

UNA COMPARACION ENTRE MODELOS DE TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA:

LOS CASOS DE ESPAÑA, AMERICA LATINA Y EUROPA ORIENTAL*

Manuel Alcántara Sáez

Este artículo intenta caracterizar las tendencias globales que podrían servir como modelos de transición política. Se refiere únicamente a aquellas transiciones que se hayan traducido en democracia política y, más precisamente, a la redemocratización como un proceso para la restauración del régimen democrático anterior. Los casos estudiados son España - como una referencia indirecta -, América Latina (enfocando en particular los casos de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay) y Europa del Este (con referencia especial a los casos de Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania). Empleando una perspectiva comparativa y usando un punto de vista general, el objetivo principal de esta presentación es sugerir los elementos que esos procesos tienen en común y las maneras en que difieren, para luego inferir una explicación probabilística de las influencias teóricas mutuas presentes en su desarrollo.

* Traducción del trabajo del mismo título presentado al Congreso Mundial de International Political Science Association celebrado en Buenos Aires en julio de 1991.

1. INTRODUCCION

Desde el punto de vista estrictamente formal, cualquier modelo de transición política debe abordar cuatro elementos básicos:

1.1.1. El primer elemento se refiere a las características del régimen político anterior. En este sentido es importante analizar el origen de este régimen, la coalición social o política que le apoyó, el grado de movilización, el nivel de institucionalización (el liderazgo, el abuso de derechos humanos, la existencia de oposición interna, el marco institucional y el nivel de control social), la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y culturales de los ciudadanos y la existencia de principios de legitimidad. El franquismo, el comunismo, el autoritarismo burocrático y los regímenes de seguridad nacional son todos tipos muy diferentes. Pueden surgir de factores diferentes: por ejemplo, en el caso español, de una guerra civil; en Europa del Este, de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial; o, en el caso de América Latina, del colapso político del régimen democrático.

Es posible que la coalición social o política que encabeza el régimen haya gozado de una base amplia de apoyo social, gracias a una estrecha alianza entre las élites políticas y sociales en un momento en que la sociedad se encontraba muy polarizada o porque, una vez en el poder, logró resultados económicos positivos. Pero también es posible que esta coalición dirigente se mantenga en el poder sin el apoyo de la sociedad mediante el uso de la represión. La intensidad de la movilización popular depende del énfasis dado a la maximización de la participación popular en contraste con una política desmovilizadora de exclusividad. Así mismo, debe tenerse en cuenta el grado de institucionalización: los regímenes personalizados son muy di-

ferentes de los regímenes donde hay una oligarquía consultiva, y, al mismo tiempo, la existencia de soluciones legales para las crisis políticas periódicas hace que sea más fácil contrarrestar el efecto bloqueante del veto personal del dictador. Finalmente, un factor que obstaculizó los esfuerzos de los regímenes autoritarios contemporáneos para buscar apoyo para el régimen fue la ausencia, o la presencia de serias limitaciones, de principios de legitimidad.

1.1.2. El segundo elemento se refiere a las notas que justifican la crisis y el colapso de los regímenes no democráticos. En términos analíticos, este proceso debe mantenerse separado de las transiciones a la democracia política, porque el colapso de un régimen autoritario podría o no crear las condiciones para el establecimiento con éxito de una democracia política (Linz, 1990: 144). Sin embargo, en términos generales este punto debe tomar en consideración una situación definida por el agotamiento del régimen político anterior, la estructura de oportunidad política que engendra la movilización social, la ineficiencia y la presión del exterior.

1.1.2.1. Puede ser que el agotamiento del régimen se deba a la desaparición de la clase dirigente o a la falta de un grupo de sucesores jóvenes. Esta fue la situación en España cuando Franco murió a los 88 años de edad y después de 36 años en el poder; la clase dirigente gerontocrática de Europa del Este también renunció después de más de 25 años en el poder con edades superiores a los 72 años. Otro punto que hay que considerar es que la coalición dirigente no fue capaz de introducir nuevas políticas para satisfacer las demandas populares y que la adopción de ciertas medidas políticas dividió a la propia coalición. Cuando los militares en Uruguay trazaron el camino institucional de 1980, tuvieron que convocar un referéndum; al

hacerlo, abrieron la puerta a cambios políticos que inmediatamente afectaron su posición dominante.

1.1.2.2. La estructura de oportunidades políticas engendra una movilización social que ocurre cuando un sistema cerrado y sin oportunidades comienza a abrirse; entonces entra en escena una mayor presión sobre el régimen político mediante huelgas, disturbios, manifestaciones o el uso organizado de las instituciones gubernamentales. La presión en las calles fue un factor sobresaliente en la mayoría de los países de Europa Oriental, especialmente en la R. D. Alemana y Rumania, pero sucedió también en Uruguay y Brasil, donde las instituciones estuvieron más susceptibles de ser influenciadas. El comienzo de una ola de movilización puede considerarse como una respuesta colectiva a la expansión generalizada en las oportunidades políticas, al mismo tiempo que se reducen los costos y riesgos de la acción colectiva y se incrementan las posibles ganancias (Tarrow, 1991: 15). En consecuencia, aparecieron nuevos movimientos, de suerte que los que tuvieron más éxito consiguieron institucionalizarse y encabezar el cambio (Solidaridad y Carta 77 son los ejemplos más conocidos). Estos movimientos les ofrecieron a los ciudadanos la oportunidad de expresar y expandir sus demandas, e inmediatamente alcanzaron a los grupos que utilizaban organizaciones puramente disidentes.

1.1.2.3. Por la ineficiencia se debe entender la incapacidad de responder políticamente a nuevos desafíos y satisfacer las expectativas de la sociedad. Normalmente la eficiencia de los regímenes autoritarios es mixta en el sentido de que a veces sus resultados son válidos. Sin embargo, a diferencia de la democracia, estos regímenes no son capaces de convertir esa eficiencia en legitimidad política (Linz, 1990: 146). En este sentido las políticas comunis-

tas resultaron ser anticuadas en términos de la mejora de las condiciones de vida en Europa del Este en momentos en que se creía que los países vecinos de Occidente estaban desarrollándose más rápidamente; algo similar ocurrió en algunos países latinoamericanos (Perú, Argentina y Brasil), donde los programas económicos de los regímenes militares fracasaron.

1.1.2.4. La presión del exterior es la explicación fundamental de la transición política que ocurrió en Argentina después de la resonante derrota de las Fuerzas Armadas en la Guerra de las Malvinas.

1.1.3. El tercer elemento es la estrategia empleada en el proceso de cambio.

1.1.3.1. En primer lugar, hace falta definir esa estrategia; en otras palabras, ¿quién toma la decisión de iniciar la transición?. Es posible que la decisión sea promovida por algún sector reformista de la clase dirigente; aunque en la mayoría de los casos, ésta permanece fuera de escena. Es posible también que sea dirigida por líderes de la oposición que llenan el vacío político después del colapso del régimen no democrático.

1.1.3.2. Después debe considerarse la agenda para el cambio, los actores sociales y políticos, y el liderazgo. La agenda no se refiere únicamente al ritmo del cambio, sino también a los pasos tomados. Por lo general, las transiciones se han desarrollado en períodos promedio de entre dos y cuatro años. La transición brasileña fue la única que se prolongó más tiempo. Los pasos tomados pueden ser de dos tipos: los que implican una reforma radical del régimen político; y otros que terminan adoptando las instituciones del último régimen democrático. El primer tipo utiliza una metodología similar en casos conexos: institucio-

nes no democráticas son aprovechadas por los protagonistas democráticos bajo reglas electorales nuevas y competitivas, y luego las instituciones se transforman desde dentro de manera democrática. Se organizan nuevas elecciones para elegir los órganos del estado y se aprueba una nueva constitución democrática. Así sucedió en España, Europa del Este, Brasil, Chile y Perú. El segundo tipo de cambio se puso en práctica en Argentina y Uruguay.

1.1.3.3. Es importante estudiar los actores sociales y políticos para poder comprender el nivel de su presencia en regímenes anteriores. En la mayoría de los casos surgen nuevos actores sociales y políticos, con una capacidad de negociación limitada debido a su falta de experiencia o a su debilidad en términos de apoyo popular real. Esto sucedió en España, Checoslovaquia y Hungría. En Polonia, Solidaridad hizo su aparición diez años antes de la caída del régimen no democrático, al igual que las fuerzas políticas en Brasil durante el régimen militar. En Bulgaria y Rumania el cambio político fue dirigido por el partido único anterior transformado, mientras surgía una oposición minoritaria. Durante los procesos de transición en los demás casos se notó una alta presencia de figuras sociales y políticas tradicionales del período anterior al régimen no democrático.

1.1.3.4. Las instituciones políticas de los regímenes no democráticos se aprovecharon de manera efectiva para lograr la transición política, con la excepción de Argentina y Uruguay. Incluso en algunos países como España, Brasil y Chile, estas instituciones facilitaron el cambio político. El colapso poco esperado en Europa del Este y la transferencia hacia un camino de democratización pacífica se facilitó con el uso de instituciones comunistas.

1.1.3.5. El liderazgo también resultó ser un factor, con diferentes grados de importancia, en los procesos de transición estudiados. España es el único caso en que existe un líder prominente que vincula el régimen no democrático con el democrático. El Rey Juan Carlos fue nombrado por Franco por mediación de las Leyes Fundamentales para ser su sucesor como Jefe de Estado, siendo más tarde aceptado por las fuerzas democráticas. En Europa del Este, los líderes predominantes surgieron durante los años de oposición: Lech Walesa y Vaclav Havel desempeñaron un papel muy importante durante la transición. Aunque en América Latina la política, en la mayoría de los casos, está muy personalizada, las transiciones no produjeron líderes incuestionables debido al papel jugado por los partidos políticos tradicionales. El liderazgo se desarrolló entre los protagonistas sociales o políticos y no en la arena general.

1.1.4. El cuarto elemento de un modelo de transición política que debe tomarse en cuenta es el nuevo régimen político establecido una vez que se hayan fijado reglas políticas nuevas, funcionales y definitivas y éstas hayan sido aceptadas por la mayoría. Se puede decir que la transición termina cuando esta situación se logra (1978 en España o 1988 en Brasil, cuando por medio de un referéndum se aprobaron las Constituciones respectivas; 1989 en Chile cuando la Constitución de Pinochet fue enmendada por un referéndum); o cuando el nuevo régimen político empieza a funcionar después de un período de incertidumbre. Esta segunda situación surge cuando 1) los problemas tradicionales han sido institucionalizados o procesados por el nuevo régimen (Uruguay en abril de 1989 después del plebiscito sobre la ley de amnistía); o 2) cuando las instituciones permiten la renovación de la élite política; o 3) los dirigentes tienen que enfrentar elecciones libres y competitivas

(Argentina en 1985). Por lo general, se puede decir que la transición política culmina cuando el cambio político que permite la alternancia política tiene la posibilidad de ocurrir libremente. Todavía no se puede evaluar el desenlace de las transiciones en Europa del Este, por lo que, a los efectos de este artículo, este último elemento no se desarrollará más adelante en relación con los modelos de transición política.

1.2. En el sentido más estricto, el proceso de transición se concentra principalmente en el segundo y en el tercero de los elementos mencionados: es decir, el colapso del régimen no democrático y la estrategia del cambio político. Ambos elementos son influenciados directamente por factores internacionales importantes que se perfilan como catalizadores del cambio. La ola de democratización tuvo un efecto dominó de manera que un país influenció a otro (España fue influenciado por Portugal, Argentina influenció a Uruguay y luego a Brasil, los países de Europa del Este inter-reaccionaron amplia y rápidamente). Pero al mismo tiempo, la alineación y la relación con un esquema internacional es, en los casos de España y Europa del Este, una confirmación de los logros del cambio político. En otras palabras, el camino que las nuevas élites y la sociedad desean tomar en esos casos es el que les conduce hacia Europa. Finalmente, las actitudes de países vecinos (los países Andinos hacia Bolivia), de las Superpotencias (Estados Unidos hacia América Latina, o la negativa de Gorbachov al uso de la fuerza militar en Europa del Este) pueden acelerar las transformaciones políticas o inclusive afectar su consecución.

1.3 El último punto en orden pero no en importancia, es la sincronización entre las transiciones políticas y económicas. Si bien en la España de Franco la transición

económica de la autarquía al liberalismo ocurrió durante los años sesenta y abrió el camino a la transición política, en Europa del Este y América Latina los dos cambios sucedieron simultáneamente. Sin embargo, en las transiciones en Europa del Este, este cambio fue sistémico; aspectos diferentes y radicales de la vida social, económica y política debían ser transformados por completo. En esos países hubo un colapso del comunismo, entendido éste como el concepto de la administración racional de la propiedad a fin de satisfacer las necesidades humanas - la viabilidad de implementar el sistema de propiedad pública de los recursos productivos por medio de una dirección descentralizada, el concepto de fundamentar una sociedad en la cooperación desinteresada -, la posibilidad real de disociar la contribución social de la recompensa individual (Przeworski, 1991: 22). En otras palabras, lo que les interesa a todos los países europeo-orientales, debido a la existencia de sus economías socialistas ineficaces y centralizadas, no es reformar el sistema comunista sino encontrar la forma de abandonarlo y proceder con una transición hacia algún tipo de economía de mercado. En el caso de los países latinoamericanos, al igual que en la España de Franco, el objetivo principal es reformar el sistema económico con base en la misma filosofía capitalista que antes. Lo que ocurre es una transición del capitalismo autárquico al capitalismo liberal, y otra transición de un régimen político no democrático a uno democrático.

2. EL MODELO ESPAÑOL

2.1.1. El régimen de Franco era un régimen autoritario que surgió de una guerra civil. En el sentido de Hobbes, esa confrontación armada, esa catástrofe social, desempeñó un papel fundacional. La memoria del terror de la guerra civil fue lo que motivó la reconstrucción del

Estado y al mismo tiempo eliminó cualquier posibilidad de una violencia mayor. La reestructuración de la sociedad española que tuvo lugar durante el largo período del gobierno de Franco rompió con el círculo vicioso de las confrontaciones civiles que había habido en España anteriormente (Paramio, 1988: 289). Pero el proceso tuvo éxito básicamente porque duró más de treinta años. Este período fue suficiente para asegurar que se olvidaran las atrocidades de la guerra y los abusos de la postguerra, reemplazar la élite política y los agentes sociales, producir cambios importantes en la estructura social española, transformándola de agraria en urbana, y permitir el crecimiento económico y la industrialización.

2.1.2. El régimen autoritario produjo una combinación de dos fenómenos interesantes: una dictadura típica con una forma de institucionalización muy particular. El poder de Franco se consolidó primero mediante la creación de un mando jerárquico en el Ejército con él mismo como supremo dirigente; y en segundo lugar, por su papel como mediador de la coalición derechista formada por grupos conservadores y tradicionalistas: la Iglesia Católica, los principales poderes financieros y económicos y el partido político de corte fascista. El nuevo régimen se organizó políticamente bajo la bandera de un partido político especial llamado "Movimiento Nacional", organización que no funcionó como un sistema de partido único tradicional. Por naturaleza Franco era apolítico y por lo tanto no convirtió al Movimiento en el instrumento principal de su supremacía política; más bien su intención era que el partido coordinara una pequeña parte de las agrupaciones políticas e impulsara la movilización política.

Por consiguiente, el Movimiento no se estableció para servir de marco fundamental del régimen autoritario. Era

un protagonista entre muchos, incluyendo las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, Opus Dei, los sindicatos oficiales y diferentes grupos económicos tales como las Cámaras Agrarias, de Comercio e Industria, asociaciones empresariales y bancarias y diferentes grupos sociales como los Rectores Universitarios, asociaciones profesionales y familiares. Estos grupos en conjunto crearon un tipo de régimen corporativo; de forma que las corporaciones procesaron y articularon las demandas de la sociedad ante el estado.

2.1.3. Por otro lado, el régimen de Franco estaba bastante institucionalizado. Franco siempre rechazó la política liberal, pero su régimen se organizó dentro de un marco institucional distintivo. No tenía relación alguna con un orden constitucional tradicional que separaba los poderes y gozaba de representación política libre y competitiva por medio de partidos políticos. La característica principal de este régimen, que era denominado "democracia orgánica", y que afectó la transición más tarde, fue la definición de España como un reino y el establecimiento de una serie de reglas para poner en marcha la sucesión del líder (Carr y Fussi, 1979: 168). Al mismo tiempo, las instituciones franquistas no toleraban ninguna oposición, la cual asociaban con el comunismo, y ejercían la persecución y la represión política abierta. La posición anticomunista de Franco le proporcionó una buena medida de apoyo en el extranjero. En cuanto a las relaciones sociales y laborales, el franquismo aceptó las reglas capitalistas con una fuerte intervención estatal que favorecía un estilo paternalista. La cultura política contenía valores conservadores, nacional catolicismo, el miedo a la vida política, una inhibición en la participación habitual y una autoridad jerárquica.

2.2.1. La transición política ocurrió cuando Franco murió en 1975. Dos años antes el "delfín" de Franco, el Almirante Carrero Blanco, había sido asesinado y no había ninguna figura capaz de reemplazar su liderazgo carismático entre las diferentes familias franquistas ni que gozara de la aceptación de sectores importantes de la población. Aunque el régimen autoritario no se derrumbó de inmediato, tampoco pudo sobrevivir mucho tiempo porque la España de 1975 era diferente de la España de 1939. Había tenido lugar un proceso de modernización y la sociedad no aceptaba el franquismo sin Franco; a la vez habían evolucionado nuevas actitudes debido a la influencia externa de los emigrantes españoles en Europa y de los turistas que visitaban el país cada año por millones. Al mismo tiempo, y lo que es más importante, el nivel de vida de la sociedad había mejorado como consecuencia del crecimiento económico, por lo que el problema principal era la falta de representación política, de instituciones democráticas y de libertad pública (Maravall, 1981).

2.2.2. El proceso de transición en España no fue producto del colapso de un régimen autoritario, sino que surgió con la necesidad de reemplazar al Jefe de Estado. Una vez comenzado el mecanismo de sucesión, detener la dinámica del cambio político era imposible. Las instituciones franquistas funcionaban todavía y el Rey Juan Carlos asumió el poder y representó la continuidad. Pero el poder de Franco, basado en su carisma personal y la eficiencia de su régimen, no podía transferirse al Rey quien se dio cuenta de que su propia legitimidad tenía que surgir del apoyo popular.

2.3.1. El Rey Juan Carlos, quien, además, aseguraba estabilidad, encabezó el proceso de cambio. Las leyes del régimen anterior seguían vigentes, pero se fijó una agenda

para la realización de reformas. Cuando el Primer Ministro Arias no pudo dirigir el cambio político, fue reemplazado por Suárez en julio de 1976. Los pasos que se tomaron antes de redactar la nueva constitución democrática fueron básicamente de carácter legal. Las Cortes franquistas, el parlamento español, aprobaron una ley de reforma política por la que se convocaron elecciones democráticas, libres y competitivas en junio de 1977, legalizándose, previamente, a todos los partidos políticos. El nuevo parlamento tuvo carácter constituyente concluyendo su trabajo durante el verano de 1978 y, por medio de un referéndum en diciembre del mismo año, se aprobó una nueva constitución que entró en vigor para las nuevas elecciones en marzo de 1979.

2.3.2. La transición facilitó la elaboración rápida de la nueva constitución que fue producto del consenso entre las diferentes fuerzas políticas. No hubo presiones de sectores externos, protestas masivas ni disturbios y el comportamiento de los líderes políticos trajo paz, orden y consenso en vez de confrontación o polarización. Un nuevo sistema de partidos políticos se creó alrededor del líder reformista Suárez. Su partido, la Unión de Centro Democrático (UCD), ocupó el centro político estando compuesto tanto por franquistas como por sectores opositores del franquismo. El campo político a la derecha de la UCD fue ocupado por una serie de grupos franquistas, de los cuales el más importante era Alianza Popular (AP). La izquierda estaba compuesta por tres fuerzas: la principal era el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el sucesor de un partido democrático anterior del mismo nombre que de inmediato adoptó un programa de corte social-democrático. La segunda fuerza era el Partido Comunista de España (PCE), que había constituido la mayor oposición a Franco. La ter-

cera era el Partido Socialista Popular (PSP), un grupo minoritario de corte marxista. Los partidos regionalistas, que eran muy fuertes en Cataluña y el País Vasco, formaban el resto del sistema partidario. Sin embargo, todos estos partidos eran débiles debido a su falta de experiencia y su bajo perfil dentro de la sociedad.

2.3.3. Además del amplio consenso que existía dentro de las negociaciones políticas, se establecieron algunos acuerdos generales entre las asociaciones empresariales, sindicatos y agencias gubernamentales. Estos acuerdos también se lograron en un clima de entendimiento mutuo. Por otro lado, los nuevos gobiernos democráticos eran conscientes del tradicional aislamiento del resto de Europa, por lo que intentaron vincular la democracia con la integración en Europa.

2.4. A partir de 1977, en España los procedimientos democráticos paulatinamente infiltraron todos los niveles de la estructura social. Al mismo tiempo, y a pesar de la crisis económica, la economía española se preparó para una interacción activa con las economías de otros países europeos. Todo esto ayudó a asegurar la supervivencia democrática del país. Los grupos autoritarios se integraron en los mismos sectores civiles minoritarios y, hasta cierto punto, en las Fuerzas Armadas. Estas estaban especialmente preocupadas por el problema del separatismo regional. Aunque en varias ocasiones conspiraron, no representaron una seria amenaza al sistema democrático.

3. *LOS MODELOS LATINOAMERICANOS*

No existe un modelo de transición política latinoamericana uniforme, sino más bien una forma diferente para cada caso en particular (Whitehead, 1988: 309). No obstante, en América Latina el origen de los regímenes autori-

tarios se remonta en todos los casos al colapso de regímenes democráticos. Entre 1964 y 1976 la mayoría de los países latinoamericanos se convirtieron en dictaduras. No obstante, las razones para que surgiera cada régimen dictatorial variaron de país en país.

3.1.1. El Perú de Belaúnde enfrentaba una situación económica crítica. Las fuerzas de guerrilla habían desafiado al régimen democrático y el gobierno era incapaz de encontrar soluciones a la crisis debido a la obstaculización continua de las propuestas económicas de Belaúnde por el Parlamento, donde el APRA y la Unión Nacional Odriista (UNO) gozaban de una mayoría (Cotler, 1984: 205). Además, las Fuerzas Armadas surgieron como una fuerza política capaz de actuar como un grupo compacto; también se comprometieron a resolver la crisis en beneficio del bien común mediante un modelo de intervención militar nuevo y popular. Más que en otros países, las Fuerzas Armadas peruanas gozaron de un alto grado de éxito gracias a sus programas de capacitación en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM).

Por otro lado, en Chile la profunda polarización sociopolítica (Valenzuela, 1978: xiii), la parálisis institucional, el derrumbe económico y el "bloqueo invisible" de Estados Unidos (Sigmund, 1977: 174) ocasionaron el colapso de una democracia bien cimentada. En Uruguay, los elementos conservadores dominantes favorecieron un gobierno más fuerte y autoritario capaz de enfrentar la crisis económica, el fracaso del estado benefactor, y la amenaza de la guerrilla de los "Tupamaros".

En Argentina, las Fuerzas Armadas asumieron el poder para poner fin a un interludio democrático de tres años; la hiperinflación y la mala administración dominaban la política; los políticos civiles fueron incapaces de encontrar

una solución válida; además, las divisiones dentro de los partidos políticos, una falta de liderazgo y un clima de violencia precipitaron la intervención militar. Finalmente, en Brasil lo que llevó al régimen cuasi-democrático al punto de quiebra fue la calidad del liderazgo político del Presidente Goulart en 1964. Sus acciones durante los últimos meses del régimen socavaron crucialmente el apoyo de que gozaba (Stepan, 1984: 11).

3.1.2. En todos los casos las Fuerzas Armadas intervinieron en un intento de "salvar" al país. En los países latinoamericanos en los años sesenta el golpe militar no servía a los intereses de algún líder o caudillo particular, como había sido el caso antes; la principal motivación ideológica era la doctrina de la Seguridad Nacional. Esta doctrina estaba basada en el anti-comunismo, el nacionalismo y la política anti-liberal. Sin embargo, la manera en que se puso en efecto en cada país era diferente. Por ejemplo, en Perú, el CAEM implantó la política de Seguridad Nacional como una manera de desarrollar la economía del país a través de la reforma agraria, la nacionalización de algunos sectores económicos y la movilización social dictada por los militares. Los costos en términos de abusos de derechos humanos fueron relativamente bajos. Los demás países tenían más en común puesto que sus regímenes se caracterizaban principalmente por la internacionalización financiera, el control de la movilización social y el abuso de los derechos humanos.

3.1.3. La aceptación popular de estos regímenes no democráticos variaba de acuerdo con su rendimiento económico o la existencia o falta de apoyo social. En Perú, la reforma económica fue un desastre, pero el régimen militar gozó de apoyo popular durante el período de Velasco (1968-1975). Por otro lado, la polarización completa en la

sociedad chilena en 1973 le aseguró al régimen de Pinochet el apoyo de importantes sectores de la sociedad. Además, los buenos resultados económicos en Chile beneficiaron a las clases media y alta y contribuyeron a mantener el poder de Pinochet. Hasta 1982, Brasil también gozó de una política económica exitosa. Sin embargo, en Argentina y Uruguay las Fuerzas Armadas no fueron capaces de lograr resultados económicos suficientemente buenos y contaba con el apoyo social de únicamente los sectores conservadores y oligárquicos.

3.1.4. Los marcos institucionales no democráticos constituyeron una importante diferencia en los cinco casos analizados. Durante el proceso argentino, las Fuerzas Armadas no siguieron la política de crear instituciones permanentes que reflejaran los principios del régimen; continuaron con la tradición política del país de la no institucionalización, la cual había estado vigente desde 1930. No obstante, los otros cuatro casos presentan formas institucionales interesantes. El apoyo popular del nuevo régimen en Perú estaba organizado por medio del Sistema Nacional de la Movilización Social (SINAMOS); al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo recibía asistencia de un organismo consultivo llamado el Comité Asesor del Presidente (COAP) compuesto de diversos protagonistas sociales.

Por otro lado, la institucionalización en Brasil, Chile y Uruguay se aseguró con una serie de reformas constitucionales *sui generis*. Aún así la estrategia de las Fuerzas Armadas uruguayas fracasó cuando fueron derrotadas en el referéndum de 1980 convocado para establecer una nueva constitución, y en las elecciones de 1982 dentro de los dos partidos tradicionales. Las Fuerzas Armadas brasileñas y chilenas redactaron nuevas constituciones en 1969 y 1980 respectivamente. La actividad política brasileña se canalizó

por medio de cambios constitucionales continuos, la promulgación periódica de actos institucionales drásticos y cambios constantes en las reglas del juego con elecciones convocadas cada cuatro años. El resultado final para Brasil fue un vacío en la institucionalización política, de manera que el caso brasileño representa una situación autoritaria en vez de un régimen autoritario (Linz, 1976: 235). Las disposiciones constitucionales transitorias en Chile concentraron el poder en manos del General Pinochet y la Junta Militar. En realidad la constitución de 1980 no tenía ninguna validez y no funcionó como un mecanismo institucional sino hasta el plebiscito de 1988, el cual decidió el futuro de Pinochet. A partir de ese momento las disposiciones institucionales empezaron a funcionar.

3.1.5. El liderazgo autoritario fue evidente únicamente en el caso de Pinochet en Chile. En Perú, Velasco fue cuestionado en 1975 y reemplazado por Morales Bermúdez. Las juntas militares de Argentina, Brasil y Uruguay dividieron el poder entre sus miembros de manera que nunca se concentró en un solo líder.

3.2.1. Durante la fase de la transición, la estrategia para el cambio fue definida principalmente por las Fuerzas Armadas en todos los casos latinoamericanos ya estudiados. Las fuerzas políticas civiles desempeñaron un papel importante únicamente en la última parte del proceso con la presencia de pactos "fundadores", es decir, acuerdos explícitos entre los grupos de oposición que definen las reglas del gobierno con base en garantías recíprocas sobre los "intereses vitales" de las partes involucradas (Karl, 1990: 9). El plan conocido como "Tupac Amaru" aprobado por la junta militar peruana fue el documento político que organizó el retorno del ejército a sus cuarteles. La estrategia de transición ya estaba definida en la Constitución chi-

lena, al igual que los actos institucionales que completaron la Constitución de 1969 otorgada por las Fuerzas Armadas brasileñas. A las Fuerzas Armadas argentinas les tocó una retirada desordenada después de la derrota de las Malvinas. Fue únicamente en Uruguay que los líderes militares invitaron a los políticos civiles a entrar en discusiones con ellos sobre la forma de establecer un acuerdo transicional.

3.2.2. En tres países la causa del colapso del régimen autoritario se relacionaba básicamente con la estructura de oportunidades políticas existente. Los regímenes políticos autoritarios de Brasil, Chile y Uruguay no eran completamente cerrados, puesto que permitían cierta medida de participación y movilización, y las oportunidades políticas se aprovecharon por la oposición democrática para enfrentarse al gobierno. En Brasil, el Movimiento Democrático Brasileiro (MDB) participó en todas las elecciones organizadas bajo el gobierno militar y pudo ejercer cierta presión sobre las Fuerzas Armadas a fin de conseguir la liberalización del régimen. Al mismo tiempo, el partido oficial (llamado ARENA) servía de instrumento para canalizar el programa político de los elementos derechistas que apoyaban al régimen brasileño. Más tarde, la movilización popular presionó fuertemente, aunque sin éxito, a fin de conseguir la convocatoria de elecciones directas para la Presidencia (campana "direitas ia").

En Chile, la oposición democrática creó la Concertación Democrática para impedir que Pinochet continuara en el poder. Fue muy importante el papel que desempeñó en la organización de "actividades ilegales" (paros cívicos y jornadas de protesta) y en la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988. Al hacerlo, aceleró el proceso de transición. Más tarde, los Demócratas Cristianos, Socialistas y Radicales llegaron a un acuerdo en el sentido de presentar candi-

daturas conjuntas para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989. En Uruguay, los Blancos y Colorados lograron impugnar el proyecto de constitución autoritaria en 1980 y luego demostraron a las Fuerzas Armadas su fuerza como un poder civil capaz de movilizar a las masas.

Aunque en Perú una división dentro de las Fuerzas Armadas debilitó su proyecto reformista, el deterioro en la economía fue en realidad un elemento crucial del colapso autoritario. Por otro lado, la caída del régimen militar en Argentina sucedió como una consecuencia directa del resultado de la Guerra de las Malvinas.

La invasión militar argentina de las islas puso fin al clima de protestas masivas que existía dentro del país. La Guerra de las Malvinas otorgó a las Fuerzas Armadas una breve extensión de su supremacía. Después de la derrota, las Fuerzas Armadas quedaron totalmente desacreditadas y de inmediato comenzó la transición política sin la imposición de ninguna condición política por parte de los Generales.

3.2.3. En todos los casos, se aumentó la movilización social contra el régimen autoritario en la medida que la represión política disminuyó a pocos años del colapso y cuando los resultados económicos comenzaron a afectar a la mayoría de la población (Garretón, 1984). El clima creado por la protesta social contribuyó a debilitar el régimen pero no fue suficiente para precipitar su colapso.

3.3.1. La estrategia empleada por los militares en el transcurso de los procesos de cambio en América Latina fue influenciada por dos planteamientos logísticos diferentes. Uno de éstos fue la aceleración del cambio tan pronto como fuese viable - esto ocurrió en Argentina, Perú y, con algunas características particulares, en Uruguay-. El otro

planteamiento fue demorar el cambio el mayor tiempo posible para así controlarlo, -como sucedió en Brasil y Chile-. El primer planteamiento surgió de la decisión de las Fuerzas Armadas de retirarse de la arena política y el segundo fue el resultado de una decisión en sentido contrario de parte de las mismas.

3.3.2. Desde el punto de vista formal, los nuevos regímenes políticos democráticos se volvieron a establecer en Brasil y Perú de acuerdo con las instituciones democráticas tradicionales que existían en cada país. En contraste, los principios democráticos establecidos en Chile ya habían sido reformados por la constitución de Pinochet. En Argentina y Uruguay se volvió a los regímenes políticos anteriores.

En todos los países las elecciones para instalar nuevos regímenes ("elecciones fundacionales") se organizaron con un alto grado de participación y con amplias garantías democráticas. Las elecciones uruguayas en 1984 fueron una excepción, ya que dos de los líderes principales fueron excluidos de las elecciones (aunque sus partidos políticos sí participaron). Sin embargo, las fuerzas democráticas no intervinieron para promulgar las leyes electorales anteriores y se aprovecharon las instituciones políticas autoritarias de una forma u otra, excepto en los casos de Argentina y Uruguay. En Argentina el colapso militar fue tan completo que las Fuerzas Armadas dejaron el escenario político completamente despejado. En Uruguay en julio de 1984, las Fuerzas Armadas y algunos partidos políticos acordaron en el Pacto del Club Naval excluir a Ferreira Aldunate y Seregni del proceso político y también negociaron la agenda para las elecciones.

En los demás países el marco legal correspondía a la legislación democrática anterior. Los líderes militares pe-

ruanos convocaron una asamblea constituyente. Una vez aprobada la nueva constitución, se convocaron elecciones presidenciales y parlamentarias dentro del marco de esa nueva legislación. La lenta transición brasileña tuvo características muy particulares: el primer parlamento completamente democrático fue elegido en 1982. Esta asamblea eligió al primer presidente civil, Tancredo Neves, en 1985. Después de las elecciones legislativas de 1986, se redactó y se aprobó una nueva constitución en 1988. Finalmente, un Presidente, Fernando Collor de Mello, fue elegido por sufragio popular en 1989. Después de la derrota de Pinochet en el plebiscito, la oposición democrática en Chile negoció reformas importantes a la constitución de 1980 que fueron aprobadas finalmente en un nuevo referéndum en julio de 1989. Algunos meses después, se eligió al primer presidente democrático, Patricio Aylwin, y a una nueva Asamblea Legislativa.

3.3.3. Los métodos de consenso se aplicaron únicamente en la arena política, donde los partidos políticos llegaron a un acuerdo sobre ciertos puntos relacionados con la transición. Chile fue el país donde hubo más consenso debido a la necesidad de los grupos políticos de frustrar los planes de Pinochet. La "Multipartidaria" fue una breve asociación temporal creada por los partidos argentinos para negociar con las Fuerzas Armadas la forma en que éstas habían de abandonar el poder. Los Blancos en Uruguay y la Acción Popular de Belaúnde en Perú estuvieron completamente ausentes de las negociaciones políticas. En ningún caso hubo pactos sociales ni económicos entre las agrupaciones socioeconómicas.

3.3.4. En la mayoría de los casos ya estudiados, los actores sociales y políticos no cambiaron. La estructura social cambió dramáticamente en Perú como consecuencia

de las políticas de las Fuerzas Armadas dirigidas por Velasco. La reforma agraria, la movilización social y las expectativas populares cada vez mayores cambiaron la imagen social del país de manera radical. En Brasil, los partidos débiles no sobrevivieron al período autoritario, y la existencia de un partido oficial (ARENA) desmotivó al electorado. Las Fuerzas Armadas brasileñas utilizaron la ingeniería política para crear un sistema partidario artificial que duró más de una década. En consecuencia, un nuevo sistema partidario nació en 1982 con ciertas dificultades y limitaciones.

En los demás casos, los partidos tradicionales desempeñaron un papel importante. Todos recobraron su importancia dentro del sistema político. Los Peronistas y Radicales en Argentina (Cavarozzi, 1989), al igual que los Blancos, Colorados y Frenteamplistas en Uruguay (Rial, 1989) controlaron el nuevo escenario político. Algo similar ocurrió en Chile después de 1989 cuando el sistema partidario que había existido antes de Pinochet se reestableció (Hunneus, 1988: 106), aunque en esta ocasión los Demócratas Cristianos, Socialistas y Radicales trataron de cooperar en el gobierno bajo el mismo plan de democratización.

3.3.5. El liderazgo no desempeñó un papel influyente durante la emergencia de los procesos de transición. El prestigio de Alfonsín, quien antes no había sido muy popular, creció después de haber sido elegido presidente en 1983. La falta de líderes democráticos fue un obstáculo importante al mejoramiento o aceleración de las transiciones políticas. Esta situación resultó ser particularmente negativa dado que en estos países latinoamericanos la política normalmente está muy personalizada.

4. LOS MODELOS DE TRANSICION POLITICA EN EUROPA ORIENTAL

Las transiciones políticas en Europa Oriental se dieron en menos tiempo que las transiciones políticas en España y América Latina. Dada la base común del sistema político de los países de Europa Oriental (dictada por la influencia paternal de la Unión Soviética), el colapso del comunismo en esta parte de Europa tuvo un efecto dominó. A diferencia de los modelos español y latinoamericanos, donde las transiciones se efectuaron de acuerdo con los cuatro elementos descritos en la introducción, las transiciones en Europa Oriental han cumplido únicamente con los tres primeros elementos, ya que todavía no se ha establecido un nuevo régimen político. Además, la reforma política es una precondition para la transición hacia la reforma económica, pero al mismo tiempo la estabilidad económica es necesaria para asegurar que la transición política sea pacífica (Glenny, 1990: 15). Todos los estados de Europa Oriental están consagrados a algún tipo de economía de mercado estable, aunque el compromiso de Bulgaria y Rumania ha sido un poco vago hasta el momento.

A pesar de que habían tenido el mismo tipo de sistema político no democrático, los modelos que surgieron en estos cinco países difirieron entre sí porque sus transiciones políticas han seguido caminos distintos, y también porque en cada caso su historia política antes del período comunista era diferente y caracterizada por variaciones étnicas, culturales, económicas, políticas y sociales.

4.1.1. En realidad, antes de la transición los sistemas comunistas en Europa Oriental habían compartido una base común. Pero eso no impidió que hubiera un alto grado de diferenciación. El origen del régimen no democrático en todos los casos fue una consecuencia de la Se-

gunda Guerra Mundial y de la presencia en todos estos países del ejército soviético. El Ejército Rojo desempeñó un papel diferente en cada país: liberó a Polonia y Checoslovaquia del dominio alemán; eliminó el régimen semi-democrático y de corte occidental en Bulgaria; invadió Hungría en 1947 para imponer un sistema comunista a la fuerza; finalmente, en 1944 instó a los rumanos a derrocar el régimen semi-fascista aliado con los alemanes por medio de una revuelta popular.

El efecto inmediato de la Reunión de Yalta en febrero de 1945 fue confirmar la influencia soviética y su supremacía territorial estratégica y política en la región. Esta se consolidó aún más en la Conferencia de Potsdam en agosto de 1945, después de la cual la comunización de Europa Oriental quedó casi completa. Los estados de Polonia, Rumania y Bulgaria fueron reemplazados por repúblicas dirigidas por comunistas como Boleslaw Bierut en Polonia, Georgi Dimitrov en Bulgaria y Petru Goza en Rumania (aunque la monarquía rumana existió oficialmente hasta 1947). Durante esta primera etapa Hungría y Checoslovaquia fueron los únicos países que siguieron siendo relativamente democráticos por unos pocos años. En las primeras elecciones de la posguerra en Checoslovaquia, los comunistas obtuvieron un total del 38% de los votos, y Klement Gottwald, el líder del partido comunista, se convirtió en el primer ministro de un gobierno de coalición. El país se mantuvo como un estado realmente democrático hasta 1948, año en que el Partido Comunista provocó una crisis gubernamental que terminó con un golpe político de facto: todos los miembros no comunistas fueron expulsados de la coalición. De inmediato Checoslovaquia se convirtió en un estado comunista.

En Hungría, la asunción del poder por los comunistas siguió un camino diferente: la hostilidad hacia los comunistas era marcada y evidente en las elecciones libres de 1945 cuando el Partido Comunista recibió únicamente el 17 por ciento de los votos emitidos, en comparación con el 57 por ciento del partido populista y reformista de los Pequeños Propietarios. Hacia finales de 1947, un Frente Popular conformado por los partidos de izquierda asumió el poder en nombre de todas las fuerzas "progresistas" húngaras, ocultando así la realidad del poder comunista total.

4.1.2. La ideología marxista-leninista fue abrumadoramente la base común de la legitimidad en Europa Oriental. Las élites comunistas afirmaban gobernar porque, de acuerdo con el concepto marxista del progreso, los partidos comunistas eran los únicos capaces de decidir las políticas que habían de implementarse por el bien de la sociedad. De ningún modo se puede decir que el apoyo social para el nuevo régimen era fuerte. Al principio, el apoyo social surgió como una reacción a las atrocidades de guerra cometidas por el ejército alemán y los fascistas locales. Los trabajadores se organizaron en sindicatos oficiales y dieron su apoyo al régimen. Funcionarios soviéticos organizaron y dirigieron las nuevas Fuerzas Armadas de manera que quedó descontada la posibilidad de intervención por parte de los sectores militares nacionales anteriores contra el gobierno comunista. Además, otros factores como un cierto grado de éxito en la transformación económica, la distribución de la riqueza y la creación de servicios sociales contribuyeron al crecimiento en el apoyo popular para el régimen. Sin embargo, en Polonia, donde la Iglesia Católica ejerció una gran influencia, este apoyo era mucho más limitado que en los demás países.

4.1.3. La institucionalización de todos estos regímenes políticos se basó en el modelo soviético. En cada país se copió la Constitución de 1936 de la Unión Soviética en casi su totalidad. Se estableció un sistema federal en Checoslovaquia, donde la minoría eslovaca siempre ha aspirado a la autonomía y una asignación más equitativa de los recursos del estado. En los demás países se adoptó un sistema unitario. La democracia popular supuestamente se garantizaba con el uso invariable de la dictadura del proletariado como un instrumento de justicia revolucionaria contra "enemigos de clase". No obstante, una vez que se había llegado a la etapa del socialismo, la dictadura del proletariado fue reemplazada por la aplicación de principios constitucionales socialistas.

El sistema partidista era de partido único y dirigido por los comunistas. Al igual que en el modelo soviético, en todos estos casos hubo una fusión del estado y el Partido Comunista, de manera que el primer ministro y el primer secretario del Partido Comunista eran la misma persona. El partido se denominó oficialmente "comunista" sólo en Bulgaria, Rumania y Checoslovaquia. En los demás países, la combinación del Partido Comunista con otros partidos de poca importancia se conocía por varios nombres diferentes que expresaban alguna forma de unidad en particular: el Partido de los Trabajadores Socialistas Húngaros y el Partido de los Trabajadores Unidos de Polonia. Además del partido oficial, en Polonia había dos partidos de este tipo (el Partido de Campesinos Unidos y el Partido Democrático); en Bulgaria, uno (el Partido Agrario); y en Checoslovaquia había cinco partidos no comunistas. Sin embargo, la clave a su existencia descansaba en el hecho de que se consideraban "no hostiles" o "no opositores" (Volgyes,

1986: 130). Los líderes y candidatos de estos partidos se nombraban por el partido comunista dirigente.

El modelo de institucionalización aseguró el control social y no dejó campo para activistas políticos fuera de su estructura. No obstante, el conflicto se expresaba en formas de lo que se denominaba eufemísticamente "disidencia". Entre las diferentes formas de disidencia que existían - política, económica, nacionalista, y religiosa - las dos últimas eran las más activas. Dentro del bloque soviético hubo dos notables desviaciones nacionalistas de los principios del internacionalismo reinantes: el sentimiento anti-ruso y la hostilidad hacia otros países de Europa del Este. Esta afectó las relaciones interestatales entre Hungría por un lado y Checoslovaquia y Rumania por el otro. La disidencia religiosa fue causada principalmente por la Iglesia Católica en Polonia, Checoslovaquia y Hungría. La Iglesia Católica en Polonia contaba con el apoyo de más del 70 por ciento de la población. Esta disidencia provenía de la jerarquía eclesiástica - el Cardenal Wyszynski en Polonia y Cardenal Mindszensty en Hungría - y de las masas. El paso más importante en el fortalecimiento de la posición de la Iglesia Católica fue la elección del Obispo Karol Wojtyla de Cracovia como el Papa Juan Pablo II en 1978.

4.1.4. La institucionalización comunista era altamente jerarquizada y produjo un importante número de líderes que se mantuvieron en el poder durante largos períodos. Antes del colapso generalizado en 1989, Todor Zhivkov había estado en el poder en Bulgaria desde 1954, Janos Kadar en Hungría desde 1956, Nicolae Ceacescu en Rumania desde 1965 y Gustav Husak en Checoslovaquia desde 1969. Polonia fue el único país donde hubo cuatro primeros secretarios en poco más de una década, pero antes de eso Wladyslaw Gomulka ocupó el puesto entre 1956 y 1970

y Edward Gierek gobernó desde 1970 hasta 1980. A pesar de esta aparente personificación del poder en una sola persona, estos regímenes se basaban en una oligarquía consultiva conformada por el Comité Central del Partido Comunista que rodeaba al líder y tomaba la mayoría de las decisiones importantes. Sin embargo, el régimen de Ceaucescu en Rumania, y, en menor grado, el régimen de Zhivkov en Bulgaria, adquirieron características de una dictadura unipersonal mucho más que en los demás casos. En el último análisis, hasta se podría caracterizar al régimen de Ceaucescu como sultanístico.

4.1.5. Como consecuencia de la relación tan estrecha establecida con la URSS, todos estos regímenes adoptaron el sistema económico comunista y abolieron prácticamente la propiedad privada, centralizando todas las decisiones económicas y la planificación de la economía. También crearon el Consejo de Asistencia Mútua Económica (CAME), una autoridad económica internacional que les permitió coordinar el comercio y la producción entre los diferentes estados de la región de Europa Oriental. Una de las primeras tareas del CAME fue la asignación de responsabilidades específicas a los diferentes estados comunistas para evitar la duplicidad de actividades. Al mismo tiempo, la soberanía política nacional de cada estado se encontraba muy limitada. Esta falta de soberanía tuvo un impacto en su política externa (se convirtieron en satélites de la política soviética) y su dependencia de las decisiones de Moscú era también casi total en sus propias políticas nacionales.

4.2.1. El agotamiento del régimen político fue uno de los problemas más característicos de los regímenes autoritarios de Europa Oriental. La institucionalización jerárquica se tradujo en la creación de una élite política difícil de reemplazar. La endogamia del partido comunista y de

los niveles superiores del estado hizo que fuera muy difícil reemplazar a los funcionarios políticos; al mismo tiempo, favoreció la gerontocracia. En este sentido, la edad era un mérito, por no decir un requisito indispensable, para la consecución del poder.

La edad promedio de cada miembro de los Comités Centrales de los Partidos Comunistas o sus aliados era de más de 65 años, y muchos de los miembros relativamente jóvenes de esos comités, con poco más de 60 años, esperaban estar en la cúspide del poder en diez años o más cuando el primer secretario muriera. En 1989 los líderes en el poder en tres países tenían más de 72 años: el búlgaro Zhivkov tenía 78 años, el húngaro Kadar 76, y el rumano Ceausescu 72. Esta clase política estaba separada de la sociedad y al mismo tiempo bloqueaba la promoción política y la satisfacción de las esperanzas de los sectores más jóvenes de la población que, en principio, podían haber estado a favor del régimen.

4.2.2. En los casos de los países de Europa Oriental, había poca posibilidad de participación autónoma y de aprovechar las instituciones totalitarias del régimen político. Sin embargo, las oportunidades políticas surgieron cuando la movilización social autónoma apareció en escena. La estructura de oportunidad política y la muerte de Stalin y la posterior subida de Nikita Khrushchev al poder abrieron el camino a reajustes en Europa Oriental a mediados de los años cincuenta. La idea principal del nuevo proyecto, que fue impulsado inicialmente por los soviéticos, era ofrecer concesiones económicas y al mismo tiempo asegurar que el partido mantuviera su poder político. Los cambios más grandes e importantes propuestos por los partidos comunistas se intentaron en Polonia y Hungría, pero en ambos países las reformas económicas dieron lu-

gar a demandas políticas (Volgyes, 1986: 84). En Polonia, Wladyslaw Gomulka favorecía el fin de la colectivización y encabezó un movimiento basado en principios nacionalistas y comunistas. El gobierno polaco estableció relaciones cordiales con la Iglesia Católica y mantuvo su ideología marxista; al mismo tiempo tomó un rumbo independiente de Moscú sin desafiar a la autoridad soviética. En Hungría, Imre Nagy se convirtió en primer ministro en 1953, introdujo una serie de reformas económicas y también intentó "renovar" al partido comunista como un instrumento de la unidad nacional, independiente de la URSS. Sin embargo, Nagy fue atacado por comunistas de corte estalinista y removido del poder. Una sublevación de la nación húngara contra el comunismo estilo soviético en octubre 1956 llevó a Imre Nagy al poder de nuevo encabezando un régimen "comunista nacional" que rápidamente abrió camino rumbo a una mayor democracia. Cuando el poder del partido comunista oficial quedó debilitado y éste fue rechazado por la nación entera, el ejército soviético intervino y colocó a Janos Kadar en el poder.

Diez años más tarde, una generación reformadora dirigida por Alexander Dubcek y Ota Sik asumió el poder en Checoslovaquia. Dubcek intentó introducir una liberalización política del modelo estalinista, la liberalización económica y la federalización del sistema nacional, otorgándole mayores derechos a la minoría eslovaca. Al igual que en Hungría, el breve experimento con el "socialismo con rostro humano", conocido como "la Primavera de Praga", fue abortado por las tropas del Pacto de Varsovia en agosto de 1968, después de que los reformadores económicos se vieran inmiscuidos inevitablemente en cuestiones políticas en varios niveles (Batt, 1988: 193). Gustav Husak fue nombrado nuevo primer secretario de Checoslovaquia.

Al mismo tiempo se puso en efecto la Doctrina Brezhnev por la que se reservaba el derecho de intervenir en las políticas de cualquier estado comunista, utilizando cualquier medio necesario, si la élite del Partido Comunista Soviético consideraba "que los intereses del socialismo estaban amenazados".

4.2.3. Hacia finales de la década de los setenta, la militancia masiva de un sindicato genuino llamado Solidaridad en Polonia ayudó a introducir cambios importantes en el régimen político. Gierek, quien era el principal obstáculo a la reforma, fue removido del poder y se siguió adelante con algunas reformas importantes. La demanda de Solidaridad por un referéndum para decidir la forma de gobierno de Polonia le dio al General Wojciech Jaruzelski (quien había asumido los puestos de Primer Ministro, Ministro de Defensa y Primer Secretario del Partido) la excusa para poner fin a las reformas polacas. La presencia de los militares en el poder en diciembre de 1981 como respuesta a la actividad de Solidaridad creó una nueva situación que reveló las deficiencias del gobierno comunista. Las Fuerzas Armadas afirmaron haber salvado a Polonia del caos económico, la intervención soviética y la restauración del capitalismo (Lewis, 1990: 24).

En Checoslovaquia, los intelectuales que habían respaldado las reformas de 1968 crearon Carta 77. Los participantes retaron al régimen comunista y sirvieron como un canal de protesta política. En un principio, no exigieron el restablecimiento de una democracia política de corte occidental, simplemente pidieron la observación de los derechos humanos garantizados por la constitución checoslovaca (reconocidos también por el régimen comunista después de la reunión de Helsinki de 1975) y más respeto por la legalidad. Las expresiones de descontento en Polonia y

Checoslovaquia debilitaron a la clase dirigente política y ayudaron a cambiar la estructura de oportunidades políticas.

La ineficiencia económica de estos regímenes quedó demostrada durante los años setenta cuando la disparidad entre el nivel de vida en los países de Europa Oriental y sus vecinos occidentales fue mayor que en 1945. La división de trabajo establecida bajo el sistema comunista internacional había establecido un modelo específico de producción para cada país. De esta manera Bulgaria y Rumania siguieron siendo mayormente países agrícolas, mientras que las otras tres naciones tenían economías más diversificadas. Esta forma de especialización controlada no trajo más desarrollo económico ni tampoco la economía centralizada. Por otro lado, Rumania impuso el régimen interno más estalinista y sus resultados domésticos fueron los peores (Whetten, 1989: 85), aunque siguió una línea independiente en cuanto a política exterior. Finalmente, en 1982 Polonia - el país de Europa Oriental con una economía más internacionalizada - experimentó serios problemas con su deuda externa. Estas dificultades provocaron una crisis económica reflejada en severas limitaciones con respecto a artículos y servicios de consumo, que trajo consigo la caída de las expectativas populares.

4.2.4. Aunque el "telón de acero" existía para impedir la contaminación de los países occidentales, la influencia de la visión del estilo de vida occidental nutrió las esperanzas de cambio político. En ese momento amplios sectores de estas sociedades creían que una alineación política con los países occidentales podría traerles desarrollo económico y eficiencia. La influencia más grande en este caso fue el efecto demostración, el cual se puede considerar

como una forma de impacto extranjero en los regímenes comunistas.

4.3.1. Después de 1985, Gorbachov puso fin a la Doctrina Brezhnev. Esta fue una de las consecuencias de la implementación de la reestructuración (“perestroika”) de Gorbachov. Los países de Europa del Este podían introducir reformas políticas en sus regímenes sin interferencia de los soviéticos. Sin esta reestructuración el colapso de todos estos regímenes hubiera sido inconcebible, (o, en el mejor de los casos, se hubiera traducido en un neo-corporativismo al estilo polaco en que el Partido habría logrado mantener su hegemonía por tiempo indefinido) (Piccone, 1990: 17). En seguida la ola de transición política comenzó.

Al principio, la estrategia de cambio fue definida por diferentes sectores en cada uno de los países, aunque fue una combinación de reformismo comunista y presión popular. En la mayoría de los casos, los antiguos comunistas dirigieron la transición. Así sucedió en Bulgaria con Alexander Lilov; en Hungría con Maytas Szuros e Imre Pozsgay; y en Rumania con Ion Iliescu. Sin embargo, la estrategia de cambio fue dirigida por las fuerzas de oposición en Checoslovaquia después de la “revolución de terciopelo” en noviembre de 1989, y en Polonia con la legalización de Solidaridad en abril de 1989.

4.3.2. Los pasos que se tomaron durante el proceso de cambio fueron muy similares en los cinco países de Europa Oriental. Un programa de dos años de duración incluyó: la organización de un gobierno provisional; enmiendas a la constitución comunista que permitieron su liberalización; la convocatoria de elecciones generales “fundacionales”; y la promulgación de una constitución nueva.

En Bulgaria, Todor Zhivkov cayó en noviembre de 1989, y el gobierno provisional que le siguió convocó elecciones para una Asamblea Constituyente en junio de 1990; esta Asamblea está consagrada a producir la nueva constitución dentro de 18 meses. En Checoslovaquia, el gobierno provisional dirigido por Vaclav Havel siguió al colapso del gobierno comunista en noviembre de 1989; se organizaron elecciones legislativas en junio de 1990; Havel fue elegido Presidente por el nuevo parlamento por un período de dos años; se procederá a redactar una nueva constitución durante este plazo.

En Hungría, el proceso de reforma política se ha desarrollado de una manera bastante diferente de los demás países de Europa del Este. Desde principios de la década de los sesenta y hasta 1989 el país había estado comprometido abiertamente con la reforma económica, pero la cuestión de reformas políticas se evitó hasta mediados de los ochenta. No obstante, hubo una disminución importante en el ejercicio del "papel dirigente" (Batt, 1990: 464) del Partido. Hasta la renuncia de Janos Kadar en 1988, el ímpetu para la reforma provino principalmente del mismo Partido de Trabajadores Socialistas Húngaros. Sin embargo, los reformadores comunistas, encabezados por el Primer Ministro Miklos Nemeth, no lograron implementar su plan político. El Plan consistía en el control del cambio político desde arriba, pero no consideró la posibilidad de que Imre Pozsgay sería elegido Presidente por votación directa después de que el gobierno perdió un referéndum constitucional y permitió elecciones presidenciales directas. Se organizaron elecciones generales en abril de 1990; el nuevo parlamento eligió a Arpad Goncz como presidente y empezó a reformar la constitución.

En Polonia, las elecciones parlamentarias parciales de junio 1989 tuvieron ciertas limitaciones democráticas debido a la presencia del General Jaruzelski como Presidente y una ley electoral acordada por el parlamento dominado por los comunistas (Barany y Vinton, 1990: 194). El triunfo del anti-gubernamental Comité de Ciudadanos de Solidaridad en todos los distritos menos uno donde se permitió una contienda libre llevó a Mazowiecki al puesto de Primer Ministro. Se introdujeron varias reformas constitucionales y en septiembre de 1990 se aprobó una reducción en el período de mandato de Jaruzelski, de manera que en noviembre-diciembre de 1990 se eligió como nuevo presidente a Lech Walesa mediante el sufragio universal y directo. Anteriormente, Jaruzelski había sido electo presidente en junio de 1989 por la Asamblea Nacional por un período de seis años. Las elecciones parlamentarias reguladas por la nueva constitución se organizaron en el otoño de 1991.

En Rumania, después de la ejecución de Ceaucescu en diciembre de 1989, una administración provisional encabezada por Ion Iliescu gobernó el país. Se convocaron elecciones parlamentarias para mayo-junio de 1990. Iliescu fue elegido presidente por el nuevo parlamento y se procedió a la redacción de una nueva constitución.

4.3.3. Una vez comenzada la reforma y eliminada la restricción constitucional sobre partidos políticos no comunistas y no oficiales, en todos los casos se ha aprovechado el marco institucional de los regímenes no democráticos anteriores. La presión popular contribuyó a la introducción de reformas institucionales pertinentes que primero liberalizaron el régimen político y luego lo democratizaron (O'Donnell y Schmitter, 1986: 7). El aparato comunista fue aprovechado en Bulgaria y Rumania por la

nueva élite política para conseguir el poder. Los reformadores comunistas húngaros quisieron aprovechar los mecanismos institucionales pero fueron derrotados dos veces en noviembre de 1989 y julio de 1990; en las elecciones no pudieron postular a su candidato directamente para la Presidencia.

La historia política de estos países también jugó un papel importante a la hora de establecer un ritmo poco dramático para los cambios institucionales políticos, pero el pasado democrático de estos países es muy débil. Únicamente Checoslovaquia, dirigida por Thomas Garigue Masaryk y Edward Benes tuvo un régimen democrático modelo excepcional entre 1918 y 1939; los demás países se caracterizaron por dictaduras, el sufragio restringido y un sistema parlamentario superficial que en muchos casos ocultó la realidad de una base estrecha de poder y riqueza. A causa de esta debilidad no había precedentes institucionales históricos. No se trataba del restablecimiento del sistema político, sino más bien de su establecimiento.

Se entabló un proceso de consenso, a través de las llamadas negociaciones de mesa redonda, entre la clase dirigente y la oposición para enmendar la legislación electoral. Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia en este momento tienen gobiernos que cuentan con una base política amplia: en Bulgaria en diciembre de 1990 se formó un gobierno de coalición que incorpora a todas las fuerzas políticas parlamentarias menos la minoría turca; debido a la naturaleza del sistema multipartidista en Checoslovaquia y Hungría (Korosenyi, 1991: 73), fue necesario formar gobiernos de coalición; en Polonia en 1989-1990, más que un partido político, Solidaridad era un movimiento social con un apoyo popular muy importante. Este no era el caso en

Rumania, donde el Frente de Salvación Nacional monopolizaba la situación política.

Finalmente, en la medida en que las sociedades de Europa del Este se dirijan hacia nuevas fronteras políticas en la década de los noventa, el desafío principal en términos de participación que enfrentan los gobiernos no comunistas es la "resincronización económica" (Taran, 1990: 18), la cual exige mayor iniciativa individual, disciplina en el trabajo y la movilización de la fuerza laboral. Pareciera que, aún menos que en el caso de las respuestas de los antiguos dirigentes comunistas a las demandas por la participación política, las coaliciones no comunistas no pueden permitirse el lujo de perseguir una resincronización parcial.

4.3.4. Los protagonistas políticos que surgieron a finales de los ochenta eran, en su mayoría, nuevos. Después de las últimas elecciones legislativas convocadas en 1989 y 1990, los sistemas partidarios de estos países presentan un marco caracterizado por tres esquemas diferentes. El primero se relaciona con los antiguos partidos comunistas, los cuales han sido todos transformados en nuevas organizaciones que aceptan el pluralismo y la competencia democrática y que han cambiado de nombre y ahora se llaman el Partido Socialista Búlgaro, el Partido Socialista Húngaro y, en Rumania, el Frente de Salvación Nacional. Cuentan con aproximadamente el 10 por ciento del apoyo popular en Checoslovaquia, Hungría y Polonia (el Partido de Trabajadores Unidos de Polonia) y en Bulgaria y Rumania son la mayoría.

El segundo esquema está conformado por las fuerzas de oposición a los regímenes comunistas que surgieron durante las décadas de los setenta y los ochenta. En este momento estos partidos representan a mayorías políticas enormes en Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia.

Las más importantes son la Unión de Fuerzas Democráticas en Bulgaria, el Foro Cívico en Checoslovaquia, el Foro Democrático y la Alianza de Demócratas Libres en Hungría, Solidaridad en Polonia y el Partido de Liberación Nacional en Rumania. La mayoría de estos partidos son coaliciones inestables o movimientos sociales organizados con el fin de competir con los partidos de los viejos regímenes en las urnas. Una vez que llegan al poder, comienzan a dividirse en grupos diferentes; dos ejemplos de esto son Solidaridad y el Foro Cívico. Además de estos partidos, existen grupos cercanos a la Democracia Cristiana en Checoslovaquia y Hungría. El tercer esquema es representado por partidos tradicionales de minorías que existían antes de 1945. Unos ejemplos son el Partido de Pequeños Propietarios de Hungría y otros partidos de campesinos en Polonia y Rumania.

También se han formado nuevos grupos políticos basados en diferencias étnicas nacionales. El partido que representa a la minoría turca es relativamente importante (7%) en Bulgaria, al igual que la Unión Democrática Húngara en Rumania. En Checoslovaquia el sistema partidario está dividido entre checos y eslovacos. El Foro Cívico utiliza el nombre de "Público Contra la Violencia" en Eslovaquia.

Grupos sociales organizados dentro del movimiento sindical han sido muy importantes en Polonia, como ya se ha señalado al referirse a Solidaridad. El sindicato búlgaro "Podkrepa", dirigido por Konstantin Trenchev, también desempeña un papel crítico durante la transición al integrar la oposición política al Partido Socialista. Por otro lado, el sindicato de mineros rumanos apoyó al gobierno durante los disturbios de junio de 1990.

4.3.5. El liderazgo desempeña un papel influyente durante la emergencia e implementación de los procesos de transición. De hecho, algunos de los líderes políticos tienen personalidades carismáticas, como es el caso de Lech Walesa en Polonia y Vaclav Havel en Checoslovaquia. En Rumania también el liderazgo es importante, aunque se dividió entre el Presidente Iliescu y el Primer Ministro Petra Roman. En Hungría también el liderazgo está dividido entre el Primer Ministro Jozsef Antal (hijo del político más destacado del Partido de Pequeños Propietarios durante el período entre las dos guerras mundiales) y el Presidente, el escritor Arpad Goncz.

No obstante, en Bulgaria el liderazgo no se ha definido claramente. En los primeros movimientos, el Presidente Petar Mladenov dirigió la transición hasta su renuncia en julio de 1990. Luego el líder opositor Jelo Jeleu fue elegido presidente en agosto de 1990. El ex-Primer Ministro Andrei Lukanov también renunció en noviembre de 1990 y fue sustituido por Dimiter Popov como jefe de un gobierno de coalición de Unidad Nacional.

5. CONCLUSION

5.1. Los modelos de transición política que se han estudiado indican que los contrastes son mucho más importantes que cualquier similitud. Las características de los antiguos regímenes no democráticos eran muy diferentes en los países latinoamericanos - donde las Fuerzas Armadas ostentaron el poder por un período relativamente corto; en Europa del Este - donde los regímenes autoritarios estuvieron mucho más institucionalizados y duraron mucho tiempo; y en España - donde se estableció una dictadura personal que compartió algunos de los elementos de los demás ejemplos.

El papel desempeñado por el estado en todos estos casos fue muy importante. El estado dirigía la economía y la vida de sus ciudadanos. Sin embargo, su impacto fue mayor en Europa del Este y menor en América Latina. En todos estos casos, los esquemas económicos autárquicos se establecieron con la implementación de políticas de sustitución de importaciones y una fuerte intervención en, y regulación de, la economía por parte del estado.

Al mismo tiempo, el sistema unipartidista *sui generis* que se estableció (Partidos Comunistas en Europa del Este, el Movimiento Nacional en España, y las Fuerzas Armadas en América Latina) funcionaba de maneras diferentes. En Europa del Este y América Latina el poder estaba concentrado en manos de un grupo reducido de personas que tomaban las decisiones principales y elegían al Jefe de Estado: este fue el papel del politburó y de la Junta Militar. En España el poder estuvo mucho más centralizado y jerarquizado; con el paso del tiempo, Franco usó el Movimiento Nacional únicamente como un aparato formal sin ningún papel importante. Por otro lado, este sistema partidista se logró mediante la ampliación del poder de diferentes corporaciones que vinculaban la sociedad con el estado, aunque este corporativismo era más evidente en España que en Europa del Este.

La movilización popular como un instrumento para maximizar la participación popular fue un objetivo de suma importancia en la vida política de Europa Oriental. Por otro lado, con la excepción de Perú, los regímenes militares latinoamericanos eran exclusivos y reprimían la movilización popular. En la España de Franco, el régimen trató de desarrollar formas específicas de movilización dentro de diferentes sectores sociales (trabajadores, juventud, mujeres), pero éstas fracasaron.

5.2. En el caso que nos ocupa, el colapso de los regímenes no democráticos también fue diferente en América Latina y Europa. Si bien las Fuerzas Armadas redactaron el modelo de transición en los países latinoamericanos - con la excepción de Argentina -, los factores que precipitaron la transición europea fueron el ocaso de la élite dirigente y el fin de la Doctrina Brezhnev. Los cambios sociales produjeron demandas por la democracia en la mayoría de los países. Sin embargo, los cambios sociales fueron más radicales en los países europeos que en América Latina. En la mayoría de los países de Europa Oriental y en España, una estructura social diferente y nuevos valores aparecieron debido a los largos períodos de dominio autoritario y las economías políticas que se habían puesto en marcha.

En ambos casos la eficacia de las políticas económicas de los regímenes no democráticos para reunir el apoyo popular era totalmente inadecuada, a pesar de que tanto los regímenes comunistas como el franquista contaban con sistemas organizados de seguridad social y un sector económico público que satisfacía ciertas demandas populares. Fue debido a este esquema de organización económica en particular que el colapso inmediato del régimen político resultaba más difícil a la hora de la crisis económica. En España y Chile, sin embargo, la eficacia económica fue satisfactoria.

Otro factor externo que tal vez explica algunas de las diferencias entre Europa y América Latina es el deseo de España y los países de Europa Oriental-Central de alinearse con los países vecinos y lograr la integración económica con la Comunidad Europea.

5.3. En la mayoría de los casos, la transición en sí se ha llevado a cabo en el mismo corto período de tiempo y con el mismo proceso de cambio. Nuevos protagonistas

políticos y sociales fueron los agentes del cambio en España y en tres de los países de Europa Oriental, donde las negociaciones políticas estuvieron dominadas por la lógica del consenso, mientras que en los países latinoamericanos el cambio fue dirigido por figuras ya establecidas. Además, en España, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia las fuerzas políticas que se encontraban en el poder al poco tiempo después de las transiciones eran las fuerzas de oposición a los regímenes autoritarios.

El liderazgo democrático proporcionó el impulso dinámico para las transiciones políticas en España y Europa Oriental. En contraste, sin embargo, la falta de liderazgo fue una característica generalizada en América Latina.

BIBLIOGRAFIA

- Alcántara, Manuel. 1989. *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. 1. Madrid. Tecnos.
- Barany, Zoltan D. y Vinton, Louisa. 1990. "Breakthrough to democracy: elections in Poland and Hungary". *Studies in Comparative Communism*. Vol. XXIII n 2. Verano. 191-212.
- Batt, Judy. 1988. *Economic Reform and Political Change in Eastern Europe*. St. Martin Press. Nueva York.
- Batt, Judy. 1990. "Political Reform in Hungary". *Parliamentary Affairs*. Vol. 43. n 4. Octubre. 464-481.
- Carr, Raymond y Fussi, Juan P. 1989. *Spain: Dictatorship to democracy*. George Allen y Unwin. Londres.
- Cavarozzi, Marcelo. 1989. "El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil", en Cavarozzi, Marcelo y Garretón M. A. (Coord.) *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Flacso. Santiago de Chile. 297-334.
- Cotler, Julio. 1984. "A structural-historical approach to the breakdown of democratic institutions: Peru". En Linz, Juan J. y Stepan, Alfred. *The*

- Breakdown of democratic institutions. Latin America. *Johns Hopkins University Press*. 178-205.
- Garretón, Manuel A. 1984. *Dictaduras y Modernización*. Flacso, Santiago de Chile.
- Glenny, Misha. 1990. *The rebirth of history. Eastern Europe in the age of democracy*. Penguin Books. Londres.
- Hunneus, Carlos. 1988. "La democracia en Chile. Un enfoque institucional". *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid. N 14. julio-diciembre. 93-108.
- Karl, Terry Lynn. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics*. Octubre 1-21.
- Korosenyi, Andras. 1991. "Revival of the past or new beginning? The nature of post-communist politics". *The Political Quarterly*. Vol. 62. n 1. enero-marzo. 52-74.
- Lewis, Paul G. 1990. "The Long Goodbye: Party rule and political change in Poland since Martial Law". *The Journal of Communist Studies*. Vol. 6 n 1. marzo. 24-48.
- Linz, Juan J. 1976. "The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil". En Stepan, Alfred (Ed.). *Authoritarian Brazil*. Yale University Press. 2 ed. 233-254.
- Linz, Juan J. 1990. "Transitions to democracy". *The Washington Quarterly*. Verano. 1990. 143-164.
- Maravall, José M. 1981. *La política de la transición*. Madrid. Taurus.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Johns Hopkins University Press.
- Paramio, Ludolfo. 1988. "Algunos rasgos de las transiciones pactadas a la democracia". *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid. N 14. julio-diciembre. 285-290.
- Piccone, Paul. 1990. "Paradoxes of Perestroika". *Telos*. n 84. Verano. 3-32.

- Przeworski, Adam. 1991. "The 'East' becomes the 'South'? The 'Autumn of the People' and the future of Eastern Europe". *Political Science and Politics*. Vol. XXIV n 1. Marzo. 20-24
- Rial, Juan. 1989. "Continuidad y cambio en las organizaciones partidarias en Uruguay". En Caravozzi, Marcelo y Garretón, M. A. (Coord.). *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Flacso. Santiago de Chile. 243-295.
- Sigmund, Paul E. 1977. *The overthrow of Allende and the politics of Chile. 1964-1976*. University of Pittsburg Press.
- Stepan, Alfred. 1984. "Political leadership and regime breakdown: Brazil". En Linz, Juan J. y Stepan Alfred (Eds.) *The breakdown of democratic regimes. Latin America*. John Hopkins University Press. 110-137.
- Taras, Ray. 1990. "The crisis of East European Communism: the grand failure of manipulated participation". *The Journal of Communist Studies*. Vol. 6 n 3. Septiembre 1-21.
- Tarrow, Sidney. 1991. "Aiming at a moving target: Social science and the recent rebellions in Eastern Europe". *Political Science and Politics*. Vol. XXIV n 1. Marzo 12-19.
- Valenzuela, Arturo. 1978. *The breakdown of democratic regimes. Chile*. Johns Hopkins University Press.
- Volgyes, Ivan. 1986. *Politics in Eastern Europe*. University of Nebraska at Lincoln.
- Whetten, Lawrence. 1989. *Interaction of Political and Economic Reforms within the East Bloc*. Crane Russak. Nueva York.
- Whitehead, Lawrence. 1988. "Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina". *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid.