

1. Premisas teóricas	13
1.1. Sobre el concepto de transición.....	13
1.2. La dinámica de las transiciones.....	15
1.3. Modelos de transición	24
1.3.1. El modelo consensual.....	25
1.3.2. El modelo conflictivo	35

1. Premisas teóricas

1.1. SOBRE EL CONCEPTO DE TRANSICIÓN

En la teoría del cambio político, por *transición política* suele entenderse el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento a los arreglos institucionales y a las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso hacia ellos, y a la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos.¹

De acuerdo con la premisa anterior, la *transición democrática*, o transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.

Considerando la naturaleza tan peculiar de los procesos de transición,² preferimos concebir a la transición democrática como una dimensión histórica en la que el régimen autoritario de partida ha perdido algunas de sus caracte-

¹ En esta definición coinciden autores como O' Donnell y Schmitter (1988); Linz (1987) y Morlino (1985).

² Un análisis detallado sobre los diversos significados de este concepto así como de sus problemas inherentes para la investigación empírica, puede encontrarse en Cansino (1994).

rísticas, sin adquirir del todo los nuevos aspectos del régimen democrático de llegada. En ese sentido, la transición democrática es una estructura de ambigüedad política, una interacción entre elementos autoritarios y democráticos, en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí. La ambigüedad política en la transición democrática puede observarse en dos niveles: uno de orden estructural, que concierne a las instituciones de ascendencia diversa y a los nuevos lugares de actuación, tanto de los nuevos actores como de los actores del régimen precedente; y un segundo nivel, que concierne a las conductas de los actores respecto a las normas, valores, programas, ideologías, etcétera.

Cabe señalar que la ambigüedad política no es entendida aquí como una propiedad exclusiva de las transiciones en general o de las transiciones democráticas en particular, pues todo sistema político presenta situaciones de conflicto y ambivalencia, y los actores políticos no siguen necesariamente un patrón preestablecido de acción. Con todo, la ambigüedad es el aspecto de mayor evidencia en una transición, por cuanto se trata de una fase que muestra múltiples

e inciertas alternativas y en la que la nueva sociedad no se ha perfilado plenamente. Se trata de un momento que presenta, al mismo tiempo, elementos de preinstitucionalización y de desinstitucionalización; es decir, muestra, respectivamente, instituciones y procedimientos democráticos que no han logrado legitimarse y afirmarse plenamente, junto con instituciones y prácticas autoritarias en franco proceso de deslegitimación y desestabilización.³

Esta concepción alternativa supone, entre otras cosas, que los distintos actores políticos y sociales poseen características congruentes con la situación de transición democrática. Por lo tanto, la apertura o la falta de institucionalización de la situación, junto a la transitoriedad y celeridad del proceso político, se acompañará de formas de organización con similares características. De ahí que todo estudio sobre transiciones democráticas requiere individualizar las ca-

³ Por *institucionalización política* entendemos, junto con Huntington (1990), el proceso a través del cual las instituciones y los procedimientos políticos adquieren valor (legitimidad) y estabilidad. Esto queda establecido por los niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y autonomía que logran alcanzar.

racterísticas de los distintos actores en escena, sean éstos partidos políticos, movimientos sociales, líderes políticos, etcétera, como portadores de múltiples e inciertas alternativas y estrategias de acción.

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

De acuerdo con esta definición, el estudio de la transición democrática supone, ante todo, delimitar una estrategia de análisis de los principales actores políticos antes, durante y después del proceso. Sin embargo, pueden reconocerse distintas modalidades de transición democrática, lo cual determina, a su vez, distintas estrategias de análisis. Una transición democrática puede estar definida ya sea por una *liberalización*

política o por una *democratización*. Ambos procesos funcionan con lógicas distintas e imprimen dinámicas peculiares a la transición. Dejo para más adelante el examen detallado de estos procesos, pues es oportuno exponer antes otros aspectos generales: la dinámica de las transiciones y los modelos de transición.

1.2. LA DINÁMICA DE LAS TRANSICIONES

El tema de la dinámica de las transiciones democráticas es muy complejo y difícilmente puede llegarse a conclusiones definitivas dada la singularidad de cada caso de estudio. Sin embargo, algunos autores han sugerido clasificaciones interesantes. Huntington (1994, pp. 41-44), por ejemplo, reconoce que las causas de la democratización han sido y son variadas y, sobre todo, que su significado a través del tiempo ha sufrido considerables modificaciones. No obstante, este autor identifica cuatro posibles explicaciones del fenómeno estudiado, que por lo demás no pretenden ser exhaustivas, mutuamente excluyentes o necesariamente contradictorias entre sí: a) *causas únicas*, por ejemplo, la aparición de una nueva potencia en el escenario internacional; b) *desarrollo paralelo*, que sugie-

re un nivel similar de desarrollo interno de un grupo determinado de naciones; c) *efecto bola de nieve*, que no es otro que el efecto de demostración o teoría del dominó, en el cual a partir de una causa única de cambio interno, éste puede generalizarse dentro de una nación por imitación y desencadenarse todo un proceso de cambio global con rasgos comunes; y d) *la solución que prevalece*, que es la existencia de una respuesta común —la democratización o la regresión autoritaria, por ejemplo— a diferentes desafíos o problemas dentro de distintas naciones.

También reconoce distintas modalidades de transición democrática: a) *cíclico*, en virtud del cual los propios regímenes —la democracia y el autoritarismo— se han ido alternando en lugar de los partidos políticos; b) *segundo intento*, que revela la existencia de una experiencia democrática previa, aunque incipiente, en una nación regida por un gobierno autoritario (ello supone que la experiencia democrática habría fracasado, desde sus inicios, por diversas razones —falta de bases sociales, por ejemplo— y que tras un tiempo se vuelve a intentar); c) *democracia interrumpida*, donde la lógica del proceso de cambio

parece ser inversa a la anterior, es decir, en este modelo la democracia existe de manera consolidada y estable en una nación, y se ve interrumpida por el surgimiento de condiciones —polarización, inestabilidad, etcétera— que le ponen fin; d) *transición directa*, es aquella que, contrariamente a la anterior, se da desde un sistema autoritario estable a un sistema democrático estable; y e) *descolonización*, que supone la aparición de la experiencia autoritaria tras el retiro de las autoridades coloniales, para dar paso, posteriormente, al ordenamiento institucional democrático.

Ahora bien, si se combinan adecuadamente estas causas y modalidades del cambio político, se puede establecer un conjunto de constantes históricas propiamente dichas, las cuales favorecieron la transición a la democracia en distintos países a lo largo de las décadas de los setenta, ochenta y noventa. En los hechos, estas constantes modificaron sustancialmente las variables del cambio democrático. A saber: profundos problemas de legitimidad de los sistemas autoritarios; crecimiento económico mundial sin precedentes; cambios sorprendentes en la doctrina y en las actividades de la Iglesia Católica; cambios en

las políticas de los actores externos; y, finalmente, el efecto bola de nieve o efecto demostración apoyado por los medios de comunicación.

Por supuesto, la importancia relativa de la combinación de estas causas, vías y constantes generales cambia de una región a otra y de un tipo de sistema autoritario a otro, así como de un país a otro. La transición democrática siempre es resultado de una combinación de algunas causas generales con otros factores endémicos. Así, los factores estructurales son condición necesaria pero no suficiente para el cambio de régimen. Al respecto, Huntington (1994, pp. 104-105) sostiene:

Un régimen democrático se instaure no por medio de las tendencias sino de la gente... Las democracias fueron creadas no por las causas sino por los causantes. Los factores que contribuyeron a la ruptura o al debilitamiento de los regímenes autoritarios (fueron)... la prevalencia de normas democráticas en el mundo y en muchos países concretos; la ausencia general de una legitimación ideológica para los regímenes autoritarios distintos de los sistemas de partido único; derrotas militares; problemas económicos y deficiencias derivadas de la crisis del petróleo, la ideología

marxista-leninista y políticas económicas poco sagaces e ineficaces; buenos resultados en el logro de algunos objetivos que redujeron la necesidad del régimen, o intensificaron los desequilibrios sociales y las exigencias de participación política; el desarrollo de divisiones entre las coaliciones gobernantes en los regímenes autoritarios... y los efectos "bola de nieve".

Los factores que contribuyeron a la aparición... de regímenes democráticos en países que previamente habían tenido regímenes autoritarios: ante todo, niveles más elevados de bienestar económico, que llevaron a una amplia alfabetización, educación y urbanización, una clase media más amplia, y el desarrollo de valores y actitudes de apoyo a la democracia; cambios, al mismo tiempo, a nivel popular y en los niveles directivos de la Iglesia Católica, que llevaron a la Iglesia a oponerse a los regímenes autoritarios y a apoyar a la democracia; el cambio de las políticas de apoyo al desarrollo de la democracia de la CE, EUA y, a mediados de los ochenta, la URSS y los efectos "bola de nieve".

En conclusión, la transición democrática se construye por medio de métodos democráticos. Es decir, la base del cambio político se encuentra en las negociaciones, compromisos y acuerdos gestados por las élites políticas, más

que en otros posibles mecanismos. El espacio, profundidad y ritmo de esos acuerdos —así como la profundidad alcanzada en su ejecución— se encuentran determinados, obviamente, por las condiciones particulares de cada proceso; pero lo fundamental de los mismos radica en que las fuerzas políticas y los grupos sociales clave son quienes pactan entre sí —ya sea de manera explícita o implícita— los términos mínimos para transitar a la democracia. Asimismo, el primer resultado de tal acuerdo básico consiste en una considerable ampliación de la participación política, en donde se incluyen de manera legítima a sectores anteriormente excluidos. Además, los grupos participantes moderan ostensiblemente sus posturas políticas radicales facilitando, de esta manera, el proceso de transición democrática. Se trata de un visible desplazamiento de todas las fuerzas políticas hacia posiciones más cercanas al centro político, el cual, curiosamente, adquiere una fascinación irresistible.

Por lo que respecta a los tipos de transición democrática, autores como Dahl (1993) y Stepan (1988) coinciden en señalar a los siguientes: a) las transiciones conducidas por fuerzas externas (inter-

venciones extranjeras, conquistas, guerras, etcétera); b) las que son resultado de intervenciones violentas por parte de ciertas fuerzas sociopolíticas internas (revoluciones, guerras civiles, golpes de Estado, etcétera); c) las continuas o evolutivas, iniciadas por una crisis interna del régimen político.

De estos tipos de transición democrática, las continuas son las más frecuentes. Existe consenso entre varios autores en que éstas se originan dentro de una crisis interna de los regímenes autoritarios. Esta crisis está marcada por una ruptura del consenso entre los actores que controlan o apoyan las decisiones políticas. En términos de O'Donnell y Schmitter (1988, p. 19), la ruptura está ligada a la emergencia de contradicciones entre los conservadores o “duros” y los reformistas o “blandos”. Para los mismos autores, la emergencia de estos conflictos resulta de una modificación en los cálculos y estrategias de un cierto número de actores, los cuales en un momento dado deben juzgar si sus intereses pueden ser mejor conservados manteniéndose el régimen autoritario o mediante una democratización. Como quiera que sea, ello implica que, en buena medida, la transición a la democracia

es controlada más por el Estado que por las fuerzas de la sociedad civil, o que las reformas adoptadas durante las transiciones fueron, en los hechos, más o menos controladas “desde arriba”. Por lo que respecta al tipo de compromisos o negociaciones que dan pie a la democratización, por lo general éstos ocurren entre los actores más moderados, tanto del régimen como de la oposición. Esta fase de negociación es calificada por O'Donnell y Schmitter como la de institucionalización, que denota el reconocimiento efectivo (evidenciado en la forma de leyes constitucionales) y la aceptación de las nuevas reglas y procedimientos por la mayoría de los grupos de interés.

Las transiciones democráticas pueden ir acompañadas de un mayor o menor grado de tensión o conflictividad, y pueden ser rápidas o lentas. Dependiendo de estos factores, pueden ser continuas o discontinuas. Por lo general, las continuas son procesos en los que se verifica el pasaje entre formas profundamente diversas de organización institucional de una comunidad política, en tiempos más bien concentrados y de manera pacífica. Las discontinuas, por su parte, son procesos de cambio incre-

mentales que también pueden ser profundos, pero que sólo se concretan en el largo plazo y presentan un mayor grado de tensión o conflictividad.⁴

Asimismo, el carácter continuo o discontinuo de una transición democrática influye, sobre todo, en la determinación del mayor o menor protagonismo de los distintos actores inmersos en el proceso. Así, mientras que en las transiciones continuas se espera una mayor intervención de los actores identificados con el régimen de partida, en las transiciones discontinuas es mucho más relevante el protagonismo de los actores emergentes y, en general, de los identificados con la transformación del ordenamiento institucional.

Por su parte, la importancia del factor tiempo es en sí mismo evidente, puesto que todo acontecimiento político, incluyendo, naturalmente, el paso de un régimen a otro, se sitúa en un intervalo temporal, por lo que cualquier descripción, explicación o comprensión de un proceso de cambio —sea evolutivo o revo-

⁴ Para mayores elementos sobre esta distinción, puede consultarse Morlino (1985).

lucionario— implica referirse a esta variable. Dicho brevemente, el factor tiempo nos permite una comprensión global de los procesos políticos, es decir, de los diferentes componentes de las estructuras sociohistóricas (políticos, económicos, sociales y culturales) y su interrelación. Asimismo, la variable temporal permite considerar en su justa dimensión el carácter *dinámico* de todo proceso político. En consecuencia, existen al menos dos tipos de temporalidades asociadas al estudio del cambio político: la temporalidad vinculada a las estructuras (tiempo largo) y la temporalidad vinculada a las coyunturas (tiempo corto).

La dinámica política de la transición democrática impone en los diferentes actores la consideración del tiempo, de manera constante y en un primer plano. Ello se debe a que el momento en que tiene lugar un acontecimiento determina inexorablemente su desenlace. Para Linz (1994, pp. 36-48), la acción política en términos de elección de tiempos puede clasificarse de la siguiente manera: a) *prematura*, cuando una iniciativa se toma en momentos en que las condiciones para su éxito no están dadas; b) *tempestiva*, es la acción política que produce, aprovechando las condiciones

favorables presentes en una situación determinada, los efectos deseados con el costo más bajo para quien la lleva a cabo; c) *diferida*, es la que se hubiese podido realizar en una situación anterior y cuya postergación implica una pérdida de tiempo sin beneficio aparente; d) *acto de última hora*, es la acción adoptada de manera súbita como resultado de la toma de conciencia de que debe hacerse algo frente a una clara situación de crisis y apremio; e) *decisiones superadas por los acontecimientos*, son las decisiones tomadas en el último momento, justo antes del momento que marca la caída de un régimen; f) *intentos de ganar tiempo*, es, justamente, la “falta de acción” basada en la consideración de que hacer tiempo facilitará, en un momento posterior, la solución de una crisis inminente; y g) *cadencia o ritmo*: más que a una acción en sí misma, con esta categoría se ilustra la importancia de encontrar la “velocidad” apropiada para un proceso de cambio político.

En consecuencia, la toma de decisiones políticas se encuentra íntimamente vinculada a la consideración del factor temporal. Las decisiones deben tomarse en el momento oportuno para alcanzar

el efecto deseado. El tiempo se convierte, así, en el elemento determinante del éxito o del fracaso de las decisiones, más allá del contenido objetivo que éstas externalizan. Al respecto, Linz (1994, p. 38) sostiene:

La dificultad para encontrar el momento oportuno en un proceso político en rápido desarrollo es, seguramente, una de las principales causas de ruptura en el interior de las fuerzas políticas durante periodos de crisis. Es también una de las principales fuentes de ambigüedad, y explica la incapacidad de actuar o lo contradictorio de las respuestas dadas en el transcurso de una crisis.

De acuerdo con lo anterior, una misma decisión puede ocasionar resultados contrapuestos en virtud del momento que se elija para su aplicación. Es el caso, por ejemplo, de las elecciones adelantadas o de otras medidas de naturaleza similar.

Obviamente, la toma de decisiones políticas nunca ha sido una empresa fácil, dado que en ese proceso, como hemos visto, se encuentran involucradas una infinidad de variables y condicionantes producto de la complejidad de la política moderna. El factor incertidumbre, por

lo demás, introduce un elevado grado de ambigüedad en el cálculo político. Los actores, en efecto, no poseen normalmente la visión de conjunto, y en los casos excepcionales en que podrían tenerla no por ello se garantiza la adopción de la decisión correcta. Sin duda, la acumulación de experiencias y la política comparada intentan —hasta ahora con relativo éxito— limitar el impacto de la incertidumbre y aconsejar sobre la mejor elección posible, dadas unas constantes generales. Aun así, quizá nada pueda ayudar a predecir con absoluta certeza el comportamiento de los actores bajo el calor de la acción política inmediata y la indudable presión del factor temporal coyuntural.

Si el tiempo es un componente decisivo en el desempeño de los actores, lo es más todavía cuando se estudia la dinámica global de los procesos de cambio político. Para Linz (1994, p. 7), ciertamente, el factor tiempo marca la configuración de un proceso de transformación de régimen:

En un proceso de cambio político, todo está en el tiempo: gobierno y oposición pueden estar de acuerdo sobre las medidas a tomar

se, pero no sobre el momento en el que han de tomarse ni en su ritmo. Uno de los retos centrales del político es encontrar el ritmo adecuado para el cambio, ni muy rápido ni muy lento, y preferentemente un paso adelante de las expectativas de los opositores.

Bajo esta perspectiva, el aspecto central del proceso de cambio se decide ante todo en la velocidad de las transformaciones. Esto es, una rapidez o lentitud excesiva pueden desencadenar frustración y desencanto en la oposición, o recelo y actitudes de boicot en sectores tradicionales de poder afectados por las reformas políticas impulsadas.

Así, el desafío asumido por los líderes de un proceso de transición formulado desde la variable temporal puede expresarse como el encuentro de la “cadencia o ritmo” adecuado para ejecutar las transformaciones y las acciones exigidas por el proceso. En palabras del propio Linz (1994, p. 17), tenemos que:

A veces pasos pequeños crean una expectativa de cambio con ritmos razonables, y un proceso constante de cambio puede justificar esa expectativa aun en presencia de una reforma en realidad mínima. Un proceso paso a paso puede atenuar tanto la ansiedad de quien teme al cambio, como la

impaciencia de quien auspicia su acontecer inmediato

Otro aspecto importante de la variable temporal en los procesos de transición democrática se encuentra vinculado al problema de la legitimidad del proceso, es decir, al grado en que éste es percibido, tanto por la sociedad como por los actores políticamente relevantes, como merecedor de apoyo. Como sabemos, la legitimidad en ese tipo de situaciones posee, cuando se obtiene, un carácter condicionado y, efectivamente, temporal. Los líderes de todo proceso de transición democrática, por tanto, actúan bajo la presión del tiempo. Normalmente se les establece una fecha determinada para concluir con el proceso de transición, y suele verse con malos ojos cualquier intento por prolongar dicho periodo bajo la frecuente excusa de que aún no se han creado las estructuras e instituciones del nuevo régimen, o, al menos, de que ellas no alcanzan todavía la madurez necesaria para su consolidación.⁵

⁵ “La experiencia del gobierno *ad-interin* temporal, sin legitimación democrática, se puede considerar concluida cuando se haya formado un gobierno resultado de elecciones libres, que demanden la confianza sólo y únicamente de un cuerpo de representantes”. Linz (1994, p. 52).

Las diferentes fases del proceso de transición democrática poseen, en consecuencia, una demarcación temporal que, aunque relativamente flexible, no puede ir más allá de ciertos límites. Ello es así, afirma Linz (1994, p. 59), debido a que el principio político que fundamenta este aspecto práctico sostiene que el poder se obtiene sólo *pro-tempore*, con el objeto de lograr una serie de fines y con el mandato de cederlo a quien posteriormente sea legitimado mediante los procesos constitucionales existentes o por medio de nuevas normas, generalmente emanadas de una asamblea constituyente. Únicamente de aquí podrá nacer una plena legitimidad para el ejercicio del poder del gobierno en funciones o de la oposición.

Un último elemento, necesario para entender la dinámica de las transiciones democráticas, es el relativo a la incertidumbre que caracteriza a todo el proceso. De acuerdo con Przeworski (1988, pp. 103-105), la cuestión central de las transiciones democráticas es si conducen o no a democracias autosostenidas; esto es, a regímenes en los cuales las fuerzas políticamente relevantes: a) sujetan sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas,

y b) respetan los resultados de los procesos democráticos. De hecho, la transición democrática termina cuando se instaaura una democracia autosostenida, es decir, cuando la mayoría de los conflictos son procesados a través de las instituciones democráticas; cuando nadie puede controlar *ex post* o *ex ante* los resultados del proceso político. En términos menos abstractos, una transición democrática se considera finalizada cuando: a) existe posibilidad real de alternancia partidista, b) cambios en las políticas pueden resultar de la alternancia en el poder, y c) un efectivo control civil sobre los militares ha sido establecido.

En síntesis, durante la transición democrática se vive una gran incertidumbre entre los actores sobre el rumbo del proceso. Cuando concluye la transición, la incertidumbre se referirá, ahora, a los resultados del juego democrático, donde la posibilidad de alternancia es aceptada por todos siempre y cuando existan condiciones de competencia equitativas y debidamente sancionadas. El término acuñado por Przeworski (1988) para definir el proceso a través del cual se afirma esta condición en un régimen democrático es el de “institucionalización de

la incertidumbre” que, como tal, sólo es posible si se afirma una cierta “certidumbre institucional” producto del consenso de todos los actores.

1.3. MODELOS DE TRANSICIÓN

A continuación examinaremos los modelos de transición democrática más conocidos en el campo de la política comparada. Se trata de modelos explicativos de los procesos de transición del autoritarismo a la democracia experimentados en las naciones de la Europa mediterránea, en la década de los setenta, y en Sudamérica, en la década de los ochenta.⁶ En este sentido, cabe realizar las acotaciones siguientes:

a) Las referencias a los casos mencionados, tanto de Europa como de Sudamérica,

rica, se realizan a título de procedimiento explicativo, es decir, asumimos que los procesos de cambio político poseen, por su propia naturaleza, cierta realidad homogénea que facilita establecer algunas regularidades comunes. Con todo, se trata de regularidades sumamente frágiles y aproximativas, por lo que no pretenden tener el estatuto de una ley científica inexorable.

b) El valor de los modelos de cambio político es, en consecuencia, relativo. En ese sentido, el desarrollo y el éxito de un proceso de democratización varía considerablemente de un caso a otro, y se muestra dependiente tanto de factores históricos y estructurales de largo plazo como también de factores coyunturales de corto plazo. Sin embargo, establecer algunos patrones comunes permite reconocer comparativamente cuán diferentes han sido las condiciones y evoluciones en procesos de democratización específicos.

Admitiendo lo anterior, creemos posible identificar factores comunes o semejantes tanto en las transiciones a la democracia ocurridas en los países mediterráneos durante los años setenta, como también en las ocurridas en las naciones

⁶ Tras la caída del muro de Berlín, y hasta la fecha, hemos presenciado un nuevo proceso global de transición política. Se trata del paso del comunismo a la democracia en la Europa central —las llamadas “revoluciones de terciopelo” en clara referencia a la desintegración checoslovaca. En rigor, dicho fenómeno podría y de hecho es susceptible de ser caracterizado a través de su propio modelo analítico. En el presente ensayo, no obstante, por simples razones de delimitación, no lo tomamos en consideración. Para mayores elementos, véase Cansino y LeClercq (1993).

sudamericanas a lo largo de los años ochenta. Ambos conjuntos de transiciones mostraron un patrón similar en términos del curso seguido, el grado de similitud manifestada en el desempeño de los principales actores sociopolíticos, los nuevos marcos constitucionales establecidos, etcétera, aunque con un énfasis opuesto en sus caracteres constitutivos. Esto es, mientras que las transiciones a la democracia en los países de la Europa mediterránea tuvieron un carácter continuo, lento, pacífico e interno, las transiciones a la democracia en los países sudamericanos se caracterizaron por ser fundamentalmente discontinuas, aceleradas, violentas y externas.⁷

Cabe señalar que una de las principales diferencias entre ambos conjuntos de transiciones radica en la formulación de un pacto político explícito y normativo, producto de la participación de los principa-

les actores políticos involucrados. De esta manera, mientras que en las sociedades de la Europa mediterránea diversos pactos políticos permitieron la continuidad, la intensidad y el éxito del advenimiento democrático, en muchas sociedades de Sudamérica los pactos políticos no existieron o fueron dominados por el conflicto, lo cual explica, en alguna proporción, la discontinuidad, la celeridad y la superficialidad de varios de estos procesos. En razón de estas características, hemos denominado al primer conjunto de transiciones como el modelo consensual y al segundo como el modelo conflictivo.

1.3.1. EL MODELO CONSENSUAL

En uno de sus libros más conocidos Huntington (1994) construye, tomando como variable de base la correlación de fuerzas presente en un determinado momento entre el gobierno y la oposición, tres modelos básicos de transición pacífica a la democracia. Dichos modelos se conocen con los nombres de *transformaciones*, *reemplazos* y *traspasos*. Brevemente caracterizados, la dinámica de cambio político a la que dan paso se definiría de la siguiente manera: las *transformaciones* ocurren, dice Huntington, cuando las élites en el poder apuestan

⁷ Para mayor claridad, véase la definición de transición política esbozada arriba. No está de más recordar que la continuidad/discontinuidad, el grado de velocidad, el nivel de conflictividad y el predominio del factor interno/externo manifestados por los procesos de transición democrática dependen, en cada caso particular, de la combinación de los factores de largo y corto plazo específicos en la configuración de cada proceso de cambio político.

por la democratización en función de garantizar el control del proceso y el mantenimiento de importantes cuotas de poder. Aquí se trata de élites dominadas por sectores “blandos” que buscan prevenir su caída y que, en el fondo, aspiran a mantenerse en el poder de manera legítima. Los *reemplazos*, en cambio, tienen una lógica inversa y suponen la existencia de una oposición fuerte, con capacidad para imponer el cambio político de acuerdo a sus condiciones y someter, por tanto, a las fuerzas y sectores vinculados al gobierno. Finalmente, el *traspaso* se articula a partir de una situación intermedia, en donde existe más bien un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición pero que no está claramente definido. Ninguno de los oponentes, entonces, se encuentra seguro de imponerse a su adversario y —al predominar los moderados en ambos bandos— prefieren pactar las condiciones, ritmos y profundidad del proceso de cambio.

Un pacto explícito y viable para la transición

Ahora bien, al estudiar las características y el tipo de variables políticas, y su desempeño dentro de los distintos procesos de transición democrática ocurri-

dos en las sociedades del sur⁸ de Europa a lo largo de la década de los setenta, nos encontramos con que tales procesos obedecen o se ajustan muy bien al modelo de “traspaso” propuesto por Huntington. En general, cuando una transición a la democracia sigue este modelo, las condiciones para su instauración y consolidación suelen ser las idóneas; es decir, son las mejores para el establecimiento y la vigencia de un régimen democrático. La razón de ello estriba, a nuestro juicio, en la situación de equilibrio existente entre la coalición autoritaria y las diversas fuerzas de la oposición. Se debe a dicha situación, en efecto, que las fuerzas políticas de signo opuesto logran concertar, en el contexto de una situación de crisis política, un pacto o acuerdo que rijan los pasos o

⁸ España, Portugal y Grecia son las naciones del sur de Europa que transitaron a la democracia en la década de los setenta. Italia y Francia sufrieron la misma experiencia a fines de los años cuarenta. Algunos expertos en política comparada, haciendo las debidas excepciones y consideraciones, estudian los cinco casos de forma simultánea. Turquía, un caso todavía más atípico que los anteriores, también suele ser considerado por los politólogos dentro de la categoría de naciones mediterráneas que han transitado a la democracia bajo un esquema de desarrollo similar.

procedimientos para alcanzar un marco de “normalidad” política.⁹

Las transiciones a la democracia que han sido guiadas por un acuerdo efectivo suelen ser, como ya hemos dicho, más ordenadas, seguras y confiables en relación a su inequívoco desenlace democrático. Y es que conducir un proceso de cambio político bajo un acuerdo viable ofrece ventajas nada desdeñables para los contendientes políticos. En primer término, a través del acuerdo se configuran condiciones de competencia real, sobre bases de mayor equidad entre ambas partes, y en el supuesto de que poseen una oportunidad verdadera de ganar el control del gobierno y/o de las estructuras de toma de decisión si se apegan a las reglas establecidas. En segundo lugar, las partes aceptan también la posibilidad de triunfo de su rival, dado que la naturaleza de los pactos o acuerdos suelen también conllevar garantías mutuas de respeto a la integridad y la existencia, así

como de la concesión de espacios legítimos de participación a la o las fuerzas políticas perdedoras. En tercer lugar, en el caso de las transiciones pactadas, resulta comprobable para el proceso político en su conjunto la disminución de los niveles de discrecionalidad, el aumento de los criterios de racionalidad,¹⁰ y el apego y respeto a las nuevas reglas y procedimientos (muchos de los cuales alcanzan rango constitucional) de corte democrático.

En esta línea de argumentación, el denominado Pacto de la Moncloa, que definió a la transición democrática española, constituye uno de los mejores ejemplos de cómo conjuntar a todas las fuerzas relevantes de una nación para dar paso a un cambio político de largo aliento, de forma concertada y satisfactoria para todos. Como lo sostienen Maravall y Santamaría (1988, pp. 115-116):

⁹ “Cuando el equilibrio es claro para las distintas fuerzas en pugna, el acuerdo para la transición se facilita enormemente y casi con seguridad puede alcanzarse, aunque ello depende, a su vez, de que los moderados de ambas partes predominen en sus respectivos partidos y organizaciones”. Crespo (1994).

¹⁰ Nos referimos al hecho de que en una transición pactada es más viable dar paso a un régimen político construido sobre esquemas que privilegian un comportamiento político democrático, donde predominan valores positivos tales como la participación, la persuasión y la representación por encima de otros valores negativos (propios de los autoritarismos) como la exclusión, la coerción y el orden.

La transición desde el autoritarismo a la democracia se produjo en España, no por la vía de una ruptura radical con el régimen anterior, ni a través de un proceso de auto-transformación del régimen mismo. Se trató más bien del producto de una serie de pactos y negociaciones en los cuales fueron protagonistas claves varios actores políticos. Las expresiones “ruptura pactada” y “reforma pactada” expresan esta ambigüedad. La primera subraya la falta de continuidad política entre los dos tipos de régimen y los principios de la legitimación que les daba sustento, y la segunda pone énfasis en el elemento de continuidad legal a través del cual fue puesto en práctica el cambio, con alto grado de respeto formal por la legalidad del sistema político de Franco. En todo caso, ambas fórmulas hacen hincapié en la importancia que tuvo el acuerdo, el consentimiento o la concertación durante la operación política que permitió el reemplazo de un régimen por otro.

En ese sentido, el objetivo del Pacto de la Moncloa no fue otro que la construcción de un esquema constitucional, producto de una reforma política profunda, iniciada tras la muerte del general Franco y que culminó en 1978 con la aprobación de la Constitución española vigente.¹¹

¹¹ La transición política española comenzó en 1976, con la renuncia de Carlos Arias Navarro a petición

Es cierto que para relativizar el beneficio producido por los pactos, muchos apelan, con toda razón, a la excepcionalidad de la transición política española. Sin embargo, todas las fórmulas de transición exitosas conducidas bajo el modelo del “traspaso” ensayaron con acierto estrategias de apertura política pactada que culminaron en prominentes reformas constitucionales. Este fue el caso de Italia (1947), Francia (1958), Portugal y Grecia (ambas en 1976).

Ahora bien, junto a la existencia de un pacto explícito y viable que regule la transición a la democracia, los procesos de cambio políticos regidos por el modelo del “traspaso” también comparten otras variables constitutivas (y favorables a la democratización efectiva), tales como: a) un contexto internacional propicio para la transición a la democracia; b) un papel menor de las fuerzas armadas en la articulación y vigencia del

del rey y la incorporación de Adolfo Suárez como presidente, para que generaran los acuerdos necesarios entre las diversas fuerzas políticas. Suárez concibió la transición como un pacto entre fuerzas, en el que supo aprovechar la legalidad franquista para llegar a una legalidad democrática en 1978, fecha en la que, con la aprobación de la Constitución vigente hoy, España entra en la democracia a secas.

régimen autoritario; y c) una sociedad civil fuerte, activa y menos polarizada ideológicamente.¹²

La importancia de un contexto internacional favorable

Una nota francamente paradójica de las transiciones a la democracia ocurridas en los países de la Europa mediterránea es el hecho de que tanto en la etapa de instauración como en la de consolidación democrática los resultados conseguidos por dicho proceso en tales países resultaron ser ejemplares o, por lo menos, satisfactorios. Lo paradójico de ello surge del hecho incontrovertido de que estos países (España, Portugal, Grecia) sufrieron una prolongada y profunda dominación autoritaria.¹³

El impacto de esa duración estriba, por supuesto, en la honda modelación

de las estructuras sociales y económicas, de las instituciones civiles y políticas e, incluso, de los valores individuales, a la vez compartidos por la comunidad, que el estilo de dominación y organización autoritario tuvo ocasión de ejercer. En opinión de Morlino (1987, p. 243), la interacción de tres factores, entre los que se encuentra la duración del régimen autoritario, es lo que explica los tiempos (rapidez o lentitud) y los modos (lineal y homogéneo o discontinuo) de la transición y de la instauración. Los otros dos factores son: la precedente experiencia democrática, y el grado de participación y/o movilización de los grupos opositores tolerada por el régimen autoritario mientras se mantenía firme y estable. Así, la instauración es tanto más rápida, y más probable la consolidación, cuando menos tiempo ha durado la persistencia del régimen autoritario.

Pero la paradoja adquiere mayor relieve cuando se contrastan las transiciones del sur de Europa con las de los países de Sudamérica. En efecto, estas últimas fueron mucho más frágiles y problemáticas a pesar de no haber sufrido la dominación autoritaria por un periodo tan prolongado. Sin embargo,

¹² El esquema de construcción del modelo de transición pactada a la democracia fue tomado, introduciendo ligeras variantes, de Schmitter (1988).

¹³ En el caso español, por citar el ejemplo más ilustrativo, el autoritarismo franquista había durado cuarenta años. En Portugal, igualmente, el gobierno autoritario duró tanto tiempo que toda una generación o más se desarrolló sin ninguna experiencia directa de los derechos o procesos democráticos.

cabe señalar que si bien los autoritarismos sudamericanos resultaron más heterogéneos, recientes y episódicos, la experiencia previa de la democracia tampoco muestra que ésta haya sido la norma más común y consolidada. Otro aspecto a favor de los autoritarismos de la Europa mediterránea es el hecho de que, bajo su égida, dichas naciones sufrieron cambios considerables en distintos niveles. El caso español es, una vez más, ilustrativo al respecto. El crecimiento y desarrollo económico experimentado bajo los largos años del franquismo transformó sustancialmente a la sociedad española haciendo cada vez más necesaria la transición democrática. En este sentido, como lo señalan Maravall y Santamaría (1988), puede decirse que el franquismo fue víctima de su propio éxito.

Sin embargo, la pregunta esbozada inicialmente sigue, después de todo, en pie. Es decir, si lo dicho anteriormente sobre el impacto de la duración del autoritarismo es cierto, ¿por qué entonces las liberalizaciones/democratizaciones del sur de Europa desembocaron en lo que parece ser un punto de partida mejor y más seguro para la instauración y la consolidación democráticas?

Schmitter (1988, p. 17) responde a tal interrogante afirmando que:

Una explicación parcial es la de que el contexto internacional en esa parte del mundo, en este momento, brinda mayor apoyo a un desenlace de este tipo. Italia primero, y Grecia, Portugal y España más tarde (el caso turco es más ambiguo) han quedado envueltas en una red compleja de instituciones regionales, intercambios comerciales, presiones políticas, vinculaciones partidarias, obligaciones emergentes de tratados, contactos entre ciudadanos y expectativas normativas que recompensan las adecuaciones a la democracia, y castigan que se la transgreda.

La posición geoestratégica fue, de acuerdo con tal hipótesis interpretativa, una ventaja a favor de los procesos de democratización en dichas naciones. Por supuesto, las variables externas juegan, a pesar de su relativa importancia, un papel menos determinante que el desempeñado por los actores y las condiciones internas de cada país, tal y como veremos a continuación.

El papel marginal de las fuerzas armadas

Todo autoritarismo, por definición, supone, entre otros factores, el ejercicio

de la coacción y el uso de la violencia en dosis elevadas y al margen de los controles y las normas, que mantiene a dicha coacción dentro de los límites de lo legítimo. Los militares, a su vez, son los actores encargados de “administrar” tales mecanismos de coacción, y del mantenimiento del orden y de la seguridad. De ahí, entonces, que la institución castrense suela desempeñar (por “vocación” o por “inducción”) un papel central en la configuración y vigencia de los autoritarismos.

El desempeño de ese papel se articula a partir de dos vertientes. En primer lugar, la configuración de relaciones precisas entre civiles y militares, que alcanzan como clímax de su expresión negativa la completa subordinación de la esfera civil a la militar. Es decir, son miembros de la institución armada quienes organizan y manejan, de acuerdo a sus principios y concepciones doctrinarias, el aparato estatal. Se trata, por supuesto, de concepciones, códigos y normas reñidos con los principios democráticos.¹⁴ En segundo lugar, ese papel también se configura desde la res-

ponsabilidad asumida por las fuerzas armadas en la ejecución de actos de coacción y represión (oficiales o no, pero de todas formas ilegales y frecuentemente masivos), dirigidos sistemáticamente contra las fuerzas de la oposición y la población civil en su conjunto, de una manera más o menos indiscriminada.

Al contrastar, entonces, el grado de influencia y/o determinación ejercida por el estamento militar en las naciones mediterráneas con la de los países sudamericanos, las diferencias son verdaderamente notables. En efecto, como lo señalan O'Donnell y Schmitter (1988, p. 51), en los primeros el grado de militarización fue sustancialmente bajo, de modo que:

en la Italia fascista, en Portugal en la época de Salazar o aun España en la época de Franco (donde el gobierno, a despecho de sus orígenes en una guerra civil y del papel prominente que asignó a los funcionarios

tente en el predominio y control del estamento castrense por encima de las instituciones políticas civiles. El militarismo, en consecuencia, se caracteriza por irrumpir en la esfera del poder civil y monopolizar su ejercicio imprimiendo esquemas de acción que permean a toda la sociedad, los cuales están basados en el autoritarismo, el verticalismo, la prepotencia y la impunidad. Véase González Casanova (1988, p. 17).

¹⁴ Bajo la anterior línea de argumentación, entendemos por “militarismo” el fenómeno sociopolítico consis-

militares, fue adaptándose progresivamente a la vida civil durante la larga etapa de la dictadura), las tareas más directas y “sucias” fueron cumplidas con una policía política que no estaba formalmente subordinada a los cuadros militares.

Este papel, relativamente modesto y pequeño, de las fuerzas armadas en la configuración del régimen autoritario (Grecia constituye en este sentido un caso aparte, más cercano al modelo de Sudamérica) y en su funcionamiento, se transformó en una innegable ventaja para el proceso de transición democrática. En realidad, como lo sostienen O'Donnell y Schmitter, quizás de un significado aún mayor que la pauta general de las relaciones entre civiles y militares, haya sido la ausencia de una responsabilidad directa en estos países, por parte de las fuerzas armadas como tales, respecto de actos de violencia oficial y no oficial dirigida contra la población civil. Dicho de otra manera, la magnitud y la “calidad” de la represión física alcanzaron niveles mucho menores en las naciones mediterráneas que la evidenciada en los países sudamericanos. Adicionalmente, en la mayoría de aquellos países (aquí España vuelve a ser ejemplar), el recuerdo de tales acciones represivas se había diluido y/o a-

tenuado con el transcurso del tiempo. En tales circunstancias, nos dicen O'Donnell y Schmitter (1988, p. 51), las personas que participaron en forma directa se retiraron de la vida pública o fueron olvidadas, y los dirigentes de los partidos y grupos representativos de las víctimas pudieron instar a los actores políticos a “no escarbar en el pasado”.

Con todo, una menor responsabilidad de los militares en la formulación y organización de las políticas del régimen autoritario, así como también una menor responsabilidad en los (siempre brutales) hechos de violación a los derechos humanos, no bastan para explicar completamente las mejores condiciones para la instauración y consolidación democrática en las naciones del sur de Europa. Para muchos politólogos e historiadores, en efecto, estos países se caracterizan, especialmente frente a los de América Latina, por poseer sociedades civiles más “elásticas” y “viabiles”.

La importancia de una sociedad civil fuerte

Como sabemos, la sociedad civil es aquel conjunto de actores sociales, económicos y políticos organizados para la

defensa y promoción de sus intereses. Es decir, en su acepción más amplia, la sociedad civil estaría integrada por organizaciones e instituciones muy diversas e incluso disímiles, tales como los gremios empresariales, las universidades, los sindicatos y las asociaciones cooperativas. Por supuesto, esa concepción tan amplia se restringe al acotar que una de las características básicas de esas organizaciones, para ser tomadas en cuenta como parte de la sociedad civil, es el hecho de que, en sentido estricto, no aspiraran al poder político ni detentan una cuota del mismo. La contrapartida de la sociedad civil sería, en consecuencia, la sociedad política, es decir, todas las instancias estatales, partidos políticos y, en el caso de un proceso revolucionario, las organizaciones político-militares.

Obviamente, no hay que perder de vista que, en la vida real, los individuos se desplazan entre la sociedad civil y la sociedad política —al igual que en la vida real sociedad civil y sociedad política constituyen dos ámbitos interrelacionados, sólo separables analíticamente—, siendo crucial para determinar su lugar en una y otra la función desempeñada en cada situación

específica. También hay que señalar que si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no busquen incidir en lo político, particularmente en aquellas instancias responsables de la conducción política de una nación, es decir, en las instancias de la sociedad política.

Recordemos que uno de los aspectos fundamentales que preceden a las etapas de cambio político se expresa a través de un sensible incremento de la movilización política por parte de todas las organizaciones y miembros que constituyen a la sociedad civil. En efecto, la movilización política intensa no es otra cosa que una acelerada elevación de demandas que se constituyen en desafíos políticos visibles para la coalición política dominante, es decir, para el conjunto de actores políticos, económicos, militares, etcétera, que sostienen y apoyan al régimen. Cabe señalar que el peso de la movilización social puede medirse, empíricamente, a partir de ciertos parámetros: número de personas que plantean el desafío, intensidad con que se plantea, importancia de la demanda para los grupos sociales polí-

ticamente relevantes, etcétera. En este sentido, las movilizaciones políticas emanadas desde el seno de la sociedad civil contribuyen a acelerar una crisis política, o influyen en un proceso de cambio de régimen así como en su posterior consolidación.¹⁵

Admitido todo lo anterior, salta a la vista el contrastante nivel de desempeño manifestado por los integrantes de la sociedad civil en los países del sur de Europa, por una parte, y en los países de Sudamérica, por la otra. En efecto, mientras que en los primeros la movilización y las presiones desde abajo fueron los factores fundamentales que condujeron a una apertura del gobierno autoritario, más que la mera aparición previa de conflictos y fisuras dentro de la coalición dominante, en los segundos, muy probablemente, la situación pudo haber sido contraria, dado que las evidencias históricas señalan que sus respectivas “sociedades civiles” estaban diferentemente configuradas y eran poco viables. Al respecto, Schmitter (1988, pp. 21-22) sostiene que:

¹⁵ Para que ello suceda, la movilización política tiene que presentar ciertas condiciones: debe tratarse de una movilización conflictiva y no generada desde

La lista potencial de factores históricos parece interminable: mayor densidad poblacional, pautas más compactas de asentamiento, menor movilidad interna, guerras frecuentes, inconformismo religioso, flujos migratorios, dispersión de la propiedad de la tierra, menor estratificación étnica, mayor diversidad de idiomas y dialectos, aptitudes ocupacionales más ampliamente distribuidas y especializadas, niveles más altos de alfabetización preindustrial, menor predominio de la ciudad central y mayor autonomía de las ciudades provinciales, tradiciones más profundamente enraizadas de organización gremial, etcétera.

Y más adelante afirma:

Según la hipótesis básica, para montar un desafío efectivo y perdurable a la dominación autoritaria, y para que la democracia política se convierta en y siga siendo un modo alternativo de dominación política, un país debe poseer una sociedad civil en

arriba, debe haber sobrepasado un umbral de intensidad tal que haya producido cambios fundamentales en las demandas políticas, en las coaliciones de apoyo al régimen y, consecuentemente, en la eficacia decisional y en la efectividad del régimen. Adicionalmente, debe ser una movilización política en la cual convergen diversos sectores e intereses, y que pone en juego una gran diversidad de recursos influyentes.

la cual existan ciertas identidades comunitarias y grupales con independencia del Estado, y ciertos tipos de unidades autoconstituidas que sean capaces de actuar con autonomía en defensa de sus propios intereses e ideales. Además, estas identidades e intereses no sólo deben estar distribuidos en todo el país; también es necesario que puedan ser concentrados cuando la ocasión lo exige, es decir que deben ser organizados para la acción colectiva coherente. (...) Obviamente, esta no es una observación demostrable. En todo caso, es claro que la transición desde el gobierno autoritario no constituye meramente una cuestión de desarrollo económico o complejidad social.

Un último aspecto estrechamente relacionado con el desempeño de la sociedad civil es la articulación y dinámica del sistema de partidos que la acompaña. En esta dimensión, las sociedades del sur de Europa se caracterizaron por mostrar un patrón muy homogéneo, en el cual los partidos de centro (moderados) se afirmaron y fortalecieron dominando, de tal suerte, a sus rivales más radicalizados de la izquierda y de la derecha en el curso de la celebración de comicios fundacionales.¹⁶ Ello fue acom-

pañado, asimismo, de una competencia fundamentalmente centrípeta, o hacia el centro ideológico, y de una mayor tendencia hacia la estabilización del sistema político en su conjunto, pero particularmente reflejada en la estabilización de la relación entre las instituciones de la sociedad civil y los partidos políticos.

En síntesis, las naciones europeas manifestaron un mayor nivel de “civilidad”, lo cual les proporcionó valores individuales, identidades grupales y aspiraciones colectivas más definidos, así como mayores índices de autonomía frente a la autoridad estatal (o la manipulación gubernamental). Todo ello contribuyó de una forma más que eventual a la instauración y la consolidación democráticas.

1.3.2. EL MODELO CONFLICTIVO

Ahora veremos algunos de los factores comunes que caracterizan al modelo conflictivo de transición, es decir, los procesos de transición a la democracia ocurridos en los países sudamericanos en la década de los ochenta. Como ya habíamos adelantado, el modelo de transición política compartido por estas

¹⁶ Véase al respecto, Morlino (1987).

naciones obedece, en la terminología de Huntington, al esquema del “reemplazo”, que supone un colapso del régimen político en tanto que la oposición llega a alcanzar la fuerza y la capacidad necesarias para derrocar a los gobernantes autoritarios.

Dentro de este amplio número de naciones, la transición en Argentina es el caso que mejor se apeg a dicho modelo de ruptura conflictiva. De hecho, si de establecer contrastes se trata, el caso argentino podría representar, sin duda, la antítesis más fiel del socorrido caso español.¹⁷ En este país se produce el

colapso de la élite autoritaria debido a sus propias fisuras internas (como consecuencia del predominio de los sectores duros) y a la derrota militar sufrida a manos de la armada británica en la aventura ideada por los militares para recuperar las islas Malvinas. No hay, por tanto, un pacto entre las principales fuerzas políticas que regule los tiempos y los modos de la transición. Se trata de una característica que, naturalmente, posee ventajas y desventajas respecto del tipo y profundidad del proceso de transición desencadenado.

En efecto, en el caso de una transición determinada por el colapso del régimen autoritario, lo más seguro es que se produzca una más completa —o, al menos, sin tantas restricciones— transformación para establecer una democracia política.¹⁸ Desde la perspectiva menos ventajosa, estas transiciones poseen

¹⁷ Pero como ya habíamos advertido, el que nos esforcemos por describir las pautas comunes de cambio político que en general comparten estas naciones en sus respectivas zonas geográficas, no supone que no reconozcamos las particularidades y especificidades correspondientes a los procesos internos de cada país. Por ejemplo, no cabe duda que Brasil ofrece mayores similitudes con las características que modelan el cambio político en el sur de Europa que con el de Sudamérica. De hecho, para ser más precisos, el caso brasileño más que adecuarse al modelo del “reemplazo” o al del “traspaso”, correspondería al modelo de la “transformación”. Ello, en virtud del control y flexibilidad exhibida por la élite en el poder. En efecto, a pesar de tratarse de un régimen burocrático-autoritario, en Brasil la élite gobernante se caracterizó por el predominio de los sectores “blandos”, lo cual facilitó el dilatado proceso de liberalización de ese país.

¹⁸ En este tipo de transición por colapso, también podrían presentarse obstáculos menos formidables a los avances en la democratización económica y social. Con todo, ello no es inexorable ni absolutamente seguro. La democratización económica y social es un proceso sumamente complejo y, al menos en el caso de América Latina, los gobernantes todavía no han ideado la fórmula o el camino acertado para su consecución, es decir, la concepción de mecanismos

en común su alto nivel de incertidumbre, la cual se ve acentuada por la presencia de fuertes oposiciones desleales y confrontaciones directas e intensas entre los distintos grupos, organizaciones, partidos, y facciones e intereses organizados. La principal razón explicativa del surgimiento de dicha oposición, ferozmente desleal, radica en la naturaleza misma de la transición por colapso o "reemplazo", ya que deja a las clases dominantes (empresarios, oligarcas, etcétera) y a las fuerzas armadas con muy escasa representación en el escenario institucional del proceso de transformación política. De este modo, tales grupos y organizaciones, al percibir al proceso de transición como una segura amenaza para sus intereses, utilizan todos sus recursos, que no son pocos, para obstaculizarla.

De todas maneras, es mejor entrar en materia y mostrar cómo el modelo de transición a la democracia de las naciones latinoamericanas en los años ochenta presenta un esquema singularmente contrapuesto al seguido, diez años an-

tes, por las naciones de la Europa mediterránea.

Ausencia de pactos políticos para normar la transición

La diferencia más destacada al contrastar los procesos de transición democrática en Sudamérica con la mayoría de los procesos del sur de Europa es la del papel central desempeñado en los primeros por las fuerzas armadas. No se trata, por supuesto, de un dato sin importancia. Y se vuelve más acentuado si se constata la mayor heterogeneidad y diversidad experimentada por cada uno de los países señalados en el desarrollo de sus respectivos procesos de transición. Dicho lo anterior, otra diferencia relevante es, justamente, la ausencia de pactos o acuerdos políticos explícitos y formales para regular y conducir el proceso de transición.¹⁹

y procesos que eliminan la acentuada, escandalosa y endémica desigualdad social característica de la región.

¹⁹ Como nos explican O'Donnell y Schmitter (1988, p. 63), "un pacto puede definirse como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los 'intereses vitales' de quienes los acuerdan".

Por supuesto, tenemos que partir de una constatación. La existencia de un pacto o acuerdo no es un rasgo indispensable para el desarrollo de un proceso de transición. Sin embargo, su existencia determina en sí misma las condiciones bajo las cuales se realiza dicho proceso. Es mucho menos frecuente, por no decir casi imposible, que un pacto o acuerdo para el cambio político se dé en los casos de transiciones montadas sobre el esquema del “emplazo” o la “transformación”. En general, la teoría politológica coincide en señalar que cuando es viable alcanzar un pacto o acuerdo, la transformación de un régimen político puede lograrse de manera gradual, pausada y ordenada durante su instauración y enfrenta, por lo mismo, mejores perspectivas en su etapa de consolidación. Tal y como en efecto ocurre en los casos de transición por “traspaso”.

Ahora bien, la razón de ello estriba en que el pacto o acuerdo facilita que un determinado régimen modifique su estructura institucional, neutralizando el peligro de una confrontación violenta y, asimismo, sin que predomine (en una condición de desequilibrio de fuerzas) un grupo de poder sobre otro. En este

sentido, O'Donnell y Schmitter (1988, pp. 65-66) nos plantean:

La democratización avanza como un “plan en cuotas”, a medida que los actores colectivos, cada uno de los cuales con una modalidad de gobierno o configuración institucional preferida, entran en una serie de compromisos más o menos permanentes. Ningún grupo social o político es lo suficientemente predominante como para imponer a los otros su “proyecto ideal”, y típicamente el resultado de esto es una “segunda alternativa” con la que ninguno de los actores se identifica por completo y que no es la que ninguno de ellos anhela, pero en torno de la cual todos concuerdan y participan... El marco general para la negociación de un pacto resulta bastante claro: se trata de una situación en la que existen grupos rivales o antagónicos interdependientes, y en la que ninguno de ellos puede prescindir del otro ni imponer de manera unilateral su solución predilecta si pretenden satisfacer sus respectivos intereses divergentes

Las transiciones desde el autoritarismo a la democracia en la América Latina contemporánea no se realizaron bajo la égida de un pacto político formal.²⁰

²⁰ En realidad, sólo Venezuela y Colombia han sido los casos latinoamericanos de democratización política

La única excepción al respecto fue el caso uruguayo, que si bien logró concertar un acuerdo (conocido como el pacto del Club Naval), en la práctica nunca llegó a entrar en vigor. Es decir, tal pacto llegó a ser formulado pero no instrumentado. Las causas que explican esta incapacidad para articular acuerdos y consensos básicos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un proceso de transición democrática tienen que ver directamente con la naturaleza particular de la sociedad civil y del sistema de partidos integrantes del régimen político en transición. Es decir, dependen del grado de organización social (fuerte o débil) y del desempeño partidista (activo o inactivo) de las fuerzas políticas constitutivas del régimen en cuestión, tal y como veremos más adelante.

cuidadosamente pactada. Sin embargo, ambos procesos tuvieron lugar en los años cincuenta y ofrecen algunas particularidades que los diferencian de los procesos de transición desencadenados en los años ochenta, sobre todo, de los países de más al sur. Cfr. Karl (1994).

La determinación desfavorable del contexto internacional

No nos detendremos mucho en el presente punto. Únicamente queremos reafirmar la argumentación general que sostiene que los factores internacionales fueron más favorables para el desarrollo y consolidación de la democracia en las naciones del sur de Europa que en los países latinoamericanos. Ya hemos señalado que las diferencias y contrastes entre los casos considerados sustentan una evaluación más optimista en cuanto a las perspectivas de la instalación democrática en la Europa mediterránea que en América Latina.

Las razones de ello tienen que ver con diversos factores, entre los que destaca el papel adoptado por las potencias en el escenario internacional. El componente geoestratégico, ciertamente, juega un papel primordial en la configuración de las condiciones que hacen más viable la influencia democratizadora en un caso o en otro. Es decir, tanto la distancia física como la defensa de intereses considerados como estratégicos por parte de una potencia hegemónica determinan, normalmente, su política exterior a favor o no de la promoción de la demo-

cracia. En el caso de América Latina, no puede dejar de tomarse en cuenta el papel desempeñado en este sentido por Estados Unidos.

En efecto, este país siempre ha considerado a América Latina como parte de su área de influencia más cercana, y es en donde menos tolera la presencia de otras potencias hegemónicas que no compartan su ideología liberal. Por supuesto, el discurso de las sucesivas administraciones norteamericanas ha manejado un nivel elevado de retórica a favor de la democracia, el cual, en la práctica, ha enmascarado su apoyo a gobiernos y prácticas de claro corte autoritario. Se trata de un hecho que al parecer no sorprende a nadie. Por lo general, las abstractas declaraciones oficiales en favor de la democracia han guardado una escasa correlación con las decisiones y el comportamiento observable de los funcionarios estadounidenses a la hora de defender sus intereses concretos y sus relaciones estrechas con los grupos de poder locales.

Bajo tal lógica, se comprende cómo y por qué Estados Unidos ha tolerado y alentado regímenes autoritarios a todo

lo largo y ancho de América Latina, los cuales eran, en su particular percepción, más apropiados para defender la propiedad privada y combatir al comunismo. Sin embargo, como nos recuerda O'Donnell (1988, p. 15):

En la mayor parte de la Latinoamérica contemporánea se han producido algunos importantes cambios subjetivos que, aun en medio de una árida configuración de factores "objetivos", ofrecen una nueva base para la esperanza acerca de la democratización.

*El alto grado de militarización
y el carácter represivo del régimen*

El punto de partida del análisis del papel desempeñado por las fuerzas armadas en las estructuras de poder de las naciones latinoamericanas tiene que ver con la extensión, profundidad y complejidad de dicho papel. No puede negarse, en efecto, que los militares han tenido una presencia permanente en la historia latinoamericana, al menos desde la formación de las repúblicas independientes en el siglo XIX. De tal suerte, a lo largo del siglo XX, salvo escasas excepciones como México, su incidencia ha sido decisiva en la configuración de la vida política e institucional de los países del continente. En la mayoría de

ellos, el Estado se configuró —por lo menos hasta fines de los ochenta— al amparo del poder castrense, cuyo influjo se hizo sentir con mayor fuerza hacia mediados de los sesenta, cuando se inauguraron los regímenes burocrático-autoritarios.²¹

Por supuesto, este tipo de régimen político no es el único que sostiene la presencia de los militares al frente y en el control del aparato estatal. Es decir, el régimen burocrático-autoritario es, sin duda, el tipo más articulado de régimen militar, pero, como sabemos, en América Latina también se han moldeado otros tipos, quizás incluso más clásicos, como los regímenes sultanistas o tradicionales (en donde los militares circunscriben su papel al de mera guardia pretoriana), sin olvidar los militarismos populistas (más interesantes por su clara y característica orientación antioligárquica).

Existen, sin embargo, dos rasgos comunes —si bien experimentados con

distintos énfasis— en los diversos tipos de militarismos latinoamericanos antes de que se sucedieran las transiciones hacia la democracia en los años ochenta. En primer lugar, su afán por desempeñar un papel central en la definición y el manejo de las políticas económicas (en este punto cabe recordar que esa visión mesiánica de ser los promotores del desarrollo latinoamericano llevó a los militares a cosechar importantes fracasos). En segundo lugar, la misión de defensa, también asumida mesiánicamente, de la seguridad nacional en un mundo polarizado por la guerra fría. Los dolorosos excesos a los que llevó la ejecución de la guerra contrainsurgente son también ampliamente conocidos y están muy bien documentados.²²

En su lucha contra el avance del “comunismo”, ciertamente los militares latinoamericanos no sólo desaparecieron, torturaron y asesinaron a cientos de miles de opositores políticos, sino que prohi-

²¹ La categoría fue introducida por O'Donnell (1972) para referirse a las dictaduras militares en Argentina y Brasil.

²² En relación al modelo de las naciones de la Europa mediterránea, no cabe duda que en América Latina encontramos índices infinitamente más elevados de violencia y represión, cuya responsabilidad resulta directa e inexorablemente imputable a las fuerzas armadas de la región.

bieron la existencia de sindicatos y partidos políticos, clausuraron parlamentos y violentaron a su antojo las constituciones políticas. En una palabra, no sólo quebraron las estructuras de la sociedad civil, sino que también rompieron las estructuras democráticas consolidadas antes del advenimiento de las dictaduras militares. El “orden” fue alcanzado y/o reestablecido al precio de desmembrar a la sociedad civil y destruir la democracia. Claro que esta participación decidida y directa en la guerra sucia en la destrucción de las instituciones representativas y en el fracaso desastroso de la administración de la economía sumergió, a la larga, a las fuerzas armadas latinoamericanas en un desprestigio y deslegitimación —y en algunos casos, como el argentino, en un colapso institucional— sin precedentes.

Pero incluso en los casos de colapso institucional, los ejércitos latinoamericanos han guardado la capacidad de mantener una elevada dosis de poder, autonomía e influencia política. De ahí tenemos que, tanto por su tradición como por su desempeño reciente, el peso específico de los militares ha sido determinante en el desarrollo de los procesos de transición hacia la democracia. De

hecho, una lección que nos arrojan las experiencias de transición democrática en Sudamérica es que un alto grado de militarización del régimen autoritario incrementa las dificultades de la transición, sobre todo en la etapa de la instauración, pero también en el periodo de la consolidación.

En realidad, someter a la institución castrense al control civil y limitar su influencia en el conjunto de la sociedad exige, en primer lugar, encontrar una fórmula creativa para reducir el poder y los amplios privilegios del estamento militar. En segundo lugar, la construcción de un nuevo esquema de relaciones cívico-militares que haga énfasis en la profesionalización de dicho estamento, asignándole funciones claras y limitadas, y que refuerce el aspecto apolítico de su ética profesional. Y en tercer lugar, como lo señala Huntington (1994), una fórmula para “saldar las cuentas del pasado sin desbaratar la transición presente”; es decir, manejar inteligentemente el sensible y espinoso asunto del ajuste de cuentas con los responsables de los graves hechos de violación a los derechos humanos. Conseguir tales objetivos, por supuesto, es una empresa compleja y desafiante, e involucra, en-

tre otros factores, la fortaleza y la habilidad negociadora del liderazgo civil, así como el grado de penetración alcanzado por los militares en la configuración del régimen autoritario sometido a la transformación democrática.

*Sociedad civil débil
y sistema de partidos polarizado*

Finalmente, comentaremos las características del desempeño de la sociedad civil en la creación y canalización de las presiones sociales que contribuyen y/o conducen a la supresión de un régimen autoritario. Como ya explicamos, el principio teórico puesto en juego aquí sostiene que el cambio político puede ser provocado por acciones colectivas de protesta, tales como huelgas y otros tipos de acción propias de las organizaciones populares. Naturalmente, la intensidad de dichos actos, por sí sola, no provoca ni la caída de un régimen autoritario ni la transición a la democracia. Estos desenlaces particulares dependen tanto de la influencia de factores internos y externos, como del nivel de organización alcanzado por las fuerzas sociales que retiran su apoyo al régimen sometido a las presiones de cambio.

Ahora bien, en los casos de América Latina, una nota propia de los periodos de movilización de las masas, suscitados en los momentos de crisis autoritaria, ha sido su menor nivel de organización y su mayor expresión de espontaneidad. De ahí que —aunque en algunos casos como el argentino las acciones de presión y protestas populares provocaron niveles de desequilibrio sistémico que contribuyeron decisivamente al colapso del régimen— la norma general en la región muestra menor organización y autonomía en el desempeño de la sociedad civil, lo cual, por lo demás, deja más espacio entre las élites gobernantes a la aplicación de estrategias liberalizadoras. Los sectores populares organizados de Brasil constituyen, en este sentido, un caso ejemplar de debilidad en el desarrollo de una transición a la democracia excepcionalmente prolongada. En este caso, la etapa previa de liberalización mostró un alto grado de control, por parte de los militares a la cabeza del régimen, en la vigilada apertura que llevó a la democracia.

Muy vinculada a la existencia de una sociedad civil poco organizada se encuentra la configuración de un sistema de partidos polarizado. En los casos de

América Latina, esta característica se explica por la inexistencia de los pactos que regulan la transición. Al no contar, en efecto, con un acuerdo que garantice la protección de ciertos intereses estratégicos de los principales grupos o actores sociales, la competencia por el control de los órganos centrales de decisión se vuelve más intensa y los niveles de confrontación se elevan y amplían. Tal panorama se hace aún más complejo

por el surgimiento de fuertes oposiciones desleales que socavan los esfuerzos de los conductores de la transición.

Aquí concluye este acercamiento inicial a los modelos más comunes de transición democrática. Paso, a continuación, a explicar en detalle la dinámica de las transiciones pactadas o democratizaciones, y de las transiciones mediante liberalización política o transformaciones.

LOS MODELOS DE TRANSICIÓN

TIPOS DE MODELOS	CARACTERÍSTICAS				
	Naturaleza y extensión de los pactos políticos	Papel de las fuerzas armadas	Participación de la sociedad civil y de los partidos	Contexto internacional	Naturaleza del régimen de partida
Consensual	Pactos explícitos y amplios	Papel modesto, responsabilidad mediana en la violencia oficial	Fuerte con movilizaciones. Predominio de partidos moderados	Favorable	Menor grado de militarización. Autoritarismo y fascismo
Conflicto	Ausencia de pactos explícitos	Papel protagonista y gran responsabilidad en la violencia oficial	Débil. Con polarización partidaria	Desfavorable	Mayor grado de militarización. Burocrático-autoritario