidencia, estuviese en todos los frentes políticos posibles: en 1938 con los nazis como aliados y en contra de la derecha gobernante, terminó dando un decisivo apoyo a la izquierda para que alcanzara el poder con Pedro Aguirre Cerda. En 1942, fue candidato presidencial de la derecha, en contra de la izquierda, teniendo como gran tónica de su campaña el anticomunismo; en 1952, fue candidato de elementos tanto corporativos como los agrarios laboristas, como marxistas, como los socialistas populares de Raúl Ampuero y Clodomiro Almeyda. Su espectacular triunfo de ese año significó, antes que todo, el cansancio de la gente de los gobiernos radicales, el deseo de clausurar una época política e iniciar otra, toda vez que tenían el recuerdo depurador de la primera administración Ibáñez . . . pero la verdad es que Ibáñez, tanto porque carecía de un proyecto político, como por lo heterogéneo de su coalición política de respaldo, estuvo lejísimo de satisfacer los anhelos ciudadanos. A su turno, la ciudadanía, con razón, fue extraordinariamente severa para castigar a todo aquel que fue ibañista en 1952, cuando en las elecciones de 1957 barrió con todos los grupos ibañistas, aun cuando estuviesen a esas alturas en la oposición.

En la elección de Neves hubo un consenso de renovación, pero no hubo consenso programático. Por eso es que ahora el nuevo Gobierno así como sus seguidores deben enfrentar una tarea inmediata: establecer un consenso político mínimo, para que de ese modo se diluyan tempranamente las esperanzas del triunfo ini-

cial, y también como labor principal, para evitar una inestabilidad política que acaso pueda comprometer al régimen institucional.

La derecha brasileña deberá optar entre el recurso fácil a mecanismos de otra hora, como cuando apoyó al derrocamiento de Goulart, y el más difícil, pero el único que le pueda dar consolidación: plantearse como alternativa real de poder. Si opta por un tercer camino, el de la inercia, como en otras historias, irá despuntando como esa alternativa real la Democracia Cristiana, que cuenta entre sus líderes a Francisco Montoro, Gobernador de Sao Paulo.

El tiempo despejará la incógnita.

#### 7. ¿QUÉ HAY MÁS ALLÁ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL?

La coalición que permitió el triunfo de Neves tiene como aspiración fundamental el reformar la institucionalidad, por las vías y mecanismos preestablecidos, para posibilitar la elección presidencial directa.

Fuera de tal aspiración y de su inserción de corte político-demagógico en lo que se han denominado los procesos democratizadores de América del Sur, no se le conoce, en propiedad, un programa político-social que configure los nortes de su gobierno y su contenido más profundo que le dé un arraigo en la continuidad política brasileña.

Tal reforma puede ser lograda fácilmente si se cuenta con el quórum parlamentario exigido. ¿Pero, después qué?

Ya antes del desaparecimiento de Neves la coalición gobernante era en extremo heterogénea, y a la vez, en extremo fraccionada. Veamos: está el Frente Liberal, en el ala derecha; está su partido, el Movimiento Democrático Brasileño, donde se juntan hombres de corte nacionalista de izquierda, personas vinculadas a la democracia cristiana y personeros de la Social Democracia (un poco parecido a lo que fue la Unión del Centro Democrático en España); el partido Trabalhista que, a su vez, tiene dos expresiones políticas después de su división de 1983 y la izquierda

más radical que tiene su expresión en hombres como “Lula” (personaje populista nacido de los “movimientos sociales”), como Leonel Brizola, Gobernador de Río de Janeiro, que en tiempos de Goulart estuvo en una postulación casi insurreccional y Darcy Ribeiro, ex asesor político del ex Presidente Allende y autor del libro “Las Izquierdas Desvariadas”, (donde atacaba al ultrismo del MIR y de Altamirano en 1973).

¿Podrá surgir de tan curioso conglomerado alguna fórmula capaz de poder gobernar al país? ¿Podrá emanar de allí alguna estrategia de desarrollo?

En definitiva, la coalición política que apoyó a Neves, al calor del slogan “¡Directas já!” pareciera ser una buena coalición de oposición, apta para ganar una elección. Pero, estimamos, que es una muy mala alianza para gobernar: Es como para preveer un gobierno con muchas crisis.

## 8. LA IMPREVISTA PRESIDENCIA DE SARNEY.

Para el efecto del análisis de fondo de esta parte del trabajo: el desarrollo de la transición brasileña, la muerte del Presidente Neves y, por ende, la llegada al poder del Vicepresidente José Sarney, no constituye un punto crucial, aunque sí, obviamente interesante en lo que será el desarrollo mismo del gobierno que se inicia.

En efecto, Sarney llegó al poder en virtud de hechos de implicancia política, aparte —desde luego— de las disposiciones constitucionales. Uno fue la transición entre la oposición brasileña y el grupo parlamentario disidente del partido que respaldaba al anterior gobierno y el otro es el desaparecimiento de Neves. Esto, sin duda, puede provocar alguna inquietud entre los que pensaban que el gobierno de Neves iba a ser un gobierno que, dentro de la institucionalidad, realizaría profundas modificaciones a la Constitución, y que creen ver algo disminuido en énfasis de reforma en una persona cuya incorporación al proceso que encabezaba Neves fue casi a última hora.

Sin embargo, en sus primeras declaraciones Sarney ha ratificado que desde el Poder cumplirá las promesas de la combinación triunfante el 15 de enero, es decir, que va a propender a hacer modificaciones a la institucionalidad política, entre las que se contaría su propio acortamiento del período presidencial —dura hasta 1991— a fin de convocar al pueblo a elecciones directas, tal como lo había planeado Neves.

De modo que el proceso político seguiría su curso normal. Además, cualquier desconocimiento por parte de la mayoría parlamentaria respecto de la institucionalidad vigente implicaría el riesgo de una intervención militar que retrotraería las cosas a 1964, oportunidad en que es depuesto Goulart.

Pero, en lo central, la muerte de Neves y la aparición de Sarney como primera figura política no altera, básicamente, el hecho de que la transición brasileña haya seguido su curso institucionalizado. Lo que ahora se hará, será dentro de sus marcos y eso es lo importante. Las repercusiones políticas que los cambios puedan tener en los actores, es un asunto que escapa a un estudio centralizado en los procesos de transición y no los comportamientos políticos de los diversos actores.

Así, pese a los accidentes, la institucionalidad de Brasil, que no es sino la culminación de una transición elaborada por los gobiernos militares, sigue vigente y es más, se ha solidificado, pues está saliendo sin trizaduras de un imprevisto que en otro caso pudo tener implicancias comprometidas.\*

\* Se hace presente que el estudio de la transición brasileña fue escrito, como todo el trabajo, al finalizar el verano de 1985. Dada la enfermedad y fallecimiento de Tancredo Neves hemos creído oportuno introducirle algunas modificaciones de adaptación, a fin de no dejar parte del trabajo desfasado.