

LA ESTABILIDAD POLITICA EN LOS PROCESOS DE TRANSICION

por ANDRES BENAVENTE URBINA* **

Los diversos procesos de transición han culminado conforme al propósito originario que los impulsó, por breve que haya sido el período en que éstos se hayan realizado, o por agitado que fuese el ambiente político que los rodease.

Una mirada a América Latina del último tiempo nos indica que lo anterior ha sido una norma sin excepciones. Los militares que depusieron al general Rodríguez Lara en Ecuador pudieron llevar a cabo un proceso constituyente y entregar el poder al civil Jaime Roldós. Morales Bermúdez en Perú logró llevar a cabo una transición negociada conforme al plan Túpac Amaru, al cabo de la cual resultó elegido Fernando Belaúnde, de una fuerza política —Acción Popular— que no había participado en la Asamblea Constituyente. El breve período de Bignone en Argentina fue establecido para posibilitar una rápida entrega del poder a los civiles después de la derrota de las Malvinas: El Presidente dio cabal cumplimiento a dicha misión. En Uruguay gran parte de los esfuerzos del Presidente Alvarez están apuntando a establecer y hacer respetar en medio de las negociaciones un calendario electoral, así como cierto consenso mínimo para volver a la democracia; un examen desapasionado de la realidad uruguaya nos indica que así efectivamente ocurrió. En Brasil la cosa se puede estirar mucho más allá. Todos los pasos que ha dado el Gobierno de Sarney se encuadran en las pautas emanadas de la institucionalidad elaborada por el régimen militar, con énfasis distinto ciertamente. Fueron ellas las que reglamentaron la transición y ajustada a esa normatividad se está desarrollando la reforma institucional.

Los ejemplos se pueden extender a Centroamérica y al Caribe. Nadie discute que en El Salvador los grados de crisis son más numerosos que los de estabilidad general, pero tampoco nadie podría argumentar que el proceso de transición misma haya sido inestable en la presidencia de Magaña. Nicaragua es otro ejemplo de una transición singular llevado a cabo con persistencia por el núcleo gobernante que usó ese período para consolidar su hegemonía política y social. El caso de Guatemala también presenta singularidades: Las FF.AA. estaban decididas a emprender un proceso de transición y para eso colocaron en la Presidencia de la República al general Ríos Montt que había sido candidato derrotado en anteriores elecciones presidenciales. Como el

* ANDRES BENAVENTE URBINA: Cientista Político. Profesor Investigador, I.C.P. U. de Chile.

** Este trabajo se inserta en el desarrollo del proyecto de investigación sobre "Procesos de transición en América Latina", coordinado por el profesor Patricio Gajardo L.

Presidente Ríos, en un momento dado, manifestara poco interés en avanzar en el proceso, fue depuesto y reemplazado por otro militar que sí estaba en consonancia con los fines políticos que se habían establecido. El espíritu y sentido de la transición se mantenían intactos, tanto así que había sido capaz de remover obstáculos serios. Se tiene el caso reciente de Surinam que revela un puntual y cabal cumplimiento de los pasos normalizadores que culminan con la elección de un mandatario.

Haití pareciera ser, a todas luces, el país donde la situación de transición presentó el punto más débil en orden a cumplir los fines fijados a la caída de Duvalier, cuando se prometió el nuevo gobierno a entregar el poder a un Presidente elegido, después de dictar medidas normalizadoras tendientes a superar la emergencia. La elección presidencial primera fue suspendida y postergada. Se dieron varios indicadores de que el proceso de transición podría resultar fallido. Pero, a la postre, la segunda elección se verificó, y si bien sólo participó en ella una minoría del electorado, el hombre elegido —un político civil— ha pasado a ocupar la Presidencia del país en reemplazo de la antigua Junta Militar. Cualquiera sea el juicio que nos pueda merecer políticamente esta coyuntura del proceso haitiano —y nosotros hemos expresado públicamente es que nos merece— se tendrá que convenir que allí se cumplió, forzosamente tal vez, lo formal de la transición (1).

Los ejemplos ilustrativos de los procesos de transición que han culminado han sido numerosos, queriendo abarcar todas las situaciones que usaremos en nuestro análisis. Como forma de llegar a formular generalizaciones que contribuyan, a su turno, a aportar elementos a una teoría general de la transición.

Una de las primeras cuestiones a definir es lo que entendemos por estabilidad de la transición. No se refiere al clima político mismo, el que, dado el período que se vive, puede resultar inestable, sea por la precariedad de las coaliciones, por las mutaciones que experimentan los partidos políticos, o por circunstancias mismas de formación de nuevos actores que es típico de todo proceso de transición. Tampoco alude a las reformas de las instituciones, cosa que se dará en mayor o menor grado según la transición sea rupturista o institucionalista.

La estabilidad de la transición apunta al desarrollo de ésta como proceso, donde los hechos políticos de los diversos actores son funcionales a su culminación exitosa, lo cual revela un compromiso alto de los protagonistas con la aspiración de consolidación del régimen institucional que se trata.

Descrita en los términos anteriores, la estabilidad de la transición supone actores políticos fuertemente unidos al propósito de vincular exitosamente el proceso. En las transiciones rupturistas dicho compromiso debe provenir centralmente de los actores que han provocado la ruptura y encabezan el nuevo gobierno. Cuando en el seno de ellos hay disputas de poder, como aconteció en Portugal a la caída de Caetano, la transición adquiere caracteres

(1) Benavente U., Andrés, *Los Demócratas Cristianos y Haití*. La Nación, 30 de enero de 1988.

de inestabilidad, precisamente porque no se tiene claro hacia dónde se va. En las transiciones institucionalizadas el compromiso viene también de los actores que han diseñado la institucionalidad dentro de la cual se desarrolla la transición, pero además debe contar con la adhesión y compromiso de la mayor cantidad de actores políticos democráticos a fin de que efectivamente se dé una consolidación del régimen y éste no se resienta en su estabilidad con un cambio de gobierno. Por último, en las transiciones negociadas el compromiso debe provenir de los actores de gobierno y oposición que integran el proceso negociador.

Definido lo que entendemos por estabilidad de la transición, tema central del presente trabajo, planteamos algunos indicadores por medio de los cuales es posible apreciar la concurrencia de este importante factor.

Se podrá medir la estabilidad del proceso según la forma como se den dentro de él los siguientes factores:

1. Coherencia en el núcleo gobernante sobre el sentido de la transición.
2. Existencia de un cronograma, institucionalizado o no, que resulte claro para apreciar los diversos pasos y etapas del proceso de transición.
3. Consenso político básico sobre el futuro postransición, así como sobre los lineamientos centrales del proceso, aun cuando se disienta de algunas de sus características. Esto importa una oposición leal al sistema, en las transiciones institucionalizadas; una adhesión a los pactos en el caso de la transición negociada y una común visión del proyecto histórico a implementarse para el caso de las transiciones rupturistas.
4. Neutralización de los sectores antisistémicos, entendiendo por tales los que se oponen y obstaculizan la transición desde la oposición, como a los sectores que desde el núcleo gobernante quieren retardarla.
5. Compromiso de las Fuerzas Armadas con el sentido y desarrollo de la transición.

La enumeración no es excluyente de otros indicadores que pueden darse. El estado exploratorio aún de nuestra investigación hace que, por ahora, nos situemos en los que proponemos. Entre ellos, no todos se darán en igual grado. Justamente allí reside la singularidad sobre el ritmo de la transición, así como la respuesta a la indagación sobre su estabilidad.

Estos indicadores tendrán diversos comportamientos según se trate de transiciones institucionalizadas, rupturistas o negociadas. El papel de las FF.AA. es diferente en una transición de ruptura, como en Nicaragua, donde nuevas milicias reemplazan a la antigua Guardia Nacional, que en una institucionalizada como la de Brasil, en que ellas impulsan el proceso hasta el traspaso del poder. Los actores que se involucran en el consenso político no son los mismos en una transición institucionalizada o negociada que en una rupturista.

Estas diferencias las analizaremos en detalle cuando tratemos, como ejemplos prácticos, la forma como se da cada indicador. Por ahora digamos que el presente trabajo está destinado a describir y evaluar el funcionamiento de cada descriptor.

I. COHERENCIA DEL NUCLEO GOBERNANTE EN LA TRANSICION

El primer indicador de estabilidad de un proceso de transición será la coherencia que muestre el núcleo gobernante en su implementación. Llamamos núcleo gobernante no sólo al gobierno mismo, sino también al conjunto de personas, grupos, movimientos o instituciones que están comprometidos en impulsar el proyecto gubernamental. De allí, entonces, que no sea suficiente para conocer la voluntad del núcleo la sola decisión del titular del Ejecutivo, sino que ésta es realmente válida en la medida en que cuente con el respaldo o exprese la voluntad del núcleo que él dirige. En Argentina de Viola, por ejemplo, para hablar de un momento del período autoritario, las opiniones del Presidente no reflejaban la voluntad de la Junta de Comandantes en Jefe, que terminó por reemplazarlo por el general Galtieri. En cambio, en la transición brasileña, las decisiones del Presidente Figueiredo tenían el respaldo institucional suficiente para imponerse. Tal vez aquí, por lo demás, radique una diferencia entre una transición negociada y otra institucionalizada.

En las transiciones institucionalizadas la coherencia del núcleo gobernante está dada por su adhesión al proyecto fundacional, emanado de su mismo advenimiento al poder, y que ha ido implementando en el período de transformaciones autoritarias. La transición es percibida aquí como la mediación necesaria entre la etapa de creación de un nuevo orden social y su funcionamiento pleno e independiente de las fuerzas que lo establecieron, de manera que en su implementación lo natural es que se dé una plena convergencia de propósitos en los equipos que han sido protagonistas de todo el proceso.

La pugna de intereses políticos al interior del núcleo gobernante en estos casos se da con antelación a la transición, cuando se discute el tipo de régimen que se quiere construir en la etapa fundacional.

En el caso chileno tal discusión se dio entre los años 1976 y 1978, cuando la agenda política estaba presidida por el debate en torno al diseño de la nueva Constitución. En esos años, los sectores corporativistas se jugaron a fondo por imponer su esquema. El Presidente Pinochet rechazó de manera explícita tal alternativa en su Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1976. Un año más tarde esa opción quedaría reflejada en el cronograma institucionalizador anunciado en el discurso de Chacarillas, y como, de todas formas —aunque de manera más débil—, la vertiente corporativa insistiese, el Presidente de la República decide reiterar sus criterios en un Memorandum a la comisión redactora del anteproyecto de Constitución en 1978. La disputa quedó resuelta para siempre en el texto propuesto al país en el plebiscito de 1980 y que hoy conforma la Constitución Política (2). En Brasil, la cuestión también quedó zanjada antes del gobierno de transición de Figueiredo. Cuando éste llegó al gobierno estaba claro lo que iba a hacer y, además, se sabía que contaba con el respaldo institucional para hacerlo. Los sectores duros habían ido quedando marginados ya en el Gobierno de

(2) Véase el Mensaje Presidencial del Presidente Augusto Pinochet, 11 de septiembre, 1976.

Geisel, que en verdad fue el escenario donde se acordó impulsar la "apertura", como los brasileños denominaron a su proceso (3).

Indudablemente esta resolución anticipada de conflictos políticos al interior del núcleo gobernante no quiere significar que la adhesión de todo el núcleo hacia determinadas medidas gubernativas de implementación de la transición sea unánime. Hay, desde luego, disparidades, sólo que éstas ya no afectan a lo central: al sentido de la transición, sino que están referidas a su ritmo de avance. En el caso chileno la llamada apertura de 1983 es algo que suscita debates dentro de los partidarios del gobierno (4); así como la posibilidad de establecer elecciones directas en Brasil para enero de 1985 provocó divisiones en el seno del gobierno, tanto más que esa división posibilitó el triunfo, en el Colegio Electoral, del opositor Tancredo Neves (5).

En las transiciones rupturistas la coherencia hay que apreciarla dentro del núcleo gobernante cuando ésta ya se ha instalado y está consolidando su dominio. Si se tiene en cuenta que se trata de un equipo que viene de superar una situación de quiebre institucional en que el gobierno anterior viene de sufrir un colapso, como denomina Enrique Baylora a las caídas de regímenes autoritarios que inauguran un período de transición (6), hay que considerar que en ese equipo hubo consenso de término, esto es, concordancia en la necesidad de poner o precipitar el colapso del antiguo régimen, del cual fueron opositores, y que ese consenso los lleva a ocupar el poder en reemplazo de aquel una vez caído.

Ya en el gobierno el primer consenso se torna insuficiente, y lo más que puede durar es el período de la emergencia donde los afanes de los nuevos gobernantes se centran en consolidarse físicamente en el poder extendiendo su dominio a lo largo del territorio y en desarticular la maquinaria gobernante anterior. Después de logrado ello, en lo que se tarda algunos meses, viene el desafío de establecer un segundo consenso: el consenso programático, esto es, sobre lo que se va a hacer, sobre el rumbo del nuevo gobierno y, dentro de él, sobre la definición que presidirá y caracterizará a la transición. En este momento suele ocurrir que el equipo gobernante entra en crisis, dado que inicialmente lo formaban exponentes de variadas corrientes ideológicas y cuando entre ellas no hay una coalición bien delineada, sino más bien una de tipo coyuntural, lo más probable es que las diferencias afloren a la hora de la definición de fondo.

Tenemos dos procesos de transición rupturista para analizar en este patrón: el de Nicaragua y el de El Salvador.

La coalición que derrota a Somoza es amplia, va desde conservadores como Violeta Chamorro hasta los sandinistas por la izquierda, quienes aportan el elemento más fundamental: el militar. En el consenso inicial todas las corrientes estaban representadas en el Gobierno. La presidencia de la

(3) Véase Krischke, Paulo (compilador), *Brasil: do Milagre a Abertura*, Cortez Editora, 1983.

(4) El sector denominado Unión Demócrata Independiente fue severo crítico del proceso que encabezó por entonces el Ministro Sergio Onofre Jarpa.

(5) Vera, Alice Lucila y otros, *Tancredo Neves: a trajetoria de um liberal*, Editora Vozes, 1985.

(6) Baylora, Enrique y otros, *Lecciones para demócratas en transición*, Editorial de Belgrano, 1987.

Junta la ocupaba la señora Chamorro. Pero a la hora de las definiciones, los sandinistas hicieron ver su peso mayor que les daba el hecho de tener las armas —con el dato a su favor de que la caída de Somoza había sido en términos de una insurrección triunfante y no en virtud de un golpe de Estado— y que el resto de los actores políticos no reaccionaban como alternativa ante el sandinismo, desde el bloque triunfante. Así como en abril de 1980 se produce una decantación en el equipo gobernante como marginándose los sectores conservadores y empresariales, representados por la señora Chamorro y por Alfonso Robelo respectivamente. Los sucesores que llegaron, si bien no fueron sandinistas, no tuvieron entonces más importancia que la de ser aliados secundarios del sandinismo que marchaba ya vertiginosamente hacia la consolidación de su hegemonía desde el poder. A la postre ellos también, Arturo Cruz, líder político de la Contra después, incluido, debieron marcharse.

El consenso programático lo obtuvo el sandinismo cuando controló el poder político en su totalidad, y entonces hubo perfecta coherencia para impulsar un proceso de transición en pos de la construcción de una institucionalidad acorde con los postulados del proceso revolucionario. Como bien lo reconoce Demetrio Polo-Cheva, la “victoria militar y el concomitante aniquilamiento de la Guardia Nacional, así como la creación del Ejército Popular Sandinista y las Milicias Populares, constituyen la garantía fundamental para cualquier proyecto político y económico que queramos impulsar” (7).

El caso de El Salvador muestra otra vertiente de colapso de regímenes estimados autoritarios: el golpe de Estado dado por las Fuerzas Armadas. La situación se presenta entonces desde su inicio como compleja, dado que analíticamente evidencia las siguientes interrogantes que hay que responder previamente a cualquier conclusión: ¿el gobierno del general Humberto Romero es autoritario o es democrático de signo conservador? ¿La caída de Romero en virtud de un golpe de Estado nos revela un ejemplo de una intervención militar dada en contra de un gobierno militar? Y por último, en un plano teórico, ¿hacia dónde apuntan las intervenciones militares que ponen fin a un gobierno militar?

En lo que respecta a la primera cuestión se debe recordar que formalmente el gobierno del general Romero no era una expresión de autoritarismo. Había sido elegido Presidente en elecciones generales en 1977; los partidos políticos participaban de una vida política pública; existía un Congreso Nacional; la duración del período presidencial del general Romero estaba preestablecida. Sin embargo, el gobierno tenía caracteres no democráticos, como el haber emanado de elecciones respecto de las cuales la acusación de fraude era generalizada por parte de la oposición. En esto Romero no hacía sino repetir lo del Presidente Molina en 1972. El uso de la fuerza para imponer esos resultados electorales le dieron precariedad al ritual democrático de las elecciones. Los militares, desde enero de 1961 —fecha de

(7) Polo-Cheva, Demetrio, *La experiencia contemporánea en Nicaragua* en Pablo González, compilador, *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*, Ediciones Siglo XXI, 1983.

un golpe de Estado—, ocupaban importantes funciones en la sociedad civil que les aseguraban un cierto control sobre ella. En fin, la autoridad gobernaba haciendo uso de resortes que le otorgaba el estado de excepción que, como marco jurídico, acompañaba a su gobierno.

Para los politólogos de izquierda todo lo anterior configura una dictadura que es la forma peyorativa de referirse a los autoritarismos. Torres Rivas señala que los componentes básicos de estos regímenes son: a) Un profundo vacío hegemónico tanto en el bloque de gobierno como en la relación de éste con el resto de la sociedad, y b) Un desapego de las “instituciones donde tradicionalmente se produce el consenso y el ritual de la representación clasista. Por ello, la minusvalía de la función parlamentaria, el irrespeto por el fuero judicial, la uniformidad de una prensa de derecha no dejan mejor parados a los procesos electorales, a través de los cuales se produce un intento legitimador. En suma, una desvalorización total de los elementos propiamente democrático-burgueses del orden actual” (8).

Nosotros, en cambio, preferimos decir que el gobierno de El Salvador de Romero es un régimen *sui generis*, en que se conjugan elementos procesales de la democracia y elementos de claro contenido autoritario. Lo que hay, en buenas cuentas, es una estructura de poder autoritaria revestida de un procesalismo democrático. No es este el único caso que podemos exhibir. Más bien este tipo de regímenes fue el más propio de América Central hasta hace muy poco. El régimen panameño actual —y que viene desde Torrijos— es otro buen ejemplo, aunque la izquierda obviamente no lo acepte así: el Paraguay de Stroessner es otro caso que hoy tiene una gran actualidad.

El Gobierno de Romero respondía a los rasgos que hemos indicado, de suerte que no era un puro y simple autoritarismo. La respuesta a la segunda interrogante también importa una explicación más detallada. En lo formal fue un golpe de Estado el que depone a Romero, pero al no ser él un gobernante militar, dado que se encontraba en situación de retiro, lo que acontece es un golpe clásico, más allá de las motivaciones singulares que se pueden anotar. Pero en lo concerniente al contenido fue un pronunciamiento radical de parte de los elementos jóvenes de las FF.AA. para superar uno de los rasgos centrales de los gobiernos anteriores: la presencia militar como respaldo y sustento de una estructura de poder autoritaria revestida de rituales democráticos.

Eso hace de la situación salvadoreña algo muy singular, diferente a las experiencias donde hay intervenciones militares más bien correctivas hacia los gobiernos militares, como la de Morales Bermúdez contra Velasco en Perú; la de las FF.AA. contra Bordaberry; la que depuso a Galtieri, etc. Ellas han sido dadas para iniciar procesos de apertura en mayor o menor grado. Acá, en cambio, el pronunciamiento se da para establecer un nuevo orden político. Con esto damos por respondida la tercera interrogante que nos habíamos planteado como cuestión previa al tratamiento del caso salvadoreño.

(8) Torres Rivas, Edelberto, *El Estado contra la sociedad: las raíces de la Revolución Nicaragüense*, en Julio Labastida, compilador: *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, Siglo XXI, 1985.

Si siguiendo con nuestro enfoque sobre las transiciones digamos que el consenso de término de El Salvador es poco claro. Los partidos de oposición Demócrata Cristiano, Unión Democrática Nacionalista (nombre con que participaba el Partido Comunista), el Movimiento Nacional Revolucionario y las Ligas Populares 28 de Febrero consideraban al gobierno de Romero fuera de toda legitimidad democrática, por lo cual aspiraban a que su gobierno fuera reemplazado por uno democrático. Sin embargo, estas fuerzas no están detrás del golpe de octubre de 1979, el que viene desde el interior de las Fuerzas Armadas. Actuando por inercia, en base a esa común oposición al gobierno depuesto, las fuerzas políticas mencionadas apoyan al golpe de Estado y se avienen a conformar una junta de gobierno en conjunto con los militares. Ella queda compuesta por los coroneles Jaime Abdul Gutiérrez y Adolfo Majano y los civiles Guillermo Manuel Ungo, político del MNR, Ramón Mayorga, ex Rector de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, y Mario Andino, representante del sector empresarial. Esta junta expresa, además, que el consenso inicial puede proyectarse en determinadas profundizaciones que quedan en evidencia con algunas medidas de reforma estructural que se adoptan a poco de asumir el gobierno.

La radicalización de las demandas de algunos grupos políticos que respaldaban al gobierno, la pugna al interior de las FF.AA. por el control efectivo del poder y la atracción que ejercía el polo insurreccional sobre algunos grupos que inicialmente se habían sumado al gobierno (Partido Comunista) terminaron por derribar a los tres meses de gobierno el consenso inicial. Esto se tradujo en una crisis de gobierno y en los partidos políticos. La Junta fue reemplazada en su componente civil: se fueron Ungo, Mayorga y Andino y llegaron los demócratacristianos Héctor Dada, José Morales Erlich y José Ramón Avalos (9). La Democracia Cristiana se dividiría y el Partido Comunista abrazaría el camino de la insurrección.

La coherencia en el equipo que conducirá la transición se producirá en medio de esta crisis, precisamente cuando el equipo gobernante se va decantando y es posible, entonces, formular un proyecto político claro y armónico a realizar desde el poder. Antes la transición carece de sentido.

Debemos recapitular nuestros comentarios sobre la estabilidad de la transición rupturista, a la luz del indicador de coherencia en los equipos de gobierno.

A diferencia de la transición institucionalizada, en estos casos es el gobierno que asume después de la ruptura quien debe programar, proyectar y dar sentido a la transición. Esto es fuente de crisis en la nueva elite gobernante, dado que, generalmente, está conformada por grupos políticos y sociales heterogéneos quienes estaban unidos respecto del gobierno anterior por un consenso de término, pero que carecen, ya en el gobierno, de un consenso programático. Las vías de salidas son dos: o un grupo impone claramente su hegemonía sobre las masas, dado que él posee la fuerza; la otra es que por la dinámica misma del proceso se vayan perfilando algunas directrices programáticas en torno de las cuales se agrupan algunos y se

(9) Una buena cronología de los sucesos políticos salvadoreños en 1979, año del cambio de régimen, se encuentra en *El Salvador entre el terror y la esperanza*, Ediciones de la UCA, 1980.

marginaban otros, hasta que de resultas a esos ajustes, meramente políticos, se conforma el grupo gobernante que propondrá un determinado sentido de transición. Fuera de América Latina, en Portugal de los años setenta se dio otra salida: la de una profunda inestabilidad en los equipos de gobierno, que se sucedían unos a otros, hasta que uno de ellos pudo contar con una base de consenso más o menos sólida como para afianzarse en el poder y proponer entonces un rumbo a la transición.

En las transiciones negociadas la coherencia está marcada por otros factores. Desde luego, no sólo interviene el equipo de gobierno, sino también equipos de la oposición política, pues entre estos dos componentes es que se da la negociación.

La coherencia se exige entonces en dos niveles: en las elites gobernante y de dirección opositora, por un lado. Cualquier falta de coherencia en ellas importará que la contraparte en la negociación avanzará. Sin duda que la transición negociada uruguaya tiene un sello militar, en cuanto la oposición no fue del todo coherente ni cohesionada en las conversaciones, particularmente en lo que se refiere al Pacto del Club Naval (10). En cambio, en el caso argentino el ejemplo es a la inversa. El general Bignone no mostraba un equipo coherente, dado que un importante sector militar se había, lisa y llanamente, marginado de las responsabilidades de gobierno; otro las asumía, pero con el propósito de hacer un pronto traspaso del poder a los civiles, y un tercero, por último, deseaba frenar cualquier negociación. Ante eso, la multipartidaria que había dialogado con Viola se negó a tener un diálogo formal sobre la transición con el nuevo Mandatario, sólo se limitó a cumplir determinados procedimientos legales para apurar la cuestión del traspaso del poder (11).

Un segundo nivel de coherencia exigible en las transiciones negociadas es la coherencia entre las proposiciones del gobierno y las pretensiones de la oposición. En ambos debe existir un ánimo, aunque sea por razones diversas, de concluir en determinadas pautas y modalidades que sean susceptibles de dar forma a una transición negociada. Gobierno y oposición pueden, antes del proceso, estimar que el diálogo es innecesario, y entonces no habrá transición negociada. Pero si se deciden a dar el paso de la negociación, lo menos que responsable y éticamente se puede pedir es correspondencia entre la intencionalidad y la acción.

La transición como proceso político tendrá mayor estabilidad cuanto mayor sea la coherencia de los equipos encargados de llevarla a cabo. La transición requiere de nortes, de saber hacia dónde se encamina, por lo cual ello debe estar muy en claro en quienes la conducen. Lo contrario equivale a precipitar la transición a su fracaso.

(10) Véase al respecto Martorelli, Horacio, *Transición a la democracia*, Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

(11) Sobre la materia véase Oszlak, Oscar, compilador *Proceso, crisis y transición democrática*, dos tomos, Centro Editor en América Latina, 1984.

II. EXISTENCIA DE CRONOGRAMA DE TRANSICION

La coherencia de los planes sobre la transición debe traducirse en una voluntad de llevar a cabo el proceso en busca de una consolidación de los fines que en ella se persiguen.

La existencia de un cronograma, tácito o expreso, viene a ser otro elemento que gravita en la estabilidad de la transición.

Desde luego que las transiciones institucionalizadas son las que mejor se ajustan a las exigencias de un cronograma; en la institucionalidad misma se encuentran establecidas las diversas etapas por las que debe pasar la transición hasta llegar a la consolidación. En Chile la Constitución de 1980 establece la duración del período de transición, fijándolo entre marzo de 1981 y marzo de 1989, en el cual se dictarán las leyes complementarias a la Carta Fundamental y se retornará a la vida política legal y abierta. En Brasil las etapas de la "abertura", como allá se le llamó, estuvieron dadas por diversas presidencias. La fase inicial a cargo de Ernesto Geisel y la definitiva presidida por Figueiredo.

Si bien los plazos y los grandes lineamientos están prefijados, las medidas políticas concretas que ayudan a dar sentido a la transición se adoptan según lo vayan aconsejando las circunstancias. De allí que las transiciones institucionalizadas sean largas, preocupadas de que la consolidación del período fundacional se produzca en forma no precipitada. En Chile el período comprende ocho años, en tanto que en Brasil totalizó once, si se toma como fin del período el inicio del gobierno de Sarney y no considerando que hasta 1987 se estaba en plena discusión de las reformas que se le introducirían a la institucionalidad.

En el período de transición chilena han acontecido, en líneas generales, pasos políticos que pueden marcar subetapas dentro del proceso: la apertura de 1983, que marca el reinicio de la vida política pública, aunque de hecho, así como el debate sobre las leyes políticas que sirven de complemento a la Constitución; el empantanamiento que se da cuando la apertura del 83 culmina con una fuerte discusión interpretativa sobre la naturaleza de la transición entre partidos de oposición y gobierno; y la etapa en que el gobierno, retomando la iniciativa política, impulsa la promulgación de las leyes políticas más fundamentales, como la de inscripción en los registros electorales y la de partidos políticos, siendo usadas ambas por la oposición con miras al acto electoral de traspaso del poder.

En Brasil la transición comenzó a darse a partir de cierta tolerancia gubernamental para actos políticos de los opositores, más allá de lo que estaba expresamente reglado, la existencia del Movimiento Democrático Brasileño como grupo reconocido de oposición. Un autor al referirse al período de Geisel dice: "Con Geisel, las reglas formales, las disposiciones escritas, pierden mucho de su prestigio; durante su gestión, todo el privilegio es concedido a las normas efectivamente operativas en el movimiento político de los actores, que deben aprender a moverse en un campo donde prevalece lo tácito, lo sobreentendido, lo implícito en cada mensaje. Por otra parte, a diferencia de lo que se hizo en el pasado, ahora no se estipulan

metas, no se establece ningún compromiso. Geisel no promete nada: la normalidad institucional es una aspiración del gobierno que espera verla realizada en el futuro. Eso es todo. No se definen plazos" (12).

Fue así como los pasos que se dieron tuvieron flexibilidad para ir cimentando una transición sin que el gobierno o las Fuerzas Armadas se sintiesen arrinconados. Y ello fue, a la postre, la mejor garantía para la oposición, la que a la hora de su triunfo en 1985 no fue cuestionada por los grupos que sustentaban el gobierno anterior, ni por las instituciones armadas. Hacia el final de su gobierno Geisel derogaba el Acta Institucional N° 15, fuertemente resistida por la oposición; ponía fin al derecho del Presidente para clausurar el Congreso y restablecía el *habeas corpus* para los delitos políticos. Figueiredo decretaría amnistía política, posibilitaría la elección directa de gobernadores, donde en 1982 la oposición triunfa en 10 Estados, incluyendo a Río de Janeiro y Sao Paulo.

La diferencial con la transición chilena radica en que la brasileña, teniendo en claro su naturaleza —y por ende su propósito de marchar hacia un gobierno plenamente democrático—, no tenía un cronograma preestablecido, sino que los pasos que se fueron dando respondían a dinámicas de apertura que a su vez generaban otros políticos, los que eran concordantes con los anteriores. Se puede decir que había un cronograma genérico no escrito, pero sí claro en la elite gobernante.

La existencia de cronogramas en una transición institucional resulta útil para apreciar el cumplimiento de las metas de las subetapas; porque se sabe anticipadamente la finalización del período y el inicio de la consolidación y porque permite a los actores políticos diseñar con anticipación sus estrategias de participación. Pero tiene la dificultad que rigidiza el proceso, lo que se advierte con mayor nitidez cuando la oposición es reacia a incorporarse al sistema. A su vez la ausencia de cronogramas escritos da mayor flexibilidad al ritmo de la transición, permite sortear mejor escollos políticos y un mejor aprovechamiento de las coyunturas políticas por parte del gobierno. Pero conlleva una dosis de incertidumbre, dado que al no estar escrito cualquier revés serio que afecte al gobierno puede ser trasladado al proceso, paralizándolo e incluso revirtiéndolo. Es lo que ocurre en el período de Geisel; luego de que sorpresivamente el MDB ganara las elecciones parlamentarias de 1974, el gobierno decreta a los pocos meses la clausura del Congreso y promulga una reforma a la Constitución de 1969 de términos duros. Si bien ello quedó superado —en cuanto paso atrás— por el mismo gobierno de Geisel, el ejemplo es valedero para corroborar la existencia del riesgo que existe en este tipo de casos.

Por último, en este tipo de transiciones hay que considerar que el cronograma lo establece el gobierno.

En las transiciones rupturistas el cronograma es fijado por la nueva cúpula gobernante cuando ella estima necesario institucionalizarse para

(12) Lamounier, Bolívar, *Dilemas y perspectivas de la consolidación democrática en Brasil* en Cheresky, Isidoro y Chonchol, Jacques, compiladores, *Crisis y transformación de los regimenes autoritarios*, EUDEBA 1985.

buscar una consolidación del régimen que proyecta o bien cuando estima que ha pasado el período de emergencia y es, por tanto, tiempo de convocar al pueblo a elecciones. En el primer asunto tenemos, ciertamente, el caso del sandinismo nicaragüense, y en el segundo, el tema de los integrantes de las Juntas que sucedieron a la caída de Romero en El Salvador. En el primero se está en presencia de una dirigencia política que desde el poder está decidida a impulsar y establecer un proyecto político en particular. En el segundo hay un equipo de gobierno que no tiene, en esa coyuntura, un proyecto político que no sea el posibilitar una pronta recuperación de la democracia.

Es en las transiciones rupturistas donde se dan los llamados Gobiernos Provisionales, que se instalan a la caída del régimen anterior. Ellos reflejan en su composición a la coalición, formal o tácita, que se había formado en contra del régimen depuesto. Son, por lo tanto, heterogéneos y no pueden asumir un programa en orden a comprometerse con determinada opción ideológica. Su función es actuar en el período de emergencia, hacer posible el restablecimiento del orden, hacer frente a los problemas de administración más inmediatos y fijar el cronograma a través del cual el país se insertará en un esquema democrático.

Dentro de este gobierno provisional es donde se dan las disputas por la conducción del proceso de transición a que hemos hecho alusión cuando hablamos de la coherencia de los equipos de gobierno, en el punto anterior, donde la discusión central está dada entre quienes desean llevar a cabo estrictamente lo que es un gobierno provisional y quienes desean, en cambio, dejar de lado lo pasajero de una administración de ese tipo y adentrarse en un gobierno con un claro sentido y finalidad ideológica y política.

La apelación al Gobierno Provisional no sólo está dentro de quienes asumen el compromiso de gobernar a la caída de un régimen, sino que se encuentra también en los programas de los grupos políticos que actúan en las transiciones negociadas e institucionalizadas; al margen del sistema, propician a cambio, una salida rupturista al esquema autoritario. En el caso chileno, el Partido Comunista, así como la agrupación política en que participó entre 1983 y 1987, el Movimiento Democrático Popular, propiciaban la formación de un Gobierno Provisional (13). Es más, también un sector de la Democracia Cristiana, partido que estaba por una transición negociada, se mostraba de acuerdo con la tesis del Gobierno Provisional; este sector lo encabezaba el ex candidato presidencial Radomiro Tomić (14).

Pero, por esas paradojas del acontecer político, los grupos marxistas, llegado el caso, son los peores enemigos de los Gobiernos Provisionales, a los que tratan de destruir rápidamente, radicalizando las situaciones desde el interior o desde la oposición, para influir en la formación de una coyuntura de crisis que dé paso a un gobierno radicalizado que empuje a la salida de ruptura a un proyecto de transición socialista. Nicaragua es un buen ejemplo.

(13) Movimiento Democrático Popular, *Manifiesto al Pueblo de Chile*, mimeo, septiembre de 1983.

(14) Tomić Romero, Radomiro, *Un Gobierno de emergencia, para la emergencia*, Revista *Análisis* mayo, 1983.

Allí, la primera Junta de Gobierno fue un Gobierno Provisional. Fue aceptado así por la población, por los actores políticos —menos por los sandinistas—, por la Iglesia Católica y por la comunidad internacional. La convocatoria a elecciones era un hecho que se esperaba saliera de una de las primeras declaraciones de los nuevos gobernantes. Sin embargo, como ya se ha dicho, en el interior del Gobierno Provisional el sandinismo libró una lucha por alcanzar la hegemonía. En abril de 1980 el Gobierno Provisional estaba fuertemente desdibujado. Más tarde dejaría de ser tal, para transformarse en una clase gobernante identificada con una opción ideológica: la marxista-sandinista, que conduciría la transición hacia la consolidación de un régimen de ese tipo.

La intencionalidad de los sandinistas de romper el esquema de Gobierno Provisional y reemplazarlo por un gobierno de transición al socialismo queda en evidencia en documentos de este Frente, como el que citamos ahora: "Aquí subsisten otros sectores que no son sandinistas, pero subsisten en tanto ese poder les permite subsistir y en tanto realmente no afecten al proyecto revolucionario" (15).

En el caso de El Salvador, así como en el de Haití en tiempos recientes, la formación de un Gobierno Provisional en la medida en que los grupos marxistas no pudieron radicalizarlo para lograr la hegemonía dentro de ellos, optaron por hostigar a este gobierno, a fin de provocar condiciones de crisis que en última instancia provocaron su caída en medio de una situación revolucionaria. Los comunistas de El Salvador, que tradicionalmente habían participado en coaliciones electorales, se marginaron tempranamente del gobierno de los coroneles Majano y Gutiérrez para sumarse a los grupos que estaban por la vía armada. Tal es la valoración práctica que dan a los gobiernos provisionales cuando no les son funcionales.

Según sea la naturaleza del Gobierno Provisional el cronograma de transición es fijado. Si se cumple con la finalidad de estos gobiernos los pasos de la transición son establecidos prontamente. Si en cambio el gobierno asume el carácter de favorecer una transición ideológica, el cronograma saldrá luego —se sentirá el temor de estar en nuevo autoritarismo—, y sólo se dará a conocer cuando la hegemonía esté bien asentada y cuando el advenimiento del socialismo, después de la transición, no esté en peligro. La transición real es la adecuación de la sociedad política y civil a las premisas revolucionarias, en tanto que la transición formal requiere, por presión internacional, de formalidades electorales, como las que Nicaragua ejecutó al realizar en noviembre de 1984 una elección presidencial que no hizo otra cosa que traspasar el poder colegiado de una Junta a manos de Daniel Ortega, que había sido miembro de aquel organismo.

Un cronograma de transición rupturista incluye la dictación de un estatuto de funcionamiento del gobierno; después o la restauración de la Constitución preautoritaria —cosa que casi nunca ocurre— o bien la elaboración de una nueva Constitución, para lo cual se convoca a elecciones de

(15) Sanabria, Octavio y Elvira, *Nicaragua: diagnóstico de una traición*, Plaza y Janés Editores, 1986, p. 220.

Asamblea Constituyente. En El Salvador tal elección ocurre en marzo de 1982, prácticamente dos años y medio después de la caída de Romero. En Haití, al año de la caída de Duvalier. En El Salvador se dio la particularidad de que la Asamblea Constituyente eligió a un Presidente Provisional a fin de que ese Gobierno, de unidad nacional, se abocara exclusivamente a avanzar en la transición.

El paso siguiente es fijar las reglas electorales para nominar a las nuevas autoridades, y el cronograma culmina con la elección presidencial y el posterior traspaso del poder.

En las transiciones negociadas el cronograma viene a ser lo central de ellas. Hay que tener presente que este tipo de transición se produce cuando el Gobierno, en virtud de una crisis política no terminal, pero sí donde su legitimidad se ve afectada, decide entrar a negociar con sectores de la oposición la cuestión del traspaso del poder. La negociación incluye, entonces, algunas medidas que los gobernantes quieren ver prolongadas más allá de su permanencia en el poder, algunas inmunidades frente a violaciones de derechos humanos —que se reflejan en leyes de amnistía— y el calendario de acuerdo al cual se produciría la sucesión en el mando.

Hay negociaciones más largas, cuando estando presente la crisis el gobierno mantiene la iniciativa política y puede permanecer en el poder sin mayores problemas. Los casos de Perú y Uruguay vienen a este fin. En Perú, al ser depuesto Velasco Alvarado, el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez se avino a negociar con los partidos políticos el traspaso del poder, pero para ello puso como condición la elaboración de una nueva Constitución, para lo cual previamente se eligió una Asamblea Constituyente, dándose así el caso de un gobierno de facto y una Asamblea elegida popularmente; la transición peruana va desde 1975 a agosto de 1980. En Uruguay la crisis se plantea en noviembre de 1980 cuando el proyecto fundacional del gobierno es derrotado en un acto plebiscitario. Pronto hay un cambio de Presidente, y el nuevo, el general Gregorio Alvarez, inicia conversaciones con los partidos políticos, a los cuales propone un cronograma de transición. En definitiva, las elecciones se realizan a fines de 1984: cinco años de transición negociada.

La transición argentina, que se inscribe también en este tipo, pese a que las negociaciones después, durante el gobierno de Bignone, no fueron directas, empieza con la derrota de las Malvinas, en junio de 1982, pese a que en el gobierno de Viola hubo un clima de apertura, y durará hasta fines de 1983 en que asume el poder Raúl Alfonsín, que fue elegido Presidente en las elecciones de octubre de ese año. Al asumir Bignone los gobernantes manifestaron su propósito de entregar el poder sin fijar fecha. El gobierno intentó llegar a acuerdo con los partidos sobre la cuestión de la amnistía, pero no lo logró. Fijó unilateralmente las reglas del juego de la transición, tal como inscripción legal de los partidos, y en enero de 1983 hace la convocatoria oficial a elecciones. En este calendario, los partidos se integran al sistema. Con ello el gobierno de Bignone se asienta como régimen de transición, teniendo sólo la amenaza —no cumplida— de un golpe de Estado dado por los sectores duros de las FF.AA. Se da lo que apunta sobre esta materia Linz: “Los líderes de los principales partidos de oposición adquieren

por este solo hecho (la convocatoria a elecciones) un velado interés en no derrocar a un gobierno comprometido con la realización de elecciones, en no crearle problemas que pudieran activar a los duros que se oponen a las elecciones y su esfuerzo y atención se desplazarán desde las manifestaciones, huelgas, violencia esporádica, etc., hacia la organización para las elecciones libres... El compromiso para efectuar elecciones libres y legítimas, por tanto, acelera el proceso de transición y legitima, en cierto grado, al gobierno existente ante la oposición moderada, desinfla la movilización destinada al derrocamiento del gobierno y fuerza a los líderes de la oposición a asumir posiciones responsables y a posponer sus exigencias en favor de cambios políticos sustanciales que ahora pueden esperar para después de las elecciones” (16).

III. CONSENSO POLITICO SOBRE LA POSTRANSICION

La transición será más estable cuanto mayor sea el consenso entre los actores sobre el diseño del régimen institucional postransición. Dicho consenso, obviamente, debe ser sobre cuestiones genéricas, pero a la vez fundantes del orden político hacia el cual se marcha; en otras palabras, un consenso mínimo, pero a la vez sólido. Un consenso en torno al sistema.

Una perfecta elaboración de un plan de transición puede ser a la postre estéril si no cuenta con un consenso activo de los actores políticos, dado que puede terminar siendo letra muerta. La búsqueda de ese consenso se refuerza cuando quienes diseñan la transición acuden al cuerpo electoral para legitimar más el proceso que conducen. Esto último siendo extraordinariamente importante, y siendo elemento suficiente por sí solo para asignar legitimidad a un proceso de transición, no basta, empero, para producir eficacia política al momento de la consolidación, donde forzosamente se requiere el concurso de los partidos políticos.

El poder no sólo requiere estar establecido, sino que además, y principalmente, ser eficaz. Para ello se debe atender a los componentes del sistema en el cual se inserta. Las instituciones que se creen o sean ratificadas en función de la consolidación deben guardar correspondencia con los ritmos de la transición. De allí que no sea conveniente que estos procesos sean meros reflejos de espíritus restauracionistas. A la luz de las experiencias que arrojan los diversos casos, el sentido es el de crear o adecuar instituciones para el futuro. Un segundo componente del sistema de poder son los partidos políticos. No es concebible una sociedad política sin la experiencia de partidos políticos: son ellos los que reflejan allí la existencia de un efectivo pluralismo. Como lo dice Ladriere, “la relación de los ciudadanos con el poder no es inmediata. Ella se efectúa por la mediación de los partidos. Lo que está en juego en el proceso electoral no es tanto la personalidad de los representantes, cuanto cierta orientación política” (17). Estamos conscientes de que los partidos políticos no pueden tener el monopolio de la representación pública, como así de que la política no puede

(16) Linz, Juan, *Del autoritarismo a la democracia*, en *Revista Estudios Públicos*, Nº 23, invierno, 1986.

(17) Ladriere, Jean y Ricoeur, Paul, *Poder y conflicto*, Editorial del Pacífico, 1975.

invadir el ámbito privado de la vida social. Estamos conscientes del problema que importa una ideologización de los problemas sociales; de que los partidos para ser funcionales a un régimen de libertad personal deben renovar sus prácticas, así como sus propuestas. Pero pese a cualquier reserva, afirmamos que sólo los partidos políticos pueden ejercer una función mediadora entre el elector y el poder. Lo otro es simplemente legitimar la existencia de monteras efímeras y sin mayores proyectos.

¿Ha existido un consenso político sobre la postransición en los modelos que comentamos? Depende del tipo de transición de que se trate.

Con las transiciones rupturistas, obviamente, no hay un consenso firme sobre la postransición. Todo queda entregado a como se dé la coyuntura en ese entonces. Hay un solo consenso claro: en torno al término del gobierno por parte de quienes se le oponen. Para después venir un Gobierno provisional, donde cada actor trata de imponerse para tener más influencia en el plano de las decisiones. El caso nicaraguense resulta muy claro en este sentido. Lo que dura la primera Junta de Gobierno podría decirse que es el período de mayor consenso, pero esto no significa que tal entendimiento, tácito, fuese sobre el funcionamiento de la postransición y ni siquiera sobre la transición misma. Tanto es así que los sandinistas elaboran su propia estrategia para tener el poder total.

El caso de El Salvador presenta una variante. Entre los grupos políticos que se comprometen con el gobierno inicial después de la caída de Romero no hay un acuerdo sobre el futuro, y por eso se rompe esa coalición tácita. Pero después de efectuadas las elecciones de Asamblea Constituyente en marzo de 1982 y estando en funciones el gobierno provisional de Magaña, el gobierno y los partidos políticos —con la excepción de Acción Democrática, una colectividad menor— firman el Pacto de Apaneca, que en buenas cuentas es una plataforma básica de gobierno que compromete tanto a la derecha, Alianza Renovadora Nacionalista, como al Partido Demócrata Cristiano, para indicar las fronteras extremas. Es un pacto mínimo que apunta tanto al tema de la pacificación como a la consolidación del proceso de democratización. Los firmantes se comprometen “a hacer respetar estos principios, logros y aspiraciones, sin menoscabo de nuestras identidades como partidos políticos, y para el logro de los objetivos generales señalados, y ejerciendo todos nuestros derechos y asumiendo todas nuestras responsabilidades, adoptamos el siguiente programa de acciones inmediatas”. Allí se estipula la Comisión de Paz, el formar una comisión de derechos humanos, etc.

Con ese compromiso, la transición salvadoreña pudo llegar efectivamente a la consolidación en 1984.

En las transiciones negociadas, lo que se acuerda entre el gobierno saliente y en crisis y las fuerzas políticas dice relación con la transición misma, pero no sobre la postransición, sin perjuicio de que algunos de esos acuerdos postulen mayor vigencia en el tiempo. Lo que suele acontecer en estos casos son comportamientos de acercamiento entre los diversos partidos políticos, los que una vez funcionando la democracia imprimen a su actor moderación, de suerte que el Gobierno —ejercido por algunos de ellos— no se vea presionado en términos de verse enfrentado a una crisis. En otros casos

hay integración al gobierno, en labores ministeriales, de partidos que no ganando la elección son considerados por sus rivales como necesarios en una coalición para sustentar la democracia.

En Uruguay el Presidente Julio María Sanguinetti contó desde el inicio con un respaldo pleno de todos los partidos políticos. Las divergencias han aparecido después, y han sido relativas a cuestiones económicas y al tema de los derechos humanos. Pero en lo político-institucional ha existido un acuerdo tácito para consolidar al nuevo gobierno, en cuanto éste es una expresión de la consolidación democrática. En enero de 1986 el Presidente Sanguinetti decía que “seguimos creyendo en la conveniencia para el país de un gobierno de acuerdo nacional. No hay ninguna propuesta de acuerdo, pero sí hay la aspiración constantemente renovada de que lleguemos todos a una voluntad común” (18). En definitiva no se forma tal acuerdo, pero las reglas de la postransición quedan claras para todos. Por lo demás la promulgación de la ley de amnistía a los uniformados, después cuestionada e impugnada por la izquierda, logró una concertación entre los partidos Colorado en el gobierno y Nacional, en la oposición.

En el caso peruano, el acuerdo sobre la postransición fue establecido en la Asamblea Constituyente. La Constitución de 1980 es derivación de dicha asamblea, donde participan todos los partidos políticos con la salvedad de Acción Popular, que paradójicamente sería el partido que alcanzaría el poder en la consolidación democrática. En ella se establece tácitamente un marco de entendimiento entre el gobierno y los partidos, de una parte, así como ofrece, al decir de Henry Pease, “un tiempo político para propiciar la prueba de las fuerzas políticas, para crecer y negociar alianzas partidarias estables... El período de la Constituyente aparece así como un espacio adecuado a la recomposición de las fuerzas políticas... Para el gobierno aparece, además, la necesidad de visualizar un proyecto político estable, antes de arriesgar la entrega del poder, capaz de incorporar a vastos sectores sociales en fórmulas partidarias más modernas” (19).

El Gobierno de Belaúnde, que corresponde a la consolidación democrática, fue un período estable —sin contar con la aparición de Sendero Luminoso—, pues los partidos políticos o le apoyaron o se colocaron frente a él en una oposición leal. Ni en la derecha hubo recursos a golpes de Estado, ni en la izquierda política las inclinaciones para situarse fuera del sistema fueron acogidas. Ahora bien, esto que se evidencia en la consolidación democrática, también se aprecia en el período de transición, puesto que los partidos adquieren un compromiso de ajustar sus actos a la Constitución que ellos mismos estaban elaborando. Quien no participó en ella, Acción Popular, indica que eso no importa un desconocimiento del nuevo ordenamiento y del diseño de futuro que contiene, tanto es así que suyo será el primer presidente que usa y pone en marcha esa Constitución.

En las transiciones institucionalizadas, avanzando en nuestra tipología, el compromiso de los actores con la postransición resulta menos crucial co-

(18) Véase *Alternativa Socialista*, N° 9, 16 enero de 1986.

(19) Pease García, Henry, *Los caminos del poder. Tres años de crisis en la escena política*, Ediciones DESCO 1979.

mo indicador de la estabilidad de la transición en sí, aun cuando ello no quita que sea alarmante no contar con ese consenso una vez que la transición haya culminado. No es tan crucial, por cuanto mientras dure la transición institucionalizada, el Gobierno autoritario cuenta con los medios para mantener vigente la institucionalidad que establece las modalidades de la transición, la que, como se ha dicho, se elabora sin necesidad de diálogo entre gobierno y oposición, pero, si en definitiva ésta se queda al margen de la institucionalidad, el modelo puede tornarse precario cuando llegado el momento de la culminación de la transición el pueblo no apoya una opción de continuación, posibilitando que los nuevos vencedores políticos tomen su triunfo como nueva legitimidad política, y precipiten lo que en otros términos hubiera sido la consolidación del proceso institucionalizador en una crisis terminal, para entonces ellos imponer su propio proyecto. En este punto y en esa coyuntura hipotética, las transiciones institucionalizadas se tocan con las rupturistas. Ello, por el simple argumento de que al fracasar la institucionalización, luego de un período de transición, se produce su quiebre y con ello la ruptura del sistema mismo, aun cuando en su contra no se haya desarrollado ningún proceso institucional.

Entrando al estudio de casos, apuntemos que un modelo de consenso postransición exitoso dentro de una transición institucionalizada es Brasil: Los partidos políticos entran al sistema. La oposición participa de él y obtiene triunfos parciales que le son reconocidos. Llega a configurar para las elecciones de enero de 1985 su propia alternativa de poder, la cual es aceptada por los gobernantes. Piden modificaciones al mecanismo de elección presidencial —directas— y no lo obtienen, pero su compromiso con el sistema, así como su cuota de realismo político, puede más que la posibilidad de marginarse ante esa negativa. Participa finalmente y gana.

La consolidación democrática no ha sido nada fácil. No es este el punto más apropiado para hablar de ello ciertamente, pero digamos que el sistema consolidado pasa por momentos de prueba: la muerte de Neves y la llegada al poder del Vicepresidente Sarney, que provenía de una fracción que hacía poco había estado en el gobierno de Figueiredo, no provocaron fricciones ni trizaduras en los partidos políticos que asumían el gobierno; la discusión de la reforma constitucional ha evidenciado grandes grados de consenso que no son sino una prolongación del existente entre las fuerzas políticas en el período de la transición. Se podrá argumentar que Brasil pasa por momentos difíciles. Económicamente, desde luego, y muy graves, pero institucionalmente —lo que interesa aquí— se puede apreciar un avance sostenido y sobre bases políticas sólidas, hacia una efectiva consolidación democrática. La irrupción de la candidatura de Neves, dentro del período de transición, es por sí solo un indicador del consenso opositor sobre la postransición. Luis Bressler Pereira apunta sobre esa candidatura: “Candidato de transição e de união nacional, o governador Trancredo Neves será por definição, um governo de centro e de compromisso” (20). En 1977 los partidos y movimientos de oposición habían suscrito un pacto social democrático sobre la base de tres principios: restauración democrática, preservación del sistema económico libre y una moderada pero efectiva redistribución de la renta. “Esse pacto,

(20) Bressler, Luiz, *Pactos políticos, do populismo a redemocratização*, Editorial Brasiliense, 1985.

dice Bressler, confluíu em 1984 para um denominador comum, a candidatura Tancredo Neves, consumando-se assim uma aliança política sem precedentes, da qual so estão excluidos a direita do PDS e os setores radicais do PT” (21).

El caso chileno, cuyo punto culminante está aún por producirse, podría apuntar al segundo caso, el de una ruptura, si en el plebiscito no triunfa una opción de continuidad que dé consolidación efectiva al modelo de transición. En efecto, a diferencia de Brasil, la oposición no está totalmente comprometida con el sistema. Su ingreso a él ha sido instrumental, para poder tener espacios reconocidos dentro de la legalidad y poder participar fiscalizando la coyuntura eleccionaria. Sólo hasta ahora el Partido Social Demócrata ha anunciado que un eventual triunfo del NO en el plebiscito significaría solo esperar la realización de las elecciones competitivas que la Constitución establece para ese caso. Los demás partidos de oposición que se han integrado al sistema, y por cierto los que están fuera de él, han señalado que un eventual triunfo del NO significaría o una negociación con el gobierno para establecer una nueva transición (posición democatacristiana) o bien, directamente el fin del régimen institucional (posición de izquierda). El concepto que emplean los opositores es el de “ruptura democrática”.

Pensamos, no obstante, que como en otras oportunidades la transición chilena sorteará ese escollo —el final— y se proyectará en la consolidación del régimen institucional más allá del resultado electoral.

IV. NEUTRALIZACION DE LOS ACTORES ANTISISTEMICOS

La estabilidad de un proceso de transición se mide también por la presencia e importancia que tienen dentro del quehacer político los actores antisistémicos. El grado de amenaza que llegan a ser para la institucionalidad que se crea va a determinar la mayor o menor incidencia en la estabilidad del proceso.

Primeramente, queremos definir lo que entendemos por actores antisistémicos. Son aquellas expresiones sociales y políticas que se organizan para desarrollar una acción sostenida en contra del sistema político, a fin de destruirlo y reemplazarlo por otro que se deriva de sus propios proyectos de sociedad. Esta conceptualización que ofrecemos nos parece útil, por cuanto no puede considerarse antisistémico cualquier grupo de oposición. Sino aquella que manifiestamente no cree ni respeta los procedimientos establecidos y aspira a modificarlos provocando la ruptura de la institucionalidad.

Lo que pareciera caracterizar a los grupos antisistémicos es el uso de la violencia como método para la puesta en marcha de sus programas y planes. Sin embargo, no se debe caer en cuenta que es su única característica, por cuanto tendríamos como antisistémicos a grupos exclusivamente subversivos, sin llegar a otras conexiones políticas. La sola marginación del sistema no es suficiente. Acción Popular de Perú no participó como ya se ha anotado del

(21) *Ibidem*.

proceso de transición de ese país, no concurrió a legitimar la Asamblea Constituyente, pero no por ello desconoció sus resultados y, es más, le correspondió asumir el poder en el primer período presidencial determinado por esa Constitución. No precisamente en períodos de transición, pero sólo con el ánimo de dar ejemplos de grupos que no son exclusivamente violentos, el Justicialismo argentino fue antisistémico en su período de proscripción. En efecto, no se puede desconocer la concomitancia de Perón con el extremismo subversivo. No es que haya existido una clara opción metodológica de Perón por la insurrección, pero sí una tolerancia muy abierta en cuanto en un período de su vida política le fue muy funcional. Angel Robledo, destacado peronista, dirá que fue Perón quien aceptó “dentro del peronismo fuerzas juveniles que, con el nombre de formaciones especiales, indudablemente llegaban desde la vertiente de un enfoque ideológico marxista-leninista, y respondiendo a aspiraciones y políticas internacionales. Y en definitiva, el peronismo aceptó su aporte. Esos, me lo confesó un día conversando el general Perón, sencillamente eran ‘los enemigos de sus enemigos’. Vale decir los tuvo que aceptar como aliados inevitables. Y esos aliados inevitables terminaron resultando a la postre aliados carísimos” (22).

Se da el caso que grupos antisistémicos en los momentos autoritarios dejan de serlo en el período de transición, sea porque ellos mismos la encabezan: el caso de los sandinistas en Nicaragua; sea porque encuentran conveniente insertarse en el sistema aunque sea tácticamente, para ver cómo culmina el proceso; es el caso de sectores del Frente Amplio Uruguayo, como el Partido Comunista, que propiciaba una superación radical del gobierno autoritario. También puede mencionarse aquí a los comunistas brasileños, cuya legalización vino mucho más tarde. Frente a ellos, el gobierno les toleró que participaran solapadamente primero y en forma abierta después en el movimiento democrático brasileño.

Las transiciones uruguaya y argentina, además, han contado con que dos importantes actores subversivos de los años 70 entren a participar del sistema como opositores, pero transformados en partidos políticos, los tupamaros y los montoneros. En diciembre de 1985 los tupamaros realizaron una Convención pública. Allí se hizo una autocrítica sobre su pasado armado. Como lo decimos en una obra nuestra, “se arrepienten de no haber combinado en el pasado la lucha armada con la lucha política; en otras palabras, el haber sido demasiado guevaristas en vez de haberse anticipado al modelo sandinista, lo cual se entiende más cuando se acusan de no haberse insertado más profundamente en el seno de la masa a través de sus organizaciones naturales” (23). Este grupo participa hoy de la legalidad, no habiendo sido por tanto una amenaza a la estabilidad de la transición ni a la consolidación inmediata de la democracia. Ello no importa aceptar que los tupamaros sean hoy una real opción democrática. En efecto, hoy apuntan a estimular la lucha reivindicativa social, “debe apuntarse a la profundización del poder popular”, el cual es entendido como “el germen de la futura organización del pueblo liberado” (24). Así, resulta que no están por la vía

(22) Brocato, Carlos, *La Argentina que quisieron*, Editora Sudamericana, 1985.

(23) Tupamaros, *Convención para todos*, folleto mimeo, 1986.

(24) *Ibidem*.

armada hoy —y esa es su contribución a la transición— pero sí proclaman la necesidad de ir construyendo un poder dual al institucional, lo cual sí es subversivo. La estrategia termina por delatarlos como contradictores de sus afirmaciones iniciales.

El otro actor a que nos hemos referido son los montoneros argentinos. Han aparecido en el llamado “Peronismo Revolucionario” que actúa dentro de la legalidad. Están en proceso de recomposición interna y de readecuación de sus premisas a las nuevas situaciones. Están por una “superación definitiva de la marginación política del peronismo revolucionario, tanto frente a los restantes sectores del movimiento como al resto de las fuerzas políticas nacionales, conquistando la plena legalidad política” (25). Para ello la contradicción principal —nótese la terminología marxista que se usa por ellos— se da entre democracia o continuismo oligárquico, para lo cual el peronismo revolucionario debe alcanzar la mayor cuota de poder institucional posible en el marco de una estrategia electoral.

Los montoneros son otra prueba de cómo actores ayer antisistémicos se insertan en el sistema y no obstaculizan el proceso de transición. Ese es un dato que sólo se debe constatar. Ello, con todo, no impide interrogarse, con prospectiva, si esta reversión montonera es o no real.

En una obra nuestra, en colaboración, intentamos responder la interrogante. “Saben que en el contexto actual de Argentina es improbable que se extienda una alternativa insurreccional, a menos que sea planteada a mediano plazo como el caso de los comunistas. Ellos en cambio proponen desarrollar algo en el corto plazo que puede ser funcional a la futura insurrección, ello es conquistar un espacio público y legal, para desde allí hacer política de oposición, pero fundamentalmente su acción está encaminada en el interior del peronismo. Allí tratan de lograr la hegemonía política (aunque ello parezca muy lejano hoy)... Esto es perfectamente concordante con la estrategia sandinista, por cuanto más que luchar por el enfrentamiento directo, hoy se trata de acumular fuerzas para cuando se den las condiciones” (26).

Pero así como se da el caso de actores antisistémicos que revirtiendo sus tácticas han sido funcionales a la estabilidad de los procesos de transición, tenemos otros casos en que esos mismos actores han sido un factor de amenaza en diversos grados a esos procesos.

En las transiciones rupturistas esta posibilidad se da con mayor facilidad. No es una transición consensual y, por el contrario, va dejando de lado a numerosos actores que habiendo estado de acuerdo en aspectos iniciales, después son marginados en virtud de la pugna por la hegemonía en el bloque que ha alcanzado el poder. De allí se derivan oposiciones, las que dentro de un marco de transición democrática tenderían a expresarse políticamente, pero que en un contexto de una transición a un esquema totalitario, donde hay imposiciones de visiones políticas unilaterales, deciden recurrir al camino

(25) Montoneros, *Ante la necesidad de reagrupar el peronismo revolucionario y construir su conducción*, mimeo, octubre, 1986.

(26) Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge, *Movimientos insurreccionales en América Latina*, 1986.

armado, transformándose en actores antisistémicos respecto de la institucionalidad que aquella transición va estableciendo. Nos estamos refiriendo al movimiento de los Contras en Nicaragua, cuya aparición se da en el período de la transición nicaragüense. En ese período su rol no fue tan activo, de suerte que no amenazó la estabilidad de la misma.

Ha sido en el período de la consolidación institucional del régimen sandinista, esto es con posterioridad a 1984, que los Contras han adquirido mayor notoriedad. Prueba de ello es que el Gobierno Sandinista ha convenido, forzosamente, en dialogar con ellos, no tanto para discutir hoy la cuestión del poder como para que el régimen se liberalice y cree en su interior las condiciones políticas y los mecanismos institucionales adecuados para que opere tanto un efectivo pluralismo político como una real alternancia en el poder, ambos principios claves en todo régimen que se llame democrático.

En El Salvador tenemos otro caso de transición rupturista con expresiones de grupos antisistémicos. Habrá que reconocer que allá la guerrilla preexistía al cambio de gobierno en 1979. Alcanza sí mayor importancia a partir de 1980 y hasta 1982, particularmente cuando elementos que en la primera hora habían apoyado al naciente régimen se marginan de él por querer una mayor radicalización, y se suman a una guerrilla marxista que, como se dijo, estaba en funciones. Ahí se transforman en grupos antisistémicos el Partido Comunista —que pasa a formar parte del Frente Farabundo Martí—, el Movimiento Nacional Revolucionario y el Movimiento Popular Social Cristiano —que pasan a ser los ejes más importantes del Frente Democrático Revolucionario— que como tal no actúa como grupo ejecutor de la violencia, pero sí es un estrecho, público y leal afiliado de ella.

El Frente Farabundo Martí y el Frente Democrático Revolucionario fueron los más peligrosos para la estabilidad del proceso en los años iniciales, lo fue menos después del fracaso de las ofensivas generales de 1981 y 1982 y menos aún después de la entusiasta participación del pueblo salvadoreño en los procesos electorales que iban consolidando la transición y, en definitiva, posibilitaron la consolidación democrática. En lo último radica una de las características más notables de la transición salvadoreña: hacer frente a la insurrección, por los ciudadanos, ejerciendo el derecho a sufragio. No puede haber respaldo más claro a un proceso de este tipo. Enrique Baylora reconoce que los habitantes salvadoreños “eran muy realistas en cuanto a la limitada eficacia de la elección (de constituyente), pero la consideraban el único medio a su alcance para respaldar una solución pacífica a su crisis...; antes que nada y, sobre todo, los salvadoreños votaron por poner fin a su conflicto. Asistieron a votar en mayor número que el anticipado, principalmente porque deseaban utilizar esta acción masiva para instar al cese de la violencia y de la guerra civil” (27).

Por su parte, Eduardo Ulibarri acota que “pasar de un régimen oligárquico-militar a una democracia activa es un problema difícil que no puede estar sujeto a absolutos... pero cuando a ello se suma un presente de violencia

(27) Baylora, Enrique, *El Salvador en Transición*, UCA Editores, 1987.

guerrillera y criminalidad política organizada, el tránsito hacia la democracia se torna en un agobiante ejercicio de heroísmo” (28).

Algunas consideraciones finales sobre el proceso salvadoreño. La violencia guerrillera no puso en riesgo la estabilidad de la transición. Debilitada en el período de consolidación, ha recibido, con todo, un impulso político al ser aceptada como interlocutora válida en un diálogo con el Gobierno del Presidente Duarte. Para apreciar la sinceridad con que el Frente Farabundo Martí participa en los diálogos, es bueno tener presente lo que un teórico de la insurrección en ese país entiende como propósito del diálogo. “Se trata de ahorrar costos al pueblo. Esto significa que el Frente Farabundo Martí está dispuesto a sentarse a través de sus representantes en la mesa de negociaciones con las fuerzas opuestas involucradas, sin renunciar a los objetivos centrales de la revolución” (29). Por su parte Fabio Castillo, alto personero de la guerrilla, agrega la concepción del pluralismo que tienen los subversivos. “El asunto del pluralismo resulta un tanto delicado porque podríamos considerarlo un canto de sirena. Se trata de un concepto asociado a un sistema que busca la subsistencia de un régimen y de un sistema económico. De manera falaz se quiere introducir un caballo de Troya en los nuevos regímenes populares revolucionarios... Eso conduciría al caos revolucionario que impediría la organización de la sociedad socialista, que es precisamente el objetivo que se persigue” (30).

Olvidar lo que es la insurrección para ser tratada como una simple disidencia es caer en un espejismo que se suele pagar caro. Es un poco lo que le acaba de pasar al Gobierno de Duarte, que por tanto dialogar sin éxito —cómo podría tenerlo— con los guerrilleros, en las recientes elecciones parlamentarias perdió la mayoría del Congreso ante el aplastante triunfo de la derechista Alianza Renovadora Nacional.

El caso chileno es otro donde podemos observar la presencia de actores antisistémicos respecto de la transición institucionalizada. Los Partidos Comunista, Socialistas de Almeyda y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria están por la confrontación política más radical en pos de la ruptura institucional, pero además están por la vía insurreccional, llamada por ellos “Política de Sublevación Nacional”. En el caso de los miristas, han sido antisistémicos desde siempre. Su Declaración de Principios que data de 1965 dice que la finalidad del movimiento es “derrocar el sistema capitalista y reemplazarlo por un gobierno de obreros y campesinos, dirigidos por los organismos del poder proletario, cuya tarea será construir el socialismo” (31).

Por su parte, el Partido Comunista decide optar claramente por la vía insurreccional en septiembre de 1980, en los mismos momentos en que el

(28) Daremblum, Jaime y Ulibarri, Eduardo, *Centroamérica, conflicto y democracia*, Ediciones Libro Libre, Costa Rica, 1985.

(29) Salzar, Mario, *Cambios sociales e intervención: la revolución salvadoreña* en obra colectiva *No intervención...* citada.

(30) Castillo, Pablo, *Existe la posibilidad de recorrer un camino propio* en *El reto democrático*, Ediciones DEI, San José, 1985.

(31) La Declaración de Principios del MIR está tomada de Lowy, Michael, *El Marxismo en América Latina*, Ediciones ERA.

país se pronunciaba favorablemente por el modelo de institucionalidad en un acto plebiscitario. En 1982, en una revista partidaria, se puede leer lo siguiente: “La fuerza militar propia no opera como una fuerza dentro del partido, sino que desde fuera de él, como una organización militar orgánicamente independiente a la que se integra parte del partido, aunque siempre bajo la dirección política y militar del partido” (32). Nació así, formado por el PC, el Frente Manuel Rodríguez. El Frente opera con dos estructuras orgánicas: Las Milicias Rodriguistas, encargadas de la agitación y violencia menor realizada en las movilizaciones sociales, y las Fuerzas Especiales. Como lo grafica bien Jorge Jaraquemada en un trabajo suyo: “Es en esta política de sublevación nacional en que se enmarcan dos hechos de notoria relevancia: la internación de armas en la zona norte del país a través de las vías marítimas y el atentado contra el Presidente de la República” (33).

Apuntemos que esos dos hechos de violencia a gran magnitud son los que más se han acercado a ser factor de desestabilización del proceso de transición institucionalizada. La transición chilena está hecha para funcionar en forma heterónoma en lo jurídico, pero seguramente habría sido otro su curso si la internación no se hubiese descubierto y se tuviera al frente a una insurrección generalizada, o si el atentado hubiese resultado exitoso. Sea lo anterior en términos de endurecimiento por parte de los gobernantes —regresión en transición—, sea en una apertura precipitada que acaso hubiese derivado en una transición negociada.

Por último, no podemos dejar de mencionar a Sendero Luminoso, de Perú. Si bien, por su aparición en 1980, en el día de la elección presidencial, no afecta con su acción al período de transición que está por culminar, su presencia ha sido un factor cierto de amenaza de la estabilidad para la consolidación democrática peruana. No es aventurado preguntarse si en verdad ellos quieren provocar un golpe de Estado para representarse una sociedad política en términos polarizados, donde ellos pudieran asumir la representatividad de uno de ellos. Es ciertamente un peligro para la estabilidad democrática. Con todo, el grupo que se había formado en plena década del 70 y que, por lo mismo, tiene una opinión respecto a la Asamblea Constituyente, clave del proceso de transición peruana: “Las elecciones son un medio de dominación de terratenientes y grandes burgueses; no son para el pueblo instrumento de transformación ni medio para derrocar del poder a los dominantes” (34).

En definitiva, todos los procesos de transición que tienen ante sí actores antisistémicos han sido capaces de superar la incidencia de inestabilidad que de ellos pudiera derivarse. Algunos atrayéndolos hacia sí, otros neutralizándolos y terceros, en fin, haciéndoles frente en el campo jurídico, político y ciertamente militar, que es el terreno donde más propiamente se debe vencer a las fuerzas subversivas, sin por ello dejar de considerar que responden a un fenómeno completo.

(32) Véase Benavente U., Andrés, *El Partido Comunista chileno: sus estrategias políticas 1973-1985* en *Revista Política*, 1985.

(33) Jaraquemada, Jorge, *El proceso insurreccional chileno y su analogía respecto del caso salvadoreño*, exposición ante la Universidad Nueva San Salvador, febrero, 1988.

(34) Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge, *Los movimientos insurreccionales...*, *op. cit.*

V. COMPROMISO DE LAS FUERZAS ARMADAS CON LA TRANSICION

Resulta clave para la estabilidad de la transición el contar con FF.AA. leales al proceso y comprometidas con él. El caso de Portugal, transición de ruptura, muestra claramente cómo, donde no hay tal compromiso si bien son ellas las protagonistas de la ruptura, no tienen claro institucionalmente lo que deben hacer, permitiendo el afloramiento de fracciones, la situación se vuelve altamente inestable. En la experiencia de América Latina tenemos a las FF.AA. participando en casi todos los procesos de transición en roles activos, o por lo menos de tolerancia frente al proceso. Sólo en un caso, Nicaragua, la ruptura provocó también el desaparecimiento de las FF.AA. tradicionales, pero aun así, el gobierno de transición de allí debió organizar nuevas fuerzas de defensa, llamadas Ejército Popular Sandinista, que ha sido un sostén del propio proceso de transición y consolidación.

Así, cualquiera sea su significado y sentido dentro de los diversos contextos políticos, las FF.AA. no son actores prescindibles en un proceso de transición.

En las transiciones rupturistas: Nicaragua y El Salvador jugaron roles diferentes. En Nicaragua son derrotadas por la insurrección y reestructuradas a fondo por el nuevo Gobierno, produciéndose un proceso de fusión Ejército-Partido-Estado, lo que es propio de las sociedades totalitarias. Los esposos Sanabria, expertos en la cuestión sandinista, explican bien este fenómeno: "en la composición del partido, la presencia de las instituciones militares es una prueba fehaciente de la fusión Ejército-Partido, que impide saber en dónde se inicia uno y dónde termina el otro, circunstancia por lo demás natural en los partidos de regímenes totalitarios" (35). A mayor abundamiento, Tomás Borge lo reconoce expresamente: "cuando hablamos de militantes nos vemos obligados, también, a hablar de los combatientes uniformados, porque ellos, de una u otra forma, están ligados a la organización" (36).

En El Salvador es el Ejército quien depone al Presidente Romero. Es él quien encabeza el proceso de emergencia y quien llama a los civiles a las tareas de gobierno; será quien impulse decididamente el proceso de transición, llegando para ello a suscribir un pacto político con el Partido Demócrata Cristiano en enero de 1980, mientras otras fuerzas políticas optaban por sumarse al camino de la insurrección. El pacto del 9 de enero señala entre otras cosas "iniciar un diálogo constructivo con todas las organizaciones populares, con el objeto de lograr su participación pacífica en el proceso de cambio estructural... Respetar el carácter pluralista del nuevo Gobierno. Este deberá estar integrado por salvadoreños capaces y honestos, representados por partidos capaces y progresistas, así como por personas identificadas con los cambios y la democracia" (37).

(35) Sanabria, Octavio y Elvira, *op. cit.*

(36) Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge, *El Sandinismo en la Izquierda latinoamericana*, documento de Trabajo para Seminario, Universidad del Museo Social, 1988.

(37) Castro Morán, Mariano, *Función Política del Ejército Salvadoreño en el Presente Siglo*, UCA Editores, 1984.

La alianza Ejército-Partido Demócrata Cristiano que incorpora a Napoleón Duarte como Presidente de la Junta de Gobierno es quien da paso y respalda al gobierno provisional que se inicia en 1982, junto a todas las otras fuerzas políticas integradas al sistema, y posibilita a la postre la consolidación de la democracia. No sin dejar de mencionar su lucha constante contra la insurrección, en el apoyo de la Fuerza Armada salvadoreña la transición de ese país tuvo a uno de sus más firmes puntales.

Veamos ahora la situación de las FF.AA. en las transiciones negociadas.

En el caso de Perú, son ellas las que deponen al Presidente militar Juan Velasco Alvarado, poniendo fin a un régimen socializante y posibilitando el inicio de una transición negociada. El Presidente Morales Bermúdez elabora el plan Túpac Amaru, el que somete a consideración de los partidos políticos. De resultas de él se convocará a una Asamblea Constituyente, la que redactará una nueva Constitución. Esta entra en funciones y el gobierno, luego de elecciones presidenciales, entrega el poder a Fernando Belaúnde. Las FF.AA. son pues un sostén importante de la transición.

La situación uruguaya es similar. Allí se da un pacto propiamente tal, después de afanosas tentativas de la posición por precipitar al gobierno a un estado de crisis, y éste teniendo la obligación política de negociar la entrega del poder después de la derrota de su proyecto fundacional en noviembre de 1980. El proceso de negociación culmina en el llamado Pacto del Club Naval. En el llamado Acuerdo o Pacto del Club Naval suscrito por los Comandantes Militares y los delegados por los partidos Colorados, del Frente Amplio y de la Unión Cívica, se acordó la realización de elecciones el último domingo de noviembre de 1984, sin exclusiones de partidos, pero con exclusiones de candidatos a la Presidencia (Seregni, Ferreira). Se pactaron asimismo libertades totales para la realización de la campaña electoral..., además se fijaron mecanismos de protección a la institución militar con miras a impedir el descabezamiento, durante el período de un año, a contar de la instalación del Gobierno Democrático en marzo de 1985. Al decir de Germán Rama, "se trataba de un acuerdo ajeno a las pasiones, que eran sustituidas por los intereses; en él predominaba, de una parte, el pragmatismo de una política concebida como un sistema de acuerdos, y de la otra el realismo de una tradición corporativa instalada desde antiguo en la sociedad uruguaya" (38).

En Argentina la situación fue diferente. Se trataba de unas FF.AA. derrotadas en la guerra de las Malvinas, no teniendo, por lo tanto, ningún poder de presión sobre los civiles y sobre los partidos e incluso profundamente deterioradas en su cohesión interna, al punto que la presidencia de Bignone estuvo en un primer momento huérfana de apoyo castrense que no fuera el del Ejército, deseoso de entregar el poder a los civiles. Se trató en esas condiciones de pactar con los partidos, pero todo fue estéril: era demasiado tarde. Así como en Uruguay las FF.AA., pese a haber sido derrotadas políticamente en 1980, jugaron un rol activo en la transición negociando y garantizando el cumplimiento del cronograma y el contenido más amplio del Pacto del Club Naval, en el caso argentino debieron ser

(38) Rama, Germán, *La Democracia en Uruguay*, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

simples espectadoras del proceso de entrega del poder. Es más, después de la elección de Alfonsín debieron anticipar la entrega. Ya en el Gobierno Civil, quienes fueron sus mandos en el período autoritario debieron someterse a los juicios que son por todos conocidos.

Es Liliana de Riz quien ofrece un interesante cuadro de la Argentina de Bignone que se aprestaba para la realización de las elecciones de octubre de 1983. "Lo cierto es que la derrota militar en la guerra creó una crisis generalizada del régimen; descomposición total de su autoridad y fragmentación interna de la corporación militar. La alternativa de una retirada honrosa a los cuarteles se esfumó con la derrota en su propio terreno. El general Bignone quedó a cargo de la gestión de la crisis. La Argentina post-Malvinas se encuentra hoy a la espera del retorno de los civiles, bajo un gobierno militar que no gobierna, enredado en una profunda crisis interna y con días contados" (39).

En Argentina, por excepción, la posición de las FF.AA. respecto de la transición fue algo accesorio, por las razones que se han apuntado.

Por último veamos lo que sucede en las transiciones institucionalizadas. Aquí son el más firme puntal de los respectivos procesos. En el caso brasileño, como se anotó en los inicios de este trabajo, fueron los Presidentes militares Geisel y Figueiredo los que impulsaron la apertura primero y la transición después. Bien podría haber revertido el proceso, pero pese a las dificultades encontradas, siempre manifestaron una clara voluntad de llevarlo a su culminación. No olvidemos que por su rasgo propio, en estas transiciones, donde no hay negociación, el comportamiento de las instituciones armadas resulta clave para medir el ritmo de avance hacia la democracia. Ese será tanto más rápido y seguro cuando más compromiso con la institucionalidad advierten en los sectores políticos y mientras menos peligros representen para la seguridad nacional los grupos antisistémicos.

En el caso chileno, por último, la institucionalidad elaborada por el gobierno y aprobada en 1980 es la que está por llegar a la etapa de culminación de la transición. Tanto el gobierno como los Comandantes en Jefe han evidenciado su más firme propósito de hacer cumplir ese compromiso constitucional. El Presidente Pinochet decía en 1983, el peor año de crisis política que ha vivido el país en el período militar: "Las FF.AA. y Fuerzas de Orden asumieron para con la Patria un compromiso irrenunciable que sabrán cumplir con honor, cualquiera sea el sacrificio que ello demande. Ni la crítica maliciosa y artera, ni los intereses por dividirnos, ni las presiones ni la violencia terrorista, impedirán la evolución progresiva del proceso institucional hacia la democracia plena" (40).

Resumiendo, tenemos que en los procesos de transición institucionalizada las FF.AA. son en verdad agentes de democratización, y con ellos los más sólidos pilares de una efectiva transición.

(39) El artículo de Liliana de Riz aparece en Oszlak, Oscar, *op. cit.*

(40) Pinochet, Augusto, *Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1983*, diario "El Mercurio", 12 de septiembre de 1983.

Al finalizar el presente trabajo sólo queremos reiterar que está elaborado con la pretensión de seguir investigando el tema, sometiendo a discusión las proposiciones que aquí contienen, a fin de poder establecer con mayor profundidad una teorización mayor sobre la estabilidad de los procesos de transición. En la medida en que muchos países ya viven el período de la consolidación democrática, se tendrá más perspectiva de análisis para examinar sin pasiones ni prejuicios esos procesos que vivió nuestro continente y que vive aún, en el caso de Chile, de Surinam y presumiblemente de Panamá. No los consideramos procesos agotados, ni tampoco podemos decir, sin caer en un voluntarismo impropio de los académicos, que no los volveremos a vivir.