

Algunas transiciones hacia la democracia en América Latina: elementos comparativos y tímidas lecciones

Wolf Grabendorff

COMO CUALQUIER TEMA POLÍTICO, EL OBJETO DE ESTE ENSAYO invita a especulaciones y diversas precisiones, ya que el concepto mismo de transición democrática no está claramente definido ni es fácilmente definible. Primero, no parece nada fácil, después de tantas décadas de transición hacia la democracia en muchas partes del mundo, definir cuáles han sido las transiciones en América Latina y cómo se puede definir realmente la democracia misma. ¿Son verdaderamente estos casos de transición en América Latina una transición a la democracia? ¿Es éste el tema relevante en el sentido de si es posible hablar hoy de una América Latina democratizada o, por lo menos, democratizante? Esto no es un hecho fácil de confirmar.

Puede considerarse, para una definición moderna de la democracia, que las elecciones son indicadores necesarios, pero no suficientes para la existencia de una democracia. En este sentido, la mayoría de los países latinoamericanos tienen gobiernos democráticamente electos, pero no constituyen necesariamente democracias con esto solo. Por ello, es muy importante aclarar este punto antes de analizar el tema de transiciones hacia la democracia. Más allá de las elecciones libres y competitivas, es de la misma importancia el acceso a los instrumentos de un Estado de Derecho y la participación plena en el sistema político, dentro de un contexto pluralista, como elementos absolutamente necesarios para que se pueda hablar de una democracia que funciona. Democracia sin adjetivos, pero ninguna democracia definida sólo por la existencia de elecciones.

Otra duda que se puede plantear tiene que ver con el *cui bono* de estas transiciones, ya que no está muy claro quiénes son los beneficiarios de las mismas y de qué manera se pueden evaluar los beneficios y los costes de las transiciones para los diferentes sectores de la población. ¿A quién afectan estas transiciones a la democracia?, ¿a un diez, a un veinte, a un sesenta por ciento de la población? Esto varía mucho en cada país latinoamericano y, en ningún caso, se puede hablar de que toda la población realmente está participando en ese proceso de democratización, sino que gran parte, por razones obvias, al no tener cubiertas las necesidades mínimas de subsistencia, no puede tener el mismo interés en las libertades democráticas o en la elección libre de sus líderes que el que tienen unas clases medias, cuyas demandas de participación política son mucho más altas.

Otro problema que hay que tener presente es el evidente peligro de generalización y de análisis *ex-post*, dado que varias de las transiciones en América Latina siguen siendo incompletas o, por lo menos, han producido democracias frágiles o, usando una palabra hoy de moda, “semi-democracias”. La inestabilidad democrática en Nicaragua, Paraguay y, también, en Perú, es un indicador de esta democratización incompleta, que, obviamente, tiene raíces muy distintas en cada uno de estos países, si bien hay un denominador común a todos ellos, como es la falta de partidos políticos suficientemente arraigados en la población, incapaces de asumir su papel como actores principales en el proceso democrático.

La tentación de aplicar lecciones de las transiciones producidas en la región latinoamericana al caso cubano, como el último país a falta de experimentar una transición de esta naturaleza en la región, es obvia y, al mismo tiempo, peligrosa. El enfoque comparativo de las experiencias latinoamericanas ofrece pocos conceptos analíticos, como más adelante se verá, aplicables a un caso tan especial como el cubano.

Al hablar de estas transiciones a la democracia en América Latina es importante recordar el contexto global ideológico que ha contribuido a su desarrollo, como el fin de la guerra fría, el cual también implicaba el fin de la percepción en muchas democracias, tanto en EE.UU. como en Europa, de la necesidad de apoyar regímenes autoritarios por su calidad de “amigos”. Este cambio de actitud ha facilitado mucho las transiciones hacia la democracia en algunos casos, como son los de Chile y Paraguay. Contrariamente a las concepciones tan tradicionalmente arraigadas en América Latina sobre la soberanía nacional y no intervención externa, se puede constatar que, actualmente, el apoyo externo a la introducción, consolidación y defensa de la democracia frente a sus enemigos, constituye un factor no sólo importante sino completamente aceptable, y aceptado, por los demócratas de América Latina.

Esta vinculación de las transiciones con el proceso de reestructuración del sistema internacional ha marcado de una manera sorprendente el ritmo de las mismas en América Latina. A pesar de todos los esfuerzos, sacrificios nacionales, y de la enorme participación popular en algunos países, muchas de las transiciones no hubieran podido realizarse sin la presión externa. La combinación de los factores internos, las relaciones de poder entre las élites políticas,

económicas y militares, y los diferentes elementos de la oposición que crearon las famosas “condiciones” para la transición, por una parte, y los factores externos ya mencionados dieron lugar a una mixtura estratégica que abrió el camino a las posibilidades de cambio. No se puede hablar de las movilizaciones internas o de las relaciones entre civiles y militares, sin considerar qué tipos de aliados tenía cada grupo en el exterior y en qué momento les parecía conveniente a estos aliados ejercer presión para acelerar, o no, el proceso de la transición.

CINCO EJEMPLOS DISTINTOS DE TRANSICIÓN EN AMÉRICA LATINA

Al construir un enfoque comparativo para analizar las transiciones en la región, se encuentra uno con la dificultad o, más bien, el peligro de buscar rasgos comunes donde no los hay o donde sólo existe una casual combinación de factores que no tienen casi ninguna probabilidad de repetirse en otro país. Por esta misma razón, esta selección de cinco casos es altamente arbitraria, en parte por la búsqueda de los casos más extremos y, en parte también, por el desafío que implica en sí mismo cualquier análisis sobre este tema.

1. Argentina 1982-1983

El caso argentino se distingue de todos los otros por la existencia de una derrota en una conflagración bélica internacional, la guerra del Atlántico Sur, que debilitó enormemente al régimen militar hasta el punto de hacer inevitable una transición. El descrédito del régimen por la violación sistemática de los derechos humanos, durante la llamada “guerra sucia”, y la incapacidad del manejo económico del país contribuyeron adicionalmente a una quiebra rápida del sistema político. Eso facilitaba la transición, pero, al mismo tiempo, inhibía la integración de los militares en un nuevo orden democrático. Las consecuencias fueron obvias: tres intentos de golpe durante el gobierno de Alfonsín, y un muy lento proceso de reestructuración de las relaciones de poder —expresado especialmente por las relaciones civiles-militares— que tuvo una influencia externa bastante limitada.

2. Brasil 1985-1988

La crisis económica del país y el efecto contagioso del ejemplo argentino, en combinación con unas manifestaciones populares de gran magnitud, empujaron a este medio continente a una transición que fue hecha desde arriba, una transición impuesta, en la que los militares y sus aliados civiles consiguieron una transición pactada en varias etapas para lograr la retirada completa de los militares de la política. La participación de los partidos políticos en el proceso de transición fue bastante reducida y la democratización misma muy lenta. La influencia externa directa no fue muy destacada.

3. Chile 1988-1989

El caso chileno tiene unas características especiales, tan bien conocidas que no es necesario enumerarlas. Pero, conviene enfatizar que cualquier transición después de quince años de un régimen militar muy consolidado implica un

proceso complicado para llegar a una democratización pactada. El gran apoyo de una parte del electorado al régimen militar facilitó la elaboración de una nueva Constitución que conservó una alta influencia de los militares para otros diez años más. Por eso, y esto no es sólo un argumento formal, la transición chilena todavía está incompleta. La participación externa fue muy alta, en parte porque Chile, con sus múltiples vínculos políticos, económicos e intelectuales especialmente con Europa, podía contar con un amplio apoyo del exterior para la lucha de su sociedad civil frente a un régimen militar mayoritariamente rechazado en el extranjero.

4. Nicaragua 1989-1991

Junto con Chile el proceso de transición en Nicaragua tenía obvios elementos de efectos de la postguerra fría. Una transición post-revolucionaria por elecciones, en medio de una situación de extrema polarización política, como resultado de una guerra civil y de una crisis económica muy profunda, no podía llegar a unos resultados estables. La transición misma se facilitó por el cálculo erróneo del régimen sandinista sobre sus propias oportunidades electorales. Una vez perdidas las elecciones, los sandinistas complicaron mucho el proceso de democratización, que fue escasamente apoyado por la intransigencia de los propios partidos ganadores. Todo el proceso fue muy influido por la presión externa de muchos actores internacionales. En parte, por la polarización ideológica en el país y, en parte, por su propio carácter de símbolo de la guerra fría.

5. Paraguay 1989-1993

Este país de larga tradición autoritaria, con una sociedad civil escasamente articulada, empezó su transición democrática después de un golpe militar facilitado por la propia división de las fuerzas armadas y legitimado posteriormente a través de elecciones. La fragilidad de este proceso se vería en el futuro demostrada por el intento de golpe de estado de 1996. La sociedad civil no contaba con la fuerza suficiente que le permitiera manejar el proceso de transición. El apoyo externo, por su parte, tenía más bien un papel indirecto, por el proceso de democratización que se estaba simultáneamente desarrollando en el resto del Cono Sur y por la retirada del apoyo que los Estados Unidos venían prestando al anterior régimen.

LAS CONDICIONES INTERNAS

La búsqueda de condiciones necesarias o suficientes para la transición hacia la democracia en diferentes regiones del mundo ha creado una nueva escuela entre los cientistas políticos, que agrupan esos casos bajo la nueva rúbrica de “sociedades transitorias”, estableciendo con ello un paralelismo con los modelos económicos que pasan de un mercado cerrado y dirigido por el Estado a una economía de mercado.

La cuestión clave para la evaluación de la importancia de las condiciones internas de una transición hacia la democracia es, obviamente, el balance entre

las condiciones maduras y el papel de los actores activos o, mejor dicho, hasta qué punto se puede influir en el proceso de madurez de las condiciones.

Entre los actores activos no sólo tienen importancia los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las Iglesias y una multitud de ONGs, sino también los medios de comunicación, que contribuyen a la transparencia del proceso. Su impacto interno sobre las movilizaciones populares ha sido muchas veces un factor decisivo para empujar al gobierno hacia una posición más abierta a la negociación con las fuerzas de la sociedad civil, en parte, a su vez, por el efecto negativo que frente a la opinión pública internacional origina la difusión de las mismas movilizaciones.

El factor principal para la creación de las condiciones internas es la capacidad de demostrar la debilidad del régimen frente al movimiento que lucha por la democratización. Esa debilidad se puede poner de manifiesto, especialmente, por las divisiones dentro de las élites políticas, económicas o militares, las cuales no necesariamente precisan ser aliadas para una transición, sino que simplemente se pueden encontrar divididas por las políticas específicas llevadas a cabo por el régimen y que les afectan directamente.

Dicho esto, cualquier proceso de democratización necesita intentar cambiar las relaciones de poder. En ese contexto se habla mucho de la inestabilidad política como pre-condición a la transición, que, en algunos casos, puede llegar hasta el colapso directo del régimen en el poder. Entre los cinco ejemplos analizados no se encuentra ningún caso convincente que muestre una condición madura típica para la transición, pero, en todos ellos, existen elementos visibles del cambio de la relación de poder por varias y diferentes razones. En el caso de Argentina y Nicaragua esa relación de poder se ha visto alterada por la guerra o la guerra civil, y por la situación extrema de la economía. En el caso de Argentina, Brasil, Chile y Nicaragua, la movilización de masas tenía un impacto notable en el inicio del proceso. Y, por último, en los casos de Argentina, Nicaragua y Paraguay también ha contribuido notoriamente a la debilidad del viejo régimen una división de las propias élites y, con esto, se ha facilitado una nueva relación de poder.

El segundo factor que siempre se menciona en el contexto de las condiciones internas lo constituyen las condiciones económicas que, a veces, se han percibido como el resultado de la incapacidad del manejo económico por parte de los militares o del régimen autoritario. Ese factor no es necesariamente un elemento de mucha importancia, dado que algunos regímenes militares o autoritarios, especialmente el chileno, pero también en cierto modo el brasileño, tenían fases de gran éxito económico. La comparación de los cinco casos, por lo menos, parece constatar que el factor económico es más un hecho agravante que decisivo, dado que, en ningún caso, las condiciones económicas se pueden clasificar como el factor más importante para el inicio del proceso de transición.

LOS FACTORES EXTERNOS

El papel de los factores externos en las transiciones hacia la democracia en América Latina está visto de forma muy diferente por los diversos actores involucrados. Los vencedores atribuyen un menor relieve a estos factores, mientras

que los perdedores conceden una influencia decisiva a los mismos en el proceso. Si es correcta la teoría política de que las sociedades democráticas son, al mismo tiempo, las sociedades más abiertas, esto implica también que éstas son las sociedades más penetrables. Por esta misma razón, se puede observar que la capacidad de los actores externos ha aumentado en gran medida con la ola de democratización que se ha venido registrando en las últimas décadas en varias partes del mundo y, especialmente, en América Latina. Siguiendo este mismo argumento, puede señalarse que, por tanto, una vez iniciado el proceso de transición, esta influencia externa puede irse acentuando.

Por otra parte, también sería demasiado simple atribuir a esa ola democratizadora el incremento notable de la influencia de los factores externos en los procesos de transición en América Latina. Hay otros factores que facilitaban esa internacionalización de los cambios políticos en la región. Entre ellos, el contexto de postguerra fría, que ha afectado bastante la relación de fuerzas en América Latina, así como, igualmente, la regionalización de la integración y la globalización de la economía. Las percepciones sobre la seguridad nacional, una de la bases ideológicas de los regímenes militares y autoritarios, no tenía ya ningún futuro en un mundo en el que el bipolarismo desapareció y en el que la integración ha creado una dinámica distinta entre los países vecinos.

1. Cuatro tipos de influencia externa

Cuando se excluye la guerra misma como factor externo atípico para las transiciones en América Latina, dado que sólo el caso argentino tiene esa característica, se pueden distinguir cuatro tipos de influencia externa: la *estatal*, que se puede manifestar desde la cancelación de los créditos al desarrollo o de la ayuda militar, hasta la presión diplomática directa sobre los regímenes militares o autoritarios; la *transnacional*, que principalmente se ejerce por organismos internacionales o por ONGs, o por las asociaciones internacionales de los partidos políticos y sindicatos, o por las Iglesias, se caracteriza por su alto efecto denunciador en caso de violaciones de derechos humanos y supresión de las libertades civiles, y obtiene un sustancial efecto sobre el propio terreno con los grupos más afectados; las *regionales*, como el Grupo de Río, el Mercosur y el Proceso de Esquipulas, que, con su autoridad en la coordinación de la política e integración vecinal, ejercen una gran influencia moral, y pueden presionar por exclusión en el supuesto de interrupción democrática, como en el caso de Panamá, Paraguay o Perú; las *extra-regionales*, que conformaría la Unión Europea, la cual, por sus lazos especiales con la región, juega un papel muy significativo por la forma de conceder o congelar su apoyo en función de la mejoría de las condiciones democráticas.

2. Cuatro formas de acción externa

Es relativamente fácil identificar las formas que toman las acciones externas durante el proceso de transición. La primera es, obviamente, el *uso de la fuerza*, como ocurrió especialmente en el caso de Nicaragua. No una guerra declarada, con tropas propias, pero sí una guerra ilícita con fuerzas irregulares, bajo

asesoramiento y financiación externos, especialmente desde Estados Unidos, pero también desde Argentina y Honduras. Esta forma de presión externa para un cambio de régimen implica un alto precio en destrucción de vidas humanas y de la economía y, además, contribuye a una polarización de la sociedad que dificulta aún más cualquier tipo de transición ordenada hacia una democracia.

La segunda forma de acción externa se manifiesta por *sanciones económicas*, con el fin de debilitar el gobierno en el poder y desacreditarlo por su incapacidad de manejo económico. Estas sanciones económicas pueden tomar diferentes formas, que van desde el veto a la obtención de créditos en los organismos internacionales financieros, como era el caso en Chile y Nicaragua, pasando por la cancelación de la cooperación al desarrollo, como fue también en el caso de Nicaragua, hasta los embargos comerciales, asimismo aplicado por parte de los Estados Unidos en el caso de Nicaragua. También puede decirse que esta forma de acción facilita poco la transición y crea más un caos económico que después precisará de años para su recuperación, años que, en este caso, son perdidos para la construcción del consenso democrático.

La tercera forma de acción se podría denominar *sanciones políticas*, como la exclusión de organismos de coordinación regional, como en el caso de Chile y Paraguay en el grupo de Río. Este tipo de acción externa tiene menos impacto sobre la transición misma, pero da a los gobiernos afectados una cierta falta de legitimidad internacional.

La cuarta forma de acción desde fuera son las *denuncias directas* del régimen, como se produjo en el caso de casi todas las transiciones aquí citadas. Esas denuncias pueden provenir desde Amnistía Internacional, Naciones Unidas, la OEA, hasta incluso de algunas intervenciones diplomáticas bilaterales. El efecto es, naturalmente, más lento, pero contribuye a la sensación de la oposición de cada país, de que tiene, al menos, el apoyo moral de fuera en su lucha interna para la democratización.

3. Cuatro objetivos de la influencia externa

Para todo el proceso de transición una meta primordial es la identificación de las acciones más efectivas para el apoyo de la sociedad civil y el fortalecimiento del papel de futuros líderes democráticos, así como de los mecanismos democráticos mismos. En ese contexto se pueden enumerar cuatro objetivos principales.

El apoyo a la infraestructura democrática en muchos casos transferido por parte de las fundaciones políticas, así europeas como norteamericanas, pero también por relaciones directas entre partidos políticos tanto de dentro como de fuera de América Latina. El segundo objetivo es el apoyo directo a la sociedad civil para fortalecer el papel de la misma en la participación democrática. Ese apoyo puede tomar muchas formas, sean financieras o de formación, y los canales usados para esto son tanto la Iglesia como asociaciones profesionales, los medios de comunicación, instituciones académicas y ONGs.

Como tercer objetivo se puede identificar el adiestramiento de líderes políticos, ya sea vía contacto con partidos políticos de índole ideológica similar, ya se trate mediante invitaciones para visitar los países europeos y norteamericanos,

asistiendo a seminarios en el exterior que facilitan el entendimiento entre esos políticos mismos y favorecen la discusión de una estrategia para enfrentar los regímenes autoritarios en sus propios países. Este objetivo fue especialmente aplicado en el caso chileno.

El cuarto objetivo es la observación de elecciones, una forma de influencia externa que tuvo mucho éxito en varios de los países latinoamericanos, especialmente donde existían dudas sobre la igualdad de posibilidades de los diferentes partidos políticos en el proceso electoral, con el fin frenar cualquier tipo de fraude electoral, de tanta tradición en muchos regímenes autoritarios. En los casos de Chile, Nicaragua y Paraguay, este objetivo ha sido de gran eficacia.

4. Cuatro fases de la influencia externa

No es suficiente aplicar con buenas intenciones las diferentes formas y objetivos del apoyo externo a la transición, también es esencial entender en qué fase de la transición hay que aplicar cada instrumento. De otra manera, la influencia externa puede llegar a tener, incluso, efectos contraproducentes y puede ser vista más bien como un factor irritante y poco bienvenido antes que un factor estabilizante para los fines de transición.

La primera fase es, lógicamente, la *democratización* misma, sea pactada o no, en la que siempre existe el peligro de la asociación con, o el apoyo a, los “actores falsos”, entendiendo por éstos los actores que frente a una elección popular posterior no se definen como actores auténticamente democráticos.

La segunda fase es la fase de la *transición* misma, que implica especialmente la observación internacional de elecciones y, en algunos casos, como el de Nicaragua también la desmovilización de las fuerzas irregulares. En toda esta fase se necesita principalmente el apoyo técnico e institucional desde afuera para una transición transparente y aceptable para todos sus participantes.

La tercera fase se puede llamar de la *conciliación*, una fase que tuvo especial relevancia en el caso argentino y brasileño, que facilita obviamente el proceso de establecimiento o restablecimiento de las reglas democráticas. Todas las transiciones que no pasaron por una fase de conciliación llegan, más tarde o más temprano, a una nueva fase de inestabilidad democrática.

La cuarta fase se puede llamar de la *integración*, especialmente en América Latina. Esta fase implica un consenso democrático más allá del propio territorio nacional y el apoyo mutuo de las fuerzas democráticas entre los países vecinos, hasta el punto de la aceptación de la influencia externa para llegar o conservar el sistema democrático, como fue el caso en 1996 de Paraguay.

En todos los casos en que se combinaron y confluyeron las fuerzas del cambio interno y externo de una forma muy visible, como fueron los casos de Chile y Nicaragua, esa conjunción fue sobrepasando varias fases de influencia externa y creó, de esta manera, un vínculo permanente entre dichas fuerzas que, sin embargo, no ha supuesto necesariamente un proceso de democratización estable, como demuestra la experiencia nicaragüense. El análisis de factores externos viene a demostrar que la aplicación de los diferentes tipos y formas de influencia externa, con los mismos objetivos y en las diferentes fases,

no produce resultados iguales por la extraordinaria diferencia entre las culturas políticas de los países analizados.

ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES EN EL CONTEXTO CUBANO

Cualquier intento de aplicar las lecciones de los cinco casos mencionados de transición a la democracia en América Latina al caso cubano debe ser muy limitado y preliminar. Por ello, es válido enumerar algunos de los muchos argumentos que se pueden adelantar sobre ese tema.

Primero, el análisis comparativo de las transiciones en América Latina muestra claros indicios de la complejidad de cada caso individual, no sólo por la propia historia, idiosincrasia y cultura política de cada país, sino también por las distintas constelaciones de fuerzas internas y externas. La única conclusión que se puede avanzar en este contexto es la necesidad de ver la transición como algo que *puede*, pero no necesariamente *tiene* que empezar con una apertura, o una ruptura, o una reforma del sistema político vigente.

Segundo, entre las condiciones particulares de Cuba conviene mencionar especialmente su ubicación y condición geográfica insular, que no es comparable con ninguno de los casos anteriormente citados. Su situación frente a un actor externo históricamente dominante, es un hecho que comparte con el caso de Nicaragua. Su carácter de régimen post-revolucionario es otro factor que también comparte con Nicaragua y con otro caso especial, México. La existencia de una diáspora numerosa, influyente, en parte beligerante, es un fenómeno que también se puede observar en forma menor en el caso de Nicaragua. El fenómeno de liderazgo personal carismático, identificado con la revolución, es un factor, sin embargo, único.

Tercero, en todos los casos mencionados es notoria la limitación de la influencia del exilio sobre los resultados de la transición en los países respectivos. La lección de la experiencia chilena y nicaragüense, que contaban con importantes comunidades en el exilio, viene a demostrar que, no obstante esto, hay una preeminencia de la oposición interna sobre la externa en la definición del nuevo modelo democrático. Eso no es sorprendente, ya que en los casos de transiciones europeas se ha producido el mismo fenómeno.

Cuarto, se puede observar –de nuevo mirando a los casos de transición aquí analizados– la necesidad absoluta de la existencia de una congruencia sobre los fines y las etapas de la transición entre los actores internos y externos. Al mismo tiempo, es contraproducente para la viabilidad de la transición la existencia de objetivos políticos competitivos entre los actores internos y externos, situación que se da en el caso de Cuba por el apoyo de una parte de la diáspora a la ley Helms-Burton.

Dado que en el caso cubano no aparecen, hasta ahora, ningunos factores internos mensurables que pudieran corresponder a las presiones externas constantes, tanto históricas como nuevas, que claman por una transición en Cuba, parece poco prometedor la búsqueda de lecciones desde las transiciones de América Latina aplicables, en un futuro, al proceso que pueda llegar a desarrollarse en Cuba.