

ESTUDIO

4 Robert A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven,

DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA*

Juan J. Linz**

El tránsito a la democracia *es* uno de los objetivos compartidos por la comunidad internacional con respecto a los regímenes autoritarios. Sin embargo, el conocimiento de la evolución, la velocidad del proceso y sus complejidades, es relativamente escaso, y a menudo las conclusiones a que llegan los analistas son contradictorias.

El ensayo aborda los sucesivos problemas que se enfrentan en el trayecto hacia la democratización o redemocratización. El autor intenta responder interrogantes relacionadas con la sucesión y con la legitimidad de los grupos que deben garantizar la transición. Se refiere también al rol de los militares durante la transición y en la etapa posterior, así como al papel que debe jugar la oposición para que la democracia logre consolidarse.

Se refiere también al papel de los militares durante la transición y en la etapa posterior, así como al papel que debe jugar la oposición para que logre consolidarse la democracia.

Las conclusiones y recomendaciones que se extraen del trabajo de Linz pueden ser polémicas, pero no cabe duda que son una valiosa contribución al estudio del tema, y de gran interés para el debate político nacional.

La apuesta más segura sobre el régimen de un país es que en la generación siguiente dicho régimen será de algún modo diferente del actual, aunque no sea radicalmente distinta,¹ existe suficiente inestabilidad en las formas de gobierno como para convertir al cambio

* Título original del trabajo: "The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy".

** Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Yale. Autor del libro *Crisis, Breakdown and Reequilibration* (Baltimore, Johns Hopkins U. Press 1978) y coeditor del Vol. II: *Breakdown of Democratic Regime* (Baltimore, Johns Hopkins U. Press 1978).

de régimen en un tema central para las ciencias sociales.² La cuestión de las condiciones para una democracia estable y los esfuerzos tendientes a dar cuenta de la crisis y el colapso de los regímenes democráticos, han dado pie a una vasta literatura especializada.³ Las recientes transiciones desde regímenes autoritarios hacia la democracia han estimulado los esfuerzos colectivos y el debate teórico.⁴ Los valores propios de la mayoría de los científicos sociales se hallan reflejados en el modo cómo se han formulado las diversas interrogantes, en la búsqueda de las condiciones para una democracia estable, pero no en la búsqueda de las condiciones para regímenes estables no-democráticos. En ambos casos, la indagación ha sido iniciada mediante un análisis de algún modo estático, a través de una búsqueda de los conceptos correlativos sociales, económicos y culturales de diferentes tipos de regímenes, aunque pronto, y en parte como resultado de un número de casos no adheridos a la norma, el foco se desplazó hacia un análisis más dinámico del por qué, cuándo y cómo del cambio de régimen. Exitosas transiciones recientes hacia la democracia particularmente en Europa meridional, así como la esperanza y el anhelo de una redemocratización en América latina, han llevado a los estudiosos a ampliar su indagación de las probabilidades de un retorno al régimen democrático en determinados países. No se encuentra lejos el sueño de usar el conocimiento adquirido en operaciones de ingeniería política, por emplear la expresión acuñada por Sartori.

Nuestra comprensión del cambio de régimen se basa en gran

- 2 Ted Robert Gurr, "Persistence and Change in Political Systems 1800-1971", *American Political Science Review*, 61, diciembre 1967, pp. 1002-9. Para una excelente revisión de los problemas y literatura sobre cambio de régimen, véase Leonardo Morlino, *Como cambino i regimi politici*, Milano: Franco Angeli, 1980.
- 3 Para referencias a esta extensa literatura, véase J. J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration* (de regímenes democráticos), Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1978, Vol. I de *Breakdown of Democratic Regimes*, J. J. Linz y Alfred Stepan ed., p. 99.
- 4 El Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars de la Smithsonian Institution, Washington, organizó en octubre de 1980 una conferencia sobre "Perspectivas para la democracia: Transiciones desde el régimen autoritario en América latina y Europa latina". Para ver el informe de un conciliador, véase Kevin J. Middlebrock en los Working Papers of the Center, N° 82, y el libro de próxima publicación que contiene los trabajos presentados, que variaron desde ensayos teóricos hasta estudios de caso de países. El Graduate Center de la City University de Nueva York organizó, con el apoyo de la Volkswagen Foundation, una conferencia sobre redemocratización post-autoritaria en Nueva York, y también el Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid auspició una mesa redonda sobre el tema. En el programa IPSA para el XII Congreso Mundial, convocado en Río de Janeiro del 9 al 14 de agosto de 1982, hubo una sesión que fue presidida por Ergun Ozbudun y Phillip C. Schmitter sobre este tema.

medida sobre la exhaustiva investigación de los historiadores de las grandes transformaciones que condujeron al surgimiento de las democracias modernas y sobre los estudios monográficos de la crisis y el colapso de determinadas democracias europeas en el período de entreguerra,⁵ aunque desafortunadamente la transición desde regímenes autoritarios hacia democracias no ha sido estudiada tan cabalmente, en parte debido a que algunos de los casos más interesantes son excesivamente recientes. Esto indudablemente hace que la formulación de generalizaciones y modelos teóricos científico-sociales para el caso de una transición hacia la democracia sea más difícil que para el caso del colapso de regímenes democráticos.

Los científicos sociales, en contraste con los historiadores, prefieren más bien generalizar en lugar de comprender y explicar eventos únicos, y por lo tanto deben comenzar por reducir un gran número de países particulares y cambios de régimen a un número limitado de tipos, suponiendo que tengan suficientes elementos en común como para establecer ciertas regularidades, ignorando, eso sí, muchos de los factores característicos en cada proceso histórico concreto. Cualquier estudio del cambio implica alguna definición y caracterización de la situación de la cual arranca el cambio y también de aquel cambio suscitado por procesos que pasan a jugar un papel en fecha posterior. Ello implica una definición drástica y en cierto modo arbitraria de un lapso de tiempo bajo consideración, dejando fuera eventos y factores anteriores o subsecuentes al período de cambio considerado.

De los muchos tipos de cambio de régimen, limitaremos nuestra atención a aquellos que conducen hacia la democracia política. A pesar de que hay muchos tipos de régimen democrático y de gobierno democrático en sociedades de muy distinto nivel de desarrollo económico y social, y de grados muy diferentes de realización de los ideales de la democracia política, hay, o puede haber, un considerable acuerdo respecto de las características que definen este tipo de sistema político.⁶ Hay espacio para el desacuerdo en relación a cuál es la diferencia real que marca la democracia competitiva; en relación a si acaso algunos de los valores supuestamente servidos por este tipo de régimen pueden ser alcanzados a través de la democracia política; incluso a si ciertos cambios sociales deseables no serían mejor realizados por regímenes que no calzan en la defini-

5 Véanse los capítulos sobre Italia, Alemania, Austria y España y la crisis en Finlandia, en J. Linz y A. Stepan eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*, op. cit., Vol. II: *Europe*, para referencias.

6 No podemos entrar en el debate sobre la definición de democracia, ni tampoco referirnos a los aportes de Kelsen, Schumpeter, Lipset y Dahl, ni a la obra clásica de Sartori y sus críticos. Mi propio enfoque puede hallarse en *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, op. cit. en mi colaboración en el *Handbook of Political Science*, vid infra., en mi introducción a *La sociología del partido político*, Bologna: Il Mulino, 1966.

ción de democracia política. Sin embargo, el intento de expandir el concepto de democracia política para incluir otros tipos de regímenes o situaciones en base al hecho de que podrían permitir espacio a determinados valores asociados con la democracia de un modo más efectivo, o que harían posible el gobierno democrático en el futuro, sólo puede generar confusión.⁷ Indudablemente, nos hallaríamos en mucho mejor situación si contáramos con tipologías de regímenes democráticos más adecuadas para relacionar los procesos de cambio de régimen con una variedad de resultados.

No procederemos a analizar toda la gama de procesos que han conducido al establecimiento y consolidación de regímenes democráticos, sino que únicamente los cambios a partir de un tipo de régimen particular: los regímenes autoritarios. Ello excluye de nuestro análisis el lento surgimiento de instituciones políticas democráticas en Europa occidental y en algunos de los fragmentos de sociedades europeas de ultramar, a partir de por lo menos el siglo XVIII, y que constituyen el pequeño grupo de democracias sostenidas y estables que no han experimentado ningún colapso de sus instituciones políticas una vez que éstas han quedado establecidas. Naturalmente, hay mucho que aprender de aquel largo y complejo proceso de desarrollo de las instituciones democráticas, desde el Estado absolutista hasta las monarquías constitucionales y el proceso más o menos sostenido de una creciente democratización, pero sería erróneo pensar que cualquier sociedad actual podría seguir la senda que condujo hacia la democracia en el Reino Unido, Suecia, los Estados Unidos o Suiza. Las sociedades contemporáneas deben comprimir tan dilatado proceso histórico en apenas un par de años críticos, y el contexto social, económico, cultural, ideológico e internacional es demasiado diferente como para permitir extrapolaciones.

También ignoraremos aquellas pocas sociedades que todavía o hasta hace poco se vieron sujetas al dominio tradicional de reyes, sultanes o jeques, sociedades que, en términos de Weber, serían sistemas feudales o patrimoniales. Nuestra atención se centrará sobre

7 Puede ser de utilidad explicitar los juicios de valor del autor, implícitos en el ensayo. Considero una democracia política competitiva moderadamente estable preferible a incluso un régimen autoritario liberalizado y eficiente. Si bien una democracia "imperfecta", en términos del criterio de absoluta soberanía popular, es menos deseable que una que satisfaga estándares ideales, siempre será más deseable que un régimen autoritario. Los cambios sociales y económicos pueden ser posibles más fácilmente al alero de las instituciones políticas democráticas; excepto tal vez en unos pocos casos en los que no hay opción entre un autoritarismo conservador y democracia política, un gobierno revolucionario no-democrático es menos deseable que la democracia política. Aquellos que piensan que es más deseable, debieran manifestarlo, pero no intentar definirlo como una democracia política y debieran también admitir claramente que consideran a ésta menos importante en su escala de valores que el cambio social acelerado.

sociedades en las cuales los principios tradicionales de legitimidad se erosionaron o colapsaron sin conducir a un régimen democrático estable. También soslayaremos la cuestión de la transferencia de instituciones democráticas a ex colonias, su instauración por sus ex gobernantes y los intentos de consolidarlos, particularmente en el caso de los nuevos Estados africanos.

Esto nos deja, por exclusión, con un gran número de países bajo una amplia gama de regímenes no-democráticos de carácter no tradicional. Entre los científicos sociales prevalece un profundo desacuerdo en relación a cómo conceptualizar, cómo reducir a un número limitado de tipos, un amplio abanico de regímenes no-democráticos.⁸ Diversos criterios clasificatorios nos llevarían a establecer relaciones bastante variadas entre el tipo de régimen que experimenta crisis, defunción, transformación o derrocamiento y que conduzca al establecimiento de la democracia política. Es aquí, en este punto, que las perspectivas intelectuales divergentes o conceptualizaciones alternativas se tornan más significativas. Ciertamente podríamos distinguir los regímenes no-democráticos por su nivel de desarrollo social y económico, en términos de áreas culturales, definidas por las grandes civilizaciones —occidental, islámica, budista, confuciana— o por otras características sociales, como por ejemplo sociedades étnica o lingüísticamente homogéneas o heterogéneas, etc. Cada una de estas conceptualizaciones ciertamente conduciría en dirección a hallazgos interesantes respecto de las condiciones favorables o desfavorables para la defunción de un régimen no-democrático o para su estabilidad y sobre las probabilidades de transiciones hacia la democracia y la consolidación de regímenes competitivos. Sin ignorar aquellas otras perspectivas, deseamos aquí centrarnos en las características políticas e institucionales de regímenes no-democráticos no tradicionales. Otros bien podrían argumentar que centrarse sobre el sistema político más que sobre las características sociales, económicas y culturales de las sociedades que experimentan cambio político, constituye una estrategia inadecuada para nuestros propósitos.

En el contexto de nuestro problema, una de las distinciones más relevantes, según muchos, atiende a si una sociedad ya ha tenido, durante un lapso significativo de tiempo, un régimen democrático que fue desplazado por otro no-democrático, como fue el caso de Alemania, Austria, Italia, España, Checoslovaquia y un número de países latinoamericanos, o si el régimen no-democrático sucedió a un gobernante tradicional o al dominio colonial, sin haber sido precedido por la democracia. En el primer caso nos enfrentamos con un proceso de redemocratización, en cuyo contexto la restauración

8 Para la tipología de sistemas políticos no-democráticos y mi propia conceptualización, debo referirme a J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en *Handbook of Political Science*, editado por Nelson Polsby y Fred Greenstein, Reading, Mass.: Addison Wesley Press, 1975, Vol. III, pp. 175-482.

del régimen democrático previo marcaría un caso particular.⁹ En el segundo, se trata de la instauración de la democracia. El supuesto de esta distinción es que en el caso de la redemocratización, la sociedad y sus élites tienen una experiencia del funcionamiento de las instituciones democráticas, una cierta memoria colectiva de las dificultades que experimentaron esas instituciones en el pasado y que llevaron a su crisis y derrumbe, y en muchos casos continuidades institucionales, sociales, políticas y aun personales con el pasado democrático, interrumpido por el régimen no-democrático.¹⁰ Nuestros análisis se centran en gran medida en tales casos de redemocratización, dado que el número de transiciones exitosas desde el régimen autoritario hacia la democracia en el último medio siglo han correspondido a procesos de redemocratización, si hacemos abstracción de las ex colonias. Ello no significa que, con excepción de los casos de ocupación foránea, o de regímenes de excepción de corta duración, o de dictaduras constitucionales, la redemocratización significaría restauración del statu quo.

Debiera destacarse que la crisis y el colapso de regímenes no-democráticos es un proceso que debiera mantenerse analíticamente separado del tema de la transición hacia una democracia política. En efecto, la mayor parte de las crisis y colapsos de un régimen no-democrático particular han conducido a otro sistema político no-democrático, ya sea similar al previo o de características nuevas e incluso opuestas. La inestabilidad del régimen no-democrático, por lo tanto, no debiera conducirnos a esperar el establecimiento de una democracia, salvo que medien algunos otros factores. También deberíamos mantener analíticamente aparte el problema de la instauración de la democracia de la cuestión de las condiciones para su consolidación y futura estabilidad. Esta distinción, en la práctica, ofrece mayor cantidad de dificultades, dado que no es fácil señalar cuándo ha sido completada la transición hacia la democracia política, cuándo se han consolidado esas instituciones y hasta qué punto toda crisis y colapso subsecuentes pueden atribuirse al legado de los regímenes autoritarios previos y a la transición o al fracaso del régimen recientemente establecido y a los problemas que éste confronta. Efectivamente, en la perspectiva de algunos estudiosos, la debacle de determinadas democracias europeas en el período de entreguerras parecería más bien una instauración fallida o fracaso en la consolidación que una crisis y caída debido a acontecimientos y procesos subsecuentes a la instauración de la democracia. Intentare-

9 Robert A. Kann, *The Problem of Restoration: A Study of Comparative Political History*, Berkeley, Los Angeles: University of California, 1968. Esta obra presenta ideas interesantes en relación al problema.

10 Una variable importante es la duración del régimen no-democrático; sólo debemos recordar que Hitler estuvo en el poder entre 1933 y 1945, mientras el régimen de Franco duró de 1939 a 1975, y sus efectos en la continuidad del liderazgo, etc.

mos diferenciar en nuestro análisis las fuentes de inestabilidad de los regímenes autoritarios, los procesos o sendas conducentes hacia la democracia política y los problemas de consolidación de democracias post-autoritarias.

Tipos de Sistemas Políticos No-Democráticos y Transiciones Hacia la Democracia Política

El asunto que deseamos explorar es si la senda hacia la democratización o redemocratización de diversos tipos de regímenes presenta variaciones y si acaso su estudio nos permitiría concluir algunas generalizaciones en relación a los procesos involucrados, así como efectuar algún pronóstico acerca de las probabilidades de etapas de transición exitosas, y el posterior establecimiento y consolidación de aquellas democracias. También nos gustaría comprender mejor la naturaleza de la crisis, muerte y caída de diferentes regímenes no-democráticos, que hacen más o menos probable una transición hacia la democracia política.

Una distinción clásica pero no universalmente aceptada de los tipos de régimen no-democráticos los agrupa entre sistemas políticos totalitarios y regímenes autoritarios.¹¹ Esta distinción ha sido objeto de una intensa polémica por varios motivos, algunos de los cuales son válidos en cuanto crítica de la sobreextensión del concepto de totalitarismo, aunque pensamos que empleada con cierta precaución puede servir para ganar conocimiento. Al igual que cualquier conceptualización tipológica, sólo escoge determinadas dimensiones de la compleja realidad, ignorando otras; al centrarse en la institucionalización política, los diferentes procesos de movilización política, el tipo de reclutamiento de élites, el papel de la ideología y, por sobre todo, la relación entre la política y la sociedad, ignora diferencias en la estructura social, las metas perseguidas por los gobernantes, el contenido de la ideología, etc. A esto se suma que el número de sociedades cuyo sistema político ha alcanzado, en un momento o en otro, el tipo ideal de sistema totalitario, sea reducido y probablemente de corto aliento, a consecuencia de lo cual será considerado excepcional o único en el marco de la vasta categoría de los regímenes no-democráticos. Ciertamente, el distingo entre regímenes totalitarios y autoritarios no es tan preciso como la disyuntiva entre régimen no-democrático y democracia política. A esto se agrega que algunos de los sistemas políticos que en cierto momento pudieron considerarse más cerca del modelo totalitario, han evolucionado de forma que los ha puesto más cerca del tipo de regímenes que hemos llamado autoritarios, conduciéndonos a definirlos como regímenes autoritarios post-totalitarios para expresar la persistencia de un determinado legado político, aunque además también com-

11 Para referencia a una literatura más extensa, J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", op. cit., pp. 187-252.

partan algunas características con aquellos definidos como autoritarios.

Este no es el momento para analizar extensamente y en profundidad la distinción entre regímenes totalitarios y autoritarios, y debo remitirme a mis propios esfuerzos para elaborar esta distinción y citar la definición tipológica empleada en ella. Considero como sistemas políticos totalitarios aquellos que calzan en la siguiente definición tipológica:

- 1 Hay un centro de poder monista pero no monolítico, y cualquier pluralismo de instituciones o de grupos que exista deriva su legitimidad de ese centro, está principalmente mediatizado por ese centro y es en su mayor parte una creación política, más que un resultado de la dinámica de la sociedad previamente existente.
- 2 Hay una ideología exclusiva, autónoma y más o menos elaborada intelectualmente, con la cual se identifican el grupo gobernante o el líder y el partido que sirve a esos líderes, y que emplean como base para su política o que manipulan para legitimizarla. La ideología tiene algunos límites, más allá de los cuales yace una heterodoxia que no permanece desautorizada. La ideología va más allá de un programa particular o de una definición de los límites de la acción política legítima para, supuestamente, proveer algún significado ulterior, sentido de propósito histórico e interpretación de la realidad social.
- 3 Se alienta, se exige y se compensa la participación ciudadana en una activa movilización en favor de tareas políticas y colectivas, participación que es canalizada a través de un partido único y muchos grupos secundarios monopólicos. La obediencia pasiva y la apatía, el retraimiento al papel de "parroquianos" y "subditos", característica de muchos regímenes autoritarios¹², son rasgos considerados indeseables por los gobernantes.

Lo concreto es que ninguno de los sistemas políticos que los dentistas sociales reconocen como totalitarios ha experimentado un cambio hacia la democracia política por causas internas. La derrota del Eje por los aliados de la Segunda Guerra Mundial condujo a la total defunción del régimen nazista y a una redemocratización guiada desde fuera. Aun si fuéramos a considerar a la Italia sometida al fascismo como un sistema totalitario, más que como un caso de desarrollo interrumpido hacia el totalitarismo, pareciera dudoso que sin una inminente derrota militar las solas fuerzas internas hubieran conducido hacia una restauración de la democracia. En mi perspectiva, es altamente discutible si acaso Japón pudiera ser considerado un sistema político totalitario tras el derrumbe de la democracia en

la década de los treinta, aunque, en caso de serlo, habría que señalar entonces que fueron fuerzas inducidas externamente las que encauzaron el proceso de redemocratización. Existe amplia evidencia respecto de que otros sistemas que podríamos caracterizar como totalitarios, en términos de su organización política, como la Unión Soviética bajo Stalin, han experimentado un considerable cambio político y social que podría ser descrito como proceso de liberalización y de abandono de algunas de las más destacadas características totalitarias, aunque ninguno de ellos se ha convertido, hasta ahora, en una democracia política. Hay un número de sociedades que en la actualidad pueden ser caracterizadas ya sea de totalitarias o post-totalitarias y en las cuales la probabilidad de cualquier transición hacia la democracia parece una vez más inexistente. Únicamente en Polonia, cuyo régimen totalitario fue impuesto desde fuera con éxito sólo limitado, debido a la persistente autonomía de ciertas instituciones sociales, particularmente de la Iglesia Católica, y el aflojamiento de los mecanismos de control totalitarios, no puede excluirse en esta última década la posibilidad de una democratización en nuestro sentido del término, excepto como resultado de la situación geopolítica. Incluso en Polonia —y lo mismo sería válido para Checoslovaquia después de la "primavera de Praga" de 1968— el sistema no democrático ha exhibido una considerable capacidad para dominar crisis que probablemente habrían conducido a la caída de otros regímenes no-democráticos.

Sin entrar en la cuestión de su rendimiento, el grado de legitimidad alcanzado y el papel de los factores externos, puede haber escasa duda respecto de que los sistemas políticos totalitarios han logrado considerable durabilidad y estabilidad y que hasta ahora no tenemos ningún caso de transformación o derrocamiento del régimen que condujera hacia la democracia política debido a factores internos. Una explicación fácil sería el nivel y capacidad de represión, aunque pensamos que ésta no es la característica distintiva de tales regímenes comparados con otros regímenes no-democráticos o autoritarios y que no entrega la única o la principal explicación para las dificultades de un cambio de régimen de generación interna que conduzca hacia la democracia política.¹³ En nuestra perspecti-

13 El problema del terror de Estado, la represión, violación de los derechos civiles, imperio de la ley, garantías procesales, etc., no puede servir para el distinguo entre regímenes, ni para la distinción entre regímenes totalitarios y autoritarios. Un régimen de fuertes tendencias totalitarias, como el de la Italia fascista después de la consolidación del poder, fue mucho menos represivo que varios de aquellos que de todas formas caracterizaríamos como autoritarios, y lo mismo puede decirse de la Cuba castrista. La represión y sus variadas formas son el resultado de diferentes factores que requieren de una investigación comparada, factores como el grado y tipo de resistencia encontrados, las oportunidades que tienen los disidentes de emigrar, el carácter vengativo de ciertos grupos sociales, modelos de comportamiento cultural, etc. La respuesta internacional, y por ello nuestra

va, la clave para la estabilidad de tales regímenes yace en la penetración de la sociedad por las estructuras políticas creadas por el régimen, particularmente el burocratizado partido único de masas y sus organismos afiliados, y, por sobre todo, la destrucción de la autonomía de la amplia gama de instituciones sociales, comenzando por las iglesias e incluyendo tanto a las fuerzas armadas como a la economía, el campo cultural e ideológico, y la eficiencia para aislar la sociedad de muchas influencias externas. Sería tentador analizar in extenso las condiciones para la estabilidad —que no significa ausencia de cambio interno— de regímenes que ostentan muy escasas probabilidades de cambio en dirección a una democracia política, aunque lo haremos sólo en el contexto de cierta comparación con aquellos que consideramos regímenes autoritarios típicos. Un factor que no debiera ser ignorado es que, con la excepción de unos pocos países de Europa del este, concretamente Checoslovaquia y Alemania Oriental y en menor grado Hungría y Polonia, los regímenes totalitarios y post-totalitarios existentes han sido establecidos en países sin experiencia democrática previa o carentes de una tradición política democrática liberal significativa.

Regímenes Tipo Sultanato

Entre los regímenes no-democráticos encontramos unos pocos basados en el gobierno personal, con una lealtad hacia el gobernante generada no por la tradición, ni por la supuesta encarnación de una ideología, ni por la misión personal única o por las cualidades carismáticas del líder, sino por una mezcla de temor y necesidad de compensación de sus colaboradores.¹⁴ El gobernante ejerce su poder sin restricción alguna, a su entera discreción y, sobre todo, éste se ve libre de regulaciones y compromisos con una determinada ideología o sistema de valores. Las normas y relaciones obligatorias de la administración burocrática se ven constantemente subvertidas por decisiones personales arbitrarias del gobernante, quien no se siente obligado a justificarlas en términos ideológicos. El equipo de colaboradores de este tipo de gobernantes está constituido no por un "establishment" de carrera profesional definida y reclutada en mayor o menor grado de acuerdo con criterios universales, sino que preponderantemente por hombres escogidos directamente por el gobernante. A menudo se trata de individuos que no disfrutarían de ningún prestigio o estima en la sociedad por su propio mérito, pero cuyo poder deriva directamente del gobernante. Entre ellos se suele

información, desafortunadamente, también es diferente, reflejando una variedad de prejuicios, desde la ideología hasta la aplicación de estándares más elevados a las sociedades occidentales.

14 Hemos empleado el término "tipo sultanato" tras derivarlo de su uso por Max Weber en *Economía y Sociedad*, editado en Nueva York por Guenther Roth y Claus Wittich, Bedminster, 1968, Vol. I, pp. 231-232.

encontrar a familiares, amigos, compinches, socios comerciales y hombres directamente involucrados con el uso de la violencia para sostener al régimen. En los casos extremos, el uso personalista y particularista del poder para fines esencialmente privados del gobernante y de sus asociados convierte al país en un genuino gran dominio personal. El apoyo a este tipo de régimen se basa no en la coincidencia de intereses entre grupos sociales privados preexistentes y el gobernante, sino que sobre los intereses generados por el dominio de este último, las recompensas que ofrece a cambio de la lealtad y el temor a su venganza. A pesar de que este tipo de gobernante hace escasas exigencias de apoyo a la población, todo el mundo se ve amenazado por su ejercicio arbitrario del poder, predomina un vasto temor y los opositores o supuestos opositores son arbitraria y duramente castigados, generándose así una atmósfera de terror.

Philippe Schmitt, empleando esta distinción y refiriéndose a la afirmación de Maquiavelo de que "un príncipe que es capaz de hacer lo que desea es loco", ha señalado que "las formas de gobierno autoritario puramente arbitrarias, antojadizas y tiránicas son intrínsecamente inestables, porque alientan la locura de los gobernantes y no pueden implicar modos de actuar predecibles y prudentes de los subditos", y encaran problemas más bien diferentes y deben descansar en recursos también diferentes, especialmente la coerción física y el temor —y la corrupción, agregaríamos— para sobrevivir.¹⁵ La forma de su caída, las motivaciones e identidad de sus opositores y las consecuencias a más largo plazo de su reemplazo probablemente sean diferentes de las que tienen validez para regímenes burocráticos autoritarios predecibles, establecidos y de carácter más impersonal. En el caso de tales regímenes, a menudo los actos arbitrarios contra personas determinadas o grupos pequeños que temen por su supervivencia, incluso parte de sus propios seguidores o anteriores beneficiarios, conducen a conspiraciones que le impiden perpetuarse en el poder. Paralelamente, el gobernante no puede descansar sobre una amplia base de apoyo de organizaciones, como un partido único, un ejército profesional disciplinado, intereses organizados o comunidades religiosas, etc., dado que su gobierno ha destruido o corrompido aquellas instituciones sociales. El vacío generado por gobiernos de estas características torna difícil una oposición organizada, basada sobre estructuras sociales pre-existentes, y muchas veces sólo asegura la persistencia de dichos regímenes hasta que una conjura elimina físicamente al gobernante y a su pequeño grupo de partidarios. Sin embargo, el gobierno tipo sultanato deja un vacío

15 Phillip C. Schmitter, "Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and its Possible Consequences", ensayo presentado en el taller "Prospects for Democracy. Transitions from Authoritarian Rule", auspiciado por el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, septiembre de 1980.

en una sociedad que torna extremadamente difíciles el establecimiento y la consolidación de las políticas democráticas. Su derrocamiento con probabilidad conducirá hacia otro régimen no-democrático, a menudo de características similares a las del depuesto, o hacia regímenes revolucionarios que intentarán crear fuerzas sociales organizadas ex novo, asumiendo el poder sin permitir el desarrollo de fuerzas sociales y políticas competitivas y el juego relativamente libre de las políticas democráticas.

Estabilidad e Inestabilidad de Regímenes Autoritarios

El colapso de un régimen autoritario puede o no generar las condiciones para la instauración de la democracia política. Por este motivo, el problema de la crisis, decadencia y agotamiento de un régimen autoritario debe mantenerse aparte del tema de la transición hacia la democracia. No pocas veces, la crisis de un determinado gobierno e incluso de un régimen autoritario conduce hacia su sustitución por otro similar, muchos países han observado sucesivos golpes militares, ocasionalmente de distinto sello ideológico, y, en otros casos, el colapso de tal régimen ha supuesto alternativas autoritarias revolucionarias. Esto ha ocurrido con mayor frecuencia en el caso de regímenes semitradicionales y, como ya señalamos anteriormente, de regímenes tipo sultanatos. En algunos casos, como la caída de Batista en Cuba, a primera vista parece que el colapso del régimen conducirá hacia un nuevo gobierno democrático, pero, por varias razones, el resultado es un régimen autoritario revolucionario con algunas características totalitarias. Sin embargo, a partir de o después de regímenes autoritarios en sentido estricto, ha logrado emerger determinado número de democracias.

Nuestro conocimiento de las condiciones para la estabilidad de los regímenes democráticos, de los síntomas de crisis dentro de tales regímenes y de los procesos conducentes a su derrumbamiento, es considerablemente mayor del que tenemos sobre los factores que determinan la estabilidad o inestabilidad de los regímenes autoritarios. El análisis de tales regímenes ha enfatizado las circunstancias que condujeron a su establecimiento, descuidando el estudio de su funcionamiento. Dos percepciones igualmente equivocadas han perjudicado el estudio: la expectativa de su fracaso, como consecuencia de su ilegitimidad y en la suposición de una total falta de apoyo de parte de la sociedad; así como la suposición contraria que sobreestima la capacidad represiva y la cohesión de la coalición de fuerzas sociales que los apoya. La simpatía de la mayoría de los académicos hacia los opositores de tales regímenes los lleva a compartir su excesivo optimismo o también excesivo pesimismo.

No resulta fácil decir si las fuentes de crisis y ulterior colapso de regímenes autoritarios son las mismas o distintas a las de otros tipos de regímenes, incluyendo los democráticos. Sospechamos que algunas de esas fuentes serán comunes a diferentes tipos de regíme-

nes, mientras otras serían específicas del gobierno autoritario o de tipos particulares de regímenes autoritarios. La falta de legitimidad, de eficacia y de eficiencia ciertamente constituyen factores de crisis y derrumbe tanto para regímenes autoritarios como democráticos, aunque la norma específica empleada en la definición de tales eventualidades y el modo en que generan las condiciones para su defunción son diferentes. Una de las fuentes más paradójales de crisis para algunas situaciones autoritarias, más que regímenes, es el éxito que alcanzan en la materialización de los objetivos fijados al momento de su fundación. Ellos son creadores de gobierno autoritario establecido en principio como gobierno de emergencia, como régimen de excepción, cuya justificación, al menos en los enunciados iniciales, se acerca más a la idea de dictadura en el tradicional sentido romano del término. Aquellos que asumen el poder bajo dichas condiciones desaprueban cualquier deseo de hacer a un lado las instituciones políticas democráticas, a menudo se autolimitan a la suspensión de determinadas partes de la Constitución, declaran el receso de las actividades partidistas más que la disolución de los partidos políticos y prometen el retorno al régimen democrático apenas se hayan alcanzado ciertas metas. Esta es a menudo la formulación ideológica escogida por los dictadores militares más allegados al modelo del "poder moderador" que al del "nuevo profesionalismo". Es poco probable que aquellos gobernantes lleguen a considerar cumplidas sus tareas para retirarse del poder, pero una vez que sus objetivos han sido supuestamente alcanzados, su gobierno sería "prescindible" y las fuerzas sociales que abdicaron su poder en ellos pueden retirarles su apoyo; además, la violación de sus promesas contribuye a su ulterior deslegitimación.

La falta de eficacia de los regímenes, su incapacidad para satisfacer las expectativas de la sociedad y para resolver los apremiantes problemas internos y externos, es una fuente básica de su crisis. En el caso de los regímenes autoritarios, su eficacia podría ser juzgada menos en términos de la sociedad toda como en términos de la coalición de intereses que les prestó apoyo inicial, de los intereses de grupos organizados en la coalición gobernante. Una de las ventajas es una mayor capacidad para ocultar su falta de eficacia merced a su control de la información. Aun así, su esfuerzo por legitimizarse a través del rendimiento, particularmente en el campo económico, más que a través de la "fórmula de legitimidad", como las democracias, torna a este régimen más vulnerable a la falta de éxito. En ocasiones probablemente generan problemas para sí mismos —como otros regímenes— al establecer metas que no pueden alcanzarse, creando problemas sin solución, en parte debido a su rígido compromiso con determinadas políticas y en parte debido a la falta de flexibilidad para cambiar de líderes y, con ello, de políticas. Un ejemplo ciertamente sería el rígido compromiso de los regímenes autoritarios portugueses con sus políticas africanas. En el caso de los regímenes autoritarios nacionalistas conservadores, algunas de sus

posturas de política exterior —como la de los militares griegos en la cuestión de Chipre— pueden generarles problemas sin salida.

El rendimiento de tales regímenes es heterogéneo, aunque en ocasiones bastante estimable. La pacificación de una sociedad después de un período de crisis puede favorecer el desarrollo económico. A menudo sustituyen los bajos salarios por seguridad laboral y favorecen el desarrollo de los servicios sociales básicos con un criterio paternalista. Hay, sin embargo, una paradoja en que las ventajas logradas por la población no son transformadas en apoyo, tal vez debido a que la ausencia de conflictos abiertos previene a los beneficiados de tomar conciencia de la oposición de otros, de los costos implícitos y de identificarse con organismos (como sindicatos y partidos) que lucharon en favor de esas ventajas. La transformación de eficacia en legitimidad observada en las democracias es un efecto no hallado en el mismo grado en los regímenes autoritarios.

Se ha destacado que uno de los problemas difíciles que encaran los regímenes autoritarios es el de la renovación de las cúpulas y, especialmente, el de la sucesión. Esto constituye un problema agudo en regímenes altamente personalizados, en los cuales el fundador se considera a sí mismo indispensable y no está dispuesto a renunciar al poder durante su vida, como tampoco a designar a un heredero. La expectativa de esta última posibilidad, el fallecimiento del líder, genera un elemento de incertidumbre y torna vulnerables a esos regímenes en el momento de solucionar la crisis de sucesión. Sin embargo, la importancia de esta crisis no debiera sobreestimarse, dado que un buen número de tales regímenes han institucionalizado mecanismos para la renovación de los líderes a intervalos regulares mediante elecciones o designaciones directas en el seno del grupo dominante, específicamente las fuerzas armadas en el gobierno, con la finalidad de impedir la personalización del poder. Esta ha sido la norma de regímenes militares recientes, como los de Uruguay, Perú y Brasil. Otros han establecido elaborados procedimientos para la crisis de sucesión, destinados a asegurar la continuidad del régimen, como fue el caso del régimen de Franco, que no se derrumbó, aunque dichos mecanismos fueron utilizados para facilitar la transferencia del poder a un nuevo régimen democrático por la vía de la llamada "reforma". Sería un grave error pensar que todos los regímenes autoritarios son vulnerables a una crisis de sucesión, y contamos con pruebas suficientes respecto de que un número de ellos han soslayado exitosamente tal crisis.

La importancia de aquello que Max Weber ha llamado legitimidad en la estabilidad de los regímenes ha sido objeto de considerable disputa.¹⁶ En nuestra perspectiva, sin embargo, no puede ignorarse la creencia de la población y, especialmente, de élites particu-

16 Sobre legitimidad, eficacia y eficiencia en las crisis y caídas de regímenes, véase J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, op. cit., pp. 16-24, y las referencias allí contenidas a la literatura académica.

lares, sobre el derecho a ejercer el poder que tienen aquellos que lo detentan, por virtud de algún principio, y la creencia concomitante de aquellos que ejercen el poder de que tienen derecho a hacerlo. Esto implica, a lo menos, que se postule que una determinada forma de organización política es la mejor posible en una sociedad dada y en un momento dado. En el caso de muchos regímenes autoritarios, importantes segmentos de la sociedad tienen la creencia de que un régimen democrático sería incapaz de satisfacer ese requerimiento, aunque tal convicción puede ser erosionada por el tiempo y considerarse que la fórmula democrática para legitimar la autoridad es más deseable y valiosa. En sociedades que han heredado una tradición democrática liberal del siglo pasado, y en sociedades que han experimentado períodos de régimen democrático, la alternativa democrática aparece como más legítima que un régimen no responsable ante la sociedad. El transcurso del tiempo —y con él la sustitución de la generación o sector generacional que apoyó el establecimiento del régimen por otra menos consciente del problema que llevó a su instalación— implica una reducción del número de partidarios activos y un aumento de los opositores pasivos.¹⁷

Los regímenes autoritarios de sociedades vinculadas con las grandes potencias democráticas occidentales pueden tener relaciones positivas con éstas, aunque no reciban una plena legitimación de ellas, o al menos no de sectores influyentes de opinión de aquellas potencias, y el pleno apoyo a esos regímenes autoritarios en una situación de crisis no es siempre posible sin costos para aquellos gobiernos democráticos. Si esas potencias hallaran un medio para apoyar una alternativa democrática, ello no amenazaría demasiado sus intereses y habrá presiones para ir en apoyo de justamente esa alternativa. En cuanto los gobernantes autoritarios deseen mantener relaciones amistosas y ser considerados como iguales por las potencias democráticas, no podrán legitimar el régimen no-democrático en principio, sino que sólo en términos de las características específicas de su propia sociedad. En este sentido, los regímenes no-democráticos de la órbita soviética están vinculados con una potencia hegemónica que, más que contribuir a su delegitimación, intenta legitimizarlos además de apoyarlos. En este sentido, la situación en el último tercio del siglo XX es diferente a la de los años veinte y treinta, en los cuales dos exitosas sociedades modernas, primero Italia y después Alemania, pudieron servir de polos de referencia para

17 La importancia del paso de las generaciones y del conflicto generacional ha sido analizada en J. Linz, "Opposition in and under Authoritarian Regimes: The case of Spain", en Robert A. Dahl, editor, *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale Univ. Press, 1973, pp. 171-259. También pp. 197-199, Gino Germani, "Political Socialization of Youth in Fascist Regimes: Italy and Spain", en Samuel P. Huntington y Clement H. Moore, editores, *Authoritarian Politics in modern Society*, Nueva York: Basic Books, 1970, pp. 339-379, y por Phillip C. Schmitter, "Liberation by Golpe", *Armed Forces and Society*, Vol. 2, 1, nov. 1975, pp. 5-33.

los regímenes autoritarios de países menos importantes. Actualmente, ninguno de los regímenes autoritarios de la órbita occidental, integrada por naciones capitalistas, puede mirar hacia un país capitalista importante que sea autoritario y tenga una ideología que seguir como modelo. La derrota del fascismo como movimiento ideológico universal en la segunda guerra mundial y el abandono, por parte de la Iglesia Católica, de la interpretación conservadora del corporativismo, han dejado a los regímenes autoritarios de todo el orbe sin un sistema ideológico articulado de legitimación que pudiera resultar atrayente para aquellos sectores de la sociedad cuyas posiciones políticas no se basan en intereses, sino que en la importancia de las ideas, de las concepciones ideológicas del mejor orden político, como ocurre con los intelectuales, los estudiantes y la juventud, los líderes religiosos, los comunicadores, etc. Mientras en la década de los treinta un número de respetables e incluso sobresalientes intelectuales y figuras literarias se vieron atraídos por el fascismo, ninguno de los regímenes autoritarios contemporáneos ha logrado un atractivo comparable.¹⁸ Tal vez la única excepción la ha marcado el experimento yugoslavo, que coloca la autogestión como alternativa para la democracia política.

La ausencia —o debilidad— de formas de legitimación de los regímenes autoritarios contemporáneos no quiere decir que éstos carezcan totalmente de apoyo, pero ese apoyo se basa en consideraciones más inestables, como el interés propio de aquellos que apoyan o aceptan al régimen. Frente a una situación de crisis y con una alternativa democrática viable sobre el horizonte, será más difícil —en ausencia de una legitimidad como nosotros la entendemos— activar compromisos en apoyo del régimen.

Cualquier comprensión de la estabilidad o inestabilidad de los regímenes autoritarios requiere más atención a las circunstancias de su nacimiento, a los cambios sociales y económicos verificados en su gestión a los cambios suscitados en el clima político e ideológico entre el momento de su instalación y fases posteriores, a los cambios en la composición popular en el curso de su existencia, etc., que la dispensada a la observación como sociedades o regímenes no afectos a cambios. En este contexto, la duración del régimen se convierte en un factor importante y, tal vez en contraste con las democracias, en un factor que da cuenta de su prescindencia y vulnerabilidad. Tales regímenes hallan mucho más difícil incorporar y asimilar cambios en su entorno social, político, ideológico, etc., que las democracias, en las cuales la alternancia de los partidos o la reacción de los partidos gobernantes frente a esos cambios lo hace más fácil. Los regímenes democráticos son capaces de reflejar, a través de los procedimientos formales que regulan la lucha por el poder y por un tiempo razonable, los cambios suscitados en las sociedades, dado que, dentro de un amplio rango, el régimen no se halla iden-

18 Alastair Hamilton, *The Appeal of Fascism*, Nueva York: Avon, 1971.

tincado con ningún principio político sustancial. Los regímenes autoritarios hallan mucho más difícil desidentificarse de sus orígenes y determinados compromisos políticos sustanciales. Con el transcurso del tiempo —y para las nuevas generaciones—, las circunstancias que legitimaron el establecimiento del régimen se tornan cada vez más irrelevantes. Los cambios sociales y económicos conducen hacia percepciones diferentes del potencial de conflicto de una sociedad. La retórica empleada al momento de la instalación del régimen, más que legitimar al sistema, se convierte en motivo de embarazo. Las élites que van emergiendo al interior del régimen no están dispuestas a ser atadas al pasado. El impacto curativo del terror y de la represión impuestos en la fase de consolidación se desvanece. Los intentos muchas veces fracasados, de sustituir el poder personal por un régimen más institucionalizado, generan desencuentros entre los partidarios. Podríamos seguir apuntando algunas otras consecuencias del transcurso del tiempo para tales regímenes. Todo parece indicar que el apoyo activamente comprometido, tanto como la más enconada oposición, son características de la primera fase de estos regímenes, mientras que en una fase posterior, parecen depender más de un apoyo pasivo y de una posición que también lo es. Esta segunda fase puede conducir hacia un creciente cinismo, oportunismo y corrupción, y en determinados sectores de la sociedad, y entre la generación joven, a una oposición cada vez más activa. Por una variedad de razones, toda la gama de pseudo-semioposiciones se manifiesta dentro del sistema, en algunos casos vinculada con fuerzas sociales variadas e instituciones de todo cuño, así como con la oposición legal e incluso ilegal.¹⁹

En este contexto, determinado grado de liberalización podría llegar a parecerle al gobernante una respuesta útil para aminorar la oposición y adecuada, incluso, para revertirla a su favor. Sin embargo, es escasamente probable que la liberalización cubra las expectativas de ciertos sectores, como el estamento intelectual, el estudiantado y la clase trabajadora que lucha por mejorar su posición económica y en forma creciente también por el derecho a la representación autónoma. El proceso de liberalización reduce, a su vez, los incentivos para participar en las instituciones del régimen, particularmente en el ya debilitado partido único y sus filiales. La liberalización y su concomitancia, el creciente espacio para el dominio de la ley, conducen hacia un constante poner a prueba los límites de la libertad y del poder y, en consecuencia, los frecuentes incidentes de represión que se revierten en el proceso, frustrarán las expectativas y producirán creciente desencanto. De este modo, la liberalización, más que prevenir o neutralizar el crecimiento de la oposición, la nutre. Obviamente, existe la posibilidad de volver a la opresión, aunque ahora sin el apoyo que tuvo inicialmente, sin legitimidad y, por lo tanto, a un mucho mayor costo.

19 J. Linz, "Opposition in and under. . .", op. cit., passim.

Es a estas alturas que se torna relevante el paradigma desarrollado por Robert Dahl²⁰ para dar cuenta de la transición hacia la democracia. Los tres axiomas —primero, que la probabilidad para que el gobierno tolere una oposición aumenta en la medida que aumente el supuesto costo de su supresión; segundo, que la probabilidad que tolere una oposición aumenta en la medida que decrecen los costos supuestos de su tolerancia y, tercero, que cuanto mayor sea el costo de la supresión sobre el costo de la tolerancia, tanto mayor será la posibilidad de un régimen competitivo— adquieren relevancia a estas alturas. Probablemente sean irrelevantes durante la fase de establecimiento y consolidación de los regímenes autoritarios, pero adquieren validez durante el autoritarismo tardío.

La posibilidad de aplicar los axiomas de Dahl depende en parte de las estrategias aplicadas por la oposición, del contexto social y económico y del contexto internacional del régimen. Una oposición que proyecta una imagen de responsabilidad y de respetabilidad y que por una variedad de razones tiene un trasfondo común con muchos de los gobernantes, probablemente aparezca como menos amenazante. Un prolongado período de prosperidad indudablemente conduce a los gobernantes a pensar que el conflicto social no tendrá la intensidad que manifestaba en la sociedad subdesarrollada conflictiva que condujo al establecimiento del régimen. Un entorno internacional que haga poco probable el cambio revolucionario, al mismo tiempo moderará a la oposición y llevará a sectores del régimen a considerar los costos de la tolerancia como más llevaderos que los de la represión.

Permítasenos destacar que una creciente liberalización en modo alguno asegura una transición hacia la democracia política, aunque bajo determinadas circunstancias puede contribuir a ella. También puede conducir a una crisis que implique una creciente represión y, ulteriormente, un derrocamiento violento que hará más difícil la democratización. Además de la liberalización, para asegurar la transición hacia la democracia, debe haber un proceso político conducente a uno o más caminos de transferencia del poder (*Machtübergabe*), a la abdicación del poder o a la toma del poder (*Machtergreifung*) por algún grupo dispuesto a abrirle las puertas a los procesos políticos democráticos o dispuesto a entregar el poder a quienes lo harían.²¹ Estos son procesos que pueden ser facilitados por la liberalización pero que no pueden ser confundidos y que, por tanto, requieren de un análisis por separado. Esto nos conduce a la cuestión de los caminos alternativos hacia la democracia a partir de regímenes autoritarios en crisis.

20 Robert A. Dahl, *Polyarchy*, op. cit., pp. 14-16.

21 Empleamos esos términos en el sentido de Rainer Lepsius, "Machtübernahme und Machtübergabe. Zur Strategie des Regierungswechsels", en Hans Albert, ed., *Sozial-theorie und soziale Praxis. Eduard Baumgarten zum 70. Geburtstag*, Meisenheim am Glan: Anton Hain, 1971, pp. 158-173.

Podría resultar prudente señalar que la desintegración o el colapso de un régimen autoritario en ausencia del lento crecimiento de un régimen democrático alternativo en el interior del régimen previo, puede dificultar la transición hacia la democracia política. Sería interesante especular acaso existe un punto en que un régimen autoritario se encuentre demasiado debilitado para asegurar su perpetuación, demasiado débil para convencer ya a sus líderes de que podrán mantenerlo por la fuerza, pero paralelamente todavía lo suficientemente fuerte para desalentar una violencia descontrolada destinada a su derrocamiento, actividades golpistas de la oficialidad de las fuerzas armadas, intentos de los partidarios de la línea dura de revitalizarlo en consideración a la debilidad del liderazgo legal del régimen, llevando así al surgimiento de un vacío de poder que la oposición democrática es incapaz de llenar. La interrogante que surge entonces es acaso este tipo de situación no ofrecería una oportunidad al extremismo. Algunos de los caminos que conducen a la instauración democrática que serán aquí analizados, requieren que el régimen del caso posea una cierta fuerza o, como señalara un líder de una de las transiciones a la democracia: al menos la capacidad para dar la impresión de poseerla.

En algunas situaciones, como aquella de sociedades amenazadas por la desintegración territorial o luchas secesionistas, nacionalistas o étnicas, se requiere de la mantención de la autoridad para la continuidad del Estado, el cual es, a su vez, necesario para el establecimiento de la democracia política. Con toda certeza la democracia residual de un Estado amputado o desintegrado no constituiría un legado favorable para la futura consolidación de la democracia. Tal vez sea oportuno destacar que la falta de una identidad definida del Estado en el caso de naciones divididas y la amenaza de una unificación impuesta desde fuera, tornan particularmente difíciles los procesos de democratización en caso de que alguna de las fuerzas democráticas cuestione la existencia de un Estado separado.

Caminos Alternativos Hacia la Democracia: Modelo de Reforma-Pactada / Ruptura-Pactada

Alfred Stepan ha señalado al menos diez caminos alternativos para transitar desde regímenes no-democráticos hacia una democracia política en un ensayo todavía no publicado.²² Esos caminos se agrupan, primero, en aquellos que involucran un conflicto armado y una intervención externa; segundo, aquellos en que los titulares del poder autoritario promueven un proceso de democratización y, tercero, aquellos en que las fuerzas de oposición juegan el papel principal. Como sucede con toda tipología entregada por las cien-

22 Agradezco a Alfred Stepan por permitirme leer ese ensayo y por haberme dado la oportunidad de analizar los problemas de ese trabajo en relación con un curso que dictamos conjuntamente.

cias sociales, las situaciones de la vida real no calzan exactamente en ninguno de estos tres grupos principales o diez tipos, pero muchas veces implican una mezcla de caminos que no siempre se prueban en forma simultánea sino, a menudo, en forma secuencial. Algunos de estos caminos son característicos de tipos particulares de regímenes autoritarios, específicamente aquellos en que los militares juegan un papel principal, ya sea como gobierno o como institución. Varios de estos caminos dependen fuertemente del nivel de desarrollo y complejidad de la sociedad o de la fuerza de organizaciones partidistas ilegales o aléales y su raigambre tradicional en esa sociedad.

Los tres primeros caminos analizados por Stepan probablemente sean de relevancia limitada en el contexto histórico actual, aunque fueron decisivos para la redemocratización de un número de Estados que actualmente se consideran entre los sistemas políticos más estables, incluyendo a la República Federal de Alemania y Japón. El establecimiento de estas democracias implicó la derrota de las potencias del Eje y el compromiso de los aliados occidentales de prestar apoyo a la democracia política. El éxito de esa política es incuestionable, aunque dejó como legado algunos problemas en el caso de Grecia y fracasó en el caso de Corea del Sur; este último no tenía antecedentes democráticos.

El primero de los diez tipos se refiere a la restauración (democrática) después de una ocupación externa, éste es el menos problemático, dado que las democracias restauradas realmente no habían experimentado ninguna crisis interna y en un caso, el de Dinamarca, incluso había seguido operando bajo la ocupación alemana. La sostenida legitimidad democrática de un gobierno en el exilio no fue cuestionada a excepción de pequeñas minorías marginales y por la presencia de la autoridad de ocupación extranjera. Este fue el caso de Noruega, Dinamarca, los Países Bajos y Bélgica, aunque en este último, la ocupación alemana suscitó la cuestión monárquica, que si bien no amenazó la constitución democrática, o incluso la monarquía parlamentaria, generó ciertas tensiones que sólo fueron resueltas con la abdicación del Rey Leopoldo. Este primer tipo se vuelve, sin embargo, menos problemático cuando consideramos el caso de algunos otros países ocupados en que la redemocratización no constituyó, en el sentido estricto, la restauración de las instituciones democráticas existentes, sino que se requirió de una reformulación interna, como en el caso de la Francia posterior a Vichy, donde la Cuarta República sustituyó a una Tercera República percibida como agobiada por la crisis. Las condiciones para que se dé el modelo puro de restauración después de una conquista y reconquista externa, son que: 1) los líderes del régimen original no son considerados culpables de la conquista; 2) que no haya indicio de colaboración de los líderes democráticos con el ocupante; 3) que ningún movimiento de resistencia desconectado o antagónico de la cúpula democrática derrotada se convierta en un centro de competencia de identificación con la autoridad y, 4) que no hayan acontecido cambios

mayores en la estructura social, económica y política del país en cuestión.

Es la ausencia de algunas de estas condiciones la que da cuenta del segundo camino: el de la reformulación interna después de la liberación externa. Bajo circunstancias bastante diferentes, y por ello con resultados bien distintos, fue el camino seguido por Francia y por Grecia. En algún sentido también la Italia posterior a 1943 calza en parte con este tipo. En los casos griego y francés, el retorno a la democracia implicó un considerable conflicto político y social interno. Los cambios que se habían suscitado en la sociedad y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas hicieron imposible la restauración del régimen previo. En el caso de Grecia, una guerra civil y el compromiso extranjero de apoyar a un nuevo régimen capaz de derrotar los esfuerzos comunistas por conquistar el poder dejaron un legado de tensiones que contribuyó a la posterior inestabilidad de la democracia griega. Stepan también muestra cómo la experiencia griega y la situación geopolítica diferente de Italia condujeron hacia un modelo de algún modo diferente de redemocratización como resultado de la derrota de las fuerzas fascistas.

El tercero y más interesante de estos caminos es aquel que consigue la instalación de la democracia dirigida desde el exterior. El caso más puro es aquel de Alemania, donde la total debacle del Estado alemán entregó a las potencias aliadas el control del desarrollo político, situación que aprovecharon los aliados occidentales para crear una democracia política operacional y la Unión Soviética, un sistema multipartidista aparente, paralelo al occidental, aunque asegurando la indiscutida hegemonía del SED. El alto mando aliado de los sectores occidentales de Alemania materializó un proceso controlado de redemocratización, definiendo las reglas del juego, el desarrollo temporal del proceso, la exclusión de algunas fuerzas políticas potenciales mediante la restricción al número de partidos, generándose así los llamados *Lizensparteien*, y entregándoles a éstos una serie de ventajas que aseguraban la futura fortaleza de algunos de ellos, mientras a la par ejercieron considerable influencia sobre la estructura constitucional, ya que impusieron su versión del federalismo y apoyaron un modelo particular de organización social y económica.

Para nuestros propósitos, quisiéramos retener el hecho de que un proceso de democratización controlado y programado en el tiempo no fue incompatible con la creación de instituciones democráticas estables ni contribuyó a su pérdida de legitimidad, y que puede haber influido sobre el desenvolvimiento social y político de la futura estabilidad de la República Federal. Podría sostenerse que un nuevo detentador del poder carente de legitimidad democrática, de la cual obviamente carecían las fuerzas de ocupación, pero comprometido con el objetivo de generar técnicamente una transición hacia una democracia estable, podría tomar en cuenta la experiencia alemana y emplearla internamente para un proceso similar. Parece,

sin embargo, dudoso que cualquier autoridad de la sociedad post-autoritaria sea percibida en un lugar por encima de los alineamientos partidistas emergentes y que tenga la autonomía y el poder para imponer sus conceptos del proceso de transición y muchas de las características más bien permanentes del sistema político. Muestra, sin embargo, que un proceso de transición controlado no es necesariamente incompatible con el hecho de alcanzar la meta de una democracia política estable.

Una comparación sistemática entre los procesos de redemocratización de Alemania y Japón bajo el alto mando aliado, destacando tanto las similitudes como las diferencias, sería en extremo interesante. Aquí sólo señalaremos que en el caso japonés la debacle no fue tan rotunda como en el caso alemán, y que por una variedad de razones hubo mucho mayor continuidad con el Japón de antes de la guerra, aunque el proceso de redemocratización coincidió con algunas reformas sociales y políticas muy importantes, estimuladas por el ocupante. En el caso de Austria, la intervención externa en el proceso de redemocratización fue más limitada y los dos grandes actores políticos de la escena austríaca, el Partido Socialista y el Partido Social Cristiano, fueron capaces, a través de un acuerdo consociativo, de restaurar la Constitución de 1919 y generar nuevos modelos de colaboración entre ambos partidos en el proceso de consolidación del régimen democrático. Si bien los aliados derrotaron al régimen fascista de Italia, y las tropas aliadas se hallaban presentes durante el período de transición hacia la democracia, las fuerzas políticas internas jugaron un papel predominante y por ello aparece inadecuado clasificar a Italia dentro de este tercer modelo.

El caso de Corea se puede estudiar comparativamente en este contexto, aunque requiere destacarse que el proceso de democratización coincidió con la recuperación de la independencia nacional y, por tanto, no podemos hablar aquí de redemocratización, ya que las tradiciones democráticas no se habían desarrollado bajo el imperio japonés, y además, la guerra dejó como legado un país dividido. En todo caso, es asunto interesante averiguar por qué Syngman Rhee no se convirtió en un Adenauer o un De Gasperi.

Los siguientes tres tipos analizados por Stepan guardan relación con procesos hacia la democracia impulsados por un gobernante autoritario. En este contexto, nuestro autor distingue entre 1) una transformación dirigida desde dentro del régimen autoritario, 2) una transición iniciada por los militares en cuanto gobierno, y 3) una liberación encabezada por los militares en cuanto institución. Los ejemplos que analiza bajo estas tres rúbricas corresponden a recientes transiciones hacia la democracia en Europa meridional y América latina. Ciertamente, estos tres caminos son los más relevantes en la actualidad para la transición hacia la democracia en un gran número de regímenes autoritarios. Se los contrasta con cuatro tipos

adicionales: dos en que las fuerzas de oposición jugaron el papel preponderante, ya sea porque la sociedad encauzó la transición del régimen, ya sea a través de un pacto de partidos políticos opositores con o sin elementos de asociación,²³ y dos en que está implicada la revuelta paramilitar o la guerra revolucionaria. Stepan destaca acertadamente que los caminos recorridos son el resultado de la constelación de fuerzas sociales y políticas en las diferentes sociedades, de la naturaleza del régimen autoritario y en cierta medida también del contexto internacional en que se verifica la transición, señalando que seguir uno u otro camino conduce a tipos muy diferentes de democracia, de procesos de cambios socioeconómicos y de probabilidades de estabilidad de los regímenes resultantes.

No resumiremos aquí el análisis más estimulante que hace Stepan de los caminos recién señalados, sino que centraremos nuestra atención sobre algunos de ellos, particularmente de la transformación encauzada desde dentro del régimen autoritario, aunque esto tal vez constituya una descripción incompleta, dado que debe involucrarse en el proceso a la oposición democrática al régimen autoritario. Este camino, tal como lo describe Stepan, destaca el papel de la cúpula del régimen autoritario en la iniciación del proceso, aunque su éxito final requiere de la cooperación de la oposición democrática, como aconteció en el caso de la transición española, con sus fases de "reforma", que posibilitaron una "reforma-pactada", la que, desde el punto de vista de la oposición, constituyó una "ruptura-pactada".

23 El elemento "asociativo" —el tipo de manejo de conflicto descrito por Lijphart y muchos otros que aportaron a la teoría de la democracia consociativa (véase la antología editada por Kenneth McRae, *Democracia Consociativa, acomodación política en sociedades segmentadas*, Toronto: (McClelland y Stewart, 1974)— ha sido importante en los casos de Colombia y Venezuela; véase Alexander Wilder, "Conversations among Gentlemen: Oligarchic Democracy in Colombia", en J. Linz y A. Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*; Vol. II: *Latin America*, op. cit., pp. 28-81; Daniel H. Levine, "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics", ib., pp. 82-109, y la próxima monografía de Terry Karl. En ambos países el pacto entre partidos y entre líderes contribuyó a erosionar la base del régimen autoritario, privándolo de su razonamiento de que un conflicto sangriento sería la alternativa a ese régimen. El hecho de que partidos y dirigentes, instituciones e intereses, cuyos amargos conflictos habían contribuido al derrumbe de la democracia podrían ponerse de acuerdo en su oposición al autoritarismo y en un proceso de redemocratización y consolidación de la democracia fue decisivo en la expulsión de los gobernantes autoritarios. Los mecanismos asociativos han sido medulares en el proceso de consolidación de la democracia austríaca, y el período del "consenso" en España después de la primera elección en 1977 y hasta 1979, y en el proceso constituyente tiene mucho en común con las prácticas consociativas, como han destacado Carlos Huneeus y Richard Gunther.

En este contexto, algunos de los aportes teóricos de Robert Dahl²⁴ y Albert Hirschman²⁵ se vuelven más relevantes.

¿Quién Garantiza la Transición?

Una de las interrogantes de mayor interés en relación con el proceso de transición es aquella acerca de quién gobernará en el lapso que medie entre la decisión de liquidar el régimen autoritario y el momento en que podrá formarse un gobierno sobre la base de una elección libre y democrática. Naturalmente, la oposición democrática argumentará que aquellos que derivan su poder de los arreglos institucionales del régimen autoritario y que hicieron su carrera política bajo dicho régimen, no obstante se hayan comprometido a entregar el poder a quienes reciban el mandato del pueblo a través de una opción democrática y libre, no tienen legitimidad para seguir gobernando. Para esa oposición no cabe duda de que la alternativa deseable es un gobierno provisional "democrático". El argumento de quienes se oponen a este tipo de "ruptura" antes de conocerse el resultado de las elecciones, es que los autonominados líderes y partidos que representan al pueblo tampoco tienen legitimidad democrática. ¿Quién habrá de determinar la representatividad de aquellos líderes, su fuerza relativa y la inclusión o exclusión de uno u otro grupo de tal gobierno provisional, normalmente de coalición? En la primavera de 1977, Adolfo Suárez formuló con mucho acierto esta pregunta para justificar su rechazo a entregar el poder a la oposición.²⁶

Hablando en términos objetivos, hasta no haberse celebrado la primera elección, es verdad que nadie puede reclamar para sí la representación democrática del pueblo. Sólo si hubiéramos de suponer que, bajo condiciones democráticas, las fuerzas sociales representadas por el régimen autoritario, es decir, aquellos identificados en cierto modo con ese régimen pero dispuestos a guiarse por las reglas del juego democrático, no cuentan con apoyo alguno, se justificaría el traspaso del poder bajo principios democráticos como una condición para iniciar el proceso de transición hacia la democracia. Obviamente, lo que se intenta resolver no es la legitimidad democrática, sino quién habrá de controlar muchos recursos políticos durante el período de transición, y si la oposición democrática habrá

24 Robert. A. Dahl, *Polyarchy*, op. cit., pp. 14-16 y 215-227.

25 Albert O. Hirschman, "Models of Reformmongering", pp. 358-380 en su *Journeys Toward Progress*, Garden City, L. I.: Doubleday, 1965.

26 El Primer Ministro Adolfo Suárez en su discurso de presentación de la Ley de Reforma Política por TV, el 11 de septiembre de 1976. Véase Pablo Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental, Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid: Tecnos, 1976, pp. 109-119. Los cinco principales discursos de Suárez en el período 1976-1977 son esenciales para cualquier estudioso del modelo de Reforma-Ruptura Pactada.

de tener la oportunidad de realizar transformaciones importantes en la sociedad antes de las elecciones, para garantizar el libre proceso democrático y prevenir amenazas contra la transición de parte de fuerzas antidemocráticas. En efecto, un gobierno provisional a menudo representa la oportunidad de hacer reformas sociales y económicas que serían difíciles de revertir aun cuando el resultado de las elecciones favoreciera alternativas más conservadoras. La esperanza de la oposición en muchos regímenes autoritarios es que el gobierno provisional sea también un gobierno revolucionario. Es exactamente esa posibilidad la que desean prevenir los defensores del statu quo. La cuestión de quién habrá de gobernar en la etapa que media entre la decisión de poner fin al régimen autoritario y la primera sesión de un Parlamento libremente elegido no es, por lo tanto, una interrogante de corte académico. Implica opciones básicas de considerable importancia para el propio proceso de transición, para la naturaleza del sistema democrático en proceso de formación y para su futura estabilidad. La selección de una u otra alternativa naturalmente refleja la fortaleza relativa de las fuerzas en conflicto, el grado de desintegración del régimen autoritario previo y de su aparato de gobierno y el nivel de movilización alcanzado por la oposición durante el período restrictivo de las libertades. Podría argumentarse que ninguna de las soluciones planteadas puede garantizar la transición a la democracia a menos que aquellos que favorecen la solución contraria cedan ante aquella con la cual no concuerdan. Un conflicto abierto en torno a esta cuestión puede retrasar el proceso de transición y de transferencia del poder al electorado y a los depositarios de la confianza de éste, o puede provocar una confrontación violenta que es poco probable que facilite la transición hacia la democracia política. Sólo la total desintegración o el derrocamiento por la fuerza del gobierno autoritario genera un vacío que puede ser ocupado por un gobierno provisional formado por la oposición. Este fue el caso de Portugal tras el golpe que depuso a Caetano y en ello reside una de las diferencias fundamentales entre los procesos de redemocratización de Portugal y de España.

Ambas alternativas implican un riesgo para el proceso de redemocratización, que puede ser diferente de país en país, y el éxito del proceso requiere un mínimo de confianza en la limpieza del proceso de institucionalización y en la aplicación de las reglas del juego democrático por parte de aquellos que ejercen el poder durante la transición. Mucho depende también del equilibrio relativo del poder y de los temores y esperanzas generados en diferentes instituciones y sectores de la sociedad por la transición hacia las incertidumbres de la política democrática. La continuidad en el poder de los sucesores legales del régimen autoritario con probabilidad neutralizará los temores de los defensores del statu quo y particularmente de las instituciones armadas. También puede contribuir a moderar las demandas y actividades de aquellos que desean cambios sociales radicales, reduciendo así los temores durante el período crucial de tran-

sición. Sin embargo, es una solución disponible solamente cuando el aparato estatal del régimen anterior no se ha desintegrado y cuando aquellos que asumen el poder no son directamente responsabilizados de las peores características del anterior régimen, y por lo tanto tienen capacidad para negociar con la oposición algunas reglas básicas para la transición y también para dar alguna prueba de su buena fe.

La alternativa de una transferencia del poder a la oposición antes de las elecciones resulta de la situación opuesta: la desintegración del aparato estatal, particularmente la división en el seno de las fuerzas armadas, la generación de un vacío de poder que permite una rápida movilización de las masas y acciones espontáneas exitosas de éstas, y la debilidad o ausencia de una cúpula directiva que emerja del antiguo régimen y que esté tan dispuesta a mantenerse en el poder como a abrir las puertas de la toma de decisión a través de una elección libre. Una de las ventajas desde el punto de vista del cambio social, es que un gobierno provisional puede imponer por decreto importantes reformas sociales y económicas o legitimizar aquellas que se verifican de un modo más o menos espontáneo. Ello implica el riesgo de generar tal amenaza contra los intereses conservadores que éstos podrían verse tentados de abortar el proceso de democratización, provocando ya sea una involución hacia el autoritarismo o una situación revolucionaria que incluso podría llevar al enfrentamiento civil. También puede conducir hacia cambios sociales que subsecuentes gobiernos democráticos reelectos podrían tener por excesivos y que hallarán difíciles de revertir, o en caso de que intenten hacerlo, generarían un considerable conflicto, tanto entre las fuerzas democráticas como a nivel popular. Aun siendo un gobierno de demócratas convencidos, el poder característico de un gobierno provisional se halla más cercano al de una dictadura, en el sentido clásico del término, que al de un gobierno interino que prepara elecciones. En efecto, algunos miembros del gobierno provisional podrían sentirse tentados de extender su poder más allá de una cierta base e incluso de establecer condiciones para la participación de los partidos políticos en el proceso electoral, y de establecer directrices para el futuro desarrollo de la Constitución.

Uno de los grandes problemas para el régimen de transición entre el gobierno autoritario y el primer gobierno elegido, es el establecimiento de ciertas reglas básicas que condicionarán el futuro proceso político. Concretamente, algunas de las características de las instituciones representativas que se elijan y, más importante aún, la ley electoral. Este tipo de régimen de transición también puede intentar avanzar sus propias proposiciones constitucionales, cuando no es factible restaurar la Constitución pre-autoritaria y disponer cambios en la estructura del Estado que predeterminen parte del futuro debate político. Hacer esto más allá del mínimo indispensable probablemente complicará el proceso político en fases posteriores, privando al electorado de su derecho de realizar las últimas opcio-

nes. Este tipo de intentos puede generar considerables conflictos e incluso desasosiego en el período de transición, a menos que se elabore algún consenso entre los principales actores políticos, a lo menos un consenso o asentimiento tácito. Requerirá de un extraordinario afinamiento para prevenir el derrumbe del proceso en un período en que ninguno de los actores puede atribuirse legitimidad democrática y en que la fuerza de los participantes podría medirse a partir de manifestaciones masivas, disturbios o violencia, o la capacidad de emplear a la policía y a las fuerzas armadas.

Reforma o Ruptura: Un Falso Dilema

Los dos términos que llegaron a ser parte del idioma político durante la transición hacia la democracia en España, han sido y son presentados como dos caminos alternativos hacia la democracia. Ambos tienen sus defensores y sus detractores y buena parte del debate político en países en que la estabilización de un régimen autoritario ha fracasado o en que este tipo de régimen se aproxima a una crisis, gira en torno a ellos. En efecto, la fase de transición tiende a comenzar cuando ciertos líderes del régimen autoritario principian a considerar la posibilidad de una reforma que conduciría hacia alguna forma de democracia política. La oposición contra un régimen autoritario favorece, en principio, una ruptura, un quiebre con los arreglos institucionales vigentes, un cambio no controlado y sin siquiera una mínima participación de aquellos que, en mayor o menor medida, tomaron parte en el anterior régimen. Alentados por la indignación moral, les gustaría ver privados de toda oportunidad para participar en el proceso a aquellos que tuvieron participación en el poder, si es que no privados formalmente de sus derechos políticos y acceso a cargos públicos. Estas posiciones son en principio irreconciliables y, a menos que los partidarios de la ruptura logren el apoyo de un significativo segmento de las fuerzas armadas o sean capaces de movilizar al pueblo en favor de un derrocamiento violento del régimen, parece poco probable que los titulares del poder acepten libremente abdicar y ceder su espacio a los partidarios de la ruptura. La estrategia de un quiebre limpio sólo es viable en una situación revolucionaria o potencialmente revolucionaria. Paradojalmente, en ocasiones la transición es posibilitada por la formulación simultánea de ambas posiciones como posturas, más para fines de negociación que como posturas definitivas. En efecto, si ambas posiciones tienen fuentes de poder equiparables, aunque de diferente naturaleza, o si ambas son relativamente débiles debido a la apatía de grandes segmentos de la población, la transición sólo será posible a través de un complejo proceso que involucre tanto una reforma como una ruptura. La Reforma Pactada española, en términos de quienes estaban en el poder, y la Ruptura Pactada, en términos de la oposición democrática, ejemplifican el camino de salida desde el dilema, así como la futilidad y a la vez utilidad del debate.

El proceso que tuvo lugar entre la muerte de Franco, en noviembre de 1975, y la convocación del Parlamento, en 1977, calza muy bien con el modelo descrito por Albert Hirschmann como reforma realizada en términos de ingeniería política con ayuda de la perspectiva de la revolución.

Permítasenos destacar que, bajo ciertas circunstancias, podría ser posible una transformación dirigida por los titulares del poder sin participación de la oposición, y que también hay casos de ruptura exitosa. Tal vez la transición hacia la democracia en Turquía en 1947 podría considerarse un caso de reforma, y el Portugal de 1974 podría ser un ejemplo privilegiado de ruptura exitosa. Esto no debiera, sin embargo, negar que en la mayoría de los regímenes autoritarios ninguna de aquellas estrategias está realmente al alcance de la mano para quienes están en el poder o en la oposición. Este es el hecho que probablemente explique la persistencia de regímenes autoritarios a pesar de procesos de liberalización o de ruptura. Sin embargo, cualquier lector de Hirschmann pronto se daría cuenta cuán complejo y dependiente de múltiples actores —y de sus percepciones y acciones— es el modelo de la reforma-ruptura-pactada y de los consecuentes titubeos de actores claves en relación a iniciar tal proceso, dado su incierto resultado.

¿Por Qué Reforma?

Debiera destacarse que los líderes de muchos regímenes autoritarios —y ciertamente aquellos de los sistemas totalitarios— no consideran la posibilidad de transformar el sistema, incluso por una reforma limitada y justificada.

En muchos de tales sistemas, nadie siquiera se arriesgaría a plantear la cuestión, y si alguien fuera tan desprevenido como para hacerlo, sería castigado o al menos despedido de cualquier posición de poder o influencia. Entre los estudiosos de la redemocratización existe un debate en torno a por qué los líderes autoritarios debieran ser motivados para plantear la cuestión de la reforma. Podría señalarse que sin una efectiva presión desde abajo, sin amenazas reales, jamás llegaría el momento de la reforma. Otros destacan el papel de las presiones internacionales; algunos, el fracaso de los regímenes autoritarios burocráticos para hallar una política económica coherente, capaz de satisfacer a las variadas facciones de la burguesía, y que esta razón los conduce hacia el quiebre del bloque hegemónico y a la búsqueda de soluciones alternativas, mientras otros, finalmente, subrayan las dudas de los gobernantes en relación a su propia legitimidad en el contexto del *Zeitgeist* y la ulterior inviabilidad de la perpetuación del régimen autoritario. Quizá, diferentes miembros del "establishment" del régimen autoritario estén motivados por uno u otro de estos factores o por una mezcla de todos. La heterogeneidad del grupo gobernante en estos regímenes, explica la ausencia —o debilidad— de un partido único, coherente en su ideología, y

ello torna más probable algunos de estos procesos. Aquellos que hablan de reforma, normalmente no están de acuerdo respecto de qué se quiere decir con ese término y las luchas de poder son probables entre aquellos que desean ir solamente "hasta allí" y aquellos que se percatan de que sólo elecciones libres sin restricción en la participación, constituye la única solución aceptable para la oposición. Muchas de las proposiciones de los reformadores no cumplirán con los preceptos de una verdadera democratización, y, de fracasar el intento, todo el proceso puede verse postergado e incluso abortado por la radicalización de la oposición frustrada y la airada respuesta de algunos potenciales reformadores. Este fue, en parte, el destino de Caetano en Portugal y hubiera sido una posibilidad en España, de haber seguido Arias Navarro como jefe del gobierno.²⁷

No podemos aquí describir los múltiples manejos de los diversos participantes en el juego resultante; las dudas de los líderes de la oposición respecto de si aceptar los ofrecimientos de los reformadores, las tensiones resultantes entre los defensores de la ruptura y aquellos dispuestos a probar la voluntad de los reformadores; las demostraciones de fuerza de los diferentes actores para convencer a los negociadores de la necesidad de hallar soluciones a los muchos y complejos asuntos específicos. Entre estos temas claves están la libertad sindical, reconocimiento de los partidos, tolerancia hacia los partidos todavía ilegales, amnistía para los presos políticos, incluso para los terroristas, tolerancia de manifestaciones masivas, el control de los partidarios de la línea dura que pudieran amenazar el proceso, la elaboración de acuerdos respecto de la ley electoral al momento de irse alcanzando la fase final, condiciones para las campañas políticas y el recuento de votos, etc. Cada una de estas decisiones puede generar una crisis que podría llegar a amenazar todo el proceso. En algunos casos son los líderes de los reformadores en el seno del régimen los que toman la iniciativa en lugar de esperar a ser presionados por los eventos y por la dinámica de una situación explosiva. En otros casos, esta directiva da los pasos adecuados demasiado tarde y de un modo descomprometido, frustrando con ello la posibilidad de un acuerdo.

¿Por Qué No Ruptura?

La oposición contra un régimen autoritario, que durante años ha estado en el exilio, en la cárcel, la ilegalidad o en la penumbra de

27 Las ambigüedades en la situación española en la primera mitad de 1976 (una especie de pre-transición) fueron evidentes, incluso para algunos de los actores claves, como Manuel Fraga I., el Ministro del Interior, quien manifestó no querer convertirse en un Caetano. J. Linz, "Spain and Portugal, Critical Choices", en David. S. Landes. ed., *Western Europe: The Trials of Partnership* Lexington; D. C. Heath and Co., 1977, pp. 237-296; véase pp. 260-78, escritas en febrero de 1976, pues reflejan las incertidumbres de ese momento.

la ilegalidad, cifra sus esperanzas en el día del quiebre. A menudo se desplaza entre esperanzas exaltadas y desesperación, y como resultado carece de planes para alcanzar su objetivo o, si los tiene, les falta realismo. Ocasionalmente, como lo demuestra el caso de Portugal, eventos que escapan a su control —la revolución de los capitanes—, la sorprenden sin ninguna preparación. Hay, sin embargo, situaciones en las cuales la liberalización del régimen, la apertura de ciertas avenidas para la autonomía de la sociedad —algunas formas de negociación colectiva, elecciones sindicales a nivel inferior, elecciones libres en los colegios profesionales, actividades políticas en las universidades, protestas de organismos vecinales, el apoyo de las iglesias a ciertas formas de protesta, una vida cultural relativamente autónoma, etc.— generan áreas de libertad, o al menos de autonomía para la sociedad civil. Otorgan además oportunidades para que los líderes de la oposición y, en ocasiones, de los partidos ilegales, alcancen una cierta presencia y una base de apoyo. Sus éxitos, en oportunidades aclamados por los medios de comunicación extranjeros, en ocasiones dramatizados por respuestas represivas del régimen, mantienen la esperanza de que la oposición sea capaz de forzar al gobierno a abdicar y transferir el poder. En ese caso, la oposición puede sobreestimar su fuerza y llamar a una acción masiva como una huelga general, manifestaciones, etc., sólo para descubrir que las masas no están realmente dispuestas. Tal fracaso puede tener diferentes consecuencias. Puede fortalecer la mano de aquellos que se oponen a la democracia por principio y darle seguridad en que podrán perpetuar el régimen, aunque también puede —si hay un ala reformista en la cúpula del régimen autoritario— fortalecer su convicción de que los costos de la tolerancia y la transición hacia la democracia son bastante menos amenazantes de lo que sostienen los partidarios de la línea dura. El fracaso de las acciones masivas contra el régimen podría entregar a los moderados en la oposición y a los moderados en el poder una oportunidad para llevar a cabo un plan de reformas e iniciar la fase de la "reforma pactada".²⁸ En algunos casos parecería que los reformadores en el poder podrían desinflar las presiones

28 Un ejemplo de análisis político de la inevitabilidad de la reforma pactada definida como ruptura pactada puede ser hallada en la Primera Tesis sometida al Congreso del PCE (abril, 1978), que dice: "La ruptura política radical, llevada a cabo de golpe con la instauración de un gobierno provisional, tal como fue propugnado por el Partido Comunista y la Junta Democrática, no fue posible debido a varios factores, entre los cuales puede destacarse la orientación reformista adoptada por algunas fuerzas de oposición y aquella que emergió del régimen franquista mismo, y también la presión internacional, fundamentalmente europea y norteamericana, temerosa de la hegemonía de la clase trabajadora y de las fuerzas de izquierda. Estos factores contribuyeron a que el movimiento de masas no alcanzara, a pesar de su vitalidad e importancia, la fuerza necesaria para determinar una ruptura política radical. Y, de hecho, el proceso de cambios se verificó como ruptura pactada, aunque ese pacto sería meramente

en favor de una ruptura mediante avances realizados a gran velocidad; en este contexto, la fijación de una fecha para la celebración de elecciones libres y el trabajoso acuerdo de los partidos de oposición para participar en esas elecciones, probablemente disminuya las presiones en favor de cualquier transferencia inmediata del poder a la oposición. Los líderes de los principales partidos de la oposición adquieren, por ese solo hecho, un velado interés en no derrocar a un gobierno comprometido con la realización de elecciones, en no crearle problemas que pudieran activar a los duros que se oponen a las elecciones, y su esfuerzo y atención se desplazarán desde las manifestaciones, huelgas, violencia esporádica, etc., hacia la organización para las elecciones libres y un aumento de su atractivo respecto de los sectores políticamente no movilizados de la población.

El compromiso para efectuar elecciones libres y legítimas, por tanto, acelera el proceso de transición y legitima, en cierto grado, al gobierno existente ante la oposición moderada, desinfla la movilización destinada al derrocamiento del gobierno y fuerza a los líderes de la oposición a asumir posiciones responsables y a posponer sus exigencias en favor de cambios políticos sustanciales que ahora pueden esperar para después de las elecciones.

Este modelo puede, sin embargo, ser destruido por la negativa de los reformistas en el gobierno a que actores claves y poderosos de la oposición participen en las elecciones, lo que forzaría a otros sectores de la misma oposición a rehusar participar en el proceso. Lo mismo sería válido en caso de que un importante sector de la oposición no accediera a participar en el proceso electoral sin una transferencia previa del poder, o una participación formal en el gobierno junto con los reformistas. Incluso en el caso de un amplio acuerdo respecto del modelo aquí descrito para alcanzar elecciones, los extremistas de ambos lados poseen la capacidad para aniquilar el proceso a través de una violencia sistemática y acciones terroristas, ya sea en la esperanza de provocar una situación revolucionaria conducente al derrocamiento del gobierno, ya sea para agitar aquellas fuerzas interesadas en prevenir la defunción del sistema autoritario

táctico después del desplazamiento del gobierno reaccionario e inmovilista de Arias Navarro por la lucha de las masas".

Este análisis se confirmó "retrospectivamente" (1980) por los datos aportados por Robert Fishman en su investigación sobre el trabajo y la redemocratización de España. Descubrió que mientras el 63% de los presidentes de comités industriales de Madrid y el 50% de Barcelona estuvieron de acuerdo con una transición vía la "reforma", sólo el 32% y el 48%, respectivamente, pensaban que faltaba la oportunidad histórica de la "ruptura", particularmente cuando podemos suponer que los líderes sindicales son más militantes que los miembros de base. Asimismo, Roberto Martínez, en su investigación sobre las actitudes de los hombres de negocio, halló que el 70% pensaba (en 1980) que la "reforma pactada" era la única solución, mientras el 25%, que había también otras soluciones, casi todas derechistas o de reforma menos acelerada. . .

mediante la prevención de las elecciones o la imposición de limitaciones sobre la transferencia del poder después de las elecciones.

El modelo que hemos estado describiendo requiere de una considerable racionalidad de parte de los diferentes actores, una capacidad para ver más allá de sus fanfarronerías y de las amenazas vertidas, de la mantención del orden público y del monopolio de la violencia organizada por parte del gobierno, y probablemente un incremento de los contactos y de la confianza entre los líderes más importantes y más responsables. Indudablemente, la situación internacional, al prestar apoyo al proceso y al desalentar, por una parte, las esperanzas revolucionarias y, por otra, la mantención del statu quo, puede contribuir positiva o negativamente a este complejo proceso.

Uno de los aspectos que no podemos analizar aquí en forma pormenorizada es el papel que juegan los grupos de interés organizados, tales como los sindicatos, los grupos financieros, los organismos de empleadores, las ligas de campesinos, etc., en este período. No debiera olvidarse que el clima de mayor libertad con probabilidad alentará el acelerado emergimiento de tales organizaciones, la expresión de demandas reprimidas, y con ello el perjuicio del proceso productivo, del funcionamiento normal de los servicios públicos, los temores de las clases propietarias y aun actos de venganza personal. Una de las consecuencias puede ser la disminución de la producción y el aumento de los salarios, de los precios, etc., suscitándose una espiral inflacionaria. En ciertas ocasiones, los estrechos vínculos entre muchos de estos grupos y los partidos políticos pueden mantener esos procesos bajo un determinado control. Los partidos interesados en la democracia política como meta inmediata pueden ser los primeros en amortiguar la eclosión de las demandas de la sociedad civil. En cierto modo, el recuerdo de las consecuencias de una movilización radical del pasado, como en el caso español la guerra civil, pueden mitigar estos procesos de movilización social. El hecho de que el gobierno aún se encuentre en manos de los herederos del régimen autoritario cuando éstos tienen el control de la policía y de las fuerzas armadas, puede desanimar tal desarrollo. Otro factor sería el nivel de frustración de la población, el grado de bienestar económico alcanzado, el grado de percepción de la injusticia, lo cual podría distinguir perfectamente a las sociedades industriales más avanzadas de las menos desarrolladas, especialmente las agrarias. La dirigencia política de los partidos, cuando está estrechamente vinculada con tales organizaciones de interés social, puede actuar como moderador, aunque dependerá de las características de la estructura social.

Puede haber escasa duda respecto de que el modelo que hemos estado describiendo no alcanzará el mismo grado de éxito en sociedades diversas, aun cuando lo apoyen los dirigentes del ala reformista del gobierno y los moderados de la oposición que patrocinan dicho modelo. Si bien el proceso de democratización es fundamentalmente un proceso político, sería insensato ignorar las restricciones y

condiciones limitantes que impone la estructura socioeconómica de diferentes sociedades. Lo que fue posible en España y podría llegar a serlo en Brasil, ciertamente sería infinitamente más difícil en Bolivia o Guatemala.

Redemocratización y Tipos de Regímenes Democráticos

A primera vista, pareciera que la opción entre autoritarismo y democracia política fuera solamente ponerse de acuerdo respecto de que en el futuro el poder debe pasar a manos de aquellos que gozan del apoyo popular, medido en elecciones libres y legítimas. Las cosas no son tan simples, sin embargo, dado que las democracias difieren considerablemente en el modo en que el poder es asignado a través del proceso electoral. No olvidemos que el gobierno democrático es también un gobierno constitucional, es decir, gobierno en el marco de determinados arreglos institucionales, acordados por los participantes para funcionar en más de una situación y que no son fáciles de cambiar de un día para otro. La formulación de constituciones y los debates en torno a provisiones constitucionales alternativas constituyeron el centro de la ciencia política y del debate político en el siglo XIX y aun en las primeras décadas del actual, aunque, con la revolución conductivista y el creciente énfasis en factores socioeconómicos y en alternativas políticas, ese interés se ha perdido en gran medida. Las actuales tipologías de la democracia prestan escasa atención a los factores institucionales y a las provisiones constitucionales las cuales se dejan para académicos en el seno de las escuelas de derecho y a los abogados. Pero los políticos prácticos tampoco pueden ignorar esos asuntos.

¿Marca realmente alguna diferencia para el éxito de la transición hacia la democracia que el nuevo régimen sea presidencial o parlamentario, unitario o federal, unicameral o bicameral, etc.? En la literatura especializada, hallamos escasas referencias a estas interrogantes, pero nosotros afirmaríamos que los estudiosos de la transición política debieran prestarles mayor atención. En algunos casos, el asunto no se debate seriamente porque el retorno a la democracia es también la restauración de la Constitución anterior, la cual muchas veces sólo en el papel siguió vigente bajo el régimen autoritario. En otros casos, donde las provisiones constitucionales contribuyeron a la crisis o debacle del régimen democrático, la conciencia de esos problemas es mayor. Todavía en otros se adoptan modelos extranjeros que han tenido éxito por una u otra razón en el país de origen, sin reflexionar demasiado en torno a cómo se adaptarán al sistema de partidos y a la cultura política de una sociedad en particular.

Desde nuestro punto de vista, la opción entre parlamentarismo, presidencialismo o un régimen semipresidencial guarda importantes implicancias para la transición hacia la democracia y su consolida-

ción.²⁹ Sin un acabado estudio de las evidencias empíricas, sugeriríamos que la opción por una democracia presidencial, como aquella de la Constitución estadounidense y las de muchas naciones latinoamericanas, genera particulares dificultades en el proceso de redemocratización. En este contexto, un análisis comparativo de Italia y la Argentina post-Perón y los respectivos papeles jugados por los partidos Comunista y Peronista, resultaría iluminador. A nuestro juicio, un sistema presidencial incrementa el costo y la amenaza que la transición hacia la democracia representa —con sus incertidumbres en relación a quién y de qué modo alguien debiera gobernar— para aquellos que podrían ser derrotados. El presidencialismo tiene mayor opción de generar una situación suma-cero que el parlamentarismo, dado que entrega a un líder individual un poder considerable durante un lapso fijo de tiempo. Limita las expectativas de influenciar el proceso político de aquellos que pudieran hallarse en minoría. Incluso, limita la influencia de los diferentes partidos en una coalición que se forma para elegir a un determinado candidato después de su elección popular, a menos que retornen a tácticas opositoras que pueden contribuir a generar una situación de crisis. El presidencialismo fácilmente puede fomentar un proceso de polarización en una sociedad dividida y muy a menudo requiere una coalición entre los moderados y aquellos que adoptan posiciones más extremas. La perspectiva de una elección presidencial haría que el modelo de ingeniería democrática de Hirschmann, con perspectiva de derrocamiento o ruptura muy difícil de darse. Con toda probabilidad, los moderados de ambos lados que estuvieran dispuestos a un compromiso, inseguros de tener la posibilidad de obtener una mayoría, se verían obligados a establecer alianzas con los extremistas más allegados a su postura e intereses. Los extremistas, asimismo, podrían fijar un precio a su apoyo, lo que haría aún más difíciles las negociaciones, aniquilaría la imagen moderada de la oposición democrática y de voluntad de ruptura de los reformadores con el régimen autoritario anterior. Para visualizar la situación, haríamos bien en pensar qué habría significado si en 1977 los españoles no hubieran tenido que escoger entre una gama de partidos, sino que entre un candidato frentepopulista y una coalición encabezada por Suárez con el apoyo de aquellos todavía considerados franquistas irreductibles. Las opciones iban desde los comunistas hasta la Alianza Popular, encabezada por miembros del gabinete de Franco, pasando por el partido de Suárez, que llevaba a cabo reformas criticadas por la Alianza Popular, y un Partido Socialista con su propia

29 He tocado el problema de la relación entre presidencialismo, parlamentarismo y estabilidad democrática en mi libro *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, op. cit, pp. 71-74. Un interesante esfuerzo para vincular el funcionamiento de los procesos políticos con el análisis institucional ha realizado Werner Kaltefleiter en *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Colonia: Westdeutscher Verlag, 1970.

identidad. Podría argumentarse que la elección presidencial puede ser también una carrera multipartidista, pero esto aumentaría la incertidumbre en un escenario en que nadie conoce el atractivo electoral potencial de diferentes líderes y partidos. En el caso de la carrera final, la competencia multipartidista por la presidencia tornaría mucho más difícil la colaboración temporal entre las directivas partidistas durante la transición. En una atmósfera de considerable desconfianza entre líderes en ascenso, la idea de que uno de ellos pueda detentar el poder por un período de, por ejemplo, cuatro años, en la fase crucial de consolidación del régimen, probablemente se convertiría en una perspectiva inquietante.

El parlamentarismo puede evitar algunos de los aspectos rígidos del presidencialismo que acabamos de destacar. La primera elección libre no necesariamente confiere una posición predominante a un único líder partidista durante un período de cuatro años, aunque en la práctica el deseo de alcanzar la estabilidad gubernativa llevará hacia provisiones como el voto de confianza constructivo alemán y el tipo de gobierno encabezado por un canciller. Combinado con una representación proporcional, los diversos partidos pueden conservar su identidad, ponerse de acuerdo en algunas materias y no concordar en otras. Las posiciones más extremas pueden ser aisladas o incorporadas al proceso de un modo ad hoc. Los moderados más cercanos a la oposición y al régimen autoritario pasado y también el interés social que se beneficiaba con él, pueden colaborar en la fase de construcción institucional del proceso de instalación democrático, pero también pueden disentir en materias políticas.

La política cotidiana ofrece a los líderes parlamentarios un espacio mucho mayor para los contactos constructivos que las antecámaras de la oficina del Ejecutivo, y tanto la política visible como la invisible facilitan el necesario equilibrio entre el conflicto y el consenso al iniciarse la vida política democrática. También el Parlamento ofrece una plataforma para los dirigentes de la oposición y una oportunidad para hacer responsables al gobierno y a sus integrantes. Las crisis pueden ser más frecuentes, pero menos propensas a convertirse en conflictos constitucionales y la renovación de la cúpula puede verificarse en forma más continuada, con la excepción de votos de confianza negativos y una disolución adelantada. Los partidos menores que representan a sectores que de otro modo se verían marginados del sistema, mantienen una relación cargada de potencial extorsionador o negociador con los partidos grandes en asuntos de significado particularmente intenso para ellos. Para volver sobre nuestro ejemplo, los pequeños partidos catalán y vasco no habrían alcanzado el mismo grado de influencia sobre el establecimiento de la nueva democracia española al alero de un sistema presidencial, y en el cual resultaría incluso todavía más difícil hallar soluciones asociadas a las demandas de los racionalismos periféricos.

El parlamentarismo puede contribuir a la inestabilidad del gobierno democrático, especialmente en un sistema multipartidista;

puede, además, tornar más difícil y más ineficiente al gobierno, pero al menos durante la fase de instalación permite una mejor distribución de los costos y beneficios del cambio y las amenazantes implicancias de algunas decisiones.

Podría argumentarse que un presidente sobresaliente en una fase de transición difícil podría jugar un papel similar al de los líderes del Parlamento y tomar decisiones en el marco de complejas negociaciones, como de hecho ocurre. Pero ello presupone la disponibilidad de un hombre de tales características para ocupar la presidencia. También suponemos que un sistema parlamentario tiende a hacer más responsables a los dirigentes partidistas y los compromete más junto a sus partidos que los contactos mucho menos públicos con el Presidente. Como ha destacado Adam Przeworski,³⁰ la transición desde el autoritarismo hacia la democracia implica para aquellos que se benefician de las certidumbres del sistema autoritario, un vuelco en dirección a la incertidumbre de los resultados. El presidencialismo aumenta la incertidumbre, la cual se mantendrá durante un considerable espacio de tiempo después de la elección. El parlamentarismo, en cambio, mantiene, para todos los participantes, un rango mayor de incertidumbre y, con eso, la toma de decisiones democrática se hace más tolerable para aquellos que están temporalmente en minoría. Además, al permitir —y en ocasiones incluso fomentar— los cambios de alianzas, reparte los costos y los beneficios del nuevo régimen.

No podemos entrar aquí en un análisis más detallado de la variedad de provisiones constitucionales que influirían sobre las decisiones de los principales actores políticos en el período de transición. Provisiones como la imposibilidad de reelegir a los presidentes, el requerimiento de mayorías calificadas para determinadas leyes, etc. Esto ciertamente entraría en los cálculos de los principales actores políticos confrontados con la incertidumbre del nuevo tipo de política. Tampoco podemos discutir aquí las importantes implicancias que tienen para el proceso de redemocratización los debates en torno a la estructura del Estado, la identidad de la nación, etc., cuando a los problemas de la redemocratización se suman en un país las presiones en favor de cambios en esta área, originados en circunstancias particulares, como fueron en España las demandas nacionalistas. Hay cambios que no son necesariamente propios de un proceso de democratización pero que coinciden con éste, aumentando para ciertos grupos e instituciones los costos del cambio desde el autoritarismo hacia la democracia.³¹ Una vez más son centra-

30 Adam Przeworski, "Notes on the Logic of the Transition to Democracy", ensayo presentado en la conferencia del Woodrow Wilson Center for Scholars, *Conference*, op. cit.

31 Para las dificultades exclusivas en la creación de democracias estables y, consecuentemente, para la redemocratización o transición hacia la democracia en sociedades plurales —multirraciales, étnicas, lingüísticas, religio-

les para la aceptación del nuevo régimen algunas decisiones iniciales de las cúpulas en relación a la configuración constitucional del Estado.

Tipos de Regímenes Autoritarios y Modelos de Democratización

Sería muy tentador tomar las diferentes tipologías de regímenes no totalitarios o autoritarios para analizar si acaso los caminos hacia la democracia determinarían el tipo de régimen. Hacerlo en el marco de la estructura de este ensayo parece, sin embargo, difícil, debido a que requeriría demasiadas referencias a los diferentes tipos de regímenes y un mayor análisis de los variados casos de redemocratización o democratización. Volviendo sobre la tipología que he desarrollado en otra parte,³² la tarea se vería simplificada por el hecho de que no existe historial de democratización o redemocratización en países que podrían calzar con algunos o al menos uno de los tipos. Las democracias raciales o étnicas en sociedades divididas son formalmente democráticas, pero por una variedad de motivos no funcionan como democracia para la mayoría de la población, y en lugar de experimentar un proceso de desarrollo democrático, se han volcado hacia el autoritarismo. Ninguno de los regímenes calificados como post-totalitarios se ha desarrollado en dirección a una democracia política, y todos los intentos de liberalización que pudieran haber percutado desarrollos en esa dirección, han sido reprimidos por la fuerza, como se ha visto en Checoslovaquia y, más recientemente, en Polonia, nación que podría considerarse sólo en parte como post-totalitaria. La democracia racial sudafricana pudo haber sido en el pasado una democracia en muchos sentidos, cuando los negros no reclamaban su derecho a sufragio y gozaban de ciertos derechos ciudadanos, pero, debido a la presión de las demandas de la mayoría negra, se ha convertido en un sistema más estrecho y exclusivo. El "apartheid" se ha transformado en doctrina oficial, y cada vez es más represivo contra aquellos blancos que abogan por una democracia más inclusiva. Por diversas razones, Israel, que si bien confiere a su población árabe derechos ciudadanos democráticos, dadas las diferencias de opinión respecto de la naturaleza e identidad del Estado, últimamente está incapacitado para funcionar como una democracia multirracial sino que actúa sólo como un Estado ju-

sas— véase Albin Rabushka y Kenneth A. Shepsle, *Politics in Plural Societies, A Theory of Democratic Instability*, Columbus, Ohio: Charles E. Merrill, 1972. Hay, sin embargo, puntos de vista más optimistas, como aquel de Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977. El único caso de redemocratización en una sociedad plural que podríamos haber analizado en nuestro ensayo ha sido Nigeria y, en la medida que pudiéramos considerarla una sociedad plural, España.

32 Linz. "Totalitarian and Authoritarian Regimes", op. cit., pp. 277-355.

dío. Con seguridad, hay algunos casos de democratización o redemocratización de regímenes autoritarios en África, regímenes movilizadores post-independentistas, de partido único que han experimentado procesos de liberalización que han hecho intentos de volver a la política competitiva, pero el conocimiento que posee este autor de tales casos hace difícil incorporarlos en el análisis. El más grande de los Estados africanos que ha vuelto a la política competitiva después de un régimen autoritario, Nigeria, no calza exactamente en este tipo, dado que tuvo un régimen militar durante su período no democrático y no fue gobernado por un partido único. Uno de los casos que calza y que merecería análisis sería el de los recientes desenvolvimientos en Túnez, después de Bourguiba. No debiera olvidarse que un número de regímenes autoritarios posteriores a la independencia, han sido gobiernos militares burocráticos y no de partido único. En ese contexto debieran analizarse los intentos de democratización. Ninguno de los regímenes que en mi tipología fueron caracterizados como regímenes autoritarios de movilización en sociedades post-democráticas —que describe regímenes fascistas o profascistas en la Europa de entreguerras— experimentó un proceso de democratización y por tanto también permanecería al margen de nuestro análisis.

Con esto sólo nos quedan en realidad dos tipos principales: el régimen burocrático-militar o autoritario en sentido estricto, y aquellos caracterizados como "orgánico-estadistas", con España y Portugal como principales ejemplos. Por diversas razones, los procesos de redemocratización en ambos casos fueron bien diferentes. Por tanto, no es accidental que buena parte del actual debate en torno a la redemocratización gire alrededor de los regímenes militar-burocráticos autoritarios, en especial aquellos de América latina que ya han experimentado dicho proceso o van a experimentar en un futuro cercano. El hecho de que las fuerzas armadas sean más relevantes que los dirigentes civiles en algunos de estos regímenes y la presencia de los militares en el gobierno, hace particularmente interesante la cuestión de la redemocratización tras gobiernos militares. Podría preguntarse: "¿Marca una verdadera diferencia para el proceso de redemocratización que el liderazgo de los regímenes autoritarios provenga de las fuerzas armadas, y que su confianza dependa de civiles que juegan papeles de corte tecnocrático?"

Nuestra impresión, a ser sometida todavía a mayores pruebas, es que probablemente sí marque una diferencia, aunque no está en absoluto claro en qué medida y de qué modo. No olvidemos que en todos los regímenes autoritarios, en contraste con los sistemas totalitarios y la mayoría de los regímenes post-totalitarios, los militares constituyen un importante socio en el proceso de establecimiento del régimen y en su posterior estabilidad. No obstante, hay significativas diferencias en el grado con que la cúpula política es reclutada de la sociedad civil y que las fuerzas armadas son enviadas de regreso a sus funciones específicas al interior de los cuarteles.

En nuestra perspectiva, no es lo mismo que el proceso de democratización sea iniciado y llevado a cabo por una avanzada política civil, que en ocasiones incluye militares retirados, oficiales que por mucho tiempo han cortado sus vínculos con las fuerzas armadas, o por hombres que ocupan su posición debido a la confianza de que gozan entre sus compañeros de armas y en ocasiones ex officio, debido a su rango militar, como fue el caso de Uruguay y de Perú. En tales casos, la decisión de iniciar el proceso de democratización no puede ser tomada por el gobierno como la autoridad legal y legítima del régimen y por los organismos representativos generados por éste, sino que debe ser adoptada en el seno de las fuerzas armadas a través de sus mecanismos internos de toma de decisiones, o dentro del círculo interno de los oficiales de rango máximo. Este tipo de decisión es algo diferente a aquella en la que las fuerzas armadas no participan formalmente y aceptan el proceso de democratización después de ser consultadas o informadas. En este sentido, el primer ministro Suárez no requirió, en el marco de la constitución franquista, que la estructura del mando militar aprobara de manera formal sus pasos en dirección a la reforma, y de hecho la renuncia de ministros de Defensa que no estaban de acuerdo con su política durante el proceso no se podría interpretar como un veto de las fuerzas armadas en cuanto colectividad o institución. Esto no significa que Suárez no buscara mantener informado al alto mando de las fuerzas armadas para obtener su aceptación. Si bien los cientistas sociales tienden a olvidarlo, existe una diferencia fundamental entre el poder formal y el informal, entre la influencia y la autoridad.

Incluso en un régimen autoritario, los civiles mantienen lazos más estrechos con la sociedad civil y viven en un mundo menos aislado y restringido que la oficialidad. Sus actividades profesionales los ponen en contacto con un segmento más representativo de la población, muchos de ellos en el transcurso de sus carreras, desde sus días de estudiantes y más tarde como profesores o profesionales, han establecido lazos personales con aquellos que serán líderes de la oposición, algo menos probable en el caso de los oficiales de las fuerzas armadas. Esos múltiples vínculos y contactos se tornan muy importantes en el proceso de negociar la transición.

Se da también esta diferencia entre civiles y militares en el caso de regímenes autoritarios que tienen como uno de sus componentes un partido único con cierta presencia en la sociedad. Este es capaz de proveer parte de los dirigentes necesarios para las organizaciones funcionales, como los sindicatos oficiales, organizaciones juveniles y estudiantiles, etc., así como personal para los gobiernos locales y para la organización de "elecciones sin opción". Tal dirigencia política probablemente tendrá una información más adecuada del clima de opinión en la sociedad y las características de la oposición, y es posible que haya desarrollado ciertas habilidades organizativas que le pueden servir incluso en un contexto democrático, de modo que podría seguir jugando un papel político, siempre y cuando el proceso

de reforma no impida su acceso a la arena política. En este contexto, vale la pena señalar que el proceso conducente hacia la reforma-ruptura-pactada en España no fue llevado a cabo por los tecnócratas del régimen de Franco, ni por aquellos con un trasfondo puramente burocrático, sino que principalmente por una nueva generación de políticos del régimen con experiencia como gobernadores provinciales en regiones que contaban con una oposición considerablemente fuerte, y en organizaciones funcionales, tales como los movimientos juveniles y estudiantiles y los sindicatos oficiales del régimen. En efecto, el hombre que tuvo que asumir el liderazgo del proceso había hecho toda su carrera en el marco de las estructuras políticas del régimen más que como tecnócrata. No gozaba de los prerequisites de la formación profesional y tampoco de un elevado status civil o prestigio tecnocrático que le hubiera asegurado su acceso a las más altas esferas de poder del régimen franquista. Podría decirse que incluso el involucramiento en un partido único débil representa una cierta vocación política y el desarrollo de determinadas habilidades políticas que serían importantes en un proceso de transición, y que son más difíciles de hallar en la cumbre de la jerarquía militar.

Estas hipótesis basadas en impresiones, son obviamente difíciles de probar, dado el limitado número de transiciones hacia la democracia, pero podrían ser confirmadas a través de un análisis más a fondo de los desenvolvimientos en Turquía en los años cuarenta, y en España, en contraste con algunos casos latinoamericanos. Sin embargo, el período de Caetano en Portugal las desmentiría. Tanto en España como en Turquía la etapa que precedió a la transición se caracterizó por una presencia menor del cuerpo de oficiales en los círculos más elevados del régimen, tal fue el caso de la presencia uniformada en las Cortes y la Asamblea Nacional que disminuyó con el paso del tiempo, y de la reducción del porcentaje destinado a los militares en el presupuesto nacional hispánico. El aumento gradual del número de civiles en un régimen autoritario no debiera confundirse con liberalización y menos todavía con democratización, aunque podría contribuir a ambos procesos de modos que todavía deben ser explorados.

Los Militares y el Proceso de Democratización

La actitud que adopten los militares frente a la democratización será importante, independientemente de la posición que ocupen en las estructuras formales de poder en un régimen autoritario. Como ningún otro grupo en la sociedad, pueden derrocar un gobierno sacando sus blindados a la calle, pero, por otra parte, algunos de los procesos de redemocratización fueron iniciados por un sector de las fuerzas armadas, como aconteció en Portugal, o con su cooperación, como en Venezuela; por supuesto, también pueden vetar y oponerse a tal proceso, por la fuerza, si fuese necesario. No debiera-

mos olvidar la máxima de Maquiavelo,³³ de que no es razonable que aquellos que están armados obedezcan a aquellos que están desarmados, y en la mayoría de las sociedades sólo las fuerzas armadas están efectivamente armadas. Sería un gran error suponer que los estamentos militares son necesariamente hostiles a la política democrática y de partidos, aunque su mentalidad los hace simpatizar o comprender menos los devaneos de la política partidista y de la falta de unidad de propósito y de disciplina, tantas veces asociada con la democracia. No debiéramos olvidar el otro lado de la historia, el sentimiento antimilitar, latente o abierto de muchos políticos democráticos, quienes están a menudo mal informados y son insensibles a los problemas del mundo militar, de la misma forma que algunos oficiales sienten antipatía por los civiles. En una democracia estable, y en cierta medida también en un régimen autoritario estable, esas tensiones y diferencias de mentalidad latentes carecen de relevancia política, pero ellas se tornan medulares en un período de cambio político.

En algunas sociedades hay un número de áreas-problemas en que los militares perciben como amenaza a la civilidad que puede llegar al poder con la democracia. En este caso, se vuelve entonces relevante el paradigma de Dahl. El costo de la tolerancia puede aumentar para los militares a tal punto que, en comparación, el costo de la represión puede parecerles pequeño. Esta situación ciertamente no favorece la transición.

Revisemos las áreas, escasas pero decisivas, de potenciales conflictos:

1 La seguridad de que se mantendrán los modelos jerárquicos normales del "establishment" militar y que no surgirán reformas para hacerlos compatibles con las tradiciones institucionales.

2 El riesgo que supone para la integridad o independencia de la Nación-Estado, el resultado del proceso de democratización.

3 La amenaza al monopolio de las fuerzas armadas a través de la creación de ejércitos políticos, mediante violencia o terrorismo que esté o se perciba apoyado, condonado o tolerado por la directiva democrática, en contra de las fuerzas armadas.

La democratización no lleva implícita estas amenazas, aunque las anteriores intervenciones militares en la política, el papel que jugaron en la instalación de un régimen autoritario y su identificación con ese régimen inevitablemente inducen al gobierno democrático a seguir alguna de estas políticas con la esperanza de contrarrestar el poder de los militares, o para establecer un control más directo sobre los institutos armados. Ciertos procesos de transición a la demo-

33 Cuando escribe: "Porque entre uno armado y uno desarmado no hay proporción alguna; y no es razonable que quien está armado obedezca voluntariamente a quien está desarmado. . .", en *Dell'Arte della Guerra*, p. 223, opera omnia 1813.

cracia pueden confundir democratización y movilización social revolucionaria, o bien democratización y reestructuración de la nación-estado, y se puede percibir como un costo demasiado alto también el hecho de tolerar fuerzas políticas nacionalistas, potencialmente secesionistas. Del mismo modo, los demócratas pueden pensar que el costo político que implica conceder a las fuerzas armadas la autonomía que demandan, junto a la postergación o imposibilidad de llevar a cabo reformas destinadas a asegurar su lealtad y carácter apolítico, es demasiado elevado, dados los riesgos implícitos. La situación, por tanto, puede contener elementos de estancamiento que, dada la capacidad ofensiva de los ejércitos modernos, no tiene mucha probabilidad de ser resuelta en favor de la democracia. Se trata aquí también de otro caso de lo que Robert Dahl ha llamado la cuestión de la intensidad versus la aplicación estricta de la regla de mayoría en su *Prefacio a la Teoría Democrática*.³⁴ Cuando un grupo social o institución siente sus propios valores con tanta intensidad, se hace muy difícil que prevalezca el principio de gobierno de la mayoría. Indudablemente, tales situaciones requieren de métodos de solución de conflicto, como aquellos empleados en la democracia consociativa: toma de decisiones conjunta, veto mutuo, proporcionalidad en la asignación de recursos, etc. Ocasionalmente se ha sugerido la alternativa de crear un poder paramilitar de compensación; en los pocos casos en que fue probada se constituyó en un acelerador del proceso involutivo hacia el autoritarismo o bien en un estímulo de la guerra civil, y es poco probable que pueda formar la base para la consolidación y estabilidad de la democracia.

Esta situación, al igual que aquellas de las sociedades multinacionales o multirraciales, y los acuerdos en torno del status de las instituciones y los valores religiosos, entre otros, indica que el modelo abstracto, normativo y puro de la política democrática tal vez no sea realizable en todas las sociedades. Sugiere que en ocasiones pueden ser viables instituciones democráticas imperfectas, limitadas y parcialmente distorsionadas, mientras que un esfuerzo por alcanzar el concepto normativo de plena soberanía del pueblo y de sus representantes elegidos podría ser inviable, al menos en el corto plazo. La cuestión es, entonces, cuánta desviación del modelo ideal es posible sin abandonar el principio fundamental y la esperanza de su posterior materialización.

Permítasenos señalar que esta situación no se halla limitada a la confrontación de los demócratas con militares conservadores y autoritarios, como los de América latina, sino que hay ciertas similitudes con la situación portuguesa de 1975. El Movimento das Forças Armadas (MFA) pudo imponer a los partidos políticos condi-

34 Robert A. Dahl, *Preface to Democratic Theory*, Chicago: Chicago University Press, 1956, Cap. IV, pp. 90-123.

ciones para la celebración de elecciones y para el proceso constituyente, y un prolongado período post electoral del Pacto del MFA con los partidos.³⁵ Este pacto y las provisiones constitucionales que dieron un sitio particular, al margen del control directo del Parlamento, al Consejo de la Revolución que representaba a las fuerzas armadas, establecieron una cierta diarquía entre los representantes electos de los partidos y los militares. Así, con el desarrollo de un sistema semipresidencial, que sitúa el presidente hasta ahora un militar, por sobre los partidos, generó un complejo triunvirato que no calza bien con el tipo ideal de democracia política. En este caso fue el MFA, de orientación izquierdista radical, el que impuso tal compromiso, el cual afortunadamente se ha visto erosionado y está a punto de ser revisado.

En algunas sociedades los militares suelen tener su propio concepto de la posición internacional de sus países, derivada de consideraciones geopolíticas y alineamiento en el conflicto global Este-Oeste, posición que naturalmente limita algunas de las opciones de política exterior y también indirectamente algunas de las alternativas de política económica y social de las democracias por establecer. Una vez más podríamos lamentar estos hechos, pero la cuestión sería entonces si acaso una materialización más limitada de la democracia política, con todas sus consiguientes libertades y espacio de opciones para los líderes y el pueblo, no valdría un compromiso. No olvidemos que el proceso de democratización de los sistemas políticos democráticos de Europa, hoy en día estables y plenamente soberanos, fue alcanzado mediante constantes compromisos y conflictos con la autoridad monárquica, así como con los poderes residuales de las cámaras de aristócratas o de notables, etc. Incluso, si hay algún punto en que deba hacerse el distingo entre regímenes autoritarios y democracias, también hay una zona gris que podría caracterizar a muchas transiciones. En este caso, como en muchos otros, parece dudoso que mecanismos formalizados, provisiones legales y constitucionales y pactos formales deban ser elaborados durante la fase de transición, y parecería más deseable alcanzar entendimientos obligatorios informales y desarrollar determinadas prácticas. Pero esto, a su vez, requiere de un cierto compromiso honesto de las directivas con los acuerdos logrados y una capacidad para defenderlos ante sus seguidores. Una vez más la dificultad reside en el vacío de liderazgo y en la densidad organizacional, que tan a menudo constituye el legado de los regímenes autoritarios.

35 Para la "Plataforma de Acordó Constitucional" —pacto del MFA con los partidos para un "período de transição" de 3 a 5 años, véase Decibel, *7975 Primeras Eleições Livres*, Lisboa: Decibel, 1975, pp. 17-23 y Thomas C. Bruneau, *Politics in Portugal, 1976-1981*, y "Revisión of the Constitution", ensayo presentado con ocasión de la SSRC Conferencia sobre Cambios Contemporáneos en Europa del Sur, Madrid, 1981.

La Agenda Post Transición y el Proceso de Consolidación

Uno de los problemas que encara cualquier estudioso de la transición desde regímenes autoritarios hacia la democracia, y que es difícil de resolver, es el siguiente: ¿Cuándo ha concluido la transición y cuándo está completado un proceso de consolidación? Veamos estas dos interrogantes en detalle.

La transición a menudo parece iniciarse con un acontecimiento particularmente espectacular, aunque muchos eventos, incluso algunos de muy antigua data, condujeron hacia el resultado que se cristaliza en ese instante en particular. Teniendo esto a la vista, podemos tomar, sin embargo, dos tipos de acontecimientos como punto de partida de una transición en sentido estricto. Por un lado, el compromiso público y oficial de los gobernantes autoritarios de celebrar elecciones libres y de revertir el poder hacia el electorado, no en un futuro distante, sino que dentro de un plazo de tiempo determinado. El otro acontecimiento, más espectacular, es el día en que un golpe de Estado o una insurrección revolucionaria fuerza a los gobernantes a abandonar el poder y generalmente salir del país, si no han sido detenidos o muertos, y los nuevos titulares del poder aparecen comprometidos con la celebración de elecciones o con el traspaso del poder al electorado, autodefiniéndose como gobernantes "provisionales" y no por tiempo indefinido hasta cumplir un programa político. Definir un proceso determinado como de transición hacia la democracia requiere que tanto el pueblo como quienes detentan el poder perciban que pronto la autoridad emanará exclusivamente de la libre decisión del electorado (obviamente en el marco de las condiciones "limitantes" de las realidades social, económica y política del poder en la respectiva sociedad).

¿Cuándo concluye el período de transición definido sensu stricto? Una vez más la opción es en cierto modo arbitraria, pero cabe escasa duda respecto de que la exitosa realización de una elección libre, la convocatoria de un nuevo Parlamento, de cuya confianza depende el gobierno, o la instauración en el cargo de un nuevo presidente, podrían constituir tal momento.

Esta sería la definición más estricta del período de transición, pero parece razonable señalar que, hasta que los representantes electos generen o restauren una estructura constitucional básica, definiendo las funciones de los diferentes organismos del gobierno, no puede considerarse que la democracia esté plenamente establecida. Desde esta perspectiva, la fase constituyente todavía forma parte de la transición, y no podrá considerarse terminado el proceso hasta que no haya una estructura legal que defina los procedimientos mediante los cuales se designará al Ejecutivo y se decidan los respectivos poderes del Legislativo y del Ejecutivo y, en algunos casos, de la judicatura, que habrá de dirimir los conflictos constitucionales así como el establecimiento de una monarquía o una presidencia que actúe como poder moderador. Podría objetarse que

ésta sea una alta definición formalista y legalista del establecimiento del régimen democrático, y que hasta que no se verifiquen cambios políticos tales como la creación del sistema de partidos, la efectiva materialización de las libertades cívicas y el establecimiento de una estructura para las relaciones laborales, la definición del papel de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores, no podrá afirmarse que el nuevo sistema democrático está definido. Es probable, sin embargo, que muchos de esos pasos habrán sido dados antes del proceso constituyente; también el sistema de partidos puede haber quedado articulado con anterioridad a través de la celebración de la primera elección y sus resultados. En efecto, una comparación sistemática entre los resultados de la primera elección y otras posteriores en democracias nuevas o restablecidas, mostraría que la primera elección no sólo identifica a los principales partidos del nuevo sistema, sino que también muchos votantes habrán establecido a través de su primer voto una lealtad política que será difícil de cambiar en elecciones subsecuentes. En efecto, el mapa electoral mostraría en elecciones posteriores exactamente el mismo esquema; si bien puede cambiar la intensidad del apoyo prestado a los diversos partidos, con bastante probabilidad se mantendrá la situación electoral en las respectivas plazas fuertes y también en las áreas débiles. Esto ciertamente ocurrió en la República Federal de Alemania, en Austria, Italia, Portugal y España. Podría argumentarse que al menos en Italia, Alemania y España muchos de esos modelos de comportamiento electoral pueden ser retrasados hasta antes del advenimiento del régimen autoritario, ya sea debido a la continuidad de los partidos, ya sea por la persistencia de las tendencias básicas de derecha o de izquierda, nacionalistas, etc., del electorado. Es por esto que la autorización de partidos y la proscripción de otros por un gobierno provisional, así como el apoyo inicial gubernamental o financiero para determinados partidos durante la transición, son tan decisivos para el posterior desarrollo del nuevo régimen.

Podría decirse que este modo de definir el final de la fase de transición es demasiado limitado y que debiera incluir el período en que son tomadas las principales decisiones respecto de los arreglos institucionales básicos y la distribución del poder en el nuevo régimen. Concretamente, la solución de interrogantes como la posición futura de la iglesia, de las fuerzas armadas, del trabajo y de la propiedad, etc., en el sistema. En la mayoría de los casos de una democracia que esboza una nueva constitución, muchos de estos puntos serán decididos en mayor o menor grado en el marco de ese documento. Hay, sin embargo, casos en que todavía permanecen en suspenso algunas decisiones fundamentales, derivadas de la propia Constitución. Así, por ejemplo, en el caso de la redemocratización española, debido al carácter medular del nacionalismo periférico en el conflicto suscitado durante el franquismo tardío y los inicios de la transición, más específicamente el problema vasco, uno podría argumentar que sólo la aprobación por la directiva regional, el legis-

lativo nacional y, finalmente, una consulta popular en relación a los estatutos y autonomía de Cataluña y el País Vasco, pusieron fin al proceso.

Hemos insistido en el período de redacción de una constitución o ley fundamental, pues el grado de consenso alcanzado será un importante elemento de estabilidad o inestabilidad futura. Si una constitución es aprobada porque satisface sólo a la mayoría, mientras es rechazada por una oposición que se compromete a trabajar solemnemente y en favor de la revisión de sus disposiciones, cabe poca duda que esto significa que las provisiones constitucionales no han generado una estructura que sirva a los fines de la política cotidiana y al proceso de gobierno. Desde esta perspectiva, uno puede afirmar que la democracia española arrancó, con la Constitución de 1978, de una base más fuerte que la República de 1931, que se alzó sobre una constitución sumamente cuestionada. Desafortunadamente, esto no ha sido del caso en relación a la constitución del País Vasco, donde sólo una minoría del electorado dio su aprobación, debido a la campaña del Partido Nacionalista Vasco en favor de la abstención y de los Nacionalistas extremos de izquierda en favor de un voto negativo. El hecho de que todos los partidos españoles importantes, desde el Comunista hasta un segmento de la Alianza Popular, votaran favorablemente la constitución, y que ésta fuera aprobada por una gran mayoría del electorado, ha sido uno de los factores de estabilidad en tiempos de otro modo difíciles. Cualquier estudioso de la política italiana conoce el énfasis que ponen constantemente todos los partidos, incluyendo el Comunista, para apoyar la constitución e identificarse con ella.

Sin embargo, la instauración de un régimen democrático que ponga fin al período de transición no significa que se haya alcanzado su consolidación. Podría argumentarse que, además del proceso constituyente formal y legal, deben desplegarse ciertas "políticas constituyentes" fundamentales que vinculen a la sociedad con el nuevo régimen, políticas que simbolizarían el cambio desde el sistema autoritario, políticas que de algún modo cambien las relaciones sociales tal como se han desarrollado bajo ese sistema. Hay ejemplos obvios en relación a cómo puede articularse el quiebre con el pasado, siendo el más importante la amnistía total para todos aquellos castigados por el régimen anterior, la restauración retroactiva a todos los condenados por razones políticas de sus derechos, aunque también podrían impulsarse reformas fundamentales evitadas por el régimen anterior, como, por ejemplo, una ley de divorcio. Muy a menudo las personas esperan que, junto con la llegada de la democracia, también experimentará un cambio su posición social y económica, y obviamente la libertad sindical y de negociación colectiva, el derecho de huelga y la presencia de los sindicatos en las empresas, representan tales cambios, si bien los beneficios materiales de éstos dependerán más de la situación económica del país que del cambio político e institucional. En algunos casos, grandes refor-

mas políticas, como puede serlo una reforma agraria, pueden atar a vastos sectores de la población al nuevo régimen. Se trata del tipo de políticas populistas a las que aludió Otto Kirchheimer,³⁶ y ciertamente la consolidación de algunas democracias de Europa del Este, particularmente de las tres repúblicas del Báltico, fue lograda mediante una vasta reforma agraria, factible debido a que muchos de los grandes terratenientes eran miembros de la aristocracia extranjera. La reforma agraria en las regiones del centro y sur de Portugal tuvo ese mismo significado. En el caso de la República Federal de Alemania, puede decirse que tal vez la "Mitbestimmung" representó dicho paso. Sería discutible, sin embargo, si todos los nuevos regímenes necesariamente han de tener este tipo de medidas políticas como símbolos de su transición y para atraer a grandes segmentos de la población al nuevo orden.

Un problema muy espinudo que deben enfrentar todas las transiciones es la interrogante en relación a la responsabilidad de los gobernantes no-democráticos previos, en especial lo que se refiere a violaciones de los derechos civiles, específicamente cuando no pueden justificarse aun dentro de la legislación de aquel régimen, como la tortura y las purgas en el seno de las fuerzas armadas, de la burocracia e incluso de las actividades privadas, como en las grandes empresas. Los diversos regímenes democráticos recién instaurados han seguido políticas bastante disímiles en esta área y no está claro cuánto aportan a la consolidación, o si generan más problemas de los que pueden resolver. Ciertamente, las democracias restauradas en Europa tras la ocupación fueron bastante punitivas frente a quienes habían colaborado con los ocupantes extranjeros. El proceso de desnazificación pudo justificarse debido a la atrocidad de algunos de los crímenes de los nazis, pero constituyó fundamentalmente una acción emprendida por los aliados victoriosos más que por el nuevo régimen alemán, aunque muchos demócratas lo aplaudieron y se beneficiaron con él. En todo caso, parece dudoso que un gobierno alemán lo hubiera llevado tan lejos como los aliados, y lo mismo puede decirse respecto del gobierno militar de McArthur en Japón. Una de las opciones es una amnistía total para todos los actos de violencia política, formulada de modo tal que exonere tanto a los opositores

36 La cuestión de "¿Hasta qué punto las circunstancias propias del surgimiento de un nuevo régimen determinan las acciones subsecuentes de éste?" fue medular para Otto Kirchheimer en su "Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs", *American Political Science Review*, 59, 1965, pp. 964-74, y la colección de sus ensayos: *Politics, Law and Change*, ed. por G. R. Boynton y G. Loewenberg, Nueva York: Columbia Univ. Press, 1969. Como destacó el autor, las condiciones antecedentes no son únicamente aquéllas, "sino" que condiciones restrictivas, que han de ser superadas si el régimen ha de continuar". Debíamos calificar su afirmación señalando que en algunos casos no afectan su continuidad, sino que su estabilidad o, al menos, sus características más peculiares.

contra el régimen autoritario previo, como a los que pertenecieron a él, como fue del caso en España. El carácter único de la amnistía española fue posible debido a que las acciones terroristas de diversos grupos, aunque primordialmente de la ETA vasca, debieron ser favorecidos en la amnistía a fin de alcanzar un mínimo de pacificación (o al menos así se pensaba) en el País Vasco. Esta amnistía contó con el apoyo de toda la oposición, y dado que el gobierno no podía rechazarla, la fórmula fue hecha extensiva a todas las acciones de violencia acontecidas antes del día de las elecciones, con lo cual se reconoció implícitamente que el día de la elección marcó el fin de la transición. En otros casos ha habido purgas más extensas, como el "saneamiento" en Portugal, y una bastante amplia en las fuerzas armadas de Grecia. Parece probable que la extensión temporal alcanzada por determinado régimen autoritario y cómo se constituyó en un sistema político de funcionamiento normal, en el cual muchas personas que no aprobaban vivieron e hicieron sus carreras sin haber conocido otro, dificulta mucho más la purga. Una restauración tras un breve interludio autoritario, como el caso de Grecia, torna más factibles este tipo de políticas de "limpieza". Ciertamente, para aquellos que han sufrido bajo un régimen autoritario, tales políticas representan un elemento fundamental de la transición, pero desde la perspectiva de aquellos que no fueron opositores al régimen y que lo aceptaron como autoridad legal, por haber sido el único régimen bajo el cual desarrollaron sus vidas y sus carreras, aparecen como punitivos e injustos y generan una base de oposición y problemas para más adelante.

La consolidación de una democracia post-autoritaria tiene problemas en común con los procesos de consolidación de otros regímenes, aunque algunos son exclusivos de la democracia. Indudablemente el más importante, desde esta perspectiva, es aquel de la consolidación del sistema de partidos. ¿Hasta qué punto serán duraderos los alineamientos que se han producido durante la oposición y la transición? ¿En qué medida los partidarios del régimen anterior, una vez superado el golpe inicial y algunas de las restricciones legales a la articulación de sus preferencias políticas, serán capaces de organizar partidos para desafiar al nuevo régimen? La cuestión de la ilegalidad de los partidos que defienden la forma autoritaria de gobierno, como los neonazistas y las neofascistas, constituye un ejemplo de este dilema, el cual, en la práctica, fue resuelto de modo diferente en Alemania y en Italia. Las dificultades y riesgos implícitos en la proscripción de una alternativa política en una democracia quedan ejemplificados con las tensiones que vivió el período democrático argentino post-Perón por haber proscrito al partido peronista.

Obviamente, es difícil decir cuándo ha quedado consolidado un sistema de partidos. ¿Será con la segunda elección o se necesitarán aún más elecciones? Hay quienes argumentan que una democracia no está plenamente consolidada hasta que haya habido una alter-

nancia en el poder, hasta que el partido o partidos que gobernaron como resultado de la primera elección democrática hayan sido sustituidos, sin mayores tensiones o crisis, por la oposición. Si fuéramos a aplicar este criterio, las democracias griega y portuguesa podrían ser consideradas como consolidadas, dado que los partidos predominantes en la fase fundacional del régimen han sido reemplazados en el gobierno por sus opositores. En el caso de Alemania, ello significaría que la consolidación demoró varios años, hasta que asumió el poder la llamada Gran Coalición, en la cual el CDU retuvo para sí el cargo de canciller federal. La italiana, asimismo, habría demorado aún más en consolidarse, hasta que llegó el momento en que un socialista sustituyó a los demócratacristianos en el poder. Dado el hecho de que la hegemonía partidista es en ocasiones muy duradera y que la alternancia es más bien la excepción de la regla en las democracias, tal criterio para juzgar la consolidación parece dudoso. Conduciría al absurdo de argüir que la democracia japonesa no se ha consolidado.

La consolidación tal vez pueda ser mejor definida en términos del alcance e intensidad del apoyo popular al régimen, independientemente de su apoyo al gobierno, y también por la fuerza de los partidos antisistema, es decir, aquellos partidos que abogan en favor de otro tipo de régimen y los que se identifican con el régimen autoritario del pasado y que alientan actividades golpistas o acciones revolucionarias o terroristas. Su debilidad sería una señal de consolidación.

Convertir la persistencia de la estructura social identificada con el anterior régimen, es decir, la sostenida existencia de determinadas clases sociales, como la de los grandes terratenientes, la oligarquía financiera o la élite conservadora de los funcionarios públicos, en un argumento contra la consolidación de la democracia, implica la identificación entre el sistema político y una estructura social particular, la suposición de que ciertos intereses sociales son a priori y en principio incompatibles con los procedimientos de la democracia política. Argumentar de este modo involucra el riesgo de forzar a tales grupos a considerar la democracia como incompatible con sus intereses y parecería más apropiado no vincular el régimen con políticas sociales y económicas en particular y no denegar a tales grupos el derecho de organizarse, ejercer su influencia e intentar ganar representatividad a través de partidos políticos. A los partidos debiera exigírseles lealtad al nuevo régimen democrático y no a los grupos sociales, y debiera sancionarse a individuos culpables de actividades contra el régimen o contra fuerzas políticas organizadas, como partidos e intereses organizados, pero no contra individuos en cuanto miembros de categorías sociales.

Obviamente, es difícil separar el proceso de establecimiento de instituciones políticas democráticas —la defensa de esas instituciones, su legitimación a partir de los procesos de cambio social, económico y cultural que resultan de su inicio— en la medida en que par-

tidos políticos que representan fuerzas sociales e intereses previamente excluidos asumen el poder por vías del proceso electoral. Para la burguesía urbana, burocrática, militar y profesional de Turquía, la democratización también implicó la toma del poder por el partido Democrático y su respaldo a determinados sentimientos religiosos, lo cual, a su vez, significó el abandono de algunos de los principios de laicidad de la revolución turca. En España, la democracia inevitablemente ha sido asociada con un cambio radical en la naturaleza del Estado, desde unitario a semifederal, y también en el status de las lenguas debido al reconocimiento del carácter multilingüe de la sociedad. En otros países, como Portugal, llegó a ser asociada con transformaciones radicales en las relaciones de propiedad. Podría argumentarse aquí de dos maneras: Primero, que mientras tales cambios fundamentales en la sociedad no lleguen a ser asociados estrechamente con la transición de régimen, tanto más fácil será que los grupos perjudicados por éstos no lleguen más tarde a asociar las instituciones democráticas con el cambio y piensen que ellos pueden ser revertidos por medios democráticos. Para decirlo en términos casi epigramáticos, hay cambios dentro del régimen democrático, pero no hay cambios por el régimen democrático. Una de las bases de la legitimidad de la democracia es su relativa apertura frente al cambio de contenidos políticos sustanciales. La otra hipótesis sería que, dado que la gente tal vez no se identifique con las instituciones y procesos democráticos in abstracto, el nuevo régimen sólo obtiene lealtad del pueblo si también representa cambios sociales verdaderos que afecten su vida cotidiana, siempre y cuando pueda llevar a cabo políticas electorales.

No es nada fácil decidir cuál de estas alternativas puede contribuir más a la consolidación y posterior estabilización de un nuevo régimen democrático. Podría argüirse que, en sociedades con problemas sociales y económicos serios, en la cual grandes segmentos de la población se han sentido muy privados, sociedades con un orden social injusto, una democracia que no implemente relativamente pronto importantes cambios sociales, se verá seriamente desafiada por el descontento de las masas, las que producirán conflictos violentos, que pueden conducir a una revolución o, más probablemente, hacia una involución autoritaria contrarrevolucionaria. Tal proceso de cambios fundamentales puede no ser esencial en sociedades más desarrolladas, donde el orden socioeconómico goza de una cierta legitimidad y las políticas moderadas no alejarían al pueblo del nuevo régimen, donde, en resumen, las ganancias en materia de libertad personal y política pueden ser valoradas positivamente en y por sí mismas.

El primer modelo llevaría a la conclusión de que es positivo para la consolidación progresiva de la democracia que los ganadores de la primera elección libre, obviamente sin fraude, sean el partido conservador o una coalición conservadora. En este marco, los antiguos partidarios del régimen autoritario, más por interés que por compro-

miso ideológico, no se inquietarían tanto y se habituarían paulatinamente a las prácticas y a los principios de la política democrática. Uno de los supuestos de este camino es que los sectores todavía privados de lo esencial en la sociedad, obtengan alguna participación en el poder, ya sea a nivel local o regional, que la libertad de los sindicatos implique algunas ventajas tangibles para sus miembros y que su nivel general de frustración por la falta de cambios no sea demasiado elevado. Esto podría lograrse en parte también a través de políticas de centro-izquierda relativamente progresistas, aplicadas por el partido o los partidos de centro-izquierda triunfantes. También requeriría un considerable compromiso con la moderación por parte de los principales partidos de la izquierda, una disposición de postergar algunas de sus aspiraciones programáticas por el bien de la consolidación del régimen y probablemente algunos cambios de poder al interior de esos partidos, desde la izquierda ideológica hacia una directiva más pragmática.

Caben pocas dudas respecto de que el desarrollo de los acontecimientos en España a partir de 1977 —con excepción de la cuestión regional— calza con este modelo, lo que podríamos documentar con declaraciones de líderes como Santiago Carrillo, del PC español. Este fue el camino deliberadamente elegido por la izquierda en todo ese período, tal como queda ejemplificado con los compromisos contraídos durante el proceso constituyente, los acuerdos a alto nivel sobre materias de política económica del Pacto de la Moncloa, en 1977, y los subsecuentes acuerdos entre los sindicatos y la federación de empleadores. Sería interesante saber hasta qué punto el éxito de la izquierda en las elecciones municipales a poco correr el desengaño de las segundas elecciones legislativas de 1979, dio a sus seguidores la sensación de que parte de sus aspiraciones podrían ser realizadas en el corto plazo dentro de la democracia y que su avance hacia el poder en el largo plazo sería factible. Además, las políticas aplicadas por un gobierno de centro-derecha parecen haber evitado que la mayor parte de la derecha política se sintiera excesivamente amargada frente a los cambios inevitables y también parecen haber evitado que esa derecha se sumara a posturas extremas, con una salvedad: un segmento de las fuerzas armadas había sufrido el impacto de las actividades terroristas vascas y abrigaba sentimientos demasiado fuertes en relación a materias simbólicas relacionadas con la identidad nacional, y abrigaba especial temor frente al impacto disgregador del nacionalismo periférico. Desafortunadamente, sólo podemos especular en relación al grado de distanciamiento o apoyo al nuevo régimen que habría producido un triunfo de los socialistas de centro en las elecciones de 1977. También está clara otra cosa: que las proposiciones de reformas utópicas, la simplificación ideológica de ciertos asuntos hechos por una oposición que no ha participado de las actividades cotidianas de un gobierno y la administración del Estado, tienen todas las probabilidades de ser mayores inmediatamente después de un régimen autoritario que luego de

algunos años de participación en el proceso político democrático, que implica trabajar en el presupuesto nacional, la administración municipal, etc., y que, por tanto, incluso de haber una alternancia en el poder en la segunda o tercera elección, aquellos que alcanzan el poder entonces no serán los mismos que fueron cuando encaraban la primera elección libre.

La comparación entre España y Portugal en este contexto sería interesante; el caso español sirve como ejemplo de lo que podríamos llamar la reforma pactada, con predominio de la centro-derecha durante las fases de transición y post-transición, y el portugués como ejemplo de una ruptura considerable, no sólo política sino también social y económica.³⁷ Sobre la base de los argumentos de los defensores de la segunda postura, cabría esperar una satisfacción mucho mayor con el cambio de régimen y una evaluación menos positiva del pasado autoritario, menos "desencanto", en suma, con la nueva democracia de masas portuguesa. Los escasos datos de encuestas de que disponemos y que permiten una comparación entre ambos países en 1978, no parecen confirmar esta hipótesis, pero obviamente es difícil controlar el impacto muy diferente de la crisis económica en ambas naciones, así como el impacto de las consecuencias directas e indirectas de la pérdida del imperio colonial en el caso de Portugal.

Esto nos conduce a exaltar la necesidad de una acabada verificación de las respuestas de diferentes segmentos de la sociedad y también del clima general de opinión en la fase post-autoritaria. El recabamiento sistemático de datos de opinión pública respecto de las diversas dimensiones del régimen democrático, las percepciones de los cambios, los temores y esperanzas de diferentes sectores de la sociedad a través de encuestas de opinión pública, serían muy valiosos para los científicos sociales que intenten comprender los procesos de consolidación de regímenes nuevos. Lo mismo podría decirse de los indicadores de la violencia, de la radicalización, de las actividades golpistas, de la reevaluación de los regímenes autoritarios, etc. Desafortunadamente, ese tipo de comparaciones controladas entre diferentes caminos hacia la democracia y su impacto sobre la estabilización de tales regímenes son extremadamente difíciles, debido al limitado número de casos, el contexto social y económico tan distinto de las sociedades en que se verifican y las diferentes fases en el ciclo comercial nacional e internacional que coinciden con esos cambios políticos. El hecho de que la transición hacia la democracia en la Europa meridional haya coincidido con la crisis del petróleo y

37 Esto se desarrolla aún más en "Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain", en Simon Sefarty y Jorge Braga Macedo, editores, *Portugal since the Revolution. Economic and Political Perspective*, Boulder, Co: Westview Press, 1981.

la recesión mundial, ciertamente hace difícil aislar la respuesta a las nuevas instituciones de la respuesta al empeoramiento de la posición económica de esos países. Sólo una acabada clasificación de las respuestas frente al cambio político, las instituciones y la situación económico-social, y las expectativas a futuro generadas por la crisis económica, etc., nos ayudarán a comprender mejor estos procesos. Para dar un ejemplo, sería insensato atribuir a las insatisfacciones económicas y a la comparación ventajosa del régimen autoritario anterior un significado político directo, cuando indicadores más estrictamente políticos, como la creencia de que "la democracia es la mejor forma de gobierno para un país como el nuestro", han permanecido constantes e incluso no han sido sometidos a prueba, y cuando actitudes respecto de la ley, las cortes y la policía han mejorado considerablemente durante ese período, a pesar de cambios sólo limitados en esos campos.

Cada régimen, y las nuevas democracias no marcan una excepción, está expuesto a sufrir crisis y a correr tarde o temprano el riesgo de la debacle, pero es importante mantener analíticamente aparte el problema de la consolidación del nuevo régimen y el tema de su desempeño o rendimiento, de sus problemas y crisis. Obviamente, existe la tentación de atribuir cualquier dificultad seria que surja después del establecimiento de una nueva democracia al legado del pasado, al persistente apego de algunos sectores de la sociedad al régimen autoritario, a la identificación de ciertos intereses con ese régimen, y también una tentación de iniciar un debate en torno al grado en que diversas decisiones adoptadas durante el período de transición podrían haber prevenido el surgimiento de esos problemas en fecha posterior. Es tentador argumentar que la transición no ha sido completada, que la consolidación no ha sido alcanzada, o siquiera iniciada, dado que tal análisis es políticamente conveniente, ya que provee una coartada muy aceptable para los políticos que gobiernan o toman decisiones en el nuevo régimen democrático. Con este tipo de interpretación, ellos podrían ser exonerados de culpa por sus propios fracasos, por generar problemas que no necesariamente debían haberse suscitado, y les permitiría hallar un chivo expiatorio en lugar de proceder a un análisis sobrio de sus propias acciones. Si bien para los cientistas sociales sería difícil decidir en qué medida la crisis de los regímenes democráticos en los años que siguen a una transición desde el autoritarismo hacia la democracia pueden ser atribuidas a las herencias del pasado, las decisiones tomadas durante la transición o el desempeño del nuevo régimen y sus líderes; esta distinción no es sólo intelectualmente importante, sino que también políticamente significativo.

No deseamos argumentar que las decisiones adoptadas durante el tiempo de la transición y en las primeras fases de la consolidación de un régimen democrático no surten un impacto duradero sobre el proceso político y el futuro del régimen; pero también es necesario

que digamos que para explicar fases posteriores, eventuales crisis e incluso en algunos casos un nuevo derrumbamiento, debemos centrarnos en los procesos del presente más que quedarnos fijados en las fases pretéritas. Debemos seguir el consejo de Kurt Lewin, quien afirma que el pasado sólo es relevante en la medida que podemos hallarlo en el presente. La realidad y las percepciones de la transición, en ocasiones incluso las percepciones erróneas de lo que sucedió o de lo que hubiera podido suceder, se hacen parte de la realidad de los políticos en ese constante proceso de generar regímenes democráticos estables. Las sociedades inmersas en ese proceso no debieran olvidar el pasado, el pasado autoritario, los acontecimientos que llevaron a ese pasado, las dificultades de la transición y de la consolidación, aunque tanto las perspectivas de estabilidad como las de peligro se hallan en el futuro que deberán aprender a dominar las sociedades.