

ARGENTINA Y BRASIL CIVILES Y MILITARES

Tres décadas de convivencia en perspectiva comparada

GREGORIO J. DOLCE BATTISTESSA Y MARÍA DELICIA ZURITA*

RESUMEN

A 30 años de la recuperación democrática en Argentina se propone la realización de un trabajo comparativo entre la experiencia nacional y la de Brasil. Así, pretende evaluarse el papel que jugaron las Fuerzas Armadas durante la recuperación de la democracia local en 1983, y el rol que cumplieron tras la vuelta al Estado de derecho en la vecina nación en 1985. Se indagará el accionar que tuvieron los militares y los civiles en la estructura decisional de cada uno de los gobiernos durante las décadas propuestas. Para ello deberá observarse el final de las dictaduras y el rol que desarrollaron las FFAA en la conducción de los Estados, indagando cuál fue el espacio que ocuparon en el engranaje gubernamental en los últimos 30 años. Como conclusión se considera que, con el paso de los años, los militares participaron en los gobiernos democráticos conducidos por el poder político civil y empezaron a ser convocados pero ya no para actuar contra la población, sino para desarrollar trabajos de asistencia, desarrollo tecnológico y lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, las tensiones respecto al pasado dictatorial aún persisten y, en algunos casos, actuaron y/o actúan como condicionantes de los gobiernos democráticos..

Palabras clave: Fuerzas Armadas, Argentina, Brasil, 30 años

ABSTRACT

At 30 years of the return to democracy in Argentina conducting a comparative study between the national experience and Brazil proposed. Thus, the intended role played by the armed forces during the recovery of local democracy in 1983 and fulfilled the role after the return to the rule of law in the neighboring country in 1985, the actions that took the military will be an investigation and assessed civilians in the decisional structure of each of the governments proposals over the decades. To this the end of dictatorships and the role that the armed forces developed in the conduct of states, inquiring what was the space occupied in the government gear in the last 30 years should be observed. In conclusion it is considered that, over the years, the military participated in democratic governments led by the civilian political power and came to be called, but not to act against the people, but to develop work assistance, technological development and fight against drug trafficking. However, tensions persist regarding the dictatorial past and, in some cases, acted and / or act as determinants of democratic governments.

Key words: Armed forces, Argentina, Brazil, 30 years

* Gregorio J. Dolce Battistessa. Licenciado en Comunicación Social (UNLP, Argentina) y Doctorando en Ciencias Sociales (UNLP). Becario de investigación Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UNLP. Referencia Institucional: Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP. Correo electrónico: gregoriadolce@gmail.com. María Delicia Zurita. Profesora en Historia (UNLP, Argentina), Maestranda en Historia y Memoria y Doctoranda en Ciencias Sociales (UNLP, Argentina) Referencia Institucional: Centro de Reflexión en Política Internacional (IRI), UNLP. Correo electrónico: mariadeliciazurita@gmail.com

Introdução

Argentina fue el primer país de la región en recuperar la democracia. Luego de una dictadura que dejó el poder perdiendo crédito público -por las denuncias de violaciones a los derechos humanos y por la derrota en la guerra de Malvinas¹-, las Fuerzas Armadas (FFAA) se encontraron en crisis. Esta situación derivó en la necesidad de replantear el vínculo entre el poder civil y el poder militar, con el objetivo de establecer gobiernos democráticos estables -equilibrio que en algunos casos, y desde la óptica de los militares, fue sinónimo de tutela-

A 30 años de la vuelta a la democracia en Argentina, el presente trabajo se propone reflexionar en torno al papel que desarrollaron las FFAA a partir de 1983 en el país y desde 1985 en Brasil (año en el que finalizó la dictadura en esa Nación). La importancia del presente texto radica en la necesidad de reflexionar en torno a la evolución de las relaciones entre civiles y militares -en las dos economías nacionales más importantes del cono sur- para comprender las dificultades que aún persisten y poder, a partir de su análisis, detallar los desafíos que subsisten tras las consecuencias del pasado dictatorial.

El artículo indagará el accionar que cumplieron los militares y la dirigencia gubernamental en la estructura decisional, observando los cambios implementados en las políticas de Defensa durante las últimas tres décadas. En ese sentido es preciso remarcar que se entiende a la política de Defensa como aquella que

se desarrolla en el plano de las medidas que adopta un Estado para protegerse de distinto tipo de amenazas. Por ello, incluye necesariamente a las Fuerzas Armadas pero no se reduce a ellas. Además, se comprende por política militar al conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas. Incluye también medidas destinadas a la administración burocrática cotidiana de la institución militar, como por ejemplo la gestión de los ascensos o los aspectos vinculados a la vivienda, salud y educación de los miembros de las Fuerzas.²

Para observar el rol desempeñado como plantea la presente propuesta debe indagarse el accionar militar durante el final de las dictaduras y el rol que cumplieron con el advenimiento de las democracias. Ese período, que algunos autores denominan como “transición”, delimitó el lugar que ocuparon las FFAA dentro de los procesos democráticos.

El papel de los militares en la estructura decisoria argentina y brasileña

Para comprender la influencia que los militares tuvieron en Argentina y en Brasil entre 1983 y 2013 se empleará la teoría de la decisión que Graham Allison desarrolló en el libro la “Esencia de la decisión”. Particularmente se pondrá énfasis en el tercer modelo teórico denominado “política burocrática o gubernamental”. Allison considera que el Gobierno no es un actor

1 Concluida el 14 de junio de 1982.

2 Battaglino, Jorge, La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable en Gargarella, Roberto, Murillo, María Victoria y Pecheny, Mario (comps.) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires. Siglo XXI. 2010, pp. 164.

unitario o racional sino un conjunto de actores/jugadores que ocupan distintas posiciones. Siguiendo esta perspectiva, en el campo de la política cada jugador o grupo de jugadores quieren lograr imponer su postura frente al resto, en una especie de *tire y afloje*.

Como sostiene Allison, para explicar por qué se toma una decisión gubernamental es necesario “identificar con precisión los juegos y los jugadores, descubrir alianzas, pactos y compromisos”.³

Según este modelo, las decisiones tomadas por el gobierno son resultantes de un proceso político “de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas; políticas, porque es a través de la actividad política (entre jugadores situados en distintas posiciones de gobierno) de la que emergen las decisiones”.⁴ Son resultados porque se llega a los mismos no como solución de un problema sino luego de un proceso de competencias y alianzas entre los jugadores, y son políticas porque se desprenden de las negociaciones. Los jugadores son agentes de las decisiones, son hombres que ocupan un puesto, una función.⁵

En referencia a la teoría de la decisión, además de la anteriormente propuesta por Allison, se considera pertinente retomar los aportes de Edward Milenky, quien hacia 1978 realizó un análisis de la estructura decisoria de los gobiernos argentinos hasta los años '70. Según su opinión existen tres círculos concéntricos de influencia dentro de un gobierno: en primer lugar, el presidente, los consejeros personales, el canciller, el ministro de Economía y los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, los funcionarios del ministerio de Relaciones Exteriores, los especialistas en la política económica exterior y los representantes de los grupos económicos dominantes favorecidos por el Gobierno. Y un tercer grupo, de menor influencia, está integrado por los medios de comunicación, el Congreso y los partidos políticos.⁶

Según la lectura de Milenky, las Fuerzas Armadas argentinas tenían un rol central dentro de la estructura decisoria de los gobiernos en Argentina hasta entrados los años '70.

Tras la vuelta a la democracia en 1983 el protagonismo que las Fuerzas Armadas había cumplido antaño se fue modificando paulatinamente en un proceso que se produjo conjuntamente, con una crisis de “misión” que las llevó a una conmoción interna.

Luego de la guerra de Malvinas el consenso que tenían los militares por parte de la población argentina se perdió, y el proceder de los altos mandos respecto de las órdenes para que los subordinados que combatieron en el conflicto contra Gran Bretaña permanecieran en silencio profundizó las tensiones ya existentes al interior de las Fuerzas.

Las decisiones tomadas por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, junto al resto de los funcionarios estuvieron mediadas por una “negociación constante” con las Fuerzas. La “cuestión militar” fue uno de los temas más sensibles que el gobierno en su conjunto tuvo que tratar. Primero en relación a los juicios a las Juntas, luego con la firma de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, y, por último, con la desactivación de los levantamientos “carapintadas” y de La Tablada⁷. Hechos que contribuyeron para que se instalara una sensación de “democracia en peligro” ante un eventual nuevo golpe de Estado.

Por otra parte en el caso de Brasil, el reemplazo de Ernesto Geisel por Joao Baptista Figueiredo en 1979 dio como resultado la aceleración de la transición a la democracia. Como

3 Allison, Graham, *La esencia de la decisión*, GEL, 1998, pp. 213-215.

4 *Ibidem*, p. 237.

5 *Ibidem*, p. 159.

6 Milenky, Edward, *Argentina's Foreign Policies*, Boulder, Westview Press, 1978, pp. 51-52 en Simonoff, Alejandro, *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963- 1966)*, Buenos Aires, GEL, 2007, pp. 58.

7 Ocurridos entre 1987 y 1990.

producto de la misma y en el marco de la apertura político-partidaria se disolvió el sistema bi-partidista⁸. Las Fuerzas Armadas comenzaron a negociar una salida con la Alianza Democrática, partido que aparecía con las mayores posibilidades de triunfo. Según Acuña y Smulovitz, el candidato vencedor Tancredo Neves tenía muy buenas relaciones con las Fuerzas lo que les garantizaba un traspaso de gobierno neutralizando los riesgos. La sorpresiva muerte de este último y la asunción de su vice José Sarney no representó un cambio debido a que se mantuvo el gabinete designado por Tancredo. El gobierno civil convocó a una Asamblea Nacional Constituyente y dictó una amnistía para civiles y militares perjudicados por el régimen militar. Se produjo el paso de un gobierno autoritario a un sistema de democracia tutelada militarmente.⁹

Respecto a la política exterior argentina, la disolución de la hipótesis de conflicto con los vecinos (Chile y Brasil), basada en la teoría conspirativa del complot¹⁰, fue desactivada por Alfonsín.

El cambio de política en pos de la vuelta a la democracia fue bien vista por las autoridades de Estados Unidos. Horacio Verbitsky lo explica en su libro "Civiles y militares. Memoria secreta de la transición", donde detalla que los funcionarios de seguridad estadounidenses recomendaban a los países de América Latina que estaban bajo dictaduras pasar a un sistema de "democracia intermedia" entre las democracias liberales y las dictaduras militares. Este modelo fue definido por los especialistas del departamento de Estado Frank Devine y Henry Schlaudeman como "democracias viables"¹¹.

La aplicación de este paradigma debía darse por una serie de pasos entre los que se nombra la importancia de las Fuerzas Armadas en el control de la transición, "para lo cual debía favorecerse el repliegue institucional de las funciones políticas y la integridad de sus mandos" a través del establecimiento de Consejos Asesores de Seguridad Nacional o de proyectos que definan los objetivos nacionales a través de la geopolítica.

La aplicación de la doctrina de las "democracias viables" encajaba en un país en donde "el peligro de la amenaza socialista" ya había sido arrasado por el accionar de la dictadura, y sentaba -de este modo- las bases para el inicio de un nuevo período político. Por ejemplo, uno de los creadores de dicha doctrina fue designado por la administración Reagan como embajador de la Argentina durante la transición: Henry Schlaudeman. Una democracia liberal pro-occidental resultaba ideal para el Departamento de Estado norteamericano, y los gobiernos de Raúl Alfonsín en Argentina y de José Sarney (1985-1990) en Brasil se adecuaron a estos parámetros.

Los años ochenta: la transición

En Argentina desde comienzos del siglo XX se fue construyendo en la ciudadanía la idea de las Fuerzas Armadas como protectoras de los valores de la Nación. En ese sentido los militares han justificado su intromisión en la esfera política desde la década de 1930. En los últimos años existió un marcado consenso en el campo historiográfico en definir a los golpes de Estado que se sucedieron en Argentina como "cívico-militares" -esto da cuenta de la exist-

8 Que estaba conformado desde 1965 por ARENA (Alianza Renovadora Nacional) y la oposición unificada en el (MDB) Movimiento Democrático Brasileiro. Se produce una mutación en la escena partidaria. El ARENA se transformó en el Partido Democrático Social y el MDB se organizó en el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño). Mientras que la mayoría de la oposición se mantuvo como PMDB otras vertientes se reorganizaron en los partidos Comunista, Socialista y Trabajista Brasileños. El tronco progresista del Trabajo fundará el PDT (Partido Democrático Trabalhista) y el (PT) Partido dos Trabalhadores.

9 Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina, Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: Las FF.AA como actor político en la experiencia del Cono Sur, en *Revista Agora N° 5*, Buenos Aires, invierno de 1996. P. 114- 115.

10 Bohoslavsky, Ernesto, El complot patagónico, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

11 Verbitsky, Horacio, Civiles y militares. Memoria secreta de la transición, Buenos Aires, Sudamericana, 1987, p. 156.

encia de sectores de la sociedad civil que acudían a las Fuerzas Armadas cuando consideraban que el gobierno democrático de turno no representaba sus intereses e, incluso, participaban como integrantes de los gobiernos de facto. Este mecanismo fue una constante en la historia argentina entre 1930-1976. Para consolidar la democracia era fundamental reconstruir en la ciudadanía los valores democráticos y el control civil sobre las Fuerzas.

Al respecto Jorge Battaglini sostiene que “la implementación exitosa del control civil sólo podía resultar de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas respecto de la función que los militares debían cumplir en la sociedad”.¹²

Alfonsín hizo cambios tanto en la política militar como en la de Defensa. Redujo la organización militar, fortaleció el ministerio de Defensa, controló los ascensos militares, modificó el marco normativo y resolvió los conflictos limítrofes.¹³

Como lo había adelantado durante su campaña electoral, cuando Alfonsín asumió la presidencia puso en marcha la reforma militar. El presidente expresó sus intenciones para con las Fuerzas Armadas en la cena de camaradería del 5 de julio de 1985: “los invito que de aquí en adelante definamos nuestro reto como una real y verdadera reforma militar”.¹⁴

La medida rectora de ese cambio sería posicionar al Estado Mayor por sobre las Fuerzas Armadas, quedando éstas como un órgano de trabajo de la cartera de Defensa.

En lo atinente a la política exterior esta reforma también implicaba un cambio en cuanto a los vínculos que los militares mantenían con el extranjero. Así como lo indica Augusto Varas, “la subordinación castrense al mando civil también se manifestó en la política de reducción de la autonomía de las FFAA argentinas en sus vínculos internacionales” rechazando la solicitud del gobierno de Estados Unidos de reanudar la participación de Argentina en UNITAS.^{15, 16}

Alfonsín nombró al general Julio Fernández Torres como jefe del Estado Mayor Conjunto, mientras que el general Jorge Harguindegui, el contralmirante Ramón Arosa y el brigadier Teodoro Waldner estuvieron al frente del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, respectivamente.

Otra cara de la reforma fue el pase a retiro de varios miembros de las Fuerzas.

En ese período de transición las Fuerzas Armadas no escaparon al proceso de re-institucionalización por el que estaban pasando todos los organismos estatales. En medio de ese contexto de conmoción interna, de juzgamiento de los altos mandos involucrados en la violación a los derechos humanos, el debate residía en cuál debía ser el rol que las Fuerzas Armadas debían asumir. En este marco Alfonsín impulsó el proceso de control civil de las FFAA. Para ello era necesario derogar la ley 16.970 de Defensa Nacional y crear un nuevo marco legal en el cual se iban a delimitar los campos de acción de las Fuerzas.

Como lo expresa Marcelo Saín, desde 1983 y hasta la actualidad hubo en las relaciones civil-militares un tere y afoje entre dos tendencias antagónicas acerca del papel que debían cumplir las Fuerzas Armadas en la seguridad interior. Una que representaba un amplio consenso mayoritario en limitar las acciones de seguridad interior de los militares a lo que in-

12 Battaglini, Jorge. Op. cit. p. 167.

13 Ibidem. p. 167.

14 Alfonsín, Raúl, Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos, Buenos Aires, Fondo de cultura económica, 2004, p. 46.

15 UNITAS. Los ejercicios navales UNITAS (“Unidad” en latín) son realizados anualmente por la Armada de los Estados Unidos en conjunto con otras armadas latinoamericanas. Estos ejercicios surgen a partir de la Primera Conferencia Naval sostenida en Panamá en 1959 y se realizan en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

En sus inicios los países participantes fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay, Perú y Venezuela. Con el tiempo se fueron incorporando otros países. Uruguay desistió de participar a partir del año 2006.

Las operaciones se realizaron por primera vez en aguas de Venezuela, el 28 de agosto de 1960, en: <http://seccionsegunda.blogspot.com/2011/07/operacion-unitas.html>

16 Varas, Augusto, Democratización y reforma militar en América Latina, en Varas, Augusto (coord.) La autonomía militar en América Latina, Caracas, *Nueva Sociedad*, 1988, p. 63.

dicaba la ley 23.554 de Defensa Nacional (1988) y la ley 24.059 de Seguridad Interior (1992); la otra que manifestaba la injerencia de los militares en los aspectos anteriormente nombrados y a las llamadas “nuevas amenazas” para el orden global.¹⁷ Es preciso destacar que por “nuevas amenazas” se define a aquellos conflictos que no son de índole limítrofe-territorial-estratégica (tradicionales campos de ocupación militar) sino que abarcaría temas como el narcotráfico, las guerrillas, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, que estarían más orientadas a mantener la seguridad interior.

La ley 23.554 de Defensa Nacional limitaba el accionar militar estrictamente al área de Defensa separando a esta última del área de Seguridad Interior.

En el caso de Brasil el rol desempeñado por las FFAA en el poder desde 1964 hasta 1985 fue distinto al proceso argentino, en cuanto al sostenimiento de un sistema electoral limitado que hacía las veces de una democracia vigilada -dando una imagen de virtual pluralidad política pese a la restricción de las libertades individuales y colectivas-.

Ese antecedente debe ser tenido en cuenta a la hora de pensar la relación de los militares con la sociedad civil y con la dirigencia política, ya que no cerraron por completo el juego electoralista como sí ocurrió en otros procesos dictatoriales de América Latina.

Las características del régimen autoritario en Brasil entre 1964 y 1985 se centraron en la constitución de un sistema político bipartidista¹⁸ (a partir del Acto Institucional N° 2 de 1965) que permitía la elección directa de alcaldes, diputados y senadores, aunque los gobernadores y el presidente eran electos de forma indirecta (por votación del Congreso). Las presidencias fueron ocupadas por generales del Ejército y el sistema, a su vez, quedó bajo la sumisión del Acto institucional N° 5¹⁹. De esta manera se produjo un ejercicio efectivo del poder por parte de las Fuerzas Armadas y específicamente del Ejército.²⁰

El proceso de transición hacia la democracia tuvo características peculiares, ya que fue conducido por el entonces presidente Ernesto Geisel bajo parámetros estipulados por el mismo régimen. Esto demuestra que los partidos políticos no tenían la organicidad suficiente -debido a las limitaciones impuestas por la saliente dictadura- para llevar a cabo el proceso de transición hacia la democracia.²¹ En ese sentido la amnistía fue un acuerdo entre los militares y los partidos políticos para negociar la salida de la dictadura. Así, las relaciones cívico-militares, en el contexto de la transición, se dieron en una forma lenta y gradual.

La llamada ley de amnistía de 1979 planteó una suerte de indulto con la oposición. Así puede explicarse el éxito de los militares como actores de veto en el tema del juzgamiento de los crímenes contra la humanidad y la autonomía militar antes, durante y después de la dictadura.²² Los militares buscaban una “reconciliación nacional” que legitimara su accionar.

Con la finalidad de controlar la movilización social propia del proceso aperturista el gobierno dictatorial aumentó la represión social y sostuvo las leyes de “Seguridad Nacional”. Sin embargo la protesta continuó exigiendo, en 1983, las elecciones directas en la campaña ¡Directas Ya! Esta propuesta fue rechazada debido que las Fuerzas Armadas amenazaron con declarar el Estado de emergencia si se resolvía la designación directa de presidente.

17 Saín, Fabián. Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90, XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA), Washington, DC., United States, 6, 7 y 8 de septiembre de 2001, p. 4.

18 El sistema partidario quedó conformado por el gobernante ARENA y el MDB.

19 Se decreta en 1968 y amplía la represión por parte de la dictadura.

20 Rizzo De Oliveira, Eliézer y Alves Soares, Samuel, Forças Armadas, direção política e formato institucional, en D'Araujo, María Celina y Castro, Celso Organizadores, 2000 Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas, p. 99.

21 Ibidem, p. 100.

22 D'Araujo, María Celina, El veto estable. Fuerzas Armadas sobre el tema de la amnistía en Brasil, en revista *Varia Historia*, Vol. 28, N 48, Belo Horizonte, julio-diciembre, 2012. En: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752012000200006&lng=en&nrm=iso

Por ende, las elecciones fueron indirectas y se desarrollaron en 1985 triunfando la fórmula Tancredo Neves-José Sarney (aunque el primero no pudo asumir por enfermedad y su posterior fallecimiento). Durante la presidencia de Sarney -el primero de tono democrático luego de 30 años de régimen militar- existía un estado de latencia (temor) respecto a un intento de gobierno autoritario por parte de las FFAA.²³ Si comparamos lo anteriormente dicho con lo acontecido en Argentina respecto a los levantamientos militares se pueden establecer puntos de contacto. El cuidado frente a una eventual reincidencia de las Fuerzas en el poder puede deberse claramente a que fueron los primeros gobiernos que retomaron el sistema democrático luego de períodos dictatoriales. El brasileño que se extendió por dos décadas, y el argentino que tuvo breves interrupciones democráticas pero prácticamente se prolongó durante el mismo lapso²⁴.

Durante las transiciones se produjo un reacomodamiento de todos los sectores de la sociedad que durante años vivieron bajo dictadura. En ese sentido, tanto los uniformados como los civiles que constituyeron una alianza con ellos debieron reubicarse en el nuevo escenario.

En el caso brasileño el modo de transición pactada no permitió, en el ámbito político partidario, el debate de la inserción de los militares en el nuevo régimen.²⁵

Otros autores sostienen que hacia 1986 Sarney, en medio de una crisis política y de la profundización de las diferencias en el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, se apoyó en las Fuerzas Armadas comenzando una etapa de tutela militar amistosa sobre el Ejecutivo.

Luego se llevó adelante una reforma constitucional en 1988 que pugñó por la incorporación de demandas sociales como la declaración de la tortura como “crimen imprescriptible”, la eliminación del Consejo de Seguridad Nacional -órgano de asesoramiento presidencial con alta participación militar-. Por otro lado, las Fuerzas Armadas lograron mantenerse como garantes de los poderes constitucionales pudiendo intervenir en cuestiones internas para asegurar la ley y el orden. Como indican Acuña y Smulovitz, “el intento de reemplazar los ministerios militares por un ministerio de Defensa bajo conducción civil no prosperó debido a la presión militar”.²⁶

Durante el período de la tutela, el general Leónidas Pires Goncalves, por ese entonces jefe del Ejército, amenazó al gobierno de Sarney y a la Asamblea Constituyente. Consideraba que su presencia constituía una garantía para la transición política y que el presidente Sarney necesitaba de su apoyo por ser indispensable para el mantenimiento del sistema democrático. Los uniformados creían que podían desempeñar un papel en áreas extra militares dentro del aparato del Estado o estructurar relaciones entre el Estado y la sociedad política y civil.²⁷ Esto explicaría la permanencia del Sistema Nacional de Informaciones (SIN) que tenía control exclusivo de “lo militar” sin auditoría alguna de los civiles.

A diferencia del caso argentino, en Brasil y como parte de la amnistía negociada en 1979, la tortura y la desaparición de personas de la dictadura fueron tratadas bajo una lógica de “protección” con la finalidad de no provocar una situación de confrontación directa con

23 Zaverucha, Jorge, A fragilidade do Ministério da Defesa do Ministério, Revista *Sociologia Política*. N° 25. Curitiba. pp. 107-121, nov. 2005, en Rizzo de Oliveira y Alves Soares, Op. cit., p. 100.

24 Se hace referencia al período comprendido por la dictadura denominada “Revolución Argentina” (1966-1973); los gobiernos constitucionales de Héctor Cámpora (1973), Raúl Lastiri (1973), Juan Perón (1973-1974) y María Martínez de Perón (1974-1976); y la dictadura del llamado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983).

25 Rizzo de Oliveira y Alves Soares, Op. cit., p. 100.

26 Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina. Op. cit., p. 115.

27 Stepan, Alfred, As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários, en Stepan, Alfred, Democratizando o Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, en Rizzo de Oliveira y Alves Soares, Op. cit., p. 102.

los militares -enfrentamiento que pudiera poner en peligro la estabilidad democrática-. En Argentina esto se produjo a medias debido a que hubo un juicio a las Juntas militares en 1985, siendo condenados los altos mandos por violación a los derechos humanos. Seguido a este hito histórico, sin precedentes en América Latina, se dictaron las leyes de Punto Final (1986) y de Obediencia Debida (1987) para evitar los juicios masivos a los miembros de las FFAA que habían perpetrado actos de tortura, violaciones, crímenes y desapariciones.²⁸ Pretendiendo eludir, a su vez, el desencadenamiento de posibles tensiones entre la sociedad civil y los uniformados -quienes pudieran afectar la continuidad del sistema democrático-.

Por su parte, las Fuerzas en Brasil se reorientaron hacia la Defensa externa en pos de la preservación de los territorios nacionales en regiones como el Amazonas y en el centro-oeste del país. También se realizaron investigaciones para construir submarinos de propulsión nuclear para que recorrieran la región del Atlántico Sur -lugar visto como un espacio geoestratégico-.

Al igual que en Argentina, Rizzo de Oliveira y Alves Soares sostienen que los uniformados brasileños estaban viviendo una crisis de identidad en el nuevo escenario a fines de los '80.²⁹

En este contexto, las FFAA ejercieron presiones en el Congreso Constituyente para mantener sus atribuciones intactas. La Carta Magna de 1988 amplió las responsabilidades del Congreso Nacional por lo que este poder pasaba a tener atribuciones para asesorar a las Fuerzas Armadas, lo que produjo un cambio en las relaciones cívico-militares. Esto significaba que los uniformados fueron perdiendo la autonomía institucional de antaño, aunque la ley de amnistía actuaría como contención ante posibles juicios por crímenes de lesa humanidad y les daría, por ende, un margen de acción política a las FFAA más allá de sus incumbencias estrictamente militares. Por eso Carlos Acuña y Catalina Smulovitz indican que el rol de los uniformados "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".³⁰

La década del noventa: el rol de los militares y su organización

En julio de 1989 comenzó la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). Este último dictaminó los indultos para los altos jefes militares que habían sido juzgados y condenados en el gobierno de Alfonsín. Como indica Saín, en noviembre de ese año Menem manifestó que el Ejército debía jugar un papel central en la preservación del orden institucional al decir que éste "debe prepararse y capacitarse para cumplir su rol dentro de las instituciones de la Nación. El Ejército argentino, en el marco del poder político constituido, debe contribuir a la tranquilidad y estabilidad".³¹

Durante su gobierno se sancionó la ley 24.059 de Seguridad Interior. Esta última establecía que las FFAA podían intervenir cuando el presidente de la Nación lo considere como fuerzas de apoyo en situaciones de extrema gravedad.

En el transcurso del segundo gobierno de Menem se reavivó el debate en torno al

28 Es preciso destacar que estas normas, conocidas como "leyes de la impunidad" restringieron el accionar de la justicia hacia los altos mandos y los tiempos en los cuales podían llevarse adelante los juzgamientos antes de que los delitos prescribieran. Por eso, pese a las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, los juicios por la verdad continuaron pero de manera aislada y acotada a los altos rangos militares.

29 Rizzo de Oliveira y Alves Soares, Op. cit, p. 103.

30 Carlos Acuña y Catalina Smulovitz, Op. cit. p. 116.

31 Menem, Carlos, Discurso en la cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas, Diario Página/12, Buenos Aires, 2 de noviembre de 1989 en Saín, Fabián, Op. cit., p. 17.

papel que debían tener los militares en el marco de lo que se denominaron las “nuevas amenazas a la seguridad”. El gobierno de Estados Unidos comenzó a mostrar su interés en que los países de América Latina tomen a sus ejércitos como prioridad en la agenda gubernamental. Éstos debían ser los encargados de cumplir con la “nueva misión”: la lucha contra el narcotráfico.³²

Estas “sugerencias” de Estados Unidos fueron recepcionadas de manera dispar en el gobierno. Mientras que Carlos Menem y Eduardo Duhalde (este último vicepresidente y luego gobernador de la provincia de Buenos Aires) estaban a favor de poner a las FFAA al servicio de la lucha contra el narcotráfico, el entonces ministro de Defensa, Oscar Camilión, estaba en contra.

Para Menem debía modificarse la legislación para poder dotar a las Fuerzas Armadas de esta nueva atribución. El ministro Camilión, por el contrario, remarcó en repetidas oportunidades que “no pueden de ninguna manera transformarse en este país en fuerzas policiales sofisticadas (...) La organización del sistema de Defensa incluye a las fuerzas de seguridad dedicadas a esa tarea, con vocación, competencia y preparación, que no es el caso de las FFAA”.³³

La disparidad de opiniones respecto de este tema se extendió a lo largo de la década del '90, tanto en los núcleos más cercanos de poder de decisión dentro del gobierno como al interior de los militares, quienes ya estaban completamente subordinados al poder civil luego de los mencionados levantamientos ocurridos entre abril de 1987 y diciembre de 1990. Las FFAA estaban atravesando una crisis identitaria. Si bien Martín Balza, máxima autoridad de las Fuerzas en esos tiempos, negaba el interés de la institución militar en la lucha contra el narcotráfico, el secretario general del Ejército, Ernesto Bossi, estaba de acuerdo en modificar la ley 23.554 en pos de la intervención de las FFAA en la lucha contra el tráfico de drogas en tareas de inteligencia³⁴.

Además de esos debates, un hecho de vital importancia fue el asesinato del joven conscripto Omar Carraco en 1994. Como consecuencia del hecho, y frente a la presión de la opinión pública, el presidente Menem decretó ese mismo año el fin del servicio militar obligatorio pasando así a un sistema de voluntariado rentado.

Entre 1999 y 2001, durante la presidencia de Fernando De la Rúa, el debate continuó. El mandatario dejó sentada su posición respecto del rol que podían cumplir las Fuerzas Armadas en la XVIII Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC) realizada en Buenos Aires el 6 de abril de 2000: “nuestras Fuerzas Armadas no tienen una participación directa (esta es nuestra política) pero sí la posibilidad de brindar el apoyo logístico para suministrar elementos de información para vigilar sobre todo la intrusión aérea, que es por donde viene el narcotráfico”.³⁵

El por entonces ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, se manifestó a favor de los nuevos roles que los militares debían cumplir en el escenario internacional. Así lo hizo en el marco de la inauguración del curso superior de las Fuerzas, y destacó que las nuevas amenazas del siglo XXI eran “la pobreza extrema, la superpoblación y las migraciones masivas. El terrorismo internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales”.

La investigadora Pilar Calveiro, en su trabajo “Violencias de Estado”, hace referencia al nuevo rol que se le pretendía hacer cumplir a las Fuerzas Armadas de cada nación. La autora destaca que tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos pasó “de

32 Skol, Michael, Diario Clarín, Buenos Aires, 5 de Marzo de 1994 en Saín, Fabián, Op. cit., p. 15.

33 Camilión, Oscar. Diarios La Nación, Clarín y Página/12, Buenos Aires, 23 de marzo de 1994 en Saín, Fabián, Op. cit., p. 17.

34 Saín, Fabián, Op. cit., p. 20.

35 De la Rúa, Fernando, Discurso en la XVIII Conferencia Internacional para el control de drogas (IDEC), Buenos Aires, 6 de abril de 2000 en Saín, Fabián, Op. cit., p. 32.

la construcción previa del 'enemigo terrorista' a la declaración de guerra en su contra (...) que justificara la intervención militar de las potencias en cualquier parte del mundo".³⁶

Por otro lado, se encontraba la posición del general Juan Carlos Mugnolo, jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO), quien pertenecía a los sectores militares acordes a la implementación del nuevo paradigma militar impuesto por Estados Unidos y lo reconocía como un tema en la agenda de las Fuerzas. En diciembre de 2000 señalaba que se debía trabajar sobre las "nuevas amenazas" como, por ejemplo, el "terrorismo internacional" o el "narcotráfico", ya que pueden constituir "una posible agresión al país".³⁷

Durante el año 2001 se produjo un cambio de autoridades en la cartera de Defensa, que implicó el regreso al ministerio de Horacio Jaunarena. A los temas ya planteados se sumó la crisis económica que removió el debate acerca del rol de los uniformados. Los sectores militares acordes a la lucha contra las nuevas amenazas comenzaron a sostener que las movilizaciones sociales, en distintos puntos del país producto de la crisis, estaban vinculadas a las FARC colombianas. De esta manera creían que era el mejor momento para que las Fuerzas actuasen como un freno al ingreso del terrorismo internacional.

Otra consecuencia de la crisis económica fue la propuesta enunciada por el ministro Jaunarena, quien pretendía unificar la Armada argentina y la Prefectura naval para lograr un ahorro del 60% del gasto en Defensa. Si bien tuvo amplia aceptación en el gabinete, el ministerio del Interior aludió que las FFAA tenían prohibido por ley actuar en seguridad interior.³⁸

Los hechos acontecidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos hicieron reorientar la política en materia de Defensa. Tanto el ministro Jaunarena como el presidente De la Rúa manifestaron la necesidad de que las Fuerzas Armadas sean parte de la lucha contra el terrorismo. Pero estas declaraciones quedaron inconclusas en la práctica cuando el 20 de diciembre, en un contexto de crisis política y económica, De la Rúa dejó la presidencia. En ese momento el presidente saliente sugirió que los militares intervinieran, pero los jefes de las FFAA sostuvieron que sólo podían actuar si eran convocados por las fuerzas de seguridad.

Entre enero de 2002 y mayo de 2003, durante la gestión del presidente Eduardo Duhalde, la situación de inestabilidad nacional profundizó las contradicciones preexistentes en torno a las misiones de los militares. Circularon rumores que fueron desestimados por miembros de las Fuerzas acerca de la posibilidad de un golpe cívico-militar y Jaunarena, quien continuó como ministro en esa gestión, propuso nuevamente su idea de unificar la Armada y la Prefectura e indicó que los militares debían estar preparados para actuar en la seguridad interior en caso de ser necesario. La propuesta de Jaunarena y de Ricardo Brinzoni (por entonces jefe del Ejército) consistía en alejar a los uniformados de la defensa nacional y otorgarle nuevas funciones como la seguridad interna y la lucha contra el terrorismo.³⁹ Estas iniciativas fueron rechazadas por Duhalde y los legisladores oficialistas.

Por su parte en Brasil, según Acuña y Smulovitz, el presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) "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 FFAA, reformó algunos de los mecanismos"⁴⁰. Eliminó el Servicio Nacional de Informaciones, redujo la presencia militar en el gabinete nacional a tres ministros, dictó la Ley Complementaria 69⁴¹ y se re-

36 Calveiro, Pilar, *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 91.

37 Saín, Fabián, *Op. cit.*, pp. 32-35.

38 Saín, Fabián, *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, p. 179.

39 Saín, Fabián, *Op. cit.*, 2010, p. 192.

40 Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina, *Op. cit.*, p. 116.

41 Esta norma reglamentó las atribuciones de los poderes constitucionales para apelar a las FFAA por cuestiones de seguridad interior, pudiendo intervenir si el poder ejecutivo así lo considerase.

stringieron los presupuestos militares concentrando los recursos en las áreas de investigación y de alta tecnología.

Durante la gestión de Collor de Mello la situación política (por la pérdida de espacios institucionales y la reducción del poderío político) y económica (debido a la reducción del presupuesto) de las FFAA se vio afectada. Esto coincidió con la finalización de la Guerra Fría, la eliminación de las hipótesis de conflicto y la reconfiguración del mapa hegemónico global.

La crisis política y posterior renuncia de Collor de Mello demostraron, según el análisis de Acuña y Smulovitz, que a pesar de la amenaza que representaban las FFAA la posibilidad de actuación de las mismas era reducida. No sólo por la pérdida de espacio político sino también porque los costos de este ejercicio habían aumentado.

Con Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) en la presidencia se produjeron varios cambios en el área de Defensa. En diciembre de 1995 se dictó la ley de Desaparecidos. Según Waldo Ansaldi y Verónica Giordano esta ley reconoció como muertas a personas desaparecidas por participación en actividades políticas entre 1961 y 1979. Sin embargo, la norma sostuvo la amnistía que habían declarado los militares en 1979.⁴²

A finales de 1995 se creó la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, dependiente del ministerio de Justicia, cuya tarea era la de investigar y enumerar las víctimas como consecuencia de la participación en actividades políticas clasificadas como ilegales por la dictadura durante 1961-1979, el período cubierto por la ley de amnistía.⁴³

Cardoso llevó a cabo una política de defensa nacional que fue acompañada con la selección de ministros militares desde 1990 en adelante.⁴⁴ Por esta disposición el Ejército, la Aeronáutica y la Marina, que hasta ese entonces se mantenían en ministerios independientes, pasaron a estar subordinados al presidente de la república que se convertía en el jefe supremo de las Fuerzas Armadas.

Otra medida, ya en el segundo mandato de Cardoso, fue la creación del ministerio de Defensa en 1999, lo que implicaba el paso formal de las Fuerzas Armadas Brasileñas bajo control del poder civil. Sin embargo, algunos especialistas como Jorge Zaverucha ponen en duda que la creación del ministerio hubiera puesto la balanza en favor del control civil sobre los uniformados. Según su opinión, la creación del organismo estatal fue el resultado de una maniobra política para postular a Brasil como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU.⁴⁵

Brasil demoró más tiempo en disciplinar las FFAA al Ejecutivo, siendo que en Argentina esta medida la tomó el gobierno de Alfonsín en los años '80 a poco de comenzar su gestión. Se puede inferir que las características de los procesos transicionales en Argentina y Brasil, sumado al juzgamiento de los militares en el caso argentino, hicieron que fuese prioritario para Alfonsín tomar el control de las Fuerzas lo más pronto posible. En tanto, durante el gobierno de Menem el rol de los militares pasaría a estar relacionado a temas de seguridad interior -pese a las resistencias que esto generaba en el seno del propio gobierno-. Mientras que en Brasil la disminución de la incidencia gubernamental por parte de los uniformados, además de las medidas de sumisión al poder Ejecutivo, estuvieron relacionadas con la redistribución de fondos destinados a la investigación, el desarrollo tecnológico, la eliminación del Servicio Nacional de Informaciones; modificaciones que -años después- se sumarían al pase a retiro de militares en edad jubilatoria y el intento de reconciliación mediante la ley de Desaparecidos -a pesar de la vigencia de la amnistía de 1979.

Durante su mandato, Cardoso designó a Elcio Alvares para encargarse de la cart-

42 Ansaldi, Waldo y Giordano, Verónica, América Latina. La construcción del orden, T. II, De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración, Buenos Aires, Ariel, 2012, p. 528.

43 D'Araujo, María Celina, El veto estable..., Op. cit.

44 Rizzo de Oliveira y Alves Soares, Op. cit., p. 106.

45 Zaverucha, Jorge, Op. cit., p. 108.

era militar y, luego del año 2000, continuó con esa tarea Geraldo Magela da Cruz Quintao. El ministerio de Defensa quedó como responsable de la renovación de equipamiento militar; -y como se mencionó antes- la reconciliación con el pasado reciente a través del cumplimiento de la ley de Desaparecidos; la definición de una política de Defensa nacional; y cuestiones administrativas como el paso a retiro de los uniformados que ya cumplieron una determinada edad en el servicio.⁴⁶

Hacia el siglo veintiuno: los caminos de la memoria

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner (2003-2007) y una de sus primeras medidas en materia de Defensa fue el pase a retiro de varios uniformados. La política de derechos humanos fue uno de los bastiones del gobierno, acelerando los pasos para el juzgamiento de muchos militares que no habían sido investigados hasta ese momento en lo que se conoce con el nombre de “juicios por la verdad”. A su vez, derogó las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

Desde un principio Kirchner dejó en claro que el pase a retiro de los uniformados no se debía a una purga sino a una renovación en las Fuerzas Armadas. En ese sentido fueron las palabras que empleó en el auditorio durante la cena de camaradería el 7 de julio de ese año: “nuestra preocupación debe estar dirigida a hacer entender al conjunto que la defensa de los derechos humanos (...) no tiene que ser interpretada de aquí en más como una política en contra de las Fuerzas Armadas”.⁴⁷

La gestión del ministro José Pampuro (2003-2005) estuvo signada por el reacomodamiento de las Fuerzas ante el nuevo escenario de revisión del pasado que se había cerrado a mediados de los '80. De esta etapa resulta interesante remarcar la ratificación de las FFAA como “instrumento militar de la defensa nacional” que descartaba por completo el accionar de los uniformados ante “las nuevas amenazas”, discusión que se había planteado en la agenda de defensa desde el año 1989 hasta esa fecha. Esas premisas fueron explicitadas en el informe “La Defensa Nacional en la agenda democrática” del ministerio de Defensa en diciembre de 2003: “Las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa”.⁴⁸

A su vez, en lo que es recordado como uno de los gestos simbólicos más importantes de sumisión del poder civil por sobre el militar, Kirchner ordenó el 24 de marzo de 2004 (fecha en que se produjo el golpe de Estado en 1976) bajar los cuadros de los dictadores exhibidos en el salón de honor del Colegio Militar. Ese día se descolgaron de forma permanente las fotos de Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone (ambos ex directores de la institución). Sin embargo, más allá del hecho en sí, la potencia del acto estuvo dada por la forma en que se produjo ese acto, ya que fue el propio presidente -en uso de sus facultades como comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas- quien le ordenó al entonces titular del Ejército Roberto Bendini, en público y frente a los medios de comunicación presentes, que “proceda” (dixit) a quitar los retratos.

La reactivación de los juicios por crímenes de lesa humanidad perpetrados en la última dictadura cívico-militar coincidió, en 2005, con la designación al frente del ministerio de Defensa de Nilda Garré. Con su asunción la política de defensa dio un vuelco. Su objetivo era dar unidad a las Fuerzas bajo un control civil y en ese plano otorgarles una misión clara para

46 Rizzo de Oliveira y Alves Soares, Op. cit., p. 115.

47 Kirchner, Néstor. Presidencia de la Nación. Discurso en la cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires. 7 de Julio de 2003 en Saín, Fabián, Op. cit., 2010, p. 196.

48 Saín, Fabián, Op. cit., 2010, p.199.

saldar -de una vez por todas- el debate acerca de las “nuevas amenazas”.

Como sostiene Saín, en junio de 2006 se promulgó el decreto 727/06 que pone en vigencia la ley 23.554 de Defensa Nacional que se había sancionado en 1988 y por la cual se “establecen parámetros para garantizar la subordinación militar al poder civil y la no injerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos políticos y de seguridad interior”.⁴⁹ Con ello se ejercería un mayor control civil (político) sobre las FFAA. Este decreto indica que “el sistema de Defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjugación de situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro Estado”.⁵⁰

Por el mismo decreto se establecía el EMCO como mando militar estratégico de las Fuerzas Armadas, el cual se encargaría de brindar directivas a las tres Fuerzas a fin de eliminar el modus operandi con el que habían funcionado hasta entonces cuando cada una tomaba decisiones por separado, desarrollando su doctrina y su planteo estratégico de manera autárquica.

En 2007, y con el comienzo de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, Garré continuó en Defensa y denunció casos de corrupción administrativa en relación a la contratación de servicios y compras de carácter irregular dentro de las FFAA. Las denuncias alcanzaron al propio jefe del Ejército, Roberto Bendini, allegado a varios funcionarios del gabinete nacional. Este último pidió el pase a retiro, que fue concedido por la presidenta de la Nación.

En el año 2009 se nacionalizó la Fábrica Militar de Aviones (privatizada en 1995) y la política en materia del defensa por parte del gobierno giró en torno al desarrollo tecnológico y, en ocasiones de catástrofe, a la participación de los uniformados en tareas humanitarias. Sin embargo, no debe soslayarse el conflicto ocurrido a fines 2012 cuando las fuerzas militares de seguridad Gendarmería y Prefectura (dependientes del ministerio de Seguridad y no de la cartera de Defensa) se acuartelaron con el argumento de reclamos salariales. La crisis fue desactivada por el gobierno y los organizadores de la protesta fueron retirados de las fuerzas por insubordinación.

En Brasil, en el año 2003 asumió la presidencia Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), quien en su primer mandato no realizó demasiados cambios en materia de Defensa, salvo en lo concerniente a la inversión en armamentos, tecnología y aumento de salarios de los integrantes de las FFAA. Aunque fue durante su segundo gobierno (2007-2011) donde planteó objetivos claros en esa cartera. Sin embargo, tuvo algunos inconvenientes al elegir a un diplomático como ministro de Defensa: José Viegas. Era conocido en Brasil la rivalidad entre el área de Relaciones Exteriores y Defensa debido a diferencias corporativas. Esto acarrió la indisciplina de las Fuerzas Armadas en hechos poco claros como la publicación de una nota en donde aparecía la foto de un periodista asesinado en 1975, que daba a entender que el Ejército no ha cambiado sus creencias acerca de lo ocurrido en el período histórico. El hecho fue considerado como un escándalo y produjo la salida de Viegas del ministerio, siendo reemplazado por el vicepresidente José Alencar.⁵¹

Al respecto María Celina D’Araujo sostiene que “la sustitución de José Viegas en el ministerio de Defensa por el vicepresidente, José Alencar, fue una maniobra política del presidente para honrar a las Fuerzas”.⁵²

Conforme a lo establecido por Allison en la “Esencia de la decisión”, la lejanía del poder gubernamental por parte de los militares no implica que aún no sean un actor determinante en diversos momentos de la política brasileña. Puede observarse como, tras la renuncia

49 Vargas Velasquez, Alejo, Una convivencia inesperada Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina, en Revista *Nueva Sociedad* N° 213. Buenos Aires. Enero-febrero de 2008. ISSN: 0251-3552 p. 91.

50 Decreto 727/06 en Saín, Fabián, Op. cit., 2010, p. 204.

51 Zaverucha, Jorge, op. cit, p. 120.

52 D’Araujo, María Celina, El veto estable..., Op. cit.

de Viegas, hacen valer su rol de jugadores principales dentro del esquema decisional burocrático dando muestras de que no se hallan del todo sometidos al poder civil.

En 2004 se produjo un avance en relación a los derechos humanos cuando se dictó una ley por la que se amplió la categoría de víctima de los años de la dictadura. Un año después la secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República lanzó la campaña "Derecho a la Memoria y a la Verdad".⁵³

El 24 de febrero de 2008, el presidente brasileño y el ministro de Defensa lanzaron oficialmente la idea de crear un Consejo Sudamericano de Defensa, cuya finalidad sería la integración de las industrias de Defensa en la región. La propuesta brasileña fue pensada en el marco de los hechos que ocurrieron el 1 de marzo de 2008, cuando las Fuerzas Armadas colombianas ingresaron en territorio ecuatoriano para capturar a un líder de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas), situación que ocasionó la ruptura de relaciones entre Ecuador y Colombia.⁵⁴

El segundo mandato de Lula planteó la reorganización de las Fuerzas Armadas para la defensa, teniendo como objetivo geoestratégico el refuerzo de áreas fronterizas: las regiones del norte, centro-oeste y sudeste de Brasil. También se planteó continuar el proceso de capacitación tecnológica iniciado en la gestión anterior y rever el futuro del servicio militar obligatorio. Estas medidas fueron lanzadas bajo el nombre de Plan Nacional de Defensa en diciembre de 2008.⁵⁵

El 23 de mayo de 2008 se firmó el Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur)⁵⁶. De la misma participaron once Estados sudamericanos. El Consejo Sudamericano de Defensa actuaría en el marco de la Unasur.

En 2009 Lula presentó el Programa Anual de Derechos Humanos y anunció que crearía una "Comisión de Memoria", en la que participarían militares. A pesar de la inclusión de los uniformados, estos interpretaron que dicha comisión pretendía derogar la ley de amnistía. Algunos sectores consideraron que la iniciativa podía caer en una especie de revanchismo. Ante esa recepción Lula prometió revisar el Plan y las características que tendría la Comisión.⁵⁷

El Tribunal Supremo de Brasil decidió el 29 de abril de 2010 declarar válida la ley de amnistía para todos los delitos cometidos por agentes estatales durante la dictadura.⁵⁸

La presidenta Dilma Rousseff -quien asumió en 2011- reactivó el proyecto de creación de la Comisión de Verdad a través de la ministra de Derechos Humanos Maria do Rosario. Como indica Adolfo Pérez Esquivel, "hasta la sanción de la ley 12.528, constitutiva de la Comisión de la Verdad a fines del año 2011, Brasil era el único país de Latinoamérica que no había conformado una comisión investigadora de los crímenes de su propia dictadura".⁵⁹ La salida de Nelson Jobim (2007-2011) del ministerio de Defensa y la incorporación de José Genoíno como asesor, quien fuera víctima y sobreviviente de la dictadura brasileña, augura nuevos tiempos en materia de derechos humanos. Sin embargo, el reemplazo de Jobim por Celso Amorim no fue bien visto por las FFAA por antiguas disidencias cuando éste se desem-

53 D'Araujo, María Celina, El veto estable..., Op. cit.

54 Moreira, Ángela, Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en Defensa. RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), en <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf> 2008, Fecha de consulta: 30 de Agosto de 2013, p. 8.

55 Moreira, Ángela, op. cit, p. 5.

56 Conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

57 Cerrutti, Mariano, Dominguez Rotta, Juan Manuel y Tapia, Matías Ariel, Fuerzas Armadas y Derechos Humanos en Brasil: ¿Una asignatura pendiente?, IV Seminario Internacional de Políticas de la Memoria, Ampliación del campo de los derechos humanos, Memoria y perspectivas. Buenos Aires, 29 y 30 de Septiembre. 1 de Octubre de 2011, Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, p. 13.

58 D'Araujo, María Celina, El veto estable..., Op. cit.

59 Pérez Esquivel, Adolfo, Nunca Más, en diario *Página 12*, sección El Mundo, 20 de marzo de 2012, en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-189990-2012-03-20.html>

peñaba como canciller.⁶⁰

Los debates sobre la creación de la Comisión de la Verdad continuaron en el año 2012 cuando trabajos estadísticos informaron que “el 42,9% de los brasileños nunca había oído hablar de la ley de amnistía, el 31,9% ha oído hablar, pero no sabían lo que era, y sólo el 24,3% conocía su contenido”.⁶¹ A su vez, en el mes de abril de ese año el Club Militar celebró el 48 aniversario del golpe de 1964, una clara señal de descontento hacia las políticas gubernamentales relacionadas con la memoria y la “verdad histórica”.

Conclusión

Las democracias de Argentina y Brasil no pueden pensarse si no es en contraste y tensión con los procesos precedentes. Las dictaduras no actuaron solamente como regímenes que condicionaron el ordenamiento burocrático desde lo formal, sino también desde el plano imaginario. E imaginario aquí no hace alusión a un sueño, sino a una pesadilla. El temor a una nueva dictadura, al menos durante los primeros años de democracia o las transiciones democráticas, desencadenó concesiones por parte del poder político para con los actores/ejecutores de los regímenes autoritarios.

En ese sentido, hay que agregar que los intentos de amnistía previa al paso de elecciones abiertas o directas -como en el caso de Brasil- fueron hechos formales y concretos que perduraron o se extendieron, según los casos, de acuerdo con la aparición del retorno de un horizonte dictatorial.

Es decir, la presión directa por parte de las Fuerzas Armadas (levantamientos) o la psicológica (operaciones mediáticas y amenazas) actuaron como amedrentadoras frente a los gobiernos emergentes de la década del '80.

En los años '90 la ampliación de la competencia civil sobre las FFAA y las deslegitimación de los uniformados (sobre todo en Argentina) abrió paso a un nuevo período de relación entre civiles y militares.

Esta coexistencia, que fue pacífica pero conflictiva, se tradujo en una institucionalización democrática por parte de los militares, quienes fueron desplazados de su rol de actores garantes de la seguridad interior y exterior -propia de la Doctrina de Seguridad Nacional- para ocuparse de la defensa nacional.

La sumisión al Estado de derecho por parte de los militares no sólo se vio reflejada con las decisiones constitucionales que indicaron que los presidentes serían los encargados de conducir a las Fuerzas, sino que también fue clave para que los crímenes de Estado fueran juzgados por la justicia ordinaria y no por la militar (así puede verse en el caso argentino con el juicio a las Juntas). La excepción en este caso es Brasil debido a la auto amnistía dispuesta en 1979 que aún sigue vigente; aunque también se hallan las sanciones de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida durante el gobierno de Alfonsín -que fueron derogadas en la presidencia de Néstor Kirchner-.

Así, los militares a comienzos del siglo XXI no sólo serían conducidos por el poder político sino que empezarían a ser convocados por civiles para desarrollar trabajos de asistencia y lucha contra el narcotráfico. Ese nuevo desempeño no deja de abrir interrogantes y algunos riesgos, ya que la memoria del pasado dictatorial es cada vez más lejana pero aún presente. Una muestra de ello son los avances en el juzgamiento de uniformados que se está desarrollando en Argentina a partir de la última década. Mientras que en Brasil se creó en 2011 la Comisión de la Verdad aunque como indica María Celina D'Araujo los militares han

60 Cerrutti, Mariano, Dominguez Rotta, Juan Manuel y Tapia, Matías Ariel, Op. Cit, p. 14.

61 D'Araujo, María Celina, El veto estable..., Op. cit.

mantenido “el poder de veto cada vez que se trata de discutir los abusos contra los derechos humanos durante la dictadura”.⁶²

En este sentido los procesos precedentes, en relación a las características que fueron adquiriendo las dictaduras y los procesos transicionales en Argentina y Brasil, dan cuenta del accionar que los uniformados en tanto actores/jugadores (siguiendo la teoría de Allison) en estos 30 años de democracia. La ley de amnistía en Brasil marca una diferencia en relación a la Argentina, ya que por la misma los militares pudieron hacer valer “su peso”, “su poder de veto” en los procesos de toma de decisiones gubernamentales al lograr imponer su posición y evitar los juzgamientos. Mientras que en Argentina, si bien los uniformados ejercieron presión sobre todo en los años ‘80, los hechos acaecidos en la última década confirman que en la balanza es mayoritario el consenso en relación al descrédito sobre la dictadura, por lo que han bajado varios escalones como para que su postura sea tenida en cuenta en la toma de decisiones.

Así, Alfred Stepan señala que “los expertos en relaciones cívico-militares han advertido muchas veces acerca de los riesgos de la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones internas. Sostienen que ese tipo de participación fortalece políticamente a los militares y podría eventualmente llevar al derrocamiento de los gobiernos democráticos”.⁶³ Aunque esa amenaza puede ser considerada parte del pasado, gracias a un compromiso cívico adquirido por los jefes de las nuevas Fuerzas, por la deslegitimación social, la ampliación del poder político sobre los militares y/o la memoria presente de una herida permanente. Por eso, David Pion-Berlin sostiene que el escenario regional se caracteriza por

democracias que siguen apoyándose en la asistencia militar, pero sin sucumbir a los uniformados; militares que se involucran en cuestiones internas, pero que respetan el control civil; gobernantes civiles que pueden controlar políticamente a las Fuerzas Armadas, pero sin manejar eficazmente la estrategia de defensa (...) Esta es la inesperada realidad de la relación actual entre civiles y militares en América Latina.⁶⁴

En definitiva, puede pensarse que en 30 años los militares se han desplazado definitivamente del escenario político, y los sectores a los cuales representaron en las últimas dictaduras decidieron participar del juego electoral. Aunque la palabra “militar” vuelve al presente como memoria ardiente de un pasado que es preciso recordar para garantizar el Estado de derecho y seguir reclamando justicia. Ya que, como señala Frei Betto, “amnistía no es amnesia. El Brasil tiene el derecho a conocer la verdad sobre la guerra del Paraguay, sobre Canudos y sobre la dictadura instalada en 1964. Bisnieto y nieto de militares, sobrino de un general e hijo de un juez del tribunal militar (anterior al golpe de 1964), desearía que nuestro Ejército, nuestra Marina y nuestra Aviación fueran fuerzas más amadas que armadas”.⁶⁵

Recebido em 31 de junho de 2014, aprovado em 10 de outubro de 2014.

62 D’Araujo, María Celina, El veto estable..., Op. cit.

63 Stepan, Alfred, The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion, en Abraham F. Lowenthal y J. Samuel Fitch (eds.): *Armies and Politics in Latin America*, Holmes & Meier, Nueva York, 1986, pp. 134-150, en Pion-Berlin, David, Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente en Revista *Nueva Sociedad*, N° 213, enero-febrero de 2008, p. 55, ISSN: 0251-3552. 200.

64 Pion-Berlin, David, Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente, en Revista *Nueva Sociedad*, N° 213, enero-febrero de 2008, p. 63.

65 Betto, Frei, Jobim, Vannuchi y la memoria brasileña, en el portal *Alainet*, 18 de febrero de 2010, en: alainet.org/active/36232