

Palabras preliminares

Abraham F. Lowenthal

Los compiladores de esta obra me han invitado cordialmente a hacer su presentación, a raíz de que la misma es resultado del proyecto del Centro Woodrow Wilson titulado "Los períodos de transición posteriores a los gobiernos autoritarios: perspectivas para la democracia en América Latina y Europa meridional".

Este proyecto fue la empresa más significativa llevada a cabo por el Programa Latinoamericano de dicho Centro durante los siete años en que tuve el privilegio de dirigirlo. Esta obra que es su fruto constituye un aporte sustantivo acerca de un tema de vital importancia académica y política. Quisiera poner de relieve estos dos aspectos, subrayar algunas de las virtudes del proyecto, y finalmente decir unas palabras sobre lo que aún resta por hacer.

El Centro Internacional Woodrow Wilson de Investigadores fue creado en 1968 por una ley del Congreso de Estados Unidos a fin de que sirviera como "monumento vivo" al vigésimo presidente norteamericano, un hombre a quien se recuerda por su idealismo, su erudición, su capacidad política y su visión internacional, pero también por sus actitudes intervencionistas y las medidas que en tal sentido tomó con respecto a América Latina y el Caribe. El Centro brinda apoyo a los estudios superiores y al debate sistemático de las cuestiones nacionales e internacionales por parte de investigadores y políticos de todo el mundo. Su objetivo es reunir las esferas de los estudios académicos y de los asuntos públicos, como lo hizo el propio Wilson.

El Programa Latinoamericano fue creado a comienzos de 1977, dentro del marco general establecido por el Centro, a fin de centrar la atención en el Hemisferio Occidental. Desde el inicio, el Programa procuró servir de puente entre latinoamericanos y norteamericanos de diversas especialidades, facilitar las investigaciones comparadas aprovechando la capacidad del Centro para congregarse a los estudiosos, poner el acento en la excelencia académica, destacar ciertos temas que merecen el máximo esfuerzo cooperativo, y contribuir a que los dirigentes de Estados Unidos y América Latina presten mayor y más sensible atención a América Latina y el Caribe y a su relación con Estados Unidos.

En todos sus emprendimientos, el Programa ha tratado de garantizar que estuvieran representados diversos puntos de vista —de hombres y mujeres que por su nacionalidad, profesión, disciplina a la que se dedican, metodología que aplican y perspectiva política, ofrecen dicha variedad—, y que las cuestiones complejas fueran iluminadas mediante la confrontación de diferentes análisis. No obstante, el Programa no tuvo nunca una orientación neutral en materia de valores; abogó por un vigoroso intercambio entre individuos que discrepan sobre muchas cosas, pero que fundamentalmente respetan la actividad académica y adhieren a los valores esenciales profesados por todas las naciones americanas. El Programa ha acogido muchas clases de diversidad, pero no ha pretendido alcanzar equilibrios artificiales. Por ejemplo, en un mismo semestre concedió becas de autores de la Argentina y Cuba exiliados por sus convicciones, pero jamás invitó, como contrapartida, a los censores de esos mismos autores.

Auspició estudios sobre los derechos humanos desde múltiples puntos de vista, pero nunca desde el punto de vista de los torturadores. Y al promover el proyecto sobre *La transición del autoritarismo a la democracia*, lo hizo con un franco sesgo a favor de la democracia y de la restauración de los derechos básicos de participación política en América Latina.

Este proyecto tuvo sus orígenes en 1979, por iniciativa de dos miembros fundadores del Consejo Académico del Programa Latinoamericano, compuesto de nueve miembros: Guillermo O'Donnell (integrante, a la sazón, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, Buenos Aires) y Philippe C. Schmitter (de la universidad de Chicago), con el aliento y el apoyo activo del presidente del Consejo,

Albert O. Hirschman, y de otro de sus miembros, el brasileño Fernando Henrique Cardoso. Yo actué como coordinador del proyecto en su primera etapa; a medida que fue creciendo en envergadura y complejidad, resultó evidente que se debía contar con otra persona vinculada al Centro que se dedicara plenamente al proyecto. Tuvimos la fortuna de que Laurence Whitehead, ex miembro del Centro Wilson que por entonces se desempeñaba en la Universidad de Oxford, se sumara a O'Donnell y Schmitter como compilador de los volúmenes en los que se volcaron los diversos trabajos del proyecto.

Este proyecto sobre *la transición del autoritarismo a la democracia*, que se extendió a numerosos trabajos, reunidos oportunamente en cuatro libros¹, respecto de los cuales el presente texto cumple la función de conclusión general, ilustra en varios aspectos las aspiraciones del Centro Wilson:

- Sus conductores están entre los más prestigiosos y autorizados investigadores de América Latina, Estados Unidos y Europa.
- Contó con la participación de otros estudiosos de alto vuelo oriundos de los tres continentes, a quienes alentó a trabajar estrechamente unidos en una serie orgánica y estructurada de talleres científicos, seminarios y congresos.
- Puso el acento en los análisis comparativos y contribuyó a focalizar con mayor relieve los casos latinoamericanos, situándolos dentro de una perspectiva más amplia.
- En sus diversos talleres y seminarios, el proyecto no sólo aprovechó las ideas de los investigadores, sino también de muchas otras personas (provenientes de América Latina, o ex funcionarios estadounidenses) expertas en cuestiones políticas y asuntos de Estado.
- Sus hallazgos se dieron a conocer a dirigentes de diversos sectores mediante debates especialmente organizados en Washington a tal efecto.
- Mantuvo una tensión creativa entre su sesgo normativo, sus ambiciones teóricas y su enfoque empírico y casuístico. El espíritu del proyecto, como tuve oportunidad de destacar en su primer encuentro, no apuntó nunca a los "pensamientos fantasiosos" sino más bien a

¹ Publicados por Paidós, Buenos Aires, 1988.

las "fantasías bien pensadas", más vale decir, adoptó una orientación normativa dotada de un método riguroso y deliberado.

- Por último, fue ejemplo de algo que a menudo subrayó el doctor James H. Billington, director del Centro Wilson: buscar respuestas provisionales a cuestiones fundamentales, en lugar de buscar respuestas definitivas a cuestiones triviales. Todos los participantes saben muy bien que en estos volúmenes no se ofrecen ideas concluyentes a cerca de los complejos problemas que envuelve la transición a la democracia, pero pueden sentirse muy satisfechos por su contribución en esta materia.

La transición del autoritarismo a la democracia

La evaluación definitiva sobre la importancia de este libro tendrá que provenir, obviamente, de analistas menos involucrados que yo en la génesis y dirección del proyecto. No obstante, quisiera señalar algunas de las razones por las cuales yo lo considero importante.

- En ningún otro idioma se ha escrito hasta ahora una obra que, como ésta, se centra en forma comparativa y sistemática en la etapa de transición posterior a los regímenes autoritarios, otorgándole a este tema de estudio el lugar central que ocupa hoy en la política latinoamericana.
- Por su enfoque analítico y normativo de las perspectivas para la construcción de regímenes políticos democráticos o poliárquicos en el curso de dicha etapa de transición, brinda un punto de observación desde el cual los materiales pueden organizarse en forma útil no sólo para los observadores y estudiosos sino también para los actores políticos.
- Al comparar casos producidos en América Latina y Europa meridional, así como casos de transición desde regímenes burocrático-autoritarios, populismos militares y despotismos sultanistas, permite la consideración de gran número de variables diferentes.

*La transición del autoritarismo a la democracia*² es una obra rica por sus matizados análisis, sensibles a cada contexto, y todos sus estudios de casos han sido escritos por una autoridad líder en la materia. Si

² En su versión completa, en cuatro volúmenes.

bien, como es lógico, los métodos, perspectivas y estilos de los diversos autores difieren entre sí, su coincidencia acerca de ciertas premisas da coherencia al trabajo. El texto está colmado de sutilezas y complejidades y de un agudo sentido de la paradoja.

A lo largo del texto se pone el acento en una rigurosa diferenciación. Ningún régimen autoritario es equiparado con ningún otro; ninguno de ellos es considerado monolítico, ni tampoco las fuerzas que dentro de cada uno pugnan por la democratización. Se establecen distinciones entre la "democracia" y la "poliarquía", entre la "democratización" y la "liberalización", entre la "transición" y la "consolidación", entre los duros y los blandos o acomodaticios dentro de la coalición autoritaria, así como entre los "maximalistas", los "moderados" y los "oportunistas" dentro de la coalición que apoya la "apertura" o liberalización del régimen autoritario.

De los diversos casos examinados surgen varios puntos que merecen mención especial. Estos casos muestran que si bien factores internacionales, directos e indirectos, pueden afectar el curso seguido durante el período de transición, en todos ellos los principales partícipes y las influencias predominantes provinieron de la propia nación. Ponen de manifiesto la importancia de las instituciones, así como de los foros y procedimientos de mediación que contribuyen a tomar legítimas y confiables las reglas del discurso político en un período de cambio. Ilustran el papel vital del liderazgo y el discernimiento político, y el que cumplen ciertos individuos en complejos procesos históricos. Destacan una y otra vez la importancia del momento oportuno, la compleja trama de procesos interactivos que se suceden a lo largo de períodos extensos, las variadas sorpresas a que pueden dar lugar las etapas de transición y algunas de las ironías y paradojas resultantes.

Por sobre todo, en estos casos se analiza la forma en que los períodos de transición desde la dominación autoritaria están condicionados y plasmados por las circunstancias históricas —que aunque en cada país son únicas, configuran pautas predecibles—; por la manera en que fue desbaratado un régimen democrático anterior; por la naturaleza y duración del período autoritario; por los medios a que apeló el régimen autoritario a fin de ganar legitimidad y maniobrar frente a las amenazas que pusieron en peligro su férreo poder; por la capacidad de iniciativa y la oportunidad con que se emprenden los movimientos tentativos hacia la apertura; por el grado de seguridad y de autoconfianza que revelan

las élites del régimen, así como la confianza y aptitudes de quienes pretenden abrir el proceso político; por la existencia o inexistencia de recursos financieros; por el asesoramiento recibido de extranjeros; y, finalmente, por las "modas" prevalecientes en el campo internacional, que otorgan legitimidad a ciertas formas de transición y no a otras.

Tareas para el futuro

No quiero seguir demorando al lector; sólo me resta aceptar —como sin duda lo harían todos los autores— que el libro es incompleto, y que mucho falta aún por hacer. La cantidad de casos de períodos de transición es todavía reducida, y cada uno de ellos merece un análisis mucho más detallado y sostenido. Apenas se mencionan en este volumen los procesos de consolidación, tan importantes para conferir significado a estas transiciones, y que requieren un tratamiento por separado. La sensibilidad que exhiben los autores en su búsqueda de la apertura debería tener, como contrapartida, una evaluación igualmente consustanciada y bien informada acerca de las opciones y dilemas de quienes, dentro de los regímenes autoritarios, permiten dicha apertura y la promueven. También es preciso especificar mejor y refinar algunas categorías de análisis, como por ejemplo la diferenciación entre los duros y los blandos.

Todo esto es necesario hacer, y más aun; y no dudo que los compiladores y autores de *La transición del autoritarismo a la democracia* estarán a la vanguardia de las investigaciones que se requieran. Algunos de ellos también estarán a la vanguardia de los procesos de construcción democrática en sus propios países. Ellos, y muchos otros, sobrepasarán los límites de este trabajo, pero al hacerlo estarán edificando sobre bases sólidas.

Capítulo 1

Introducción de la incertidumbre

El presente volumen se ocupa de los procesos de transición que llevan de determinados regímenes autoritarios a "alguna otra cosa" incierta. Esa "otra cosa" puede ser la instauración de una democracia política o la restauración de una nueva forma, posiblemente más severa, de régimen autoritario. También puede haber simplemente un desenlace confuso, con la rotación en el poder de sucesivos gobiernos que no logran dar solución perdurable o predecible al problema de la institucionalización del poder político. Estos procesos de transición pueden dar lugar, finalmente, a amplias y violentas confrontaciones, y desembocar, a la postre, en regímenes revolucionarios promotores de cambios que trascienden en mucho el ámbito político.

Quienes han contribuido a este proyecto abordaron sus respectivos cometidos con perspectivas que trasuntan sus propios valores y preocupaciones, así como las características, con frecuencia peculiares, de los países y problemas por ellos estudiados. Hemos respetado esta diversidad; más aun, la hemos juzgado conveniente y tratado de obtener enseñanzas de ella; pero en nuestra coordinación del proyecto decidimos poner el acento en tres temas generales compartidos, que a nuestro juicio bastan para asegurar un grado de convergencia, tan razonable como el que permite la considerable variedad de material empírico y la escasez de pautas teóricas previas. No teníamos al principio de esta prolongada empresa colectiva, ni tenemos al final de ella, una "teoría" para verificar o aplicar a los estudios de casos y a los ensayos temáticos que aparecen en estos volúmenes.

El primer tema general compartido es de índole normativa, y se refiere a que la instauración y eventual consolidación de una democracia política constituye, *per se*, un objetivo deseable. Algunos autores han

sido más sensibles que otros a las concesiones que esto puede implicar en términos de la pérdida o postergación de oportunidades para una mayor justicia social e igualdad económica; pero todos han concordado en que la fijación de ciertas normas sobre una competencia política regular y formalizada merece la atención prioritaria de estudiosos y de profesionales.

El segundo tema, que en cierta medida es un corolario del primero, se refiere al esfuerzo por captar la extraordinaria incertidumbre del proceso de transición, con sus numerosas sorpresas y dilemas. Pocos períodos plantean opciones y responsabilidades éticas y políticas tan gravosas. Si alguna vez tuviéramos la temeridad de formular una teoría sobre tales procesos, tendría que ser un capítulo de una indagación mucho más amplia acerca del problema del cambio social indeterminado, de las transformaciones en gran escala que se producen cuando no existen suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace. Una teoría de esa índole debería incluir elementos vinculados a los accidentes imprevisibles y las decisiones cruciales adoptadas a los apurones contando con muy inadecuada información; debería referirse a actores que enfrentan dilemas éticos y confusiones ideológicas irresolubles, y llegan a ciertos puntos de viraje dramático o los sobrepasan sin comprender su significación futura. En otras palabras, tendría que ser una teoría de la "anormalidad", en la cual habría tanta cabida para lo imprevisto y lo posible como para lo usual y lo probable. Además la propia percepción de los actores acerca de esta anormalidad que rodea al cambio de régimen es, en sí misma, un factor que afecta su eventual desenlace. En comparación con los períodos de "orden" característicos del apogeo de la dominación autoritaria, la incertidumbre y la falta de rumbo implícitas en los procesos que procuran un alejamiento de tal estado crean la impresión de "desorden". Y algunos comparan nostálgicamente esta impresión con el pasado, soslayando (o lamentando) que la transición reaviva precisamente las virtudes que el régimen anterior había suprimido: la creatividad, la esperanza, la expresión del propio ser, la solidaridad y la libertad.

El tercer tema se vincula estrechamente con el que acabamos de mencionar. Al estudiar un régimen político institucionalizado es posible basarse en categorías económicas, sociales, culturales y partidarias relativamente estables, a fin de identificar, analizar y evaluar las

identidades y estrategias de quienes defienden el statu quo y quienes luchan para reformarlo o transformarlo. Entendemos que esta "metodología de la ciencia normal" es inapropiada para abordar situaciones de rápido cambio, donde esos mismos parámetros de acción política se encuentran en transformación permanente. Y esto incluye los procesos de transición desde la dominación autoritaria. La expresión cada vez más libre de intereses e ideales luego de la liberalización, las variantes y desplazamientos en la configuración del poder y de los beneficios dentro del régimen autoritario, así como el alto grado de indeterminación de las interacciones, estrategias y resultados son, (entre otras características que luego examinaremos) motivos decisivos que nos hablan de la inadecuación de los conceptos y enfoques de la ciencia social "normal" para entender tales situaciones. En estos procesos de transición, en muchos casos y con referencia a muchos temas es casi imposible especificar *ex ante* qué clases, sectores, instituciones y grupos adoptarán determinados papeles, optarán por tales o cuales cuestiones o apoyarán una determinada alternativa. Más aun, casi todo lo que uno puede decir es que, en esos momentos y opciones cruciales de la transición, es probable que la mayoría de los actores "estándar" (si no todos) estén divididos y vacilantes en lo que concierne a sus intereses e ideales, y por ende sean incapaces de emprender una acción colectiva coherente. Es probable también que esos actores sufran cambios significativos al intentar responder al mudable contexto que les presenta la liberalización y la democratización.

Creemos, pues, que este tipo de situación debe analizarse con conceptos políticos singulares, por más que están vagamente delineados y sea difícil establecerlos con precisión. Esto no pretende ser un credo metodológico que abogue por el uso exclusivo de conceptos estratégicos, que otorguen fuerte peso al cálculo político y a las reacciones inmediatas frente a los procesos en curso. Más bien lo que hemos intentado es crear herramientas conceptuales razonablemente adecuadas para abordar las opciones y procesos en los que toda premisa acerca de la relativa constancia y predictibilidad de los parámetros sociales, económicos e institucionales (y, por lo tanto, de su poder descriptivo y explicativo) resulta patentemente inadecuada.

Tampoco pretendemos negar el efecto causal que tienen a largo plazo los factores estructurales (incluidos los referidos a la macroeconomía, la clase social y el sistema mundial). Repetimos esto, ya que

no quisiéramos que se nos entienda mal: ésta es nuestra manera de reconocer el alto grado de indeterminación presente en situaciones en que los sucesos inesperados (la "fortuna"), la información insuficiente, las decisiones audaces y apresuradas, la confusión en torno de los motivos e intereses, la plasticidad y aun la indefinición de las identidades políticas, así como el talento de ciertos individuos (la "virtud"), son con frecuencia decisivas en la producción de los desenlaces, no implica negar que los factores macro estructurales siguen presentes, como veremos en varios puntos de este volumen. En ciertas etapas de transición, en relación con ciertas cuestiones y actores, esas amplias estructuras se interponen en la conducta de los grupos e individuos; pero aun esas mediaciones son más vagas y su repercusión más indeterminados que en circunstancias normales. Los cálculos políticos inmediatos, en los que aquí pondremos el acento, no pueden deducirse de tales estructuras ni pueden imputarse a ellas —salvo quizá como un acto de fe equivocado.

Los participantes en este proyecto coincidieron en sus comienzos en que la motivación que los guiaba (y que guía ahora la publicación de sus resultados) era de índole práctica tanto como intelectual. En este último sentido, el desafío consistía en indagar un tema tan interesante como poco explorado, aprovechando el generoso apoyo del Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson para investigadores de la Smithsonian Institution, y la buena disposición que mostró esta entidad para reunir a un grupo de distinguidos estudiosos de Estados Unidos, Europa y América Latina. Por el lado de la praxis creemos que al exponer el "estado de nuestra ignorancia" actual, enriqueciéndolo con nuestras reflexiones sobre problemas y opciones típicos y con algunas generalizaciones acerca de procesos típicos, brindamos un instrumento útil (fragmentos de un mapa más amplio) para todos aquellos que hoy y en el futuro quieren aventurarse por el incierto camino que lleva a la construcción de tipos democráticos de organización política. Los que hemos participado en este proyecto confiamos que al menos pueda contribuir a que los activistas y los estudiosos efectúen un análisis mejor informado de las capacidades potenciales, dilemas y limitaciones que involucra el complicado proceso de derrumbe de la dominación autoritaria y su *posible* reemplazo por una democracia política.

Capítulo 2

Definición de algunos conceptos (y exposición de algunas premisas)

Una de las principales dificultades que enfrentamos en nuestro esfuerzo colectivo fue crear un lenguaje común para la indagación entre estudiosos que tenían antecedentes bastante heterogéneos. Si bien no pretendemos haberlo resuelto por completo (algunos vocablos continuaban siendo utilizados en forma diversa en los capítulos que componen estos volúmenes), los participantes acordaron la significación de ciertos conceptos claves, y al hacerlo expusieron algunas premisas comunes. Trataremos de rescatar esto en las páginas que siguen.

Transición

Entendemos por "transición" el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro.⁷ Si bien nosotros y nuestros colegas dedicamos alguna atención al período posterior (o sea, el de consolidación), generalmente nos detuvimos en el momento en que ya se había instalado

⁷ Como es obvio, esto depende a la vez de la definición de "régimen" que se adopte. Entendemos por "régimen" el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso. Allí donde existe efectivamente un régimen, es improbable que los disidentes reales o potenciales pongan en peligro tales pautas, ya sea por su escasa organización, falta de información, despolitización manipulada o represión lisa y llana. A los fines de una sumaria comparación y generalización, se da un rótulo genérico a estos conjuntos de pautas, y se habla entonces de un régimen "autoritario" o "democrático", que ocasionalmente es dividido en subtipos.