

CAPÍTULO PRIMERO

EL MARCO TEÓRICO DE LAS TRANSICIONES

I. El proceso de cambio	19
II. El concepto de transición	23
III. La distinción entre transición y consolidación	27
IV. Las fases de la transición: liberalización y democratización	31
V. Los regímenes no democráticos	34
VI. Las vías o senderos para la redemocratización y la transición	38
VII. Las formas de las transiciones: reforma, ruptura o retirada	41
VIII. Algunos otros temas de la transición	48
1. El garantismo	48
2. Los gobiernos provisionales	51
3. Otros factores	52

CAPÍTULO PRIMERO

EL MARCO TEÓRICO DE LAS TRANSICIONES

I. EL PROCESO DE CAMBIO

La palabra “transición”, a partir de los años setenta se comenzó a usar con más frecuencia para designar los procesos de cambio de regímenes no democráticos a otros que pretendían transformarse en democráticos. Varios países de Europa, como Portugal, Grecia y España, llevaron a cabo transiciones. A partir de esos años las transiciones fueron teniendo lugar en algunos países de América Latina. En Asia, países como Filipinas y Corea del Sur tuvieron sus procesos de transición. El mundo socialista, al colapsarse, ha realizado o realiza transiciones. Y como señala un académico norteamericano,¹ pocos temas atrapan más la atención como el de las posibilidades que tienen los regímenes autoritarios de modificarse (por reforma, ruptura, compromiso, colapso, etcétera) hacia regímenes democráticos.

Las razones de este cambio a la democracia en el mundo tienen más de una explicación. Seguramente esto es producto de la desconfianza de los ciudadanos hacia regímenes autoritarios y totalitarios que les niegan canales de expresión y que tienden a violar derechos humanos en un clima de inestabilidad ajeno a las instituciones confiables del Estado de derecho democrático. El fin de la Guerra Fría y la quiebra de las opciones ideológicas que fundamentaron el socialismo real, es otra de las causas. El desarrollo económico de las décadas anteriores a esta democratización fue notable en países del

¹ Weiner, Myron, “Empirical Democratic Theory and the Transition from Authoritarianism to Democracy”, *Political Science*, Washington, vol. XX, núm. 4, otoño de 1987, pp. 861 y ss.

Tercer Mundo; ello, en opinión de algunos, ha motivado procesos de cambio a la democracia. Un motivo más radica en la convicción existente en los régimenes autoritarios: que de continuar con los mismos esquemas estarán cada vez mas aislados de los beneficios que representa formar parte de los organismos internacionales y de los mercados mundiales como socios poseedores de una autoridad moral-política suficiente. Otra razón apunta al desarrollo de las sociedades gobernadas por régimenes no democráticos, las que aspiran, como consecuencia del desarrollo, a niveles de comportamiento y actuación política similares a los de los países democráticos. Otra causa es que las élites políticas de los régimenes no democráticos tienden a percibir que la institucionalidad del sistema democrático permite, tanto a ellos como al resto de las élites de la sociedad, mayores ventajas al no estar normados más por la inestabilidad, el capricho, el abuso o la injusticia que propicia un régimen no democrático que generalmente funciona con mecanismos de suma cero, en donde sólo algunos de sus miembros obtienen todas las ventajas. La actuación de instituciones como las Iglesias y organizaciones de la sociedad civil han sido un importante factor en este cambio de posiciones; notable fue, por ejemplo, el papel de la Iglesia católica en transiciones como la Filipina. Finalmente, existe una fundamental creencia en la superioridad de la democracia sobre cualquier otra forma de régimen, lo que socava convicciones basadas en el fascismo, el totalitarismo, la democracia orgánica o el socialismo real. Estamos, pues, en un mundo que toma más en serio la democracia y que aspira, en consecuencia, a ella.

En este clima de optimismo hacia la democracia y hacia su advenimiento ahí donde no existe, autores como Samuel Huntington² han desarrollado ideas sugerentes que ubican los procesos de transición contemporáneos al final de un proceso más amplio: en el marco de un esquema de democratización que

² Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 13 y ss.

se inició en el siglo XIX. El autor distingue tres olas de democratización. La primera, la gran ola, se desarrolló entre los años de 1828-1926 e incluye la democratización de Estados Unidos desde la presidencia de Andrew Jackson, la democratización de Europa occidental y de algunos países como Australia, Canadá y Chile, así como la proclamación de democracia en Europa del este y en el centro de Europa después de 1918. La primera ola de democratización tuvo como principales problemas resolver la extensión del sufragio entre los varones adultos y la cuestión relativa al órgano ante quien debía ser responsable el Poder Ejecutivo, si frente al Parlamento o ante los ciudadanos directamente, por medio de elecciones periódicas.

La segunda ola se extendió de 1943 a 1962, y explica la democratización en Alemania occidental, Austria, Italia y Japón después de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de la ocupación aliada. En esta ola, la ola corta, otros países lograron su democratización, la India, Filipinas, Israel, Nigeria y Jamaica, después de su descolonización y constitución como nuevos Estados. Huntington percibe que después de cada ola de democratización existe un periodo de "reversa". La primera etapa de reversa (1922-1942) fue consecuencia del fascismo y del nacionalsocialismo. En la segunda "reversa" (1958-1975) los procesos de militarización desplazaron gobiernos civiles y democráticos en muchos países del Tercer Mundo.

Finalmente, la tercera ola de democratización se inició en 1974 con las transiciones en Portugal y posteriormente en España y Grecia, y en algunos países de América Latina, Asia y África en los años ochenta y parece haber culminado con el colapso del socialismo real.

Ante esos hechos Huntington se pregunta si no habría también, como en los otros períodos de democratización, un retroceso. Seguramente esta pregunta no puede ser contestada con total certeza, lo que sí parece cierto es que ha habido un cambio importante en la teoría político-social que tiende a considerar a la democracia más como producto del esfuerzo

y la capacidad humana que de la existencia de determinados requisitos previos.

Este último tenor era común hasta hace poco. El acento en la ciencia política se ponía en las condiciones económicas-sociales y culturales como causa de la democracia. Se insistía en las llamadas condiciones objetivas soslayando la dinámica política coyuntural. Trabajos pioneros como los de Juan Linz³ y Dankwart A. Rustow⁴ han destacado la autonomía de la política y por consiguiente el papel fundamental que tienen los actores en la construcción de los regímenes políticos, sin que esto implique necesariamente desconocer la influencia de los elementos socioeconómicos y culturales.

Rustow en sus trabajos clásicos⁵ se pregunta ¿qué condiciones hacen posible la democracia y qué condiciones la hacen florecer? Las respuestas de Rustow se alejan de las explicaciones funcionales de Lipset, Cutright, Almond y Verba, y concluyen que la democracia es básicamente una cuestión de procedimientos más que de contenidos. El modelo genético de Rustow advierte que la democracia se juega en el terreno de la política, donde las decisiones de los actores enfrentados por conflictos fundamentales, en que cada uno de los bandos trata de imponer su hegemonía, tiende a institucionalizar procedimientos democráticos cuando las partes en conflicto advierten que sus intereses no serán amenazados fatalmente en esos procedimientos, y que es mejor utilizar los mecanismos de la democracia que destruir al contrario, pues los resultados de este último proceder son inciertos.

Los esfuerzos de Rustow se basaron esencialmente en la vía sueca a la democratización (1902-1907). Los suecos, a finales del siglo XIX y principios del XX, estaban enfrentados en una lucha política interna que parecía no tener solución. La rápida

³ Linz, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

⁴ Rustow, Dankwart A., "Transitions to Democracy", *Comparative Politics*, Nueva York, vol. 2, núm. 3, abril de 1970, pp. 337-363.

⁵ Rustow, Dankwart A., *The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1955 y Rustow, Dankwart A., *op. cit.*, nota 4.

industrialización del país provocó conflictos pues los obreros demandaban algunas reivindicaciones sociales y los grupos conservadores se negaron a concederlas. La clarificación parecía no llegar en ninguno de los bandos. Como dice Rustow, la búsqueda de una satisfacción pudo interrumpirse y no llegar, un bando podía acabar o exterminar al oponente, uno de los bandos agotarse en la lucha, etcétera (de hecho hubo varios períodos de estancamiento en el proceso). Finalmente, se tuvo conciencia de que era mejor institucionalizar mecanismos de solución. La democracia surgió como una vía procedural de respuesta sólo indirecta a las reivindicaciones obreras, puesto que lo que se negoció fue el sistema electoral, el sufragio universal, y si la responsabilidad del Ejecutivo era ante el rey o ante el Parlamento.

II. EL CONCEPTO DE TRANSICIÓN

El hallazgo que en las ciencias sociales atribuye a los actores políticos un papel decisivo en la construcción de los regímenes políticos ha generado muchas inquietudes. Si los factores socioeconómicos y culturales no son tan decisivos, entonces los países que se encuentran en vías de desarrollo pueden aspirar también a la democracia. Esta reflexión junto a la experiencia exitosa de algunos países que como España han logrado transitar a la democracia con mínimos costes, nos obliga a preguntarnos si existe alguna vía o modelo teórico que explique la forma de realizar este proceso.

El desarrollo teórico en este campo, a pesar de la abundante bibliografía existente, está aún en ciernes. Seguramente no hay un modelo único que explique cómo debe desarrollarse el proceso. Lo constatable es que ha habido transiciones más y menos exitosas. En las exitosas la estrategia utilizada, la conducta de los actores políticos y las condiciones de cada país pueden servirnos de guía en el análisis o discusión de cualquier cambio de régimen.

Una vez sentado lo anterior, es preciso presentar someramente el desarrollo teórico de la transición con finalidades

prospectivas. Es necesario comenzar por el significado del término para posteriormente presentar algunas de las discusiones teóricas que han ocupado el tiempo y los esfuerzos de los estudiosos.

Hasta ahora la conceptualización más aceptada sigue siendo la de O'Donnell y Schmitter, que entienden por transición

- ...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores... Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios...⁶

Esta definición, en lo general, no ha sido cuestionada. Scott Mainwaring, por ejemplo, manifiesta su acuerdo con ella, y sólo difiere en algunas de sus consecuencias, principalmente en la afirmación de O'Donnell y Schmitter, cuando sostienen que los gobernantes autoritarios conservan un poder discrecional durante la transición sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos. Mainwaring es de la idea de que sólo al inicio del proceso los gobernantes autoritarios tienen ese control y poder.⁷ Algunos otros autores como Carlos Santiago Nino, distinguen entre procesos de transición (en donde hay un cambio de un régimen no democrático a otro que se desea democrá-

⁶ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 19 y ss.

⁷ Mainwaring, Scott, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, University of Notre Dame, noviembre de 1989, documento de trabajo 130.

tico) y otros que son de estabilización o institucionalización de las prácticas democráticas en países donde esas prácticas e instituciones no están totalmente aseguradas.⁸ Esta última distinción es generada por el clima de confusión terminológica reinante aún en el tema, y se explica porque la “teoría de la transición” todavía es incipiente.

A este respecto son esclarecedoras las precisiones de Juan Linz cuando señala que los estudios acerca de las transiciones se dirigen a aquellos países que pasan de regímenes no democráticos a otro tipo de régimen; no atienden a las democracias consolidadas que por alguna razón se colapsaron en el periodo de entreguerras, tales como Alemania, Italia, la Segunda República Española, Austria, etcétera. Es un error afirmar que alguna sociedad finisecular pueda seguir la senda de democratización del siglo XIX, de países como Gran Bretaña, los Estados Unidos, Suiza o Suecia, pues el contexto es diferente económica, social e internacionalmente y no es posible extrapolar esas experiencias. Por otra parte, es importante distinguir entre las sociedades que han tenido algunos lapsos con gobiernos democráticos que después fueron desplazados por regímenes no democráticos (Alemania, Italia, España, Austria, Checoslovaquia, algunos países latinoamericanos) de los países que por primera vez pasan de un régimen no democrático a un régimen democrático, puesto que en el primer caso estamos en presencia de procesos de redemocratización, y en el segundo no hay memoria histórica del funcionamiento de las instituciones democráticas; por último, separar asimismo, analíticamente, los procesos de quiebra de los procesos de transición a la democracia.⁹

Además de estas precisiones es conveniente distinguir entre transición y consolidación; entre liberalización y democratización; entre los diferentes regímenes no democráticos (totalita-

⁸ Nino, Carlos S., "Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America", *Miami Law Review*, Miami, vol. 44, núm. 1, septiembre de 1989, p. 129. Seguramente este segundo concepto de Nino puede ser denominado de institucionalización o de socialización de la democracia.

⁹ Linz, Juan, "Transitions to Democracy", *The Washington Quarterly*, Washington, verano de 1990, pp. 143 y 144.

rios, autoritarios, sultánistas). Analizar las razones por las cuales se inician las transiciones. Distinguir las vías o senderos que la teoría expone para explicar la redemocratización y algunos tipos de transiciones, precisando las formas concretas a través de las cuales las transiciones ocurren (reforma, ruptura, ruptura pactada, compromiso, etcétera). Profundizar en la conveniencia o inconveniencia de los gobiernos provisionales como custodios de la transición. Abundar en algunas estrategias que favorecen la transición, como la del garantismo. Resaltar la influencia de los factores económicos, sociales y culturales. Determinar las dificultades que pueden generar los sistemas constitucionales y legales (sistemas electorales, discusión en torno al tipo de Estado o de régimen, etcétera).

El análisis teórico de la transición podría extenderse a otras cuestiones que aquí no se tratarán, como el actuar de los militares,¹⁰ las violaciones a los derechos humanos durante el régimen autoritario y su manejo político durante la transición y la consolidación.¹¹ Tampoco será materia de esta exposición la actuación de algunos actores que resultan ser clave, tal como fue el caso del rey Juan Carlos y Adolfo Suárez en España, de Karamanlis en Grecia o de Roh Taewoo en Corea del Sur,¹² o de algunos miembros de la Iglesia y de otros grupos que tienen influencia en el proceso.

El horizonte es muy extenso y las repercusiones de la transición son profundas. Los elementos y distinciones que aquí

¹⁰ Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988; Rodrigo, Fernando, *El camino hacia la democracia. Militares y política en la transición española*, tesis doctoral, Universidad Complutense, 1989; Huntington, Samuel, *op. cit.*, nota 2, pp. 231 y ss.

¹¹ Nino, Carlos Santiago, "The Duty to Punish Abuses of Human Rights Put Into Context: The Case of Argentina", *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 8, junio de 1991, pp. 2619-2640; Huntington, Samuel, *op. cit.*, nota 2, pp. 211 y ss. Linz, Juan J., "Political Regimes and Respect for Human Rights: Historical and Cross-National Perspectives", trabajo inédito.

¹² Sobre el papel del rey Juan Carlos en el caso español, véase el libro de Powell, Charles T., *El piloto del cambio. El rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Editorial Planeta, 1991. Un análisis importante sobre el papel de los actores clave en los procesos de transición en Portugal, España y Corea del Sur, entre otros, es el de Linz, Juan J., "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada", trabajo inédito, 1989.

presentaremos no pretenden agotar ni con mucho los subtemas de la transición.

III. LA DISTINCIÓN ENTRE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Como ya se ha señalado aquí, la transición consiste en ese intervalo del tiempo político que se sitúa entre el régimen no democrático y el nuevo régimen, que puede ser democrático o no. Existe, por tanto, una subclasificación entre transición a la democracia y la transición a una democracia consolidada. Otra distinción se da entre una transición a un gobierno democrático y una transición a un régimen democrático, dependiendo de la institucionalización y aceptación de las reglas del juego democrático por los actores políticos.¹³ Robert Fishman ha distinguido cuando las transiciones tienden a un cambio de régimen (como en la transición española) y cuando llevan a un cambio de Estado (como se intentó en Portugal).¹⁴

Luciano Martins propone una clasificación entre transición continua y discontinua; la diferencia estriba en el modo en que la élite gobernante puede encarar situaciones críticas. En el caso de una transición discontinua hay dos desarrollos posibles: el régimen logra solucionar la crisis mediante diferentes formas de transacción o a través del despliegue de un grado más alto de coerción (con lo cual se consolida tal cual era), o no satisface esos requerimientos y se derrumba. En la transición continua, probablemente se tendrá una serie de coali-

¹³ Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott, "Democracy in Brazil: Prospects and Problems", *World Policy Journal*, IV, 1987, pp. 485-514.

¹⁴ Fishman, Robert, "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, vol. XLII, núm. 3, abril de 1990, pp. 422-440. Fishman sigue el ensayo de Henrique Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en Collier, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979. La distinción entre régimen y Estado, como él dice, proviene de la irresuelta y ambivalente concepción del Estado en el marxismo y en el weberianismo. Por Estado entiende la estructura normalmente permanente de dominación y coordinación incluyendo el aparato coercitivo y los medios para administrar la sociedad y extraer los recursos de ella. Régimen, según su definición, es la organización formal o informal del poder político y de sus relaciones con la sociedad. Un régimen determina quién y cómo accede y controla el poder político.

ciones políticas limitadas y de equilibrios sucesivos y contradictorios entre impulsos hacia el cambio e impulsos a la conservación; tal interacción producirá una secuencia de cambios en el régimen hasta que finalmente sea transformado.¹⁵

Lo cierto es que en el periodo de la transición existen complicados juegos políticos que mucho dependen de la habilidad y confianza de los actores en el proceso. La transición gira en torno a cuestiones de procedimiento político y las discusiones y negociaciones tenderán a centrarse en el diseño constitucional y legal del nuevo régimen. Es casi ya un lugar común en la teoría de las transiciones afirmar que durante ellas no son convenientes las negociaciones sobre aspectos económicos, sociales, etcétera; sin embargo, esto no puede descartarse del todo, pues en transiciones exitosas como la española, los actores políticos y sociales negociaron los Pactos de la Moncloa, que tuvieron por finalidad contener las demandas obreras y crear un clima de tranquilidad entre el empresariado y los sectores conservadores. Esta cuestión la veremos adelante cuando se exponga la opinión de Giuseppe di Palma sobre el garantismo.

Los aspectos políticos que se negocian preferentemente son: el tipo de régimen presidencial o parlamentario, unitario o federal; el sistema electoral, y los derechos de la oposición política. Las transiciones pueden desembocar en una nueva Constitución que redefina las reglas del juego.

Durante la transición los líderes y los actores políticos tienen varios cometidos frente a los ciudadanos: convencerlos de que los valores de la democracia, de las libertades, de las seguridades frente a las arbitrariedades del poder, y de la posibilidad de cambiar a los gobernantes pacíficamente en razón de la decisión soberana que ellos libremente determinen. Una de las tareas más ingratisas consiste en explicar la división entre democracia y economía: la democracia no generará ne-

¹⁵ Martins, Luciano, "La 'liberalización' del gobierno autoritario en Brasil", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, cit., nota 6, vol. 2: *América Latina*, pp. 113-145.

cesariamente un mayor desarrollo económico,¹⁶ es básicamente un método, el menos malo, de designación de gobernantes.

La consolidación democrática es la resultante de las transiciones exitosas y termina con la incertidumbre y provisionabilidad característica de los procesos de transición. Sobre cuándo concluye la transición, O'Donnell y Schmitter han dicho que termina

...cuando la “anormalidad” ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen a una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los *roles* del gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda. En otras palabras, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo con las reglas fijadas; y el conjunto de estas reglas es lo que llamamos régimen.¹⁷

La controversia sobre el fin de la transición y el comienzo de la consolidación ha quedado zanjada. Linz ha argumentado que un régimen está consolidado cuando no hay ningún actor político (partido, grupo de interés, fuerza o institución) que considere que hay otra alternativa a la democracia para obtener el poder; la cuestión es simple: la democracia debe ser vista como el “único juego válido en el pueblo”.¹⁸ Esta puntualización ha terminado con posiciones de signo restrictivo que señalaban que la consolidación requiere por lo menos una alternancia en el poder, con lo cual la democracia japonesa jamás se podría considerar consolidada bajo este argumento; y con la discusión en torno a si la transición terminaba con

¹⁶ Para distinguir la democracia del sistema socioeconómico y sus mutuas implicaciones en torno a la legitimidad del sistema, véase Linz, Juan, “Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System”, en Dogan, Mattei (ed.), *Comparing Pluralist Democracies. Strains on Legitimacy*, Westview Press, 1988, pp. 65 y ss.

¹⁷ O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, cit., nota 6, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, p. 105.

¹⁸ Linz, Juan, “Transitions to Democracy”, cit., nota 9, pp. 158 y 159.

la aprobación de una nueva Constitución o si su fin lo determinaba la realización de elecciones democráticas una vez restaurado el orden constitucional (hipótesis para aquellos países que ponían en vigor una Constitución que había quedado abrogada o suspendida bajo un régimen democrático).

Las consolidaciones suelen ser problemáticas porque no todos los actores desean acatar el juego democrático. Por eso, como ha señalado Di Palma, mientras más exitosos hayan sido los acuerdos durante la transición, en el sentido de que los jugadores o participantes los consideren como la segunda mejor opción, habrá menos sobresaltos para lograr que la transición se consolide.¹⁹ Nuevamente se vuelve aquí al elemento de habilidad de los actores políticos y obviamente a la complejidad de las circunstancias y a la rapidez para institucionalizar las prácticas democráticas.

Temas como el de las violaciones a los derechos humanos durante el régimen autoritario pueden, si no se actúa con habilidad, complicar el proceso.²⁰ Segmentos importantes del régimen anterior (como el ejército), si los acuerdos o las medidas no satisficieron a todos los interesados o a ellos, pueden intentar golpes de Estado con más o menos éxito, poniendo en riesgo la recién conquistada democracia.²¹ Todo esto demuestra lo importante que resulta el manejo adecuado de las garantías para las partes durante la transición con la finalidad de lograr consolidaciones no problemáticas.

¹⁹ Palma, Giuseppe di, "La consolidación democrática: Una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, abril-junio de 1988.

²⁰ En este sentido, suele considerarse como exitoso el caso griego, en el cual se actuó con rapidez y habilidad en la solución de este problema. En cambio, se estima como un tratamiento inadecuado las acciones que el gobierno de Alfonsín instrumentó. Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave...*, cit., pp. 211 y ss.

²¹ Un estudio que aconseja sobre las medidas a tomar respecto a los militares, es el de Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons", en Pastor, Robert A. (ed.), *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes and Meier, 1989, pp. 41-61.

IV. LAS FASES DE LA TRANSICIÓN: LIBERALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

La liberalización y la democratización son las fases de la transición. Generalmente se les presenta como etapas interconectadas y sucesivas. La liberalización es la extensión de las libertades civiles dentro del régimen autoritario, es la fase de apertura y tolerancia; en ella, el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos. Se considera que esta fase es insuficiente para lograr la democracia. Una liberalización por eso debe ir acompañada siempre, como paso simultáneo o posterior, de una democratización, es decir, del proceso de devolución de soberanía al pueblo, fase que se dirige hacia el cambio de régimen. Podemos decir así que el reconocimiento de derechos como el de asociación, libertad de prensa, derecho a la información, reconocimientos a los partidos políticos, extensión de los derechos de la oposición, son parte del proceso de liberalización. En cambio, el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición ahí donde hubieren ocurrido el establecimiento de una legislación electoral imparcial y la búsqueda de mecanismos constitucionales entre los actores políticos que se alejen de los juegos de suma cero, son parte de la etapa de democratización.

Los gobernantes del régimen no democrático pueden iniciar la liberalización por varias razones. Adam Przeworski señala cuatro: 1) el régimen autoritario ha cumplido con las necesidades funcionales que le dieron origen; 2) el régimen pierde su legitimidad; 3) los conflictos internos no pueden conciliarse dentro de la coalición gobernante; 4) por presiones externas que obligan al régimen a revestirse de una apariencia democrática.²² Otras causas que se han señalado precisan que la élite encuentra o puede encontrar al régimen liberal democrá-

²² Przeworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, cit., nota 6, vol. 3: *Perspectivas comparadas*, p. 84.

tico como más apropiado y útil para organizar la vida política en determinadas circunstancias. En los regímenes autoritarios de carácter militar la liberalización empieza frecuentemente con un cisma en las fuerzas armadas. En otros regímenes la liberalización es producto del colapso del régimen, seguramente después del fracaso militar o por una deficiencia económica manifiesta.

Cuando ocurren las liberalizaciones los gobernantes no democráticos suponen que tienen poco que perder; es más, que la liberalización repercutirá en su propio beneficio porque al hacerlo ganarán en legitimidad. Esta suposición ha sido casi siempre desmentida por los hechos. Pinochet, por ejemplo, liberalizó la vida política en Chile, obviamente presionado por otros factores, pero pensó ganar el referéndum que condujo posteriormente a las elecciones presidenciales.

Tanto en la fase de liberalización como en la de democratización resultan decisivas las interacciones entre gobierno y oposición, las divisiones dentro del gobierno y las divisiones dentro de la oposición. Menos fundamental, aunque algunos autores como Mainwaring y O'Donnell y Schmitter la han reclamado, es la interacción entre élites y masas, pues a medida que la transición avanza, envuelve a más actores hasta llegar a los sindicatos, asociaciones campesinas y demás grupos de la sociedad civil.²³

En el esquema de las liberalizaciones, una de las discusiones se ha centrado en si la pérdida de legitimidad es o no causa de la liberalización. Przeworski ha minimizado el papel de ésta. Para él, la transición es sólo el resultado contingente de los conflictos. Un régimen no democrático, afirma, tiene como principal característica la certidumbre y en él los intereses de la élite se encuentran asegurados. El aparato autoritario puede prevenir y controlar los resultados que ocurren en la vida política y social. El control del régimen autoritario es no so-

²³ A esto se le ha llamado resurrección de la sociedad civil. Véase O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, cit., nota 6, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, pp. 79-91 y Mainwaring, Scott, op. cit., nota 7, pp. 6 y ss.

lamente procedural sino sustantivo. En cambio, en los régimes democráticos el rasgo esencial es la incertidumbre —la democracia no puede garantizar los intereses de nadie—, por esa razón sólo bajo determinadas circunstancias, elementos del régimen autoritario se sienten obligados o interesados en liberalizarlo, y esto se hace cuando se crean las condiciones que hagan probable la protección de sus intereses y de las clases o sectores que soportan el régimen.²⁴

La respuesta a estas inquietantes afirmaciones la ha dado Linz. Para él, la pérdida tanto de eficacia como de legitimidad es decisiva en los procesos de liberalización. La estabilidad de un régimen no puede basarse exclusivamente en la intimidación, en el autointerés o en el consentimiento pasivo. La historia reciente muestra que es cada vez mayor el consenso, que la única fórmula de legitimidad es la democrática, sobre todo después del colapso del socialismo real, y del fracaso de los autoritarismos para conseguir exitosamente objetivos colectivos. Por otra parte, el régimen democrático puede aparecer a los ojos de los ciudadanos como mejor y más deseable; esto generalmente después de continuos abusos de los derechos humanos (piénsese en algunos países latinoamericanos). En cuanto a la pretendida incertidumbre de la democracia, Linz argumenta que la democracia proporciona sobrados marcos de predictibilidad al establecer las reglas del juego político y al contemplar un número importante de derechos (para las mayorías y las minorías) en la Constitución y en las disposiciones legales, y que lo que propicia la incertidumbre en los actores políticos es la ausencia de reglas aceptables para todos, situación existente en los régimes no democráticos.²⁵

La liberalización, de cualquier forma, requiere de la democratización. Los procesos de liberalización sin la democratización pueden fracasar, tanto por las reacciones de los conser-

²⁴ Przeworski, Adam, "Democracy as Contingent Outcome of Conflicts", *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1988, pp. 59-80; *idem*, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991.

²⁵ Linz, Juan J., "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada", trabajo inédito, 1989.

vadores como de los aperturistas. Una liberalización puede terminar en mayor represión.

V. LOS REGÍMENES NO DEMOCRÁTICOS

En un trabajo clásico, Juan Linz estableció la tipología de los regímenes políticos: democráticos, autoritarios, totalitarios, posttotalitarios y sultánistas.²⁶ La existencia de cada uno de estos regímenes, con excepción de los democráticos, en una sociedad dada influirá retardando o favoreciendo las posibilidades de la transición y en el tipo de senda o camino que sea más viable para lograr una transición exitosa. Puede expresarse con contundencia que el estudio de cualquier transición en un país determinado, exige previamente el análisis del régimen que domine (alguno de los antes mencionados). Esto último entraña que puede haber en los Estados diversas mezclas de las características de los tipos de regímenes, pues no hay, o casi no, regímenes totalmente puros. Por otra parte, en cada categoría de régimen se podría establecer una graduación atendiendo al nivel de pureza del régimen de que se trate.

En la transición, si lo que se pretende es arribar a la democracia, debemos comenzar por precisar lo que entendemos por ese término. Aquí hay una importante discusión teórica. Nadie duda, por ejemplo, que la democracia sea básicamente un método para determinar el liderazgo a través de elecciones competitivas y limpias, según la clásica aportación de Schumpeter. El problema estriba en si se extiende o no el término, pues en todo caso, la definición de Schumpeter es minimalista. Mainwaring acrecienta los elementos de la democracia toda vez que incorpora, además de elecciones competitivas, la existencia de sufragio universal y el respeto y garantía de los derechos humanos.²⁷ En cambio, Huntington se conforma, para la definición de democracia, con que las

²⁶ Linz, Juan J., "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson W. (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 3: *Macropolitical Theory*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 175-411.

²⁷ Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 7, p. 3.

elecciones sean abiertas, libres y justas, sosteniendo que los demás elementos que se incorporen a este núcleo inicial no son más que idealistas connotaciones a las que algunas personas pueden aspirar; se refiere a elementos como el control sobre los gobernantes, a la libertad, igualdad, fraternidad, a la transparencia política, a la informada y racional deliberación de los asuntos públicos, a la igual participación en el poder, y a otras virtudes cívicas.²⁸

En un trabajo reciente, Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl²⁹ han profundizado en el concepto y los elementos de la democracia. Parten de la aportación de Schumpeter, la cual perfeccionan con el concepto de poliarquía de Robert Dahl,³⁰ para determinar lo que es y no es la democracia, reconociendo, obviamente, ciertos grados en su desarrollo y profundización en cuestiones como el consenso, participación, acceso, responsabilidad, regla de las mayorías, soberanía parlamentaria, función de los partidos, *checks and balances* (pesos y contrapesos), etcétera.

De lo anterior se deduce que los teóricos de la transición sostienen que la democracia es básicamente un método procedimental para la sustitución de gobernantes a través de elecciones competitivas y limpias, lo cual implica, en consecuencia, que la democracia debe ser pluralista³¹ (competencia entre

²⁸ Huntington, Samuel, *The Third Wave...*, cit., p. 9. En un sentido contrario al de Huntington, véase Nelson, N. William, *La justificación de la democracia*, versión española de editorial Ariel, 1986, y Nino, Carlos S., *op. cit.*, nota 8, pp. 129-164.

²⁹ Schmitter, Philippe C. y Karl, Terry Lynn, "What Democracy is... and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, verano de 1991, pp. 75-88. La definición que proporcionan de democracia es: "*modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives*", p. 76.

³⁰ Véase Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Este autor demostró que una democracia representativa sólo puede existir si están presentes al menos ocho garantías institucionales: 1) libertad para constituir e integrarse en organizaciones; 2) libertad de expresión; 3) el derecho de voto; 4) elegibilidad para cargo público; 5) derecho de los líderes políticos a competir por el voto; 6) fuentes alternativas de información; 7) elecciones libres y limpias; 8) que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

³¹ Debe tenerse en cuenta que el modelo pluralista de democracia no es el único. Frente a él está el modelo de democracia de consenso para países no homogéneos. Véase Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the*

elites en la sociedad, en la economía, en la política y en la vida de las organizaciones); que en ella es fundamental el respeto a los derechos de las minorías, la existencia del Estado de derecho y el valor del individualismo; que la participación política se da por medio de los partidos políticos y otras organizaciones autónomas de la sociedad civil, y que los gobernantes designados en elecciones deben actuar dentro de los límites de la Constitución y del Estado de derecho, debiendo periódicamente someterse a elecciones libres.

Una vez que hemos admitido esta noción de democracia podemos con mayor precisión clarificar de manera general las características de los restantes tipos de régimen. El régimen totalitario, con sus clásicos ejemplos en la Alemania nazi, y el régimen soviético durante Stalin, es la más acabada forma de control y de ocupación de todos los espacios de la sociedad incluyendo la vida privada. En él no hay lugar para la oposición al régimen. Se sostiene que es totalmente imposible cualquier tipo de transición basado en el esquema de "reforma pactada" y que las posibilidades de democratización provienen del exterior, cuando el país es ocupado por fuerzas democráticas, tal como ocurrió con el régimen nazi. Una salida al totalitarismo puede producirse si el líder del régimen apoyado por movilizaciones sociales inicia un proceso de liberalización en donde lo más seguro será la reimposición del control autoritario o el cambio hacia una forma de posttotalitarismo. Si el régimen totalitario es producto de una hegemonía externa y ésta entra en crisis, todas las relaciones de poder se alteran; el costo de la represión aumentará; la oposición puede diversificarse y crecer, pero si el régimen es desplazado, las dificultades de transitar a la democracia serán muy grandes, a menos que el gobierno emergente sea sostenido por gobiernos democráticos del exterior.

En el posttotalitarismo el régimen cuenta con mayor grado de liberalización. En él existen algunas formas de tolerancia

Netherlands, 2a. ed. revisada, University of California Press, 1975, e *idem*, *Las democracias contemporáneas*, Editorial Ariel, 1987.

y disidencia. El énfasis del totalitarismo a la ideología sostenedora del régimen cambia e incorpora variados componentes de pragmatismo. A diferencia de un régimen totalitario, en la fase posttotalitaria, al abrirse algunas posibilidades de tolerancia, los líderes del régimen pueden liberalizarlo si consideran que la crisis de eficiencia y de legitimidad del régimen obliga a hacer algunas concesiones. Hasta es probable que los líderes del régimen acuerden con los líderes de la “segunda cultura” una “reforma pactada”. No obstante, la experiencia nos indica que el colapso del régimen suele ser de tal magnitud que la transición a la democracia puede tomar caminos como el de la ruptura con inciertos resultados, dado el agotamiento espiritual y económico de estas sociedades.

Los regímenes sultánicos son regímenes no democráticos basados en un gobierno personal que tiene como base de legitimidad las cualidades carismáticas del líder y el ejercicio despótico del poder. En estos regímenes no hay Estado de derecho. En ellos hay una muy baja institucionalización. Lo público y privado suelen estar fusionados. Hay niveles altísimos de manipulación y de glorificación del líder. No se tiene como en el totalitarismo una ideología elaborada, ni siquiera un acuerdo de ideas fundamentadoras como en el autoritarismo. Las características son la arbitrariedad y el patrimonialismo. En este tipo de regímenes la reforma pactada o por transacción a la transición resulta imposible. El cambio de régimen generalmente ocurre a través de una revolución, en donde las posibilidades de democracia suelen ser muy bajas o inexistentes.

A principios de los años sesenta Juan Linz rompió con la división entre regímenes totalitarios y democráticos, e incorporó los regímenes autoritarios.³² Estos regímenes cuentan con un limitado pluralismo, a menudo extensivo a la sociedad y a la economía. No son soportados por una ideología muy definida y acabada como los totalitarios, pero sí por algún cuer-

³² Linz, Juan J., “An Authoritarian Regime: The Case of Spain”, en Allard, Erik y Littunen, Yrjo (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, The Westermark Society, 1964.

po doctrinario teórico (*distinctive mentalities*). El apoyo popular no se manifiesta intensamente como en los regímenes totalitarios, pero existe en algunos sectores algún respaldo difuso. La sustitución de los gobernantes no se hace a través de elecciones competitivas y limpias, aunque se utilice ceremonialmente este recurso, sino por otros mecanismos que suelen ser totalmente predecibles. En los regímenes autoritarios es en donde con mayor frecuencia ocurren transiciones a través de la reforma pactada, ruptura pactada, la cual es acordada entre los moderados del régimen y de la oposición. Los regímenes autoritarios resultan ser muy vulnerables cuando los mecanismos de la sucesión no se han perfeccionado y son excesivamente personalistas. En este último caso el régimen puede liberalizarse a la muerte del líder. La pérdida de la legitimidad o de eficacia del régimen a menudo son de trascendencia para iniciar la liberalización, que empieza cuando un sector del equipo gobernante decide, al tener el poder, comenzar un proceso de apertura en búsqueda de legitimidad y con la esperanza de ganar las elecciones si las hubiere. Otros factores que pueden constituirse en importantes razones para la liberalización son los siguientes: la duración del régimen que al contrario de las democracias juega siempre en su contra, los cambios en el clima ideológico entre el momento de su instalación y sus etapas posteriores, las circunstancias de su nacimiento, los cambios económicos y sociales que toman lugar durante ellos, y los cambios en la composición y extracción de su liderazgo.³³

VI. LAS VÍAS O SENDEROS PARA LA REDEMOCRATIZACIÓN Y LA TRANSICIÓN

Una polémica no agotada en las transiciones es la que se refiere al número de vías para la transición y redemocratización, y al factor que se utilice para la clasificación. Aquí se distinguirá entre las vías y las formas concretas a través de

³³ Linz, Juan, "Transitions to Democracy", cit., nota 9, pp. 146-148.

las cuales se ventilan las transiciones; es decir, por una parte se expondrán los caminos generales que siguen las transiciones, y después, la forma en que se desarrolla una transición; destacan la fuerza de cada uno de los actores (oposición y gobierno) y los diálogos y estrategias empleadas por el gobierno y la oposición.

Respecto a las vías para la transición y redemocratización, el trabajo clásico es el de Alfred Stepan.³⁴ Este autor nunca supone que las vías que enumera sean las únicas. El universo de caminos puede ser aún mayor.

Nuestro autor señala ocho caminos para el cambio, que pueden o no tener correspondencia empírica y, en más de un caso, las transiciones tienen elementos de más de un proceso. Las sendas son: restauración interna luego de una reconquista externa, reformulación interna, instauración democrática controlada desde el exterior, transición iniciada en el seno del régimen autoritario (por dirigentes políticos civiles o adaptados a la vida civil por militares *qua-gobierno*, o por las fuerzas armadas como institución), supresión del régimen autoritario por la sociedad, pacto partidario opositor, rebelión violenta organizada y coordinada por partidos democráticos reformistas, y guerra revolucionaria conducida por marxistas.

Los tres primeros caminos tuvieron como marco algunos países europeos al término de la Segunda Guerra Mundial. Son ejemplos de la primera senda: los Países Bajos, Bélgica, Noruega y Dinamarca. En ellos el régimen democrático existente antes de la guerra se restaura casi al día siguiente de la derrota de los invasores. En el segundo camino, la redemocratización tiene lugar a través de un proceso más espinoso, que se vuelve más difícil de acuerdo con el número de circunstancias y factores que contribuyeron al derrumbe del régimen democrático previo; los ejemplos son Francia y Grecia, y en alguna medida Italia, luego de ser liberados de los alemanes.

³⁴ Stepan, Alfred, "Caminos hacia la redemocratización: Consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, *cit.*, nota 6, vol. 3: *Perspectivas comparadas*, pp. 105 y ss.

La tercera vía incluye las situaciones en que los poderes democráticos externos derrotan a un régimen autoritario y desempeñan un papel fundamental en la instauración del régimen democrático; los casos típicos son el alemán y el japonés.

La vía número cuatro se refiere a aquellas democratizaciones en las que dentro del régimen se percibe, por algunos de sus elementos, que sus intereses se verán más favorecidos en un contexto democrático. El proceso de liberalización puede detenerse y mucho dependerá para la apertura el análisis del coste de la represión-tolerancia que realicen los gobernantes liberalizadores. En algunos casos, esta vía produce sólo democracias limitadas, y en otros, los elementos "duros" del régimen pueden revertir la situación y regresar al mismo autoritarismo o a otro aún más profundo. La redemocratización iniciada por civiles tiene su ejemplo en la transición española, en donde de una modesta reforma iniciada por el gobierno se pasó a una reforma pactada con la oposición y a una ruptura con el pasado. Cuando la redemocratización se origina en los militares no como institución, sino en los elementos individuales que están al frente del gobierno, debe haber esfuerzos adicionales de la sociedad para que la liberalización cruce el umbral a la democratización. Brasil es el ejemplo que más se acerca a este camino. En la redemocratización conducida por las fuerzas armadas como institución, éstas perciben fuertes amenazas a la milicia (a su prestigio y existencia misma) y deciden entregar el poder a los civiles, generalmente después de un fracaso militar o de la palpable crisis de legitimidad o de eficacia económica. Tales fueron los casos portugués, griego y argentino.

La quinta vía supone la supresión del régimen autoritario conducida por la sociedad. La liberalización es producto de protestas sociales. La evidencia empírica muestra que la pura dinámica de las movilizaciones hace que el futuro hacia la democratización sea incierto.

Como sexto sendero, las fuerzas de la oposición se unen para derrotar al autoritarismo y para sentar las bases del nuevo régimen democrático. Los ejemplos colombiano y venezolano

lano de 1958 ejemplifican este camino. Estos pactos son consociativos —en la terminología de Lijphart— y suponen el poder de voto mutuo y la despolitización deliberada de ciertas cuestiones sustantivas.

El movimiento de liberalización nacional producido en Costa Rica en 1948 ejemplifica la vía séptima de la categorización de Stepan. El partido socialdemócrata de ese país destruyó el intento de ignorar los resultados electorales. Entre sus ventajas se enumeran las siguientes: la existencia de una dirección política permanente de carácter partidario; esta dirección es garantía de democracia por la naturaleza de los partidos involucrados (socialdemócratas o democristianos); no hay voto mutuo, ni despolitización de problemas clave y sí cierta capacidad de maniobra para reestructurar el aparato estatal. El obstáculo principal se deriva de la necesidad que tiene el partido democrático de alianzas con sectores militares al no tener tradiciones partidarias violentas y ello podría limitar el grado de desmantelamiento de las estructuras autoritarias, a menos que, como sucedió en Costa Rica, se decida y pueda eliminar al ejército.

La última vía que propone Stepan no conduce a la democracia sino a otro régimen autoritario. El problema estriba en saber si una revolución marxista podría generar un régimen democrático. La evidencia empírica prueba que no. El caso probablemente más cercano sea el nicaragüense, en donde el régimen sandinista quedó atrapado en sus incipientes deseos democratizadores en el desenlace de la guerra fría, siendo incapaz de transitar hacia la democracia.

VII. LAS FORMAS DE LAS TRANSICIONES: REFORMA, RUPTURA O RETIRADA

La transición a la democracia puede revestir tres formas básicas de acuerdo con las negociaciones partido-gobierno y con la fuerza de cada una de las partes:³⁵

³⁵ Véase Linz, Juan, "Transitions to Democracy", cit., nota 9, pp. 143 y ss.; Share,

- 1) Reforma, transacción o transformación.
- 2) Ruptura, sustitución o colapso.
- 3) Retirada o desembarazo (*extrication*).

Como en las vías o caminos de redemocratización o transición, debe advertirse que un caso empírico puede contar con características de más de una de estas formas. Por eso Juan Linz ha dicho que estamos en presencia, muchas veces, de un falso dilema. En todas estas formas es conveniente tener en cuenta siempre, además del factor relativo a la fuerza política de cada una de las partes, las interacciones: gobierno-oposición, reformadores-conservadores en el gobierno, y moderados y extremistas en la oposición. En las reformas la interacción entre reformadores (partidarios de la transición) y conservadores del régimen es de central importancia. La reforma sólo ocurrirá cuando los reformadores del gobierno son más fuertes que los conservadores del gobierno, si el gobierno es más fuerte que la oposición y si los moderados en la oposición son más fuertes que los extremistas. En las rupturas, la oposición es más fuerte que el gobierno y debe dominar para que sea exitosa la transición, los moderados sobre los extremistas en la oposición. En los compromisos es central la interacción entre reformadores del gobierno y moderados de la oposición (cada uno debe ir dominando o controlando a los grupos antidemocráticos ubicados en sus respectivos extremos). Las reformas se inician cuando los reformistas de la coalición gobernante deciden liberalizar el régimen. Para hacerlo necesitan tener al menos un grado suficiente de poder dentro de la coalición gobernante. Lo óptimo sería que los liberalizadores tengan el mayor grado de poder posible. La apertura como ya se ha dicho puede tener numerosas causas: pérdida de

Donald y Mainwaring, Scott, "Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en Selcher, Wayne A. (ed.), *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, and Future Prospects*, Colorado Westview Press, 1986, pp. 175-215; Share, Donald, "Transitions to Democracy and Transition through Transaction", *Comparative Political Studies*, vol. 19, núm. 4, enero de 1987, pp. 525-548; Huntington, Samuel, *op. cit.*, nota 2, p. 114.

legitimidad del régimen, fracasos en el diseño económico, divisiones internas en la coalición, búsqueda de legitimidad interna o internacional, sensación de haber satisfecho el cometido del régimen, etcétera. Muchas veces el proceso comienza con la esperanza entre los reformadores de no perder el poder, o por lo menos conservar parte de él. Los casos que ejemplifican transiciones por reforma son España y Brasil.³⁶

El proceso español se inició por elementos reformistas dentro de la coalición gobernante. Se decidió primero emprender un proceso de liberalización moderado. La muerte de Franco significó la sustitución de Arias Navarro por un primer ministro democratizador; Suárez y el rey emprendieron el camino a la liberalización y a la democratización del régimen con medidas como la aprobación por referéndum de la ley para la reforma política; la legalización de los partidos políticos, incluyendo al comunista; la negociación de los Pactos de la Moncloa; la convocatoria a elecciones; la redacción de la Cons-

³⁶ Sobre la transición española véase Maravall, José María, *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1985; Tezanos, José Félix; Cotarelo, Ramón y Blas, Andrés de (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Editorial Sistema, 1989; Share, Donald y Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 35, pp. 175-215; Bermeo, Nancy, "Redemocratization and Transition Elections. A comparison of Spain", *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 2, enero de 1987, pp. 213-231. Para la transición brasileña véase Stepan, Alfred (ed.), *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*, Yale University Press, 1973; Stepan, Alfred (ed.), *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, Oxford University Press, 1989; Duncan Baretta, Silvio R. y Markoff, John, "Brazil's Abertura: A Transition from What to What?", en Malloy, James M. y Selgson, Mitchell A. (eds.), *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 43-66; Munck, Ronaldo, *Latin America. The Transition to Democracy*, Zed Books Ltd., 1989, cap. 6: "Brazil under Sarney", pp. 129-155; Martins, Luciano, "La 'liberalización' del gobierno autoritario en Brasil", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, *cit.*, nota 6, vol. 2: *América Latina*, pp. 113-145; Mainwaring, Scott, "The Transition to Democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, núm. 1, primavera de 1986, pp. 149-179; Viola, Eduardo y Mainwaring, Scott, "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s", *Journal of International Affairs*, vol. 38, núm. 2, invierno de 1985, pp. 193-219; Mainwaring, Scott, "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone", *Comparative Politics*, vol. 21, núm. 1, octubre de 1988, pp. 91-120; Payne, Leigh A., "Working Class Strategies in the Transition to Democracy in Brazil", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 2, enero de 1991, pp. 221-238; Gillespie, Charles Guy, "Democratic consolidation in the Southern Cone and Brazil: Beyond Political Disarticulation?", *Third World Quarterly*, vol. 11, núm. 2, abril de 1989, pp. 92-113; O'Donnell, Guillermo, "Challenges to Democratization in Brazil", *World Policy Journal*, primavera de 1988, pp. 281-300.

titución y su aprobación por referéndum, y la celebración de nuevas elecciones en el marco de la nueva Constitución. La estrategia se basó en la velocidad y en el carácter moderado de los actores. Suárez evitó antagonizar con los sectores franquistas. Las medidas se tomaron con una asombrosa secuencialidad, cautela y rapidez.

En Brasil, por el contrario, el cambio se dio de manera gradual, y la estrategia siguió otros derroteros por las características propias del país. Los militares fueron liberalizando el régimen sin que existiera una significante oposición política, ni crisis económica, ni colapso en el aparato coercitivo debido a derrotas militares. El proceso empezó al final de la administración Médici en 1973, continuó en las de Geisel y Figueiredo, en 1985, y culminó con la adopción de una nueva Constitución en 1988 y elecciones para presidente en 1989.

Las fases de un proceso de reforma comprenden la emergencia de reformadores en la coalición gobernante; la toma del poder efectivo por parte de éstos, una vez que muere el fundador y líder del régimen como en España, a través del mismo mecanismo de sustitución que el régimen posee, o por desplazamiento de los líderes conservadores en caso de no existir mecanismo de sustitución; inicio de la liberalización cuidando de adoptar medidas garantistas para no hacer fracasar la transición; desarticulación de los conservadores dentro del régimen para facilitar el camino ya sea por desplazamiento o cooptación; e inicio de negociaciones con la oposición con una evidente intención democratizadora, cuidando que la oposición radical modere sus reivindicaciones, principalmente de carácter socioeconómico, y colaborar, por otra parte, activamente con la oposición moderada.

El proceso de ruptura o colapso presenta más riesgos que el de reforma. Los elementos del régimen no tendrán capacidad para influir en el proceso, pues el desgaste en legitimidad y en pérdida del poder efectivo es tan profunda que su participación será menos que secundaria. Generalmente este procedimiento opera después de que el régimen exhausto (por

haber perdido una guerra, por una severa crisis económica, por una notable pérdida de legitimidad) es desplazado por la oposición. Ésta toma el poder y comienza una nueva fase donde los distintos grupos de ella luchan para determinar el régimen que se debe instituir. La ruptura comprende tres fases: la lucha que produce la caída, la caída en sí, y la lucha después de la caída.

En la primera fase, los reformadores democráticos en el régimen son débiles. Predominan en consecuencia los duros o conservadores en la coalición gobernante. No hay pues, posibilidad de iniciar la reforma desde adentro y los escasos esfuerzos que se hacen en ese sentido se frustran o se revierten.

En la segunda fase, la oposición toma el poder, en ocasiones sin utilizar la violencia. Es posible que los gobernantes autoritarios entreguen el poder a la oposición para que forme un gobierno provisional. Los líderes del gobierno autoritario al perder el poder sufren consecuencias negativas: el exilio, el procesamiento y condena, o la ejecución sumaria.

La tercera fase es de mayor virulencia. Antes de la caída, los grupos de la oposición están unidos. Después del colapso aparece la lucha por la distribución del poder y sobre la naturaleza del régimen a establecer. El destino de la democracia se determina por el relativo poder de los moderados partidarios de la democracia y los radicales antidemócratas. El camino final dependerá en gran medida de quién predomine: si los moderados de la oposición o los radicales, de las reacciones ciudadanas (mayor o menor conservadurismo), de la posición geopolítica del país, sus antecedentes democráticos previos al autoritarismo y del tiempo que haya estado en el poder el régimen autoritario.

La experiencia empírica de países como Grecia, Portugal, Argentina, Irán, Nicaragua y algunos del este de Europa como Rumanía, no hacen atractiva esta forma para concretar la transición.³⁷ De todos ellos, el ejemplo griego quizás haya sido el menos traumático.

³⁷ Para Argentina véase Viola, Eduardo y Mainwaring, Scott, "Transitions to De-

La retirada o desembarazo (*extrication*) es un tipo intermedio entre la reforma y la ruptura. En este tipo de transiciones, el régimen autoritario es débil porque no ha sabido actuar adecuadamente ante los desafíos que le impone el cambio; sin embargo, no se colapsa y puede, por tanto, desempeñar un importante cometido dictando algunos de los términos de la transición. En los compromisos la democratización es producida por la combinación de las acciones del gobierno y la oposición. Existe un equilibrio de fuerzas entre reformadores y conservadores del gobierno. Los reformadores del gobierno inician negociaciones con la oposición. El proceso se complica porque las fuerzas de la oposición son tan fuertes como las del gobierno. No obstante, la oposición no puede despojar del poder al gobierno porque carece de la fuerza suficiente. Éste

mocracy: Brazil and Argentina in the 1980s", *cit.*, nota anterior, pp. 193-219; Nino, Carlos S., *op. cit.*, nota 8, pp. 129-164; Vacs, Aldo C., "Authoritarian Breakdown and Redemocratization in Argentina", en Malloy, James M. y Seligson, Mitchell A. (eds.), *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1987 pp. 15-42; Munck, Ronaldo, *Latin America. The Transition to Democracy*, *cit.*, nota anterior, cap. 5: "Argentina under Alfonsín", pp. 102-128; Cavarozzi, Marcelo, "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, *cit.*, nota 6, vol. 2: *América Latina*, pp. 37-78. Para Europa del Sur, en especial Grecia y Portugal, Maxwel, Kenneth, "The Emergence of Portuguese Democracy", en Herz, John H. (ed.), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Greenwood Press, 1982, pp. 231-250; Maxwell, Kenneth, "El derrocamiento del régimen y las perspectivas de la transición democrática en Portugal", en O'Donnell, Guillermo; Scmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, *cit.*, nota 6, vol. 1: *Europa meridional*, pp. 165-204; Featherstone, Kevin, "Political Parties and Democratic Consolidation in Greece", en Pridham, Geoffrey (ed.), *Securing Democracy. Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Routledge, 1990, pp. 179-202; Psomiades, Harry J., "Greece: From the Colonel's Rule to Democracy", en Herz, John H. (ed.), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Greenwood Press, 1982, pp. 251-274; Diamandouras, Nikiforos, "El cambio de régimen y las perspectivas de la democracia en Grecia: 1974-1983", en O'Donnell, Guillermo; Scmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, *cit.*, nota 6, vol. 1: *Europa meridional*, pp. 205-241; Diamandouras, Nikiforos, "Transition to, and Consolidation of, democratic Politics in Greece, 1974-1983: A Tentative Assessment", *West European Politics*, vol. 7, núm. 2, abril de 1984, pp. 50-71; Gladdish, Ken, "Portugal: an open verdict", en Pridham, Geoffrey (ed.), *Securing Democracy. Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Routledge, 1990, pp. 104-125; Bermeo, Nancy, "Redemocratization and Transition Elections. A Comparison of Spain and Portugal", *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 2, enero de 1987, pp. 213-231.

es el modelo que siguieron Polonia, Checoslovaquia, Uruguay, Chile y Corea del Sur (también Bolivia, Honduras, El Salvador, etcétera).³⁸ Algunos otros países como Sudáfrica están en pleno proceso.

En las retiradas exitosas los grupos dominantes de ambos lados (oposición-gobierno) reconocen que ellos son incapaces (por sí solos) para determinar el futuro del sistema político. La retirada comprende distintas secuencias: *a)* el gobierno inicia alguna liberalización y comienza a perder poder y autoridad; *b)* la oposición explota esta pérdida y debilidad del gobierno y expande sus actividades con la esperanza de que en el corto plazo será posible la caída del gobierno; *c)* el gobierno suele rehacer su poder y contiene las presiones de la oposición; *d)* el gobierno y la oposición perciben un empate y empiezan a explorar las posibilidades de negociar la transición. La última etapa no es inevitable, el gobierno podría cambiar de líder y reprimir a la oposición; la oposición podría seguir desarrollando su lucha y continuar con la erosión del gobierno. La retirada requiere semejantes o parecidos niveles de fuerza entre el gobierno y la oposición. Por eso la negociación puede parecer menos riesgosa que la confrontación directa.

Todo el ciclo de la retirada está teñido de conflictos y divisiones. Al igual que en las rupturas, las divisiones entre la oposición son muy frecuentes. Los reformadores del régimen deben desplazar lo más rápido posible a los conservadores para que no se revierta el proceso; no obstante, los reforma-

³⁸ Sobre Uruguay véase Gillespie, Charles, *Negotiating Democracy Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge University Press, 1991. Sobre Latinoamérica y Europa del sur véase Highley, John y Gunther, Richard (comps.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, 1992; Baloyra, Enrique A. (ed.), *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Colorado, West View Press, 1987; se espera la pronta aparición del libro de Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Democratic Transitions and Democratic Consolidation: Eastern Europe and South America*. En cuanto a Europa central véase Palma, Giuseppe di, "Legitimation from the Top to Civil Society. Politico-Cultural Change in Eastern Europe", *World Politics*, vol. 44, núm. 1, octubre de 1991, pp. 49-80; Agh, Attila, "The Transition to Democracy in Central Europe: A Comparative View", *Journal of Public Policy*, vol. 11, parte 2, abril-junio de 1991, pp. 134-151.

dores del régimen se verán obligados a negociar con los moderados de la oposición salvaguardias para los duros del régimen a fin de que éstos no sean procesados ni sancionados por violaciones a los derechos humanos. Una pieza clave para el éxito del proceso radica en la moderación de la oposición y en la capacidad de los reformadores del régimen para lograr evidenciar esa circunstancia en los líderes de la oposición. Generalmente se negocian en este tipo de transiciones todo tipo de materias excepto la de contar con elecciones libres y limpias, en las que la oposición tiene toda la probabilidad de ganar. Esto último obliga a la oposición a no complicar demasiado la salida y el retiro de los miembros tanto conservadores como reformadores del régimen autoritario. El éxito del mecanismo radica en el control de los extremistas y en la moderación.

VIII. ALGUNOS OTROS TEMAS DE LA TRANSICIÓN

1. *El garantismo*

Como se había dicho en otra ocasión, durante los procesos de la transición existen cuestiones importantes a tener en consideración, como la de brindar seguridades, para reducir la incertidumbre a empresarios, a instituciones como la Iglesia o los militares, y a las fuerzas de izquierda. A esto Giuseppe di Palma le ha llamado garantismo.³⁹

En todas las transiciones los actores tienen el mismo problema: la incertidumbre acerca del resultado. Di Palma emplea tres escenarios, utilizando como ejemplos las transiciones en el sur de Europa: Italia, España y Portugal. Cada escenario empieza con tres actores: un recalcitrante de derecha, un recalcitrante de izquierda y un moderado del centro; el moderado será el pivote de la transición. La finalidad de los esce-

³⁹ Palma, Giuseppe di, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, cap. IV: "How Crafting Can Help the Transfer of Loyalties", pp. 44-75.

narios es la de resaltar las dificultades para el logro de determinadas certidumbres y seguridades. Obviamente, no todos los escenarios resultarán exitosos.

En el primer escenario (Italia) estamos en presencia de dos actores radicales, de izquierda y de derecha; a ninguno le conviene la democracia. El moderado tendrá un doble desafío: reconciliar la derecha (el pasado) con el futuro (la izquierda).⁴⁰ La derecha quiere el reconocimiento (salvaguardias) para instituciones como la Iglesia y la milicia, y preservar sus funciones tradicionales. Para la derecha es fácil entender que sus intereses económicos son más reconciliables con la democracia. Los temores de la derecha son la caída de la economía durante la transición, los excesivos controles democráticos sobre la economía, el riesgo de una cultura de demandas sociales y la participación y el clima antiempresarial, entre otros. La derecha puede oponerse por ello a la transición.

La izquierda es sensitiva a la necesidad de una reconciliación nacional y por razones tácticas, tal vez, no se opondrá a la democracia (pero no a cualquier democracia). Existe como riesgo o temor para la izquierda el “continuismo”.

El centro tendrá como tarea moderar los extremos y pedir o inducir a recíprocos sacrificios⁴¹ (de la izquierda y de la derecha) a cambio de la protección que significa la posibilidad de coexistir en la misma vía reformada. El garantismo no significa que la izquierda y la derecha dejen de cuestionar el compromiso final. Una de sus finalidades es la de prevenir

⁴⁰ El papel de centro moderado lo tuvo en Italia la Democracia Cristiana y la función tan importante de su líder De Gasperi.

⁴¹ Przeworski ha recordado que “La democracia capitalista constituye una forma de compromiso de clases en el sentido de que en este sistema ni el conjunto de intereses de los capitalistas individuales (personas y empresas), ni el de los asalariados organizados pueden transgredirse más allá de ciertos límites específicos que fueron enumerados por Gramsci: las utilidades de las empresas no pueden reducirse tanto como para amenazar la reproducción del capital, ni los salarios reducirse tanto como para que esas utilidades se presenten como un interés particularista del capital”. Przeworski, Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe, C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, cit., nota 6, vol. 3: *Perspectivas comparadas*, 1988, p. 101.

contra la lógica de suma cero que puede imponer alguno de los participantes.

En el segundo escenario, la derecha tiene el poder e inicia una liberalización parcial. Los secesionistas del régimen necesitan apoyo en las filas de los demócratas y en la izquierda. El apoyo de los demócratas exige un precio. El precio significa entrar en el mercado político y evitar acuerdos institucionales que los hagan parecer como seguidores de la derecha.

El garantismo iniciado por la derecha secesionista puede ser visto como el más completo antídoto contra los residuos del pasado. La derecha tiene también como ventaja (en cuanto a credibilidad) que puede convencer a los demócratas y a la izquierda a cambio de pocas reformas en el aparato autoritario. La derecha secesionista puede mantener su ventaja sobre las otras fuerzas reformadoras, anticipar sus movimientos y establecer la agenda de la reconstrucción democrática. En las manos de los secesionistas de la derecha está el convencer a los relucientes miembros del autoritarismo (militares y partido) que la transición no es demasiado ambiciosa. Un importante factor del que goza la derecha pro-cambio frente a los miembros más recalcitrantes del antiguo régimen, es que ellos están dirigiendo la transición. En resumen, el segundo escenario sugiere que una transición democrática iniciada por miembros de la derecha puede tener mucho más crédito y puede ofrecer una fuerte base de consenso.

España es ejemplo de este segundo escenario. Cuando Franco murió el régimen no estaba en crisis. No obstante, el crecimiento del país, el sentimiento de europeización de la sociedad, la emergencia de cierto grado de tolerancia hacia la disidencia, hicieron, entre otros factores, posible el cambio. El movimiento a la democracia fue seguido por una política de consenso que envolvió a amplios sectores del centro y de la izquierda. El papel jugado por los secesionistas, combinado con su política de apertura a otras fuerzas, hizo que la transición española fuera tanto una reforma como una ruptura pactada.

El ejemplo portugués ilustra los casos de la ausencia de garantismo; este es el tercer escenario. La izquierda inicia el

movimiento —ella siempre opera en situaciones de colapso— y dará prioridad a los contenidos (ambiciosas reformas sociales y económicas). Preferirá ir sola y no buscará demasiados acuerdos o negociaciones. Al determinar la forma de gobierno hará en muchos aspectos como el régimen autoritario y violará principios democráticos de procedimiento. La izquierda en este escenario determinará sola las políticas y enfrentará el rechazo de la derecha y del centro. Esto puede generar en la izquierda el deseo de cancelar el marco democrático. En algunos casos, la izquierda puede percibirse que está en un callejón sin salida. Si abren el proceso deberán contar con estrategias de moderación e intentar con el centro y los moderados arribar a la democracia, es decir, establecer mecanismos de garantismo, aunque el peso de la transición no estará seguramente de su lado debido a la pérdida de credibilidad que han sufrido. Los otros caminos son que la izquierda se colapse o que logre establecer un nuevo régimen autoritario.

2. *Los gobiernos provisionales*

Durante las transiciones, principalmente en las que se realizan por colapso, se puede presentar un dilema más a resolver. La conveniencia o no de formar un gobierno provisional, encargado de preparar las elecciones democráticas. De decidirse por esta opción no debe pasarse por alto que algunos elementos del gobierno provisional pueden expandir su poder más allá de cierta base, establecer condiciones al resto de los actores para la participación electoral, e influir en la elaboración de la futura Constitución.

Linz reflexiona respecto al tema del gobierno provisional,⁴² y opina que una alternativa, sobre todo por el pasado constitucional latinoamericano, podría ser el que una autoridad neutral como el Poder Judicial asumiera el papel de gobierno provisional. Como quiera que sea, él se manifiesta en contra

⁴² Para profundizar en este tema véase Shain, Yossi y Linz, Juan J., "The Role of Interim Governments", *Journal of Democracy*, enero de 1992, pp. 73-89.

de los gobiernos provisionales. El gobierno provisional se instaura cuando es inevitable: el desgaste del régimen es total y obliga a ello. En las transiciones por reforma son los miembros del régimen autoritario los que llevan el proceso a su fin. En las transiciones por compromiso, generalmente el gobierno dirige también el cambio.

Los riesgos del gobierno provisional pueden ejemplificarse con tres hipótesis posibles: gobiernos provisionales fuertes, de fuerza intermedia y débiles. Cuando el gobierno provisional es demasiado fuerte, como en Portugal el Movimiento de las Fuerzas Armadas, el gobierno tiende a los excesos y puede complicar el proceso de transición (esto mismo puede ocurrir en Rumanía). Si la fuerza del gobierno provisional está equilibrada entre los partidos, existen mayores posibilidades de éxito (Italia de la posguerra). Finalmente, en el caso de un gobierno provisional débil, es decir, si las fuerzas provisionales que ocupan el poder no fueron las que dirigieron la oposición contra el régimen autoritario, es muy probable que estén deseando dejar el poder por las presiones populares y de los actores políticos. Al producirse su salida, el camino para los extremistas está allanado con los consiguientes riesgos para la democracia.

3. Otros factores

Los procesos de transición son básicamente políticos; no obstante, influyen las condiciones impuestas por la estructura socioeconómica de las distintas sociedades. Es obvio que la transición española se vio favorecida por su grado de desarrollo, y que en otros países como Brasil el proceso fue más lento, y seguramente en países aún menos desarrollados el proceso es y será enormemente complicado.

Durante la consolidación y la institucionalización los factores socioeconómicos tienen también una influencia que no debe negarse. Piénsese en el caso de la consolidación democrática en los países de Europa del Este con severos problemas económicos y con enormes dificultades para modificar y trans-

TRANSICIÓN POLÍTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

53

formar los esquemas y estructuras económicas del socialismo a las de economía de mercado. No obstante, la reivindicación es otra vez para los elementos institucionales, legales y políticos.⁴³ Una adecuada elección del régimen constitucional (parlamentario-presidencial, unitario-federal, derecho electoral, etcétera) puede facilitar el camino de la transición y posteriormente de la consolidación. Este tema será abordado en el capítulo cuarto.

⁴³ Sobre la reivindicación de los elementos institucionales, políticos y constitucionales, véase Stepan, Alfred y Skach, Cindy, "Meta-Institutional Frameworks and Democratic Consolidation", documento preparado para el Tercer Encuentro sobre la Transformación en los Sistemas del Sur y del Este, llevado a cabo en Toledo, España, del 4 al 7 de enero de 1992.