

Transiciones democráticas:

Enseñanzas de líderes políticos

Sergio Bitar y Abraham F. Lowenthal (Eds.)



SERGIO BITAR
Y ABRAHAM F. LOWENTHAL (EDS.)

Transiciones democráticas:
Enseñanzas de líderes políticos

Galaxia Gutenberg



Edición al cuidado de María Cifuentes
También disponible en ebook

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Primera edición: enero 2016

© IDEA Internacional, 2016
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2016

Preimpresión: María García
Impresión y encuadernación: CAYFOSA- Impresia Ibérica
Carretera de Caldes, km 3, 08130 Santa Perpetua de Mogoda
Depósito legal: DL B 25668-2015
ISBN edición rústica: 978-84-16495-70-2
ISBN edición en tapa dura: 978-84-16495-34-4

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

Del régimen autoritario
a la gobernanza democrática:
aprender de los líderes políticos
para construir el futuro

Abraham F. Lowenthal y Sergio Bitar

Los movimientos de oposición, que con frecuencia propugnan la democracia, han desafiado a los gobiernos autoritarios de países tan diferentes como Egipto, Túnez, Yemen y Myanmar. Algunos de estos han cedido y es probable que otros sigan su ejemplo, en vista de la creciente demanda de participación y representación que está surgiendo (o surgirá) en los regímenes no democráticos de Asia Oriental y Occidental, el norte de África, África subsahariana y de América Latina y el Caribe.

Construir las democracias que deben ocupar el lugar de estos regímenes no ha sido, ni será nunca, un proceso sencillo ni rápido. No obstante, las corrientes de cambio —a veces con vaivenes— que se han producido a lo largo de varios decenios en gran parte del mundo han dado paso, por lo general, a sistemas políticos más abiertos, participativos y responsables. Las expectativas ciudadanas de autonomía personal y expresión política han sido alentadas por un mayor nivel de urbanización, ingresos, educación y alfabetización. A su vez, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitan la movilización de las corrientes opositoras y han acelerado estas tendencias.

En todas partes la gente quiere que se la escuche y se la tenga en cuenta. Esta aspiración a expresarse en política pone a la transición del autoritarismo a la democracia nuevamente en el centro de la agenda internacional. Es, en consecuencia, un buen momento para analizar cómo se llevaron a cabo las transiciones democráticas anteriores. Se trata de una cuestión muy importante, dado que las transiciones aquí analizadas no tenían el éxito asegurado; de hecho, muchas resultaron sorprendentes.

El presente ensayo se basa en nuestras entrevistas con 13 líderes políticos (12 expresidentes y un exprimer ministro) de nueve países, que ayudaron a poner fin a las autocracias y a forjar los sistemas democráticos que las reemplazaron en el último cuarto del siglo xx. Todos estos países alcanzaron una gobernanza democrática: de forma desigual y, en algunos casos, incompleta, pero sin vuelta atrás.

Aunque se han producido tentativas de transición fallidas en otros países, nos centramos en estos nueve casos de éxito para conocer las impresiones de los líderes –en su mayoría distanciados de las luchas políticas partidistas– que contribuyeron de manera destacada a orientar a sus países hacia la democracia. Sin desconocer la alta complejidad y diversidad de situaciones, pretendemos extraer un conjunto de principios útiles para aquellas personas que deseen promover transiciones democráticas en el futuro.¹

Presentamos, en primer lugar, algunos rasgos de estas nueve transiciones, haciendo hincapié en sus principales semejanzas y diferencias. Destacamos también que varios de los retos más difíciles surgieron reiteradamente, si bien de forma diferente. Reflejamos el modo en que los líderes políticos –tanto los que formaban parte de regímenes autoritarios y estuvieron dispuestos a apoyar la transición a la democracia, como los pertenecientes a los movimientos de oposición que promovían la transición– percibieron y abordaron estos problemas recurrentes. Estudiamos las estrategias desarrolladas por los líderes, los obstáculos a los que hicieron frente y las lecciones que cabe extraer de sus experiencias. Consideramos el modo en que las circunstancias de las transiciones presentes y futuras diferirán de las que tuvieron lugar a finales del siglo xx, y las implicaciones de tales divergencias. Por último, identificamos las cualidades particulares de liderazgo político que se ejemplifican en estas entrevistas y que tan necesarias resultan en nuestra época. Los líderes no pueden conseguir la democracia por sí solos, pero su contribución es fundamental.

1. Este ensayo no se presenta como contribución a la teoría de la ciencia política, en cuyo caso sería necesario aplicar otros métodos e incluir otros casos. Nuestro objetivo no es otro que aprender sobre el desarrollo de las transiciones democráticas de la mano de una serie de líderes clave que contribuyeron notablemente a transiciones que tuvieron un resultado feliz, y poner su sabiduría política al alcance de todos.

Rasgos generales de nueve transiciones exitosas

- La mayoría de estas transiciones de un régimen autoritario a una democracia fueron procesos prolongados, no acontecimientos puntuales. Hubo momentos espectaculares en que el cambio se hizo visible –la investidura de Nelson Mandela en Sudáfrica, las manifestaciones del Poder del Pueblo en Filipinas, la victoria contundente del NO en el plebiscito chileno de 1988 o la sorprendente derrota de los comunistas polacos en las elecciones parcialmente libres de 1989– y que suscitaron una gran atención. Sin embargo, tanto las transiciones anteriores como la mayoría de las que se contemplan en este ensayo se realizaron de forma paulatina a lo largo de un periodo de tiempo considerable. Los acontecimientos emblemáticos pueden desempeñar una función esencial para catalizar o simbolizar una transformación política, pero el camino a la democracia suele empezar años antes de estos momentos y prolongarse hasta años después. Aquellos que deseen emprender o apoyar una transición democrática deberían tenerlo siempre presente.

Generalmente, el origen de estas transiciones se remonta a mucho antes del memorable momento en que el régimen autoritario es por fin derrocado. Los primeros pasos hacia la transición suelen darse sin hacer ruido, incluso de manera imperceptible: en la oposición política, dentro del propio régimen autoritario, en la sociedad civil o en varios ámbitos a la vez.

En el caso de los movimientos opositores, estas etapas previas a la transición –en las que a veces participan partidos políticos, grupos de estudio o de reflexión, sindicatos, movimientos de mujeres y estudiantes, y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) del país– sirvieron para establecer o fortalecer vínculos personales y mejorar la confianza entre distintos sectores de la oposición. En algunos casos, también se mejoraron las comunicaciones y se desarrolló un entendimiento entre determinadas figuras del régimen autoritario y algunos líderes de la oposición.

- Una vez en marcha, las transiciones evolucionan a distintas velocidades: se producen avances, repliegues y, con frecuencia, zigzagueos. Acontecimientos inesperados pueden acarrear consecuencias significativas. El presidente electo de Brasil, Tancredo Neves, que el movimiento de oposición había designado como candidato

- en las elecciones indirectas de 1985, enfermó y falleció en vísperas de asumir el cargo y convertirse en el primer presidente civil tras dos décadas de gobierno militar. A raíz de un acuerdo político que se había alcanzado para mejorar las perspectivas electorales de la oposición, la muerte de Neves provocó que la presidencia pasara inesperadamente a manos del vicepresidente electo José Sarney, una figura civil conservadora proveniente del régimen militar. Su ascenso ralentizó –aunque en cierto modo facilitó– el proceso de transición. El fallido plan que un grupo de izquierdista radical había urdido para asesinar a Augusto Pinochet en Chile en 1986 obligó a la oposición democrática a romper definitivamente sus vínculos con los partidarios de la violencia. Los asesinatos de Luis Carrero Blanco en España, Chris Hani en Sudáfrica y Benigno Aquino (líder de la oposición política al régimen de Marcos, que fue asesinado en 1983 en la pista del aeropuerto cuando regresaba a Manila desde el exilio) en Filipinas contribuyeron a una serie de decisiones políticas de profundo alcance. La caída del Muro de Berlín en 1989 –y los subsiguientes cambios en la Unión Soviética y su posterior disolución– transformó radicalmente el contexto en el que se produjo el cambio en Polonia y Sudáfrica. Por su parte, la crisis financiera asiática de 1997-1998 debilitó a Soeharto en Indonesia. Los líderes políticos no esperaban ninguna de estas sorpresas, muchas de las cuales plantearon obstáculos imprevistos. Aunque estos sucesos generaron situaciones complejas, originaron respuestas ágiles y eficaces, y no desbarataron la posibilidad de lograr la democracia.
- En contadas ocasiones, los regímenes autoritarios caen súbitamente a causa de una crisis económica, como sucedió en Indonesia en 1998; o debido a la indignación popular ante hechos incendiarios, como el asesinato de Aquino y las posteriores elecciones anticipadas, totalmente fraudulentas, que Marcos organizó en 1986.² No obstante, aun en estos casos excepcionales hubo un largo proceso de movilización social contra el régimen, al que siguió una negociación tácita o explícita que ayudó a generar acuerdos sobre los principios y los

2. En otros casos que no hemos analizado, los regímenes autoritarios fueron derrotados militarmente, por ejemplo en Grecia, Portugal y Argentina. En Filipinas, la sensación de que la sublevación del Nuevo Ejército del Pueblo estaba adquiriendo impulso debilitó al régimen de Marcos y vigorizó al Movimiento de Reforma de las Fuerzas Armadas, que contribuyó al derrocamiento de Marcos.

procedimientos necesarios para posibilitar la gobernanza democrática. Las democracias no surgieron directamente de las multitudinarias manifestaciones callejeras, por muy imponentes que estas fueran.

- La mayoría de las transiciones tardaron mucho tiempo en alcanzar la madurez y su institucionalización. En algunos países –entre ellos Brasil, Chile, España, Filipinas, Polonia y Sudáfrica– los movimientos opositores tuvieron que presionar durante años para poner fin al régimen autoritario. Se fueron superando etapas y, de tanto en tanto, hubo que afrontar reveses imprevistos. En Sudáfrica, Ghana, Polonia y Brasil, los regímenes autocráticos (o ciertos sectores de estos) tendieron la mano a elementos moderados de la oposición, en parte con la intención de mejorar su legitimidad internacional o a causa de presiones externas, y establecieron relaciones con las fuerzas opositoras que estaban dispuestas a negociar una apertura de estos regímenes. En España, Sudáfrica y Polonia, por ejemplo, los dilatados conflictos dieron paso a procesos de diálogo y negociación de larga gestación entre las élites, con demostraciones de fuerza periódicas por parte de uno o ambos bandos. Estas negociaciones establecieron una serie de parámetros y posibilitaron la elaboración progresiva de los principios y las prácticas para construir acuerdos que permitieron a los movimientos democráticos obtener un amplio respaldo y, a la larga, afianzarse.
- Las transiciones presentaron ciertas características comunes, pero difirieron en cuanto a su inicio, secuencia y trayectoria. Surgieron en circunstancias distintas, como las dictaduras de tipo personalista con respaldo militar de España, Indonesia y Filipinas; el gobierno militar institucional de Brasil y Chile; el gobierno cuasi militar de un autócrata carismático en Ghana; sistemas muy diferentes con un único partido dominante en México y Polonia, en el último caso reforzado y limitado por el apoyo externo de la Unión Soviética; o el gobierno excluyente de una oligarquía blanca que llevaba mucho tiempo reprimiendo a la mayoría negra en Sudáfrica.³

Estos regímenes presentaban otras diferencias que también influyeron en su final y condicionaron las perspectivas de democra-

3. En otros casos, las transiciones tuvieron lugar después de una guerra civil o a raíz de una ocupación extranjera, o bien en regímenes monárquicos o patrimoniales. Cada una de estas transiciones planteó sus propios problemas, aunque muchos de los retos recurrentes que se mencionan aquí también resultaron pertinentes.

cia. No todos controlaban el territorio nacional ni contaban con igual adhesión de sus ciudadanos, incluidos los de diversos orígenes étnicos, creencias religiosas y lealtades regionales. Tales diferencias influyeron de manera significativa en las transiciones de España, Sudáfrica, Ghana, Indonesia y Filipinas, donde determinadas regiones y grupos étnicos exigieron más autonomía y recursos.

Varios gobiernos autoritarios habían logrado un desarrollo económico razonable, promoviendo el bienestar social y protegiendo la seguridad nacional y ciudadana, cuando menos la de los segmentos dominantes de la población; pero esa no era la situación en todos los casos. Las transiciones de los regímenes relativamente exitosos y las de los precarios tomaron caminos diferentes, determinados por el poder relativo de los gobiernos con respecto a las fuerzas opositoras. Las transiciones de Brasil, Chile y España, por ejemplo, se vieron afectadas por la impresión de que los gobiernos autoritarios de turno ofrecían a los ciudadanos seguridad y crecimiento económico.

En estas transiciones también influyó el grado de disciplina y coherencia profesional de las Fuerzas Armadas, la Policía, los servicios de inteligencia y otros servicios de seguridad, así como del apoyo que estos recibieron de la opinión pública. Estuvieron condicionadas por la solidez relativa de las instituciones civiles, entre ellas los partidos políticos, el poder legislativo y el poder judicial. Las transiciones chilena y brasileña resultaron más sencillas gracias a la persistencia y la recuperación de los partidos políticos, las instituciones y las tradiciones preexistentes. El orden constitucional o jurídico y las redes anteriores también fueron importantes en España, Indonesia, Filipinas, Ghana y México. En algunos países, el rechazo a la experiencia reciente de violencia, represión o corrupción, o incluso la nostalgia por aspectos valorados del pasado, repercutieron en las transiciones.

También lo hicieron, en mayor o menor medida, las fortalezas relativas y las características específicas de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo los sindicatos, las comunidades religiosas, las asociaciones estudiantiles y los grupos de mujeres. También tuvieron importancia las relaciones de estos grupos con el régimen autoritario, las fuerzas de seguridad y los sectores empresariales. El Congreso Nacional Africano (CNA) en Sudáfrica, la Coalición por el NO y la posterior Concertación en Chile, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Comunista (PCE) en España,

Solidaridad en Polonia y otros partidos, movimientos políticos y organizaciones de la sociedad civil en otros países ayudaron a movilizar la presión contra los gobiernos autoritarios. Cuanto mayor apoyo organizado recibieron el movimiento opositor y sus líderes, mayores eran las probabilidades de obtener concesiones importantes en las frecuentes negociaciones, tácitas o explícitas, con los gobiernos autoritarios.

- Algunas de estas transiciones surgieron, al menos en parte, a raíz de un acercamiento mutuo entre determinados sectores de los mandos superiores del régimen autoritario y elementos de la oposición; así sucedió en Brasil, España, México, Polonia y Ghana. En otros casos, los regímenes respondieron fundamentalmente a la presión de las movilizaciones sociales desde la base, por ejemplo en Polonia, Indonesia, Chile, Filipinas y Sudáfrica. Muchas transiciones tuvieron su origen en una negociación tácita o explícita entre determinados elementos del gobierno de turno y la oposición; fue lo que sucedió, de distintas formas, en España, Brasil, Sudáfrica, Chile, Indonesia, México y Polonia. Algunas transiciones (no muchas) implicaron acuerdos formales entre las élites, tales como los Pactos de la Moncloa sobre la política económica en España, que posteriormente dieron pie a acuerdos políticos.
- Todas estas transiciones fueron el resultado de fuerzas y procesos internos, aunque también se vieron afectadas, de distintos modos, por el contexto internacional y por instancias externas concretas. Las tendencias regionales, las ideologías imperantes en el ámbito internacional y los vínculos con democracias consolidadas resultaron relevantes, al igual que el carácter y el grado de integración de cada país en la economía mundial.⁴ Así pues, en algunos casos hubo presiones concretas de las grandes potencias, de los países vecinos, de las instituciones internacionales u otros agentes externos, tales como ONG, empresas, organizaciones laborales y medios de comunicación, así como de las comunidades de la diáspora. En muchos países la experiencia personal en el extranjero de los líderes políticos, con frecuencia exiliados, y las ideas y las redes de contactos

4. Para una visión comparativa de la influencia externa en las transiciones democráticas, ver Stoner, K. y McFaul, M., *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective* [Transiciones democráticas: una perspectiva comparada], Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 2013.

resultantes, también fueron importantes, como se refleja en las entrevistas con Cardoso, Lagos, Mbeki y Habibie.

En algunos casos (aunque no en todos, ni mucho menos) los líderes políticos, los partidos y otros participantes aprendieron de la experiencia de transiciones anteriores y del intercambio de ideas en el plano internacional. Mbeki subraya que los consejos del presidente tanzano Julius Nyerere sobre la creación de una nueva Constitución influyeron en el pensamiento del CNA sudafricano, del mismo modo que la experiencia de Chile con su Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación orientó el trabajo de Sudáfrica sobre la justicia de transición. Lagos señala lo útiles que resultaron a los chilenos los consejos del español Felipe González sobre la relación con las Fuerzas Armadas, la Policía y los servicios de información. Los polacos Mazowiecki y Kwasniewski recuerdan que la invasión soviética de Checoslovaquia y Hungría repercutió en los enfoques tanto del general Jaruzelski como de la oposición en Polonia.

La Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética y su fin tuvieron profundas repercusiones en todas estas transiciones. Aunque los actores internacionales no resultaron decisivos por sí solos en ninguna transición, prácticamente en todos los casos fueron importantes el apoyo internacional a las fuerzas políticas y organizaciones locales (y la interacción con ellos), o la retirada de los apoyos externos al régimen autoritario.

Ninguno de estos factores estructurales, históricos y contextuales determinaron por sí solos el momento y el modo en que las autocracias llegaron a su fin, ni cómo se plasmaría a la larga la democracia. Las decisiones críticas correspondieron a los líderes políticos del gobierno, los partidos y los distintos movimientos, que a menudo debieron elegir entre alternativas poco atractivas. La habilidad y la suerte también jugaron su papel.

En estos nueve países la transición desde el gobierno autoritario abrió paso a una democracia constitucional, institucionalizada mediante elecciones periódicas, fundamentalmente libres y razonablemente justas, con limitaciones significativas del poder ejecutivo y garantías prácticas de los derechos políticos básicos, en especial la libertad de expresión y reunión, y las libertades individuales.⁵ Al-

5. En estos años se han llevado a cabo otras transiciones con resultados diferentes, tales como regímenes híbridos semiautoritarios en los que las elecciones com-

gunos de estos países siguen presentando limitaciones importantes relacionadas con la calidad de la gobernanza democrática real, pero las instituciones democráticas siguen en funcionamiento en todos los casos. El hecho de que todos los países instauraran una democracia institucional que no se ha revertido a lo largo de ya una generación revela que pueden extraerse lecciones futuras de estos líderes políticos que orientaron estas transformaciones históricas, y que pueden ser especialmente útiles para quienes emprendan las nuevas transiciones.

Dada la diversidad de circunstancias y trayectorias de las transiciones de un régimen autoritario a la democracia, no es posible ofrecer un modelo único ni un simple manual de «buenas prácticas». Sí podemos, no obstante, aprender bastante de los líderes que dieron forma a estas transiciones, sobre todo analizando cómo percibieron y manejaron ciertas cuestiones clave que surgieron en prácticamente todos los casos.

Retos recurrentes en las transiciones

Destacan cuatro amplios grupos de desafíos: preparación para la transición; fin del régimen autoritario; ejecución y gestión de la transferencia de poder, y estabilización e institucionalización de la democracia emergente. Estos retos no se manifestaron siempre de manera lineal ni en orden cronológico, pero sí surgieron en todos los casos y es probable que estén presentes en transiciones futuras.

Prepararse para la transición

En líneas generales, las fuerzas internas que ansiaban el fin del régimen autoritario tuvieron que recabar suficientes apoyos, coherencia, legitimidad y otros recursos con miras a cuestionar la capacidad de gobierno de ese régimen y a convertirse en aspirantes plausibles al poder

petitivas se combinan con graves y continuas violaciones de los procedimientos democráticos, así como con gobiernos democráticos muy irregulares e incompletos que se han revertido. Ver Levitsky, S. y Way, L. A., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* [Autoritarismo competitivo: regímenes híbridos tras la Guerra Fría], Nueva York: Cambridge University Press, 2010.

nacional. En algunos casos también hubieron de convertirse en interlocutores viables de personas pertenecientes al régimen autoritario que cayeron en la cuenta de que este precisaba un aliado que le ofreciera una posible estrategia de salida. Asimismo, a veces tuvieron que adquirir credibilidad ante los actores internacionales interesados en apoyar una transición. Para lograr estos objetivos, hubo que superar a menudo desacuerdos profundos en cuanto a los propósitos, las estrategias, las tácticas y el liderazgo entre quienes se oponían al régimen autoritario. Convencer a los distintos grupos de la oposición de que debían superar sus grandes diferencias para enfrentarse al régimen autoritario no fue, por lo general, una tarea fácil. La creación de una coalición amplia, capaz de hacer caer a un régimen autoritario y firmemente comprometida con los valores democráticos, requirió un trabajo diligente dirigido a superar las divisiones en el seno de la oposición; al mismo tiempo, hubo que entender y aprovechar las divisiones, evidentes o latentes, dentro del régimen. Saber cómo unir a la oposición y cómo dividir al adversario resultó fundamental en muchas transiciones; lo señala, por ejemplo, Cardoso, que hizo hincapié en su estrategia principal: no derrocar a los militares, sino cercar a la dictadura e inducirlos a buscar una salida.

Fin del régimen autoritario

Los gobiernos autoritarios no renunciaron al poder hasta que al menos un sector importante dentro del régimen percibió que esa era la única manera de evitar consecuencias indeseadas importantes: una grave pérdida de apoyo popular, violencia civil, división en las Fuerzas Armadas, perjuicios económicos graves, ostracismo internacional o amenazas a la integridad del territorio nacional. La humillación que supondría una derrota militar, un derrumbe económico o una debacle electoral aceleró en algunos casos la salida del régimen. Con todo, por lo general estos traumas desembocaron en transiciones democráticas solo cuando ciertos segmentos del gobierno autoritario toleraron o apoyaron las demandas democráticas de la oposición.

Así pues, las fuerzas opositoras tuvieron que urdir enfoques que indujeran a tales elementos del gobierno autoritario a abrirse a una transición. Para ello, con frecuencia fue necesario garantizar que no se llevaría a cabo una venganza sistemática contra los antiguos gobernantes y sus principales partidarios; que se respetarían los intereses

económicos y de otro tipo de los centros de poder establecidos, aunque no se tolerarían ni la corrupción flagrante ni burdos privilegios; y que la ley protegería los derechos individuales de las antiguas élites dirigentes cuando las nuevas autoridades asumieran el poder. No fue sencillo conciliar tales garantías con las comprensibles aspiraciones de las fuerzas de la oposición, algunas de las cuales habían soportado un prolongado ostracismo y habían asumido grandes riesgos para luchar contra el régimen autoritario. Pero *fue* posible, y a menudo los líderes de las transiciones, tanto algunos que pertenecían a los gobiernos autoritarios como a los movimientos de oposición, lo consideraron necesario.

Ejecución y gestión de la transferencia de poder

Para llevar a cabo con éxito las transiciones hubo que abordar tensiones y dilemas diversos, y frecuentemente interconectados. Las personas que asumieron el poder tuvieron que impulsar el orden público y poner fin a la violencia, y, al mismo tiempo, velar por que todas las fuerzas de seguridad e información, entre ellas los protagonistas de la represión pasada, actuaran a partir de ese momento de conformidad con la ley y bajo el control de las nuevas autoridades civiles.

También tuvieron que inspirar confianza al país y lograr legitimidad en el plano internacional. Para ello, en muchos casos fue necesario desarrollar procedimientos electorales que permitieran registrar y respetar la voluntad de la mayoría de los votantes, pero también convencer a las principales minorías políticas (entre las que se encontraban aliados del régimen saliente) de que estarían representadas y de que se protegerían sus intereses de conformidad con el Estado de derecho.

Un tercer aspecto que hubo que atender fue que las nuevas personas que ocuparían cargos de poder tuvieran la preparación técnica y política necesaria para ejercer sus responsabilidades de gobierno: adquiriendo la formación y las destrezas pertinentes, atrayendo a funcionarios que ya contaran con tales destrezas o manteniendo a una parte del personal del régimen anterior, como señalan González, Mazowiecki y Mbeki. Manejar temas candentes –desde las políticas macroeconómicas hasta la prestación de servicios sociales o la búsqueda de la justicia de transición– requería de perspectivas, competencias y conocimientos especializados muy diferentes de los que exigía ser oposición. En muchos casos hubo que «aprender haciendo».

Los gobiernos procedentes de la oposición se vieron obligados a equilibrar la necesidad de competencias burocráticas, tecnocráticas, de seguridad y judiciales con el propósito de reducir la influencia del régimen anterior. Fue preciso cambiar la perspectiva de los servicios burocráticos y las fuerzas de seguridad y policiales, que dejaron de controlar a súbditos para servir a ciudadanos. A su vez, hubo que persuadir a la ciudadanía de que comenzara a aceptar y confiar en un Estado que muchos, como es comprensible, consideraban ilegítimo y hostil.

Los líderes de las transiciones debieron hallar un equilibrio entre su obligación de responder a aquellas personas cuyos derechos humanos habían sido violados por el régimen anterior y sancionar a aquellos que habían cometido infracciones graves, por una parte; y, por la otra, mantener la lealtad de las fuerzas de seguridad (algunos de cuyos miembros habían participado en tales violaciones). Al mismo tiempo, tuvieron que garantizar a los ciudadanos que estas fuerzas serían capaces de luchar con eficacia contra el crimen, la violencia y, en algunos casos, los movimientos separatistas e insurgentes. Hubo que encontrar el modo de promover la aceptación mutua y pacífica de antiguos enemigos acérrimos, una tarea nada sencilla.

En líneas generales, las nuevas autoridades heredaron viejos patrones de corrupción e impunidad. Fue necesario establecer o proteger la autonomía y la autoridad de jueces y medios de comunicación independientes, que pudieran exigir cuentas a los gobiernos nacionales y otros agentes, y al mismo tiempo evitar la creación de centros con capacidad para bloquear las iniciativas del nuevo gobierno.

También hubo que promover el crecimiento económico y crear empleo; controlar la inflación; mejorar la oferta de vivienda, salud y educación; y ampliar el gasto público para satisfacer las necesidades de los pobres, pospuestas durante mucho tiempo. Para alcanzar resultados positivos, las nuevas autoridades debieron incentivar a inversionistas nacionales y extranjeros, disipando temores de que estarían favoreciendo a grupos privilegiados. Con frecuencia, los nuevos gobiernos tuvieron que lograr que la opinión pública apoyara políticas macroeconómicas dirigidas a generar beneficios a largo plazo, pero que a corto plazo exigían duros sacrificios y generaban incertidumbre. Los líderes de estas transiciones adoptaron enfoques orientados hacia el mercado y políticas monetarias y fiscales prudentes. Todos aceptaron—incluso los que se mostraban reticentes en un primer momento— que tales medidas eran necesarias en una economía cada vez más globaliza-

da, si bien las combinaron con políticas sociales firmes y enérgicas a fin de propiciar un desarrollo económico más equitativo.

Estabilización e institucionalización de la democracia emergente

A medida que las transiciones democráticas comenzaron a arraigarse, los líderes políticos se vieron enfrentados con frecuencia a nuevos asuntos espinosos. Pasados algunos años, parte de la opinión pública ha cuestionado a los líderes políticos, y a veces a la propia democracia, porque no se cumplían las expectativas económicas o políticas. Muchas veces, los movimientos que se habían unido en la oposición al régimen autoritario se fragmentaron, con el consiguiente debilitamiento de los gobiernos, o bien esos movimientos fueron cayendo con el tiempo en el conformismo y la complacencia.

En la misma línea, las organizaciones de la sociedad civil —entre ellas los grupos de defensa de los derechos humanos y los movimientos de mujeres—, que habían contribuido notablemente a la oposición a la dictadura, a veces se atrofiaron o bien adoptaron posturas radicales y perjudiciales cuando muchos de sus líderes más talentosos y pragmáticos se integraron en el gobierno o en un partido político. En tales circunstancias, era complicado mantener un grupo de ONG activas e independientes. Crear relaciones beneficiosas entre un nuevo gobierno y las nuevas fuerzas opositoras (entre las que en ocasiones se encontraban las autoridades del periodo anterior), así como con las fuerzas sociales independientes y las organizaciones de la sociedad civil, no resultaba sencillo. Exigía una actitud atenta y sostenida.

Aprender de los líderes políticos

En las circunstancias especialmente inciertas de las transiciones sistémicas, los líderes políticos se ven obligados frecuentemente a tomar decisiones con muy poca información o certeza sobre sus consecuencias.⁶ Muchos de ellos recuerdan las aprensiones que los motivaron a

6. En su pionero estudio sobre las transiciones desde gobiernos autoritarios, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter destacan la especial incertidumbre que rodea tales transiciones y cómo y por qué son distintas de la política «normal». Ver O'Donnell, G. y Schmitter, P. C., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* [Transiciones desde un gobierno auto-

llegar a acuerdos que algunos tacharon de tímidos en aquel momento (así como en generaciones posteriores). Su testimonio explica cómo y por qué tomaron duras decisiones sobre cuestiones como la relación entre el mundo civil y el militar, la justicia de transición y los dominios reservados.⁷ El miedo a una vuelta atrás o al estallido de la violencia también condicionó su perspectiva al elaborar las disposiciones constitucionales, los sistemas electorales y las políticas económicas. Los riesgos, la incertidumbre y las decisiones duras eran algo inevitable, pero no necesariamente impidieron que los líderes tomaran medidas para evitar la parálisis.

Avanzar paulatinamente

Todos estos líderes consideraban importante aprovechar la más mínima oportunidad, aunque fuera parcial, para avanzar, en lugar de rechazar los progresos paulatinos con la esperanza (aunque sin garantía) de poder efectuar posteriormente un cambio mayor. Subrayaron su determinación a mejorar las situaciones indeseables, en lugar de imaginar un modo de empezar de cero o, sencillamente, ignorar las férreas limitaciones que ralentizaban la consecución de sus objetivos fundamentales.

Aylwin, por ejemplo, se refiere al debate que tuvo lugar en el seno de la oposición sobre la conveniencia de participar (y en qué condiciones) en el plebiscito chileno de 1988, dispuesto en la Constitución impuesta por Pinochet en 1980; los argumentos que acabaron imponiéndose fueron los de cuestionar el régimen con sus propias normas en vez de insistir en señalar su ilegitimidad. Lagos recuerda que Felipe González les aconsejó a él y a sus compañeros que «salieran del pozo» —es decir, que adquirieran mayor fuerza e influencia— antes de plantear más demandas. Cardoso explica su inclinación —resistida por muchos

ritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inestables], Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1986; reeditado con un nuevo prefacio de Cynthia Arnson y Abraham F. Lowenthal, Johns Hopkins University Press, 2013.

7. Los dominios reservados son concesiones especiales a los grupos de poder anteriores para preservar determinados privilegios, tales como garantizar la asignación presupuestaria a las instituciones militares, atribuir el control de ciertos aspectos de la economía a grupos determinados y asegurar que una serie de individuos, instituciones o grupos de interés tendrán representación política.

en la oposición brasileña— de aceptar el hecho de que el régimen militar no iba a permitir elecciones presidenciales directas; en vez de ello, proponía moverse dentro de las reglas del régimen para disputar las elecciones de 1985. De Klerk y Mbeki hablan sobre la crucial decisión de acordar los principios de una Constitución provisional antes de las primeras elecciones nacionales democráticas; principios que debatió, mejoró y aprobó el Congreso elegido más adelante en Sudáfrica. Mazowiecki y Kwasniewski destacan el acuerdo para celebrar en 1989 las primeras elecciones parcialmente libres, en conformidad con un «contrato» que garantizaba a los comunistas una mayoría de los escaños y que el general Jaruzelski sería nombrado presidente, a fin de asegurar una transición paulatina. Kufuor explica los motivos por los que rechazó el boicot de su partido a las elecciones de 2000 en Ghana. Zedillo subraya la importancia de las reformas graduales en los procedimientos electorales a lo largo de varios años, las que fueron propuestas por el Partido Acción Nacional (PAN) y aceptadas por el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), mucho antes de que pareciera probable que el PRI perdiera el poder.

Estos líderes favorecieron de forma sistemática las oportunidades de ganar terreno siempre que fuera posible, aun cuando algunas prioridades fundamentales solo pudieran atenderse parcialmente, y en un momento en que organizaciones ciudadanas y partidarios importantes planteaban demandas que los líderes no consideraban viables. **Rechazar las posturas maximalistas requirió en algunos casos más valentía política que ceñirse a unos objetivos mayores o aferrarse a unos principios que resultaban atractivos pero que quizá no eran realistas.**

Para combatir la represión y presionar en favor de medidas aperturistas, los líderes de la oposición tuvieron que movilizar protestas; desafiar el orden y las normas establecidos; denunciar la detención, tortura y expulsión de los disidentes, y luchar contra la legitimidad nacional e internacional del régimen. No obstante, debían estar siempre dispuestos a hacer concesiones que les permitieran mejorar su situación. Por su parte, aquellos integrantes del régimen autoritario que estaban abiertos a una transición democrática tuvieron que mantener su autoridad y el apoyo de sus principales elementos, al mismo tiempo que cedían espacio a los opositores. Había que estar dispuesto a asumir riesgos, como lo hizo De Klerk al convocar e imponerse en un referéndum en el que solo votó la población blanca y cuyo fin era conseguir respaldo para sus negociaciones con el CNA. Mazowiecki, Gon-

zález, De Klerk, Mbeki, Cardoso, Aylwin y Lagos destacan, desde distintas perspectivas, que los líderes de ambos bandos tuvieron que combinar el ejercicio de una presión continua con una voluntad real de buscar soluciones pactadas. Llevar a buen puerto una transición no es tarea para dogmáticos.

Necesidad de una visión optimista e inclusiva

Aunque a veces fue necesario hacer concesiones poco satisfactorias, estos líderes también comprendieron que debían proyectar una visión amplia y optimista del significado de la transición. Prefirieron señalar las bondades del camino por recorrer en lugar de concentrarse en las injusticias del pasado. Una visión atractiva del futuro a largo plazo para el conjunto de la sociedad y promesas moderadas de beneficios más inmediatos contribuyeron a sostener transiciones complejas en periodos de mucha tensión, que implicaron peligros, costes y decepciones. Tales visiones eran necesarias para luchar contra el miedo, que podía desmovilizar a las organizaciones sociales y paralizar al pueblo. Superar el miedo dominante fue un reto inmenso para muchos de estos líderes, como señalan Lagos, De Klerk, Mazowiecki y González. Especialmente conmovedora es la historia que relata Lagos sobre una mujer socialista que, a su pesar, había decidido votar por un candidato demócrata cristiano para evitar el regreso de la polarización política.

Promover la convergencia y crear coaliciones

Promover la convergencia, forjar consensos y crear coaliciones entre las fuerzas de la oposición fue fundamental para llevar a cabo estas transiciones e iniciar la construcción de la gobernanza democrática. Fue importante poner en contacto a los partidos políticos de la oposición y los movimientos sociales –tales como los trabajadores, los estudiantes, las mujeres, los grupos de defensa de los derechos humanos y las instituciones religiosas– para que juntos colaboraran en el proceso de definición y consecución de los objetivos generales de la oposición. Por supuesto, los contactos entre las élites fueron importantes, tanto en el seno de las fuerzas opositoras como entre estas y algunas de las personas contrarias a un cambio de régimen; pero también lo fue el sentimiento popular de que los movimientos democráticos eran realmente inclusivos y no meros instrumentos al servicio de determinados

individuos o grupos. La participación de los movimientos sociales fue fundamental para movilizar la oposición al régimen autoritario y dar forma a una nueva Constitución, proteger los derechos humanos y construir los partidos políticos y la sociedad civil. En muchos casos, las mujeres y sus organizaciones desempeñaron un papel esencial para lograr tales objetivos, como señalan Habibie, Mbeki, Cardoso, Rawlings, Lagos y Ramos; este aspecto se comenta en detalle en el capítulo de Georgina Waylen.

Para lograr la convergencia fue preciso centrarse con nitidez en aquello que unía a las personas, no en lo que las separaba, como apuntan Aylwin y González, entre otros. Pero también hubo que tomar decisiones difíciles para excluir a ciertos grupos que se negaban a renunciar a la violencia o insistían en plantear demandas inflexibles de autonomía regional, étnica o sectaria. La incorporación de tales demandas probablemente habría mermado las probabilidades de que la transición tuviera un final feliz en España, Sudáfrica, Chile, Indonesia y Filipinas. Los líderes políticos tuvieron que fomentar la aceptación entre los grupos opuestos al régimen autoritario, a veces hostiles entre sí, y hallar el modo de reconciliar posturas diferentes o sentar las bases de una tolerancia mutua con los integrantes del gobierno de turno y sus partidarios. Al mismo tiempo, hubo que moderar o aislar a los elementos intransigentes de ambos bandos.

Con frecuencia los líderes opositores tuvieron que tender puentes con los elementos moderados del régimen anterior y otros centros de poder de la sociedad, sobre todo con intereses empresariales clave. En muchos casos también fue necesario conciliar las opiniones de los miembros de la oposición que vivían en el exilio (o acababan de regresar de él) con las de los que se estaban organizando en el país, o a veces optar por una de estas posturas, como señalaron Mbeki, Lagos, Cardoso y González.

El estilo y el trato personales también fueron importantes para crear consenso. Habibie acudió por iniciativa propia a la Asamblea Nacional para solicitar su apoyo inmediatamente después de la caída de Soeharto, y autorizó al general Wiranto para retener los poderes de excepción que Soeharto le había otorgado, asegurándose así su lealtad. Ramos adoptó un decidido enfoque consultivo y deliberativo para la formulación de políticas. Cardoso asistió con su esposa a las ceremonias de ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas brasileñas, a fin de estrechar vínculos personales a los que recurriría posteriormente para

retirar del gabinete a los jefes militares y crear un ministerio civil de Defensa, como se proponía. Aylwin se implicó de forma personal y activa en la búsqueda de posibles miembros para la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación chilena, para la que se requerían personas con credibilidad en diversos sectores; en algunos casos llegó incluso a presentarse en sus residencias privadas. Mazowiecki presidió las largas sesiones de su gabinete en busca del consenso y trabajó sistemáticamente para crear un gobierno inclusivo. Zedillo aceptó las propuestas de los opositores PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) para cambiar las leyes y los procedimientos electorales mexicanos. Todas estas iniciativas exigieron visión, paciencia, persistencia y destinar un tiempo muy valioso. Fueron también el reflejo de una serie de esfuerzos deliberados y reflexivos por señalar a las fuerzas contendientes que todas tendrían algo que decir en el nuevo régimen.

Crear y proteger espacios para el diálogo

Crear y proteger espacios para el diálogo directo entre los grupos de la oposición, y entre el gobierno y los líderes de esta, generalmente resultó fundamental. A veces este tipo de contactos tuvieron que desarrollarse en secreto, lo que provocó temporalmente la desconfianza de algunos grupos de la oposición. Fue esencial tender puentes entre los movimientos políticos y los grupos empresariales, las asociaciones profesionales, las congregaciones religiosas y las organizaciones de la sociedad civil. Algunos de ellos habían colaborado en el pasado con el régimen autoritario, pero parecían dispuestos a adoptar una postura neutral o incluso a distanciarse de él. Estos líderes pensaron que era mucho más importante invertir en relaciones de futuro que resolver disputas del pasado.

Los debates orientados al futuro sirvieron para depurar la visión y los programas de la oposición, originar consensos y desarrollar compromisos comunes, por ejemplo con la democracia y los derechos humanos. También ayudaron a aclarar los temas más difíciles de cara a la negociación. Estos diálogos aportaron ideas y análisis, e incluso contribuyeron a la creación de una serie de normas para la futura gobernanza democrática. Ejemplo de ello son las «conversaciones sobre conversaciones» que mantuvieron secretamente fuera de Sudáfrica los funcionarios gubernamentales y los líderes del CNA, así como los «retiros» que De Klerk organizó con los líderes del Partido Nacional (PN) para consensuar posturas de cara a las negociaciones con el CNA.

Otros ejemplos destacables son el papel del Grupo de los 24, la Academia de Humanismo Cristiano, la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y Vector en Chile; el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (*Centro Brasileiro de Análise e Planejamento*, CEBRAP) y otros centros de reflexión de ese país; la Mesa Redonda y las discusiones privadas previas a esta en Magdalenka entre Solidaridad y el gobierno comunista de Polonia; las charlas entre Adolfo Suárez y la Comisión de los Nueve antes de las elecciones de 1977 en España; y la importancia de las organizaciones islámicas en Indonesia y la Asociación de Abogados y otros grupos de la sociedad civil en Ghana. Fue importante respetar y no truncar los tiempos para efectuar los necesarios debates que a menudo fueron imprescindibles para conformar coaliciones y forjar consensos.

Elaborar una Constitución

La aprobación de una nueva Constitución o enmendar la existente fue una tarea esencial en la mayor parte de los países, pero también difícil y, en ocasiones, peligrosa. Como no podía ser de otro modo, el proceso suscitó debates importantes sobre temas fundamentales: los derechos sociales y económicos, el diseño y los pormenores del sistema electoral, la función de los militares, la reforma del sistema judicial y, en algunos casos, la cuestión de la autonomía regional. Los sistemas y procedimientos electorales fueron a menudo motivo de enconadas disputas, al igual que la legalización de grupos políticos que los gobiernos autoritarios habían prohibido por considerarlos subversivos.

En el diseño de las nuevas constituciones se aplicaron diversos enfoques: elegir una Asamblea Constituyente, crear una comisión especial o delegar esa función en el Parlamento, a veces antes de presentar el documento resultante a la opinión pública para proceder a su aprobación en referéndum. Cada procedimiento se adecuó a las circunstancias específicas. Con independencia del procedimiento elegido, los líderes subrayaron la importancia de involucrar a un conjunto amplio de participantes en la redacción de la Constitución y de esforzarse por integrar las principales demandas de los grupos contendientes más relevantes.

Este enfoque tuvo importancia aun cuando supusiera aceptar a regañadientes (al menos durante un tiempo) procedimientos tan engorrosos como las disposiciones antidemocráticas de Chile: senadores

designados y, sobre todo, el nombramiento del expresidente Pinochet como comandante en jefe del Ejército durante ocho años después de abandonar la presidencia, y después como senador vitalicio. En algunos casos, los líderes de la transición decidieron que para recabar apoyos amplios al nuevo texto constitucional era necesario incorporar determinadas aspiraciones que, a la larga, habría que revisar. Ese fue el caso, por ejemplo, de las garantías socioeconómicas de la Constitución brasileña de 1988, magnánimas pero inviables desde el punto de vista fiscal; así como la disposición del mismo texto referente al derecho de los militares a formar parte del gabinete, una medida que se modificó durante la presidencia de Cardoso.

A veces fue necesario proceder en etapas. En España, el gobierno encabezado por Suárez logró que un Parlamento que todavía dominaban los partidarios del difunto dictador Francisco Franco aprobara disposiciones para celebrar elecciones democráticas, y retrasó la redacción de la nueva Constitución hasta después de dichas elecciones. En Polonia el presidente Kwasniewski retomó las propuestas de reforma constitucional que el Parlamento había rechazado y las presentó ante el siguiente Parlamento, elegido democráticamente, que las aprobó. La experiencia sudafricana fue quizá la más compleja. El gobierno de De Klerk y el CNA negociaron una Constitución provisional basada en 34 principios. Dejaron pendiente la redacción del texto definitivo hasta que el primer Parlamento elegido democráticamente se constituyó en Asamblea Constituyente y sometió posteriormente el texto definitivo a la aprobación del Tribunal Constitucional para garantizar que los 34 principios se habían respetado.

Todos estos líderes comprendieron que la permanencia del texto constitucional no era tan importante como obtener un amplio respaldo a sus términos principales y legitimidad, crear consenso sobre el marco de desarrollo y acordar el modo –que no resultase ni demasiado fácil ni imposible en la práctica– de enmendar el documento en una fase posterior, cuando la situación lo justificara. Aunque evidentemente la formulación exacta de una Constitución es importante, también lo es el modo en que es aprobada, cuándo y por quiénes.⁸

8. Philippe Schmitter hace hincapié en este aspecto en su obra *Contrasting Approaches to Political Engineering: Constitutionalization and Democratization* [Distintos planteamientos sobre la ingeniería política: constitucionalización y democratización], manuscrito inédito de febrero de 2001.

Ofrecer garantías a los partícipes y partidarios del régimen anterior de que se respetarían sus intereses económicos e institucionales –y sus derechos individuales, de acuerdo a la ley– resultó muchas veces vital en el proceso de elaboración de la Constitución, a pesar de las previsibles protestas que tales garantías suscitaron entre los grupos a los que se había excluido (y a menudo reprimido). Un principio importante fue que las garantías debían ser transparentes y conformes con los procedimientos democráticos y constitucionales, de manera que pudieran revisarse en etapas posteriores según esos mismos procedimientos. No era necesario resolver en un único paso temas intrincados, como la justicia de transición y la relación entre el mundo civil y el militar; estas cuestiones podían abordarse en etapas subsecuentes. Por ejemplo, al anunciar la creación en 1990 de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile, Aylwin prometió hacer justicia en la medida de lo posible, aunque esperaba que «lo posible» se fuese ampliando con el tiempo, como finalmente sucedió.

Era más importante alcanzar un acuerdo sobre los procedimientos para obtener y competir por el poder político que concretar de antemano los pormenores de la representación política. En ocasiones hubo que hacer concesiones para favorecer una participación amplia en el proceso político, aunque estas redujeran las atribuciones de los funcionarios electos e hicieran necesario realizar ajustes en el futuro.

A día de hoy, el debate sobre si las concesiones resultaron excesivas sigue abierto. En Chile, por ejemplo, el sistema electoral binominal aprobado durante el régimen de Pinochet tras el plebiscito de 1988, pero antes de que la Concertación asumiera el poder, no se modificó en la revisión constitucional de 2005. Este sistema posibilita que un partido minoritario, con un tercio de los votos en las elecciones legislativas, obtenga la misma representación que la de un partido mayoritario que recibe el 60% de los votos, dificultando así que cualquier presidente obtenga una mayoría legislativa cómoda. Esta polémica provisión electoral se mantuvo intacta durante 25 años después del fin de la dictadura, hasta que en 2015 el Congreso aprobó una nueva ley electoral. En cualquier caso, es indudable que este tipo de acuerdos contribuyeron a que movimientos más polarizados concurrieran de forma pacífica a la competición electoral y, por consiguiente, ayudaron a crear democracias estables y abiertas a una posible evolución en etapas posteriores.

La economía política de las transiciones

La crisis financiera asiática de 1997-1998 precipitó la caída de Soeharto y la consiguiente transición hacia la democracia. En Brasil, Sudáfrica y Polonia, el estancamiento económico a largo plazo, el declive a corto plazo, el déficit fiscal y la inflación elevada convencieron a grupos económicos importantes que habían prosperado al abrigo del régimen autoritario de que el cambio político era necesario o, cuando menos, aceptable, como explica Cardoso. El desempleo, la recesión y, en algunos casos, la inflación, también animaron a muchos a oponerse a los gobiernos autoritarios. Los desencadenantes más directos de las transiciones han sido las aspiraciones políticas antes que las materiales, pero es cierto que la mala situación económica debilitó a algunos de estos gobiernos.

Independiente del modo en que comience la transición, los asuntos económicos pasan al primer plano en cuanto el nuevo gobierno asume el poder. En Polonia (y en otras economías poscomunistas) los subsidios generalizados se recortaron o eliminaron en aras del equilibrio presupuestario. La necesidad de reducir la pobreza y de solucionar los problemas relacionados con la crisis económica y el desempleo entró en conflicto en muchos países con la obligación de imponer reformas económicas y disciplina presupuestaria para promover el crecimiento, tal como señalan Mbeki y Habibie, entre otros. Sin embargo, la austeridad presupuestaria implica el riesgo de una enérgica reacción social y política, como explican Zedillo y Mazowiecki. Habibie, Mazowiecki y González subrayan que es necesario actuar de inmediato para mitigar la pobreza y acometer reformas económicas mientras se cuenta con un amplio respaldo popular para impulsar el cambio político. Aylwin y Lagos destacan que las promesas de la Concertación referentes a la reducción de la pobreza y al «crecimiento con equidad» contaron con el apoyo de los trabajadores, y también de numerosos empresarios, de manera que el gobierno tuvo la autoridad política y la aceptación social necesarias para moderar las demandas salariales (por ejemplo, del poderoso sindicato minero).⁹ En muchos casos hubo que aplicar

9. La economía política de las transiciones que implican una apertura del mercado se aborda de forma esclarecedora en Besley, T. y Zagba, R. (eds.), *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience* [Re-

medidas sociales especiales para aliviar la dura situación de los más vulnerables.

La importancia de los partidos políticos

Los partidos políticos, antiguos y nuevos, desempeñaron un papel protagonista en la mayoría de las transiciones. Crearon redes de contactos regionales y territoriales, desarrollaron vínculos con movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, participaron en el diseño y la ejecución de estrategias para luchar contra el régimen autoritario, y movilizaron el apoyo internacional. Los partidos ayudaron a elegir candidatos y a organizar y llevar a cabo las campañas electorales; prepararon plataformas y programas para la competencia electoral y la gobernanza; formaron a sus cuadros con miras al servicio público; mediaron en conflictos entre aliados políticos, y velaron por que los gobiernos no perdieran el contacto con las bases populares.

Por lo general, los regímenes autoritarios habían ilegalizado los partidos o intentado debilitarlos o destruirlos. Excepcionalmente, por ejemplo en Brasil e Indonesia, crearon partidos «oficiales» que apoyaban al propio régimen. A veces permitían una actividad limitada de un partido «opositor» oficial para legitimar su hegemonía, como sucedía en los países antes mencionados, y en Polonia y en México. Normalmente, los regímenes autoritarios restringían el acceso de los partidos de la oposición a las fuentes de financiamiento para campañas y a los medios de comunicación; también reprimían o intimidaban a menudo a los líderes de la oposición. En general, desacreditaban y obstaculizaban la política, a los partidos y a los políticos.

La mayoría de los líderes que trabajaron para poner fin a regímenes autoritarios e impulsar la gobernanza democrática debieron reactivar los partidos políticos existentes o crear nuevos. Se esforzaron por que los partidos fueran legalizados y tuvieran un acceso justo a los medios de comunicación y las fuentes de financiamiento para las campañas, y los ayudaron a reducir su atrofia, división o marginación. En varios casos, los líderes recurrieron a la solidaridad y los apoyos internacionales para lograr sus fines. Dedicaron esfuerzos notables al desa-

tos de desarrollo en los noventa: experiencias de destacados responsables de políticas públicas], Washington D. C. y Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press, 2005.

rrollo de normativas y procedimientos electorales que evitaran la fragmentación de los partidos y les permitieran ampliar e institucionalizar sus demandas. Aylwin, Lagos, Cardoso, Rawlings, Kufuor, Mbeki, De Klerk, González, Ramos y Habibie se involucraron profundamente en el trabajo de formación de partidos. Mazowiecki, que no consideró que este fuera un objetivo prioritario durante su corto mandato como primer ministro, reconoció posteriormente que se equivocó. Zedillo, que formaba parte del PRI que dominaba la política mexicana desde hacía décadas, desempeñó un papel importante en la transición al apoyar una serie de reformas que crearon condiciones más propicias para los partidos de la oposición, que de ese modo pudieron adquirir la fuerza suficiente para competir con el PRI en condiciones más equilibradas. Introdujo también las elecciones primarias como medio para elegir al candidato presidencial del PRI. De este modo «se cortó el dedo», puso fin a la *dedocracia* por la que los presidentes mexicanos habían elegido personalmente a sus sucesores durante más de diez sexenios.

Indonesia, Ghana, Polonia y Filipinas son ejemplos de los problemas que las democracias afrontan cuando no desarrollan partidos sólidos. Los partidos políticos han perdido credibilidad y fortaleza incluso en las democracias más consolidadas, y las críticas a la *partidocracia* son habituales en muchos países. **No obstante, los partidos pueden desempeñar (y lo han hecho) papeles muy positivos, siempre que no sean meros instrumentos al servicio de figuras políticas individuales y de sus allegados. La institucionalización de los partidos políticos requiere tiempo y atención continua pero, si se hace desde el inicio y de manera sostenida, es una inversión que puede generar valiosos dividendos.**

Instaurar el control civil y democrático sobre los militares, la Policía y los servicios de inteligencia

Uno de los principales retos en todos los casos fue someter a las fuerzas armadas y demás instituciones de seguridad a la autoridad civil, reconociendo la legitimidad de sus funciones, su derecho a obtener recursos y la necesidad de protegerlos de las represalias de las antiguas fuerzas de la oposición, o sometiéndolos a los tribunales. Estas cuestiones se abordaron de manera diferente en cada caso. Por lo general, fue preciso destituir o retirar a los oficiales superiores responsables de torturas y represiones brutales; colocar a los mandos militares bajo la

autoridad directa de ministros civiles de Defensa, e insistir con firmeza en que los militares en servicio activo debían abstenerse por completo de manifestarse políticamente o involucrarse con los partidos. Aylwin, Lagos, Cardoso, González, De Klerk, Mbeki, Kufuor, Mazowiecki, Kwasniewski, Habibie y Ramos ofrecen testimonios fascinantes sobre el modo en que lograron estos importantes objetivos en situaciones muy diversas. Las anécdotas de estos líderes sobre su relación con los mandos militares dicen mucho de las cualidades necesarias para gestionar esta materia tan delicada. Se requería buen criterio y determinación para decidir si había que destituir a un oficial de alto rango o era preferible mirar hacia otro lado; y, en términos más generales, para utilizar del modo más oportuno la disciplina militar en favor de la gobernanza democrática.

Fue preciso reconocer e impulsar la profesionalidad y la autoestima de las fuerzas armadas, contribuir a que centraran su atención en la defensa exterior en vez de en la seguridad interna, y facilitarles los equipos y las instalaciones necesarias. También fue importante que los funcionarios civiles que supervisaban la política de defensa tuvieran conocimientos de los asuntos de seguridad y respetaran a sus colegas militares. No resultó sencillo en aquellos países donde los movimientos democráticos habían tenido violentos enfrentamientos con las Fuerzas Armadas y donde persistían la desconfianza e incluso el desdén mutuos.

Habibie, Ramos, González y Mbeki enfatizan en que es necesario separar las funciones de la Policía y de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas. En su caso, fue fundamental reorganizar, redefinir y limitar el papel de la Policía, inculcando nuevas actitudes hacia la población en general y cambiando represión por protección, sin que el cuerpo perdiera su capacidad para dismantelar grupos violentos. Los servicios nacionales de inteligencia también tuvieron que someterse al control civil. No resultó nada sencillo. Hubo que animar a los civiles para que se incorporaran a los servicios de inteligencia, una carrera profesional que antes no se consideraba atractiva, como recuerda González.

Comunicar todos estos aspectos, y hacerlo de manera clara y sistemática, fue esencial para construir la gobernanza democrática. El sometimiento a un férreo control civil de todas las fuerzas de seguridad e inteligencia fue uno de los retos más prolongados a los que se enfrentó la mayor parte de las nuevas democracias. En ocasiones fueron neces-

rias diversas confrontaciones, a lo largo de varios años, entre los gobiernos democráticos y determinados elementos de las Fuerzas Armadas o los órganos de inteligencia y de la Policía –algunos de los cuales tenían mucha visibilidad, otros no tanta– para establecer con firmeza el control civil. Aylwin no siguió en un primer momento el consejo de González, que le había recomendado crear su propio servicio de inteligencia, pero a la larga apreció lo acertado de este consejo.

Justicia en la transición

En todos los casos se ejerció una fuerte presión política y social para que se pidieran cuentas a los miembros del anterior régimen autoritario por las violaciones de los derechos humanos y la corrupción flagrante. No obstante, era fundamental equilibrar el justo anhelo de verdad y justicia con la obligación de proveer garantías y protección a las personas que abandonaban el poder. En algunos casos se celebraron procesos judiciales transparentes, a lo largo del tiempo, para conocer (en la medida de lo posible) la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos; reconocer e incluso compensar a las víctimas; y, cuando era viable, procesar a los principales perpetradores. También era importante garantizar a aquellos que abandonaban el poder que no se juzgaría indiscriminadamente a los exfuncionarios.

Para abordar estas cuestiones tan complejas no se aplicó una fórmula única. En las entrevistas se destaca lo importante que resultó afrontarlas abiertamente, poniendo énfasis en el reconocimiento de las víctimas y en las medidas dirigidas a promover la tolerancia mutua, cuando no la reconciliación. En Brasil y España se aprobaron amnistías que permitieron a los miembros de la oposición democrática que habían trabajado en la clandestinidad incorporarse a la vida política abierta. En Chile, Sudáfrica y Ghana resultaron vitales las comisiones de verdad y reconciliación, y el reconocimiento de las violaciones. La disyuntiva entre trazar una «línea gruesa» entre el pasado y el presente (como apuntan Mazowiecki y Kufuor), y reconocer y recordar los abusos para que no se repitan (como subrayan Aylwin, Lagos, De Klerk y Mbeki) no es fácil de resolver. La mayoría de los líderes se esforzaron por respetar y conciliar ambos objetivos. En Indonesia las violaciones de los derechos humanos se ocultaron bajo la alfombra y estas cuestiones sin resolver siguen dando problemas. En Chile los procesos judiciales y las sanciones han continuado durante décadas.

Movilizar apoyos externos

Los actores externos –gobiernos, instituciones internacionales y multilaterales, corporaciones, sindicatos, organizaciones religiosas, asociaciones internacionales de partidos políticos y otras entidades no gubernamentales– respaldaron la mayoría de estas transiciones. En algunos casos facilitaron el lugar y las condiciones para el diálogo entre los distintos sectores de la oposición, y entre estos y los representantes de los regímenes autoritarios y otras fuerzas sociales. Un buen ejemplo de estos aportes lo hallamos en Sudáfrica, donde Mbeki recuerda que una importante empresa minera facilitó fondos y lugares seguros fuera del país para las reuniones secretas entre los funcionarios gubernamentales y los líderes del CNA. También fueron significativas en España y Chile.

Los actores externos fortalecieron las organizaciones de la sociedad civil, con las que compartieron conocimientos y a las que ofrecieron aliento y apoyo, a menudo mucho antes de que se preparara el desafío al gobierno autoritario o de que llegara el momento del cambio. También facilitaron el intercambio de experiencias de diversos países respecto a la organización de partidos políticos, los sistemas y las conductas electorales, la formación de coaliciones, la elaboración de constituciones y la promoción de los derechos de la mujer. Brindaron formación sobre organización comunitaria, comunicaciones e información, encuestas de opinión pública, encuestas a la salida de los centros de votación, recuento rápido, supervisión electoral y otros aspectos prácticos para la construcción de la democracia. En algunos países las misiones de supervisión electoral aumentaron la credibilidad de las elecciones y sus resultados. Las organizaciones internacionales también ofrecieron oportunidades formativas y de establecimiento de contactos en ámbitos sustantivos que sirvieron a los cuadros de la oposición para prepararse con miras a posibles responsabilidades de gobierno. Tales actividades fueron importantes en Polonia, por ejemplo, donde toda una generación de economistas recibió formación en el extranjero sobre cómo liberalizar una ineficaz economía estatista y promover los mercados. La decisión política de construir una economía de mercado se tomó en Polonia, pero la cooperación internacional hizo posible su aplicación.

Las organizaciones internacionales ofrecieron acceso a experiencias anteriores en temas recurrentes que ponen en peligro las transiciones:

la relación entre los civiles y los militares, la justicia de transición, la celebración de elecciones confiables, la reforma de la Policía, la supervisión de los órganos nacionales de inteligencia, y los pormenores del desmantelamiento de la actividad hostil de vigilancia e inteligencia; aspectos que González describe con gran viveza. Impulsaron también la comunicación entre grupos similares de otros países y oportunidades formativas con homólogos de las Fuerzas Armadas, los grupos empresariales y sindicales, las asociaciones profesionales y otros sectores. Estas actividades fortalecieron las actitudes y conductas democráticas de los participantes. Asimismo, aportaron tranquilidad, recomendaciones generales y, en ocasiones, consejos prácticos concretos.¹⁰

La presión externa coordinada para poner freno a la represión y hacer respetar los derechos humanos, entre ellos los de libertad de expresión y reunión, fue a menudo importante. Las sanciones económicas resultaron decisivas en Sudáfrica y Polonia. Diversos programas de comercio, inversiones, ayuda y cooperación fueron significativos en Polonia, Indonesia, Ghana y Filipinas. Además de la presión, el reconocimiento internacional de Rawlings por aceptar la celebración de elecciones multipartidistas, procedimientos electorales razonablemente justos y la duración limitada de los mandatos, reforzó sus aportes a la transición democrática de Ghana.

Por último, las organizaciones internacionales, los gobiernos, las fundaciones y las ONG desempeñaron a veces papeles significativos para responder a necesidades sociales y económicas básicas en los periodos de transición. En España, Sudáfrica, Ghana y Polonia aportaron recursos para mitigar el impacto social de las necesarias reformas económicas, invirtieron en el desarrollo de infraestructuras y capacidades, y facilitaron otro tipo de asistencia financiera y técnica. La Unión

10. Algunos gobiernos extranjeros también ofrecieron asilo a los líderes de la oposición amenazados y, posteriormente, a los integrantes de los regímenes autoritarios (por ejemplo, Marcos de Filipinas); proveyeron sistemas electrónicos de votación y técnicas de identificación personal para facilitar la celebración de elecciones limpias (como en Ghana); y presionaron a las autoridades locales para que la oposición tuviera una presencia razonable en los medios de comunicación (por ejemplo, en el plebiscito chileno de 1988). Las organizaciones internacionales facilitaron asistencia técnica en el ámbito de la gestión económica (así lo hicieron en Indonesia el Banco Central alemán y el Fondo Monetario Internacional [FMI]) y apoyaron la presión que se ejercía internamente en demanda de elecciones libres, justas y pluripartidistas (por ejemplo, en Ghana y México).

Europea (UE) y el gobierno estadounidense fueron vitales para que Polonia (y otros países de Europa Central y del Este) tomara el camino de la democracia en la década de 1990. Este tipo de asistencia económica internacional puede resultar decisivo cuando responde a las necesidades locales, se facilita en cooperación con actores nacionales y se deja que las decisiones políticas se debatan y adopten en el propio país.

Los futuros actores externos deben entender tanto lo que su presencia puede aportar como los límites de su participación. La democracia solo puede arraigarse en una sociedad cuando es el método aceptado por la mayoría para competir por el poder político. A menudo, las organizaciones internacionales pueden hacer mucho –con paciencia y discreción, y a petición de los partidos e instancias nacionales– para impulsar el movimiento en esa dirección, pero no pueden ocupar su lugar. Tener un conocimiento amplio de los numerosos retos y obstáculos que hay que afrontar, y de la considerable extensión de tiempo que puede ser necesaria para que la gobernanza democrática se afiance, debería servir a los actores internacionales para evitar intervenciones precipitadas, ineficaces y contraproducentes, y ayudarlos a contribuir de un modo más constante a largo plazo. Es más probable que sean eficaces si escuchan, plantean preguntas basadas en la comparación de experiencias y animan a los partidos y organizaciones nacionales a enfocar cada dilema desde diversos ángulos, en lugar de promover respuestas preparadas de antemano.

Contextos cambiantes de la transición

El contexto de las luchas presentes y futuras contra los gobiernos autoritarios difiere significativamente de aquel en el que se desarrollaron las transiciones de finales del siglo xx. Y el mundo sigue cambiando, cada vez más rápido.

La geopolítica y las normas internacionales han cambiado

Las luchas actuales contra el autoritarismo están en su mayor parte exentas de las presiones ejercidas durante la Guerra Fría para contener las movilizaciones sociales, limitar los cambios en los regímenes de propiedad y condicionar las alianzas políticas al equilibrio geopolítico internacional. Desde el fin de la Guerra Fría, las grandes potencias son menos

propensas a considerar como una amenaza el cambio político en sus aliados autoritarios. Así pues, los movimientos en favor de la democracia gozan de mayor espacio, aunque también es posible que, en determinadas situaciones, el apoyo internacional a estas fuerzas sea menor.

El fortalecimiento del marco jurídico y las instituciones internacionales dirigidos a proteger los derechos humanos individuales y perseguir los crímenes de lesa humanidad, así como la creación de la Corte Penal Internacional, han reducido las posibilidades de llevar a cabo una represión abierta sin exponerse a repudios o sanciones. Siguen produciéndose casos notorios de represión brutal, pero al menos existen normas internacionales que desalientan tales prácticas. La disolución de la Unión Soviética y el declive de la influencia estadounidense en el mundo en los últimos años han dado pie a un sistema internacional multipolar. Las limitaciones internacionales a la apertura democrática han disminuido, pero también lo ha hecho la capacidad para responder a la violencia y la represión flagrante en los países, o para mediar en los conflictos. Algunos derechos, incluidos los de las mujeres, gozan de una aceptación mucho más generalizada.

El fracaso del sistema económico soviético y el auge de China en la economía mundial refuerzan el giro global hacia la liberalización económica, las reformas orientadas al mercado, la inversión privada extranjera y la globalización de la producción, las finanzas y el comercio. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos desean ampliar su actividad comercial internacional y respetan las normas y reglamentaciones internacionales referentes a operaciones financieras e inversiones, de manera que no hay mucho margen en la economía mundial para las economías cerradas, en especial para los países de tamaño pequeño y mediano. Paralelamente, algunas naciones han reforzado la función del Estado con miras a evitar la concentración económica, mejorar la distribución de la renta, impulsar el desarrollo regional y proteger el medio ambiente.

La gobernanza democrática goza ahora de una mayor aceptación en el plano internacional como el sistema más legítimo de ordenamiento político. Sin embargo, conviven y a veces se disimulan conceptos diferentes en cuanto a las implicaciones y los requisitos de la democracia. Se han instaurado en varios países regímenes «autoritarios competitivos», que no son democracias incompletas o decadentes, sino intentos deliberados de crear alternativas a la democracia liberal mediante la combinación de elecciones razonablemente libres con un gobierno

de tipo autoritario.¹¹ Es posible que las presiones de la globalización, la inevitable exposición a la influencia internacional y el fortalecimiento de los regímenes jurídicos y las instituciones internacionales dificulten con el tiempo que los gobiernos autoritarios adopten sistemáticamente prácticas antidemocráticas e ignoren los derechos humanos, entre otros los de las mujeres; pero todavía no es así.

Legado de experiencias democráticas anteriores

Muchos regímenes autoritarios de las décadas de 1970 y 1980, y algunos de la década de 1990, llegaron a su fin en países que antes habían experimentado la gobernanza democrática constitucional. En varios casos, las instituciones democráticas todavía seguían funcionando formalmente. Los dirigentes políticos de estos países contaban con redes de contactos, experiencia en la negociación y formación de acuerdos, y confianza en que podían competir con eficacia bajo las reglas democráticas. Las transiciones futuras desde gobiernos autoritarios tendrán lugar a menudo en países con poca o ninguna experiencia democrática previa y, en ciertos casos, con líderes que se aferraron al poder reprimiendo la disidencia y a la oposición. Contra tales regímenes pueden invocarse tradiciones nacionales de gobiernos flexibles a las demandas, por ejemplo en el plano local. El atractivo universal de la participación en el gobierno, de la mano del mayor nivel de renta y capacidad de expresión política, puede resultar vigorizante para el cambio. No obstante, para desarrollar la cultura y las instituciones de la política democrática hacen falta tiempo, esfuerzo y destreza.¹²

11. Para un análisis exhaustivo, ver Levitsky y Way, *op. cit.*

12. Tal como el difunto investigador social europeo Ralf Dahrendorf señala en su obra *Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw* [Reflexiones sobre la revolución en Europa. Carta pensada para un caballero de Varsovia], Nueva York: Times Books, 1990, pp. 99-100: «El proceso formal de reforma constitucional requiere un mínimo de seis meses. La sensación general de que las cosas están mejorando gracias a una reforma económica no suele extenderse hasta que transcurren seis años. La tercera condición en el camino hacia la libertad es proveer una serie de fundamentos sociales que transformen la Constitución y la economía en instituciones que funcionen en cualquier situación, y no solo en tiempos de bonanza, capaces de soportar las tormentas internas y externas; para establecer estos fundamentos, sesenta años apenas bastan».

Diferencias socioeconómicas, de clase y demográficas

Las transiciones de las décadas de 1970 a 2000 se desarrollaron principalmente en países donde una clase media en auge y educada veía con buenos ojos la ampliación de la expresión política. Este grupo de países contaba con personas con formación en derecho, administración pública y economía, lo que contribuyó a la creación de una gobernanza democrática eficaz. Las tentativas de transición en países con bajos niveles de renta y desarrollo, sindicatos y organizaciones sociales frágiles, clases medias reducidas, estados débiles e incapaces de brindar servicios sociales y seguridad a la ciudadanía, y donde pocas personas tienen formación en administración pública, pueden ser más complicadas, sobre todo debido a la demanda popular de beneficios económicos inmediatos que satisfagan sus necesidades básicas. Se producirán otros intentos en países con abundantes recursos, rentas elevadas y una clase media en crecimiento, sobre todo en Oriente Medio, el norte de África y los estados del Golfo. Muchos de ellos, sin embargo, cuentan con un aparato estatal abotargado y niveles elevados de clientelismo y corrupción. Por razones geopolíticas derivadas de su ubicación estratégica y sus recursos naturales, estos estados reciben una nula o débil presión externa sostenida para que abran sus sistemas políticos. Este tipo de regímenes tiene más facilidad para sofocar o sobornar a los movimientos opositores.

Muchos regímenes autoritarios contemporáneos de Asia y África existen en sociedades con profundas divisiones y desigualdades de carácter étnico, religioso o regional, lo que contribuye a la polarización. En algunos de ellos vive un creciente número de jóvenes que tienen formación pero no pueden encontrar un empleo remunerado. Ello genera frustración y, por tanto, están más dispuestos a protestar. Incorporar a los jóvenes en las organizaciones, los partidos y otras instituciones políticas –no simplemente en las manifestaciones callejeras– es un reto fundamental para la gobernanza de muchos países, entre ellos algunas democracias consolidadas. Los líderes del presente deben cultivar su relación con las nuevas generaciones y animarlas a organizarse democráticamente y participar.

Estas y otras dificultades –por ejemplo, la presencia de poderosas organizaciones delictivas organizadas y movimientos políticos extremistas transnacionales– ejercen una intensa presión sobre instituciones

políticas débiles. Por consiguiente, será más difícil formular enfoques y crear instituciones que faciliten el diálogo y la convergencia; establecer controles y equilibrios y medios de rendición de cuentas; crear sistemas jurídicos independientes e implantar el Estado de derecho; establecer el control civil sobre todas las fuerzas de seguridad, y sentar otras bases de la democracia. Instaurar la gobernanza democrática en países con aparatos estatales e instituciones débiles resultará más arduo, pero es posible construirla; la experiencia de Ghana revela que se puede lograr.

Esfuerzos internacionales en favor de la democracia

Muchas transiciones europeas, entre ellas las de España, Polonia y otros países de Europa Central y del Este, se vieron impulsadas en gran medida por la perspectiva de una posible incorporación a la Unión Europea (UE) y por la ayuda económica brindada por esta y Estados Unidos con la condición de que se efectuaran reformas políticas. Varias aperturas a la democracia en América Latina, entre ellas la de Chile, fueron facilitadas por un nuevo énfasis del gobierno estadounidense en los derechos humanos (a finales de la década de 1970 durante el mandato de Jimmy Carter); y, posteriormente, a mediados de la década de 1980, cuando Estados Unidos retomó su política de promoción activa de la democracia y los derechos humanos, durante la segunda etapa de Reagan en el gobierno. Los procesos de apertura democrática también se vieron favorecidos por el consenso en torno a los derechos humanos y las libertades políticas desarrollado en la Organización de los Estados Americanos, y por el fortalecimiento del marco jurídico y las instituciones internacionales, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional. La democratización de México se benefició de la integración general de los mercados laborales, los procesos de producción y la cultura popular de México y Estados Unidos, así como por la movilización de las empresas y las ONG de dichos países en favor de la apertura democrática y el Estado de derecho, a los que contribuyó la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Tanto en la actualidad como en el futuro las instituciones regionales pueden respaldar la gobernanza democrática en igual, mayor o, en algunos casos (como en el del Consejo de Cooperación del Golfo), menor medida. La lenta pero creciente participación de las organizaciones intergubernamentales regionales contribuye a promover y pro-

teger la integridad de las elecciones. La Carta sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad de la Unión Africana entró plenamente en vigor. El Programa de Política y Seguridad de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) incluye un lenguaje común sobre las normas democráticas, y la Secretaría de la ASEAN envió observadores a las elecciones parciales de Myanmar en 2012. Estas alianzas regionales aportan recursos importantes que pueden ser de utilidad a los líderes de las transiciones.

Diferencias regionales y culturales

Se están llevando a cabo (o podrían llevarse a cabo en el futuro) varias tentativas de transición en países de mayoría musulmana, en un momento en que existen agudas divisiones entre las interpretaciones fundamentalistas y moderadas del islam, y en el que el Estado secular, la función de las Fuerzas Armadas y la soberanía popular son conceptos muy controvertidos. Indonesia, la nación de mayoría musulmana más grande del mundo, ha construido una gobernanza democrática durante la última generación, y los sectores prodemocracia tienen influencia en muchos otros países de mayoría musulmana. En algunas naciones, sin embargo, poderosos sectores conservadores defienden que la ley debería basarse única o principalmente en la *sharia*, y que el Estado debe imponer la ortodoxia religiosa y los roles de género tradicionales. Tanto los conservadores religiosos como los liberales seculares consideran moralmente inaceptable ceder en cuanto al predominio de las leyes religiosas y la situación de la mujer. Así pues, ambos pueden respaldar soluciones autoritarias de uno u otro signo, y por razones opuestas: unos para que rija la *sharia*, otros para que prevalezca un Estado secular liberal.

En Oriente Medio, las Fuerzas Armadas han apoyado fundamentalmente los estados laicos, no los religiosos. En este momento son cuestionadas tanto por los demócratas seculares como por los fundamentalistas religiosos. Los diálogos internacionales entre altos mandos militares deberían centrarse en los principios y las prácticas más propicios para la estabilidad política y la cohesión e integridad de las instituciones castrenses.

Las instituciones religiosas a menudo han sido baluartes de los regímenes autoritarios. Sin embargo, a finales del siglo xx algunas han impulsado la democratización, sobre todo en países de tradición cató-

lico-romana como España, Brasil, Chile, Filipinas y Polonia. Los cardenales Raúl Silva Henríquez y Juan Francisco Fresno en Chile; Paulo Evaristo Arns en Brasil; Vicente Enrique Tarancón en España y Jaime Sin en Filipinas, así como el Papa Juan Pablo II en su patria, Polonia, desempeñaron papeles relevantes. En Sudáfrica, el obispo Desmond Tutu, de la Iglesia Protestante Anglicana, y el clero de otras confesiones, entre otros los ministros calvinistas holandeses, también apoyaron la transición hacia una democracia inclusiva. Asimismo, determinadas organizaciones, movimientos, partidos e individuos musulmanes de Indonesia ayudaron a construir una democracia no sectaria en su país. Cabe destacar en este sentido el papel de Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

No hay duda de que las autoridades religiosas musulmanas tendrán mucho que decir en otros países, pero es probable que existan diferencias en cada caso, y entre las culturas árabes y no árabes, del mismo modo que la influencia política de las diversas confesiones cristianas y sus líderes políticos ha variado entre los países e incluso dentro de estos. Encontrar el modo en que las autoridades religiosas musulmanas se impliquen más activamente en la defensa de la gobernanza democrática es un reto importante. Su participación se beneficiaría del intercambio de experiencias relevantes en el plano internacional, por ejemplo mediante consultas sobre cómo luchar contra las organizaciones transnacionales extremistas y partidarias de la violencia para defender sus causas sectarias.

La revolución de la información y las comunicaciones

La revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha empoderado a los ciudadanos frente al Estado, y en consecuencia merma la capacidad de los gobiernos para controlar a sus súbditos. Se han reducido los costes de intercambiar opiniones alternativas y noticias, se ha facilitado la organización popular y ha hecho más fácil obtener simpatías y apoyos internacionales. Cualquier persona, en cualquier lugar, puede desencadenar una protesta al grabar con su teléfono móvil una atrocidad. Estos procesos se acelerarán a medida que la población, especialmente los jóvenes, disponga de más teléfonos inteligentes y banda ancha. Sin embargo, las redes sociales a las que dan acceso estas tecnologías no pueden reemplazar a las organizaciones políticas en el trabajo de gobierno, pero sí pueden sacudir y remo-

delar los sistemas políticos, al obligar a los partidos y las instituciones a adaptarse o, de lo contrario, asumir el riesgo de verse gravemente debilitados.

Las innovaciones informáticas no siempre son beneficiosas para la democratización. Pueden generar estallidos fugaces de movilización popular que den a los organizadores democráticos una confianza injustificada en su capacidad para avanzar sin negociar, en vez de alcanzar acuerdos de manera constante y organizada. También pueden ayudar a los grupos extremistas a ampliar sus apoyos, y contribuir a la sensación de que determinados grupos marginales tienen una relevancia mayor que la real. Además, es posible que los gobiernos tecnológicamente avanzados, en ocasiones con la ayuda de empresas multinacionales, empleen esas mismas tecnologías para controlar y reprimir a la población. Actualmente, los gobiernos pueden interceptar las comunicaciones electrónicas, identificar a los manifestantes captados por las cámaras de seguridad y amenazar o encarcelar a los miembros de la oposición.

Aquellos que deseen acometer o apoyar una transición democrática deben aprender a utilizar las nuevas tecnologías y combinarlas con los procesos de organización, deliberación, negociación, creación de coaliciones, avenencia y formación de consenso, que exigen dedicar más tiempo pero son esenciales. Asimismo, deben aprender a proteger las fuerzas democráticas de las manipulaciones informáticas, tanto por parte de los regímenes autoritarios como de los elementos extremistas antidemocráticos.

Cualidades de un líder político

No existe un modelo estipulado para ser líder de una transición. Entre los líderes a los que hemos entrevistado, en su día activistas de la oposición o miembros de un gobierno autoritario, hay políticos experimentados, abogados y economistas, un alto mando militar, un suboficial, el redactor jefe de un periódico, un sociólogo y un ingeniero aeronáutico. Cada uno de este grupo tiene sus creencias y prácticas religiosas, desde los devotos a los no creyentes; hay católicos, protestantes y un musulmán. Sus estilos personales también presentan notables diferencias.

De hecho, algunos no eran demócratas ni por temperamento, convicción, experiencia o reputación. Jerry Rawlings dirigió una dictadura mi-

litar durante un decenio y cedió a las presiones internas y externas en demanda de elecciones abiertas multipartidistas únicamente cuando comprobó, mediante encuestas secretas, que se impondría con facilidad en tales elecciones. En su entrevista se aprecia lo complejo de la actitud de Rawlings, pasada y presente, hacia la democracia representativa liberal. F. W. de Klerk formó parte durante muchos años del *apartheid* y su exclusión de la amplia mayoría negra de Sudáfrica, hasta que se convenció, bastante tarde, de que el sistema había dejado de ser sostenible por motivos económicos, políticos y morales. B. J. Habibie fue un estrecho colaborador de Soeharto, el dictador que durante mucho tiempo gobernó Indonesia. El respeto de Habibie por las instituciones democráticas, que según parece adquirió durante los 20 años que trabajó en Alemania como ingeniero aeronáutico, no se dejó notar hasta que la caída de Soeharto lo dejó instalado en el poder. Aunque carecía de base política y apoyos significativos, y se enfrentaba a una enérgica oposición en las calles, Habibie se movió con rapidez para adquirir legitimidad mediante una serie de medidas democratizadoras sustantivas.

Aleksander Kwasniewski, viceministro del gobierno comunista de Polonia, desempeñó un papel importante como representante de dicho régimen en la mesa redonda de negociaciones. Más tarde creó un partido socialdemócrata, fue elegido presidente después de la transición y terminó contribuyendo al fortalecimiento de las nuevas instituciones y prácticas democráticas del país. Los sucesivos líderes políticos polacos aportaron cualidades muy diferentes al abordar los retos de la transición. Lech Walesa fue un líder sindical disidente que planteó demandas audaces y generó un amplio respaldo popular, pero posteriormente perdió gran parte de su legitimidad cuando presionó para acaparar más poder personal. Mazowiecki se concentró en una serie de decisiones políticas y económicas duras, adoptó enfoques inclusivos y conciliadores, y potenció el importante vínculo de Polonia con el Vaticano y la delicada relación del país con la Unión Soviética. Kwasniewski dirigió gran parte de su atención a la eficacia de la administración y a la construcción institucional.

Ernesto Zedillo tuvo inclinaciones democráticas desde una edad temprana, pero ocupó cargos importantes en el PRI, el partido gobernante de México, cuando este controlaba prácticamente todos los cargos políticos, una situación que duró décadas. Los procedimientos electorales se habían diseñado para asegurar la continuidad de este predominio. La disposición de Zedillo, como presidente, a cambiar los

procedimientos y las condiciones electorales abrió el camino a la alternancia de poder en México y facilitó el avance de una gobernanza democrática real, lo que Zedillo denominó «una democracia normal».

Todos estos líderes –incluso quienes en el pasado participaron en gobiernos autocráticos– llegaron a la conclusión, por diversos motivos, de que un gobierno fundamentado en la soberanía popular y en el marco constitucional era la mejor alternativa para su país y para ellos mismos. Algunos líderes sí tenían sólidos principios democráticos. Otros desarrollaron o fortalecieron su compromiso con la democracia debido a la presión social y a las nuevas circunstancias. Otros adoptaron enfoques aperturistas únicamente cuando esa era la vía más ventajosa desde el punto de vista político. Entre ellos no había ningún santo. Todos eran políticos pragmáticos que buscaron la manera de obtener o mantener su influencia y resolver los problemas, que apostaron por los procesos democráticos y, de este modo, ayudaron a dirigir a sus países hacia la democracia.

Cualesquiera fueran su historial o sus motivos, estos líderes tienen ciertas cualidades en común que contribuyeron a su éxito.

- Todos tenían –algunos desde sus inicios, otros lo desarrollaron con el tiempo– un sentido estratégico de orientación hacia una gobernanza más inclusiva y responsable, y una preferencia fundamental por la transformación pacífica y gradual (en lugar de violenta o convulsiva).
- Supieron captar el clima y el ánimo de la ciudadanía e intensificaron el trabajo de los partidos políticos y las organizaciones sociales en favor de la democracia.
- Diversificaron y ampliaron sus propias bases de apoyo, y trabajaron para debilitar a los elementos intransigentes, tanto en el seno del régimen como en la oposición democrática. Fueron capaces de valorar los intereses y la influencia de diversos centros de poder y grupos de interés, y hallaron el modo de articular acuerdos políticos.
- Muchos demostraron resolución y valentía; algunos incluso arriesgaron su vida en momentos de polarización y violencia que costaron la vida a algunos de sus compañeros. Estos líderes aunaban una enorme paciencia, persistencia y resistencia ante la represión, los obstáculos y reveses, y lograron convencer a otros de que no se rindieran.

- Tuvieron la confianza en sí mismos, necesaria para tomar decisiones difíciles en el momento oportuno, con firmeza y una convicción tranquila. Aunque algunos tenían un carácter muy analítico y reflexivo, no titubearon ni postergaron decisiones imperiosas.
- La mayoría se rodeó de aliados competentes para afrontar las cuestiones difíciles, con los que compartían valores políticos y conocimientos específicos. Aunque podían tomar las decisiones más importantes personalmente (de hecho, lo hicieron a veces), la mayoría se centró en formar consensos, forjar coaliciones, tender puentes políticos y comunicarse constantemente con los grupos clave y con la opinión pública.
- Por lo general, lograron persuadir a los demás para que aceptaran sus decisiones. Aunque había entre ellos personas elocuentes o carismáticas, lo consiguieron comprendiendo y respondiendo a los intereses principales de diversos actores políticos y sociales, incluso de algunos de sus adversarios, y no por decreto o imponiendo su personalidad.
- A pesar de estar profundamente integrados en sus respectivas sociedades nacionales, y de confiar fundamentalmente en las relaciones internas, todos estos líderes supieron movilizar apoyos extranjeros sin convertirse en instrumento de intereses foráneos.
- Por encima de todo, estos líderes se adaptaron con rapidez a los acontecimientos y aprovecharon los giros inesperados para tomar la iniciativa. Supieron pilotar en aguas turbulentas: maniobraron en la corriente, a izquierda y derecha, de un lado a otro, adaptándose a los rápidos para, a la larga, avanzar. No determinaron la dirección ni la fuerza de la corriente, pero lograron llevar a sus países a aguas más tranquilas y, finalmente, a la gobernanza democrática.

No es fácil imaginar cómo estas transiciones habrían tenido un final tan feliz de no haber contado con estos líderes y sus decisiones. Estos y otros líderes –tales como Nelson Mandela, Cyril Ramaphosa, Oliver Tambo, Roelf Meyer y Desmond Tutu en Sudáfrica; Corazón Aquino en Filipinas; Lech Walesa, Wojciech Jaruzelski, Adam Michnik y Czeslaw Kiszczak en Polonia; Tancredo Neves, Ulysses Guimarães, Luiz Inácio *Lula* da Silva, y los generales Golbery do Couto e Silva, Ernesto Geisel y João Figueiredo en Brasil; Andrés Zaldívar, Clodomiro Almeyda, Manuel Bustos y Gabriel Valdés en Chile; Manuel Clouthier, Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtemoc Cárdenas, Ernesto Ruffo y

Vicente Fox en México; y el rey Juan Carlos, Adolfo Suárez, Manuel Fraga y Santiago Carrillo en España— ayudaron a abrir el camino a la democracia en sus países.¹³ Los dirigentes políticos más importantes no trabajaron solos, ni habrían tenido éxito sin el apoyo de las fuerzas sociales, políticas y cívicas; pero actuaron de manera creativa y constructiva, en colaboración con muchos otros grupos y sujetos a estrictas limitaciones, para crear nuevas realidades.

Las perspectivas de construcción democrática en otros países, ahora y en el futuro, dependen en gran medida de la aparición y el desempeño de esta clase de líderes. Como señala Samuel Huntington: «Un régimen democrático se instaura no por medio de tendencias sino por medio de la gente. Las democracias fueron creadas no por las causas sino por los causantes».¹⁴ Estas entrevistas son buena prueba de ello.

Mirar hacia adelante

En su entrevista, Felipe González hace dos observaciones que merece la pena destacar. Señala que el liderazgo no se aprende en la universidad, sino en la práctica, aplicando una serie de principios generales en circunstancias concretas. Por otra parte, citando al difunto novelista Gabriel García Márquez, González sugiere que a menudo la gente adquiere esos principios generales a partir de anécdotas, de la narración de experiencias pasadas. Esa es la premisa fundamental de esta obra.

Han surgido nuevos actores, tecnologías, instituciones, normas, retos y oportunidades, y no cabe duda de que lo seguirán haciendo. Pero aunque los agentes y las tecnologías cambian con rapidez, los imperativos de la expresión y la acción políticas son mucho más permanentes. Movilizar a la gente en defensa de la libertad política, crear espacios de diálogo, construir convergencias y consensos, forjar acuerdos sobre los

13. El papel del rey Juan Carlos de España, por ejemplo, se elogia sucintamente en el artículo de Charles Powell «Abdication is the King's final gift to a grateful Spain» [La abdicación es el regalo final del Rey a una agradecida España], *Financial Times*, 4 de junio de 2014.

14. Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, p. 107. Edición española: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, España: Paidós, 1994.

procedimientos y las reglas de entendimiento, y garantizar a las fuerzas contendientes que sus intereses fundamentales serán protegidos, seguirán siendo prioridades esenciales. Establecer mecanismos para abordar las cuestiones relacionadas con la justicia de transición y la memoria; velar por el control civil de las fuerzas militares, policiales y de inteligencia; y proteger el orden cívico y los derechos humanos individuales seguirán siendo retos clave. Y lo serán tanto para aquellos que tratan de derrocar a gobiernos autoritarios, como para los que intentan evitar un retroceso en los avances democráticos de la mano de gobiernos elegidos de manera justa pero que debilitan o ignoran los controles y equilibrios de la democracia.

Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil, impulsadas por las redes electrónicas, ejercerán presión sobre los gobiernos y otras instituciones. Aunque estos agentes y sus técnicas pueden ser de ayuda, no pueden ocupar el lugar de los partidos, las organizaciones sociales y los líderes políticos en la difícil tarea de crear coaliciones electorales y de gobierno, ganarse el apoyo popular, elaborar políticas públicas viables, demandar sacrificios en aras del bien común, infundir confianza en que la democracia es posible y gobernar con eficacia. Así pues, la visión, la paciencia, la persistencia y una actitud abierta a los acuerdos seguirán siendo importantes.

Los líderes del futuro tendrán que sopesar detenidamente qué aspectos de lo vivido en otros lugares son pertinentes en la situación de sus respectivos países. Saber que muchos de los problemas que afrontan ya han surgido anteriormente y conocer los diversos planteamientos que se han adoptado para solucionarlos puede ser tremendamente útil. Esperamos que esos líderes de transiciones venideras encuentren inspiración en las cualidades y los logros de los líderes políticos que se ponen de relieve en esta obra.