

EL TRIMESTRE ECONOMICO

COMITE DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Nisso Bucay, Carlos Noriega, Jaime Ros, Fernando Salas, Luis Téllez, Georgina Kessel (Secretaria), Kurt Unger.

CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Flores Cano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alberto O. Hirschman, David Ibarra, Francisco López, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P.

Director Interino: Nisso Bucay

Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LIV México, Octubre - Diciembre de 1987 Núm. 216

S U M A R I O

Artículos:

Carlos Hurtado: *Aspectos del tipo de cambio real y de los flujos de capital: Una reseña de algunos de los problemas*

Leopoldo Yáñez Betancourt: *La economía venezolana. Problemas y perspectivas*

La Crisis Latinoamericana:

Albert O. Hirschman: *La economía política del desarrollo latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva.*

Rudiger Dornbusch: *El problema mundial de la deuda*
Felipe Pazos: *¿Qué modificaciones a su política económica deben hacer los países de la América Latina?*

Andrés Bianchi, Robert Devlin y Joseph Ramos: *El proceso de ajuste en América Latina. 1981-1986.*

NOTAS Y COMENTARIOS: Luigi Pasinetti, *Nicholas Kaldor: Notas personales*. Víctor L. Urquidi, *Nicholas Kaldor (1988-1986)*. Francisco A. Catalá Clivaras, *Apunte en torno de las economías de alcance*.

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975

Regímenes autoritarios en transición

Hans Binnendijk

M

ediante el análisis retrospectivo de diversos gobiernos autoritarios derrocados o derrumbados por su propio peso, es posible extraer algunas conclusiones que permiten a las superpotencias anticipar un hecho tal y tomar medidas para tratar de facilitar una transición del poder acorde con sus intereses. El siguiente es un estudio comparativo de varias experiencias dictatoriales recientes, con énfasis en el papel positivo que en un cambio político podría desempeñar Estados Unidos en su calidad de superpotencia, toda vez que la credibilidad de su cruzada mundial en favor de la democracia ha sufrido por su apoyo a varios gobiernos autoritarios.

* * *

EN LA DÉCADA DE LOS SETENTAS, EL CAMBIO POLÍTICO en países previamente controlados por gobiernos autoritarios condujo a menudo a derrotas de la política exterior norteamericana y a desgracias para las naciones involucradas. El golpe militar de 1973 contra el emperador etíope Haile Selassie radicalizó al partido gobernante Derg y aumentó la influencia soviética en el Cuerno de África. Luego de la salida del Sha de Irán en 1979, los fundamentalistas Chiitas ejecutaron a miles de personas, hicieron retroceder el programa económico de la nación y han persistido en una devastadora guerra con Irak. Los marxistas pronto dominaron la revolución sandinista de Nicaragua y se aliaron con la Unión Soviética. Golpes sucesivos apoyados por los soviéticos en 1978 y 1979 en Afganistán, condujeron a la invasión soviética y a una guerra brutal que ya completa seis años. Para 1980, estos eventos habían suscitado la impresión de que la caída de un gobierno autoritario muy probablemente engendraría un régimen totalitario.

Hoy han mejorado las perspectivas de cambio político hacia una sanidad democrática en aquellos países regidos por gobiernos autoritarios. Durante la década de los ochentas, Brasil, Argentina y otros países latinoamericanos abandonaron regímenes autoritarios y siguieron alternativas democráticas. En medio de una guerra civil, El Salvador realizó elecciones supervisadas internacionalmente, las cuales llevaron al poder al moderado José Napoleón Duarte. Los militares turcos, bajo presión de los gobiernos de la OTAN, restauraron un régimen nominalmente civil. En las Filipinas, una fuerte coalición de centro derrocó al régimen de Ferdinand Marcos; en su lugar, la

IV TRIMESTRE 1987

presidente Corazón Aquino se ha embarcado en un camino democrático. Y en Haití, la salida del presidente Jean-Claude Duvalier allanó el camino para un gobierno de transición, el cual ha formulado un programa que conducirá a la instauración de un régimen democrático.

A medida que las presiones domésticas aumentan en países como Chile, Corea del Sur, Pakistán y otros, los analistas han comenzado a revisar los eventos de los últimos 15 años en búsqueda de pistas que puedan ayudar a prevenir futuros Iranes y alentar futuras Españas. Las cuestiones fundamentales de investigación son: ¿Por qué razones caen los dictadores? ¿Cuáles son los signos de alerta? ¿Cómo difieren unos de otros los procesos de transición? ¿Por qué se desarrollan las democracias? ¿Qué papel desempeñan los soviéticos? ¿Qué debería hacer Estados Unidos?

El Centro de Estudios de Asuntos Extranjeros del Instituto de Servicio Exterior de Estados Unidos recientemente efectuó seis simposios para explorar estos asuntos. Más de 50 especialistas, entre prominentes analistas internacionales y funcionarios del gobierno estadounidense, analizaron once casos diferentes de éxito y fracaso de procesos de transición a partir de un régimen autoritario¹. De tales casos-estudio no emergió una teoría general, pero sí se vislumbraron algunos patrones y se extrajeron algunas lecciones que merecen ser tenidas en cuenta.

El periodo de decadencia

LA DECADENCIA DE UN AUTOCRATA GENERALMENTE comienza con un largo periodo de conmoción interna. En un punto particular, el autócrata pierde legitimidad frente a los elementos claves de la sociedad, lo cual acelera un segundo periodo, más breve, de rápida declinación. Este a su vez es seguido por los acontecimientos finales de la transición. Es crucial que los formuladores de la política norteamericana reconozcan cuál de las tres etapas anteriormente mencionadas está ocurriendo al momento de tomar sus decisiones.

El periodo de conmoción previo a la caída de un régimen autoritario puede durar entre cinco y diez años, y aún más. Mirando en perspectiva, es a menudo fácil reconocer el evento que originó serias tensiones internas. En el caso de Irán, las decisiones del Sha, a comienzos de la década de los setentas, de ampliar sus compromisos de seguridad regional, proseguir la occidentalización de sus políticas económica y social, y perseguir a los líderes religiosos que se oponían a sus políticas, desencadenaron un proceso que posteriormente exacerbó la fibra social del país. En 1970 no hubo atentados

1 / Muchas de las conclusiones en este artículo están basadas en la evaluación de estos analistas, que aparecerán en un libro ya en preparación, que será publicado por el Instituto de Servicio Exterior. Los once casos-estudio suministran varias perspectivas en el estudio de este complejo asunto. Siete de los casos de transición evolucionaron hacia formas más democráticas de gobierno. España y Portugal a mediados de los setentas, Argentina en 1983, El Salvador en 1984, Brasil en 1985 y Filipinas y Haití en 1986. Tres casos presentaron un envolvimiento de grandes proporciones de los soviéticos en el periodo post-transición: Etiopía luego de Haile Selassie, Afganistán después de Mohammad Daoud Khan, y Nicaragua después de Anastasio Somoza. El último caso, la revolución iraní, terminó con la victoria de los radicales fundamentalistas islámicos.

terroristas por motivos políticos, en 1972 sucedieron 13. En 1974 hubo disturbios estudiantiles en la Universidad Pahlavi, desórdenes por hambre en Teherán Sur, y un claro resurgimiento del fundamentalismo islámico. El antiamericano era prevalente para 1977, y un ciclo de manifestaciones violentas devino común en 1978. Para 1979, el Sha estaba en el exilio en Panamá.

En Haití el periodo de conmoción comenzó en 1980, un año marcado por una crisis financiera, un trastorno político abrupto y el matrimonio de Jean-Claude Duvalier con Michelle Bennett, una belleza morena clara perteneciente a una familia adinerada y quien luego se convirtió en el epitome de la conspicua corrupción del régimen. Durante los años finales de la década de los setentas, la economía haitiana creció a una tasa promedio del 4 por ciento, hubo una modesta liberalización política, gradualmente las cárceles fueron limpiadas de prisioneros políticos y la violencia llegó a un mínimo. Después de 1980, estas tendencias favorables fueron remplazadas por una creciente corrupción política, aumento de los arrestos por razones políticas, despidos de tecnócratas capaces y fraude electoral. Una declinación constante siguió hasta la salida de Duvalier en febrero de 1986.

En todas partes son evidentes estos largos períodos de gestación. En El Salvador, una década de disturbios fue generada en 1972 cuando José Napoleón Duarte resultó elegido presidente pero se le impidió su posesión, hecho que polarizó a la sociedad entre los escuadrones de la muerte de la oligarquía y las guerrillas izquierdistas. En Nicaragua, Somoza despertó abiertas expresiones de descontento generalizado a comienzos de los setentas al malversar fondos internacionales destinados a los damnificados del terremoto. Y en Argentina, la guerra sucia contra la izquierda nacional sentó los fundamentos del desplome del régimen en 1983.

La caída de un autócrata no es inevitable durante estos largos períodos de conmoción social. Si continúa manteniendo un férreo control sobre los instrumentos básicos del poder, como el ejército y la economía, el dictador puede sobrevivir a pesar de los disturbios. Pero si la situación continúa deteriorándose, puede perder legitimidad frente a aquellos que controlan los instrumentos de poder en la sociedad. Una vez que ello ocurre, el autócrata caerá en un segundo periodo de declinación aguda.

La pérdida de legitimidad efectiva tiende generalmente a ocurrir entre tres y dieciocho meses antes de la transición. Las indecisiones del Sha durante los ciclos de violencia de 1978 le costaron su legitimidad frente al ejército. El asesinato del editor del periódico opositor La Prensa y la exitosa captura del Palacio Nacional por Edén Pastora en 1978 evidenciaron tanto las faltas como la vulnerabilidad de Somoza. Para la Junta Militar argentina, la legitimidad desapareció cuando se perdió la guerra de las Malvinas. Duvalier probablemente perdió su última medida de legitimidad como resultado del millonario viaje de compras que su esposa hizo a Europa en el verano de 1985 mientras el país se debatía en una crisis económica. Marcos perdió su legitimidad por etapas, primero acomodando el juicio a oficiales de alto rango acusados del asesinato de Benigno Aquino, y meses después por fraude en las elecciones supervigiladas internacionalmente.

Una vez que un dirigente autocrático ha perdido legitimidad frente a los elementos claves del poder de una sociedad, su caída es casi que inevitable. Eventos en rápida sucesión tienden a dominar el pensamiento de todos, y el dirigente autocrático puede no tener más alternativa que tratar de negociar una transición pacífica y encontrar un refugio seguro, bien sea que el gobernante lo admita o no en ese momento. La represión por medios militares puede ser efectiva en las primeras etapas del proceso, pero cuando se han formado grandes coaliciones de oposición y la confiabilidad del ejército está en duda, la represión violenta generalmente resulta en una transición aún más turbulenta, como fueron los casos de Irán y de Nicaragua.

En este punto, un acontecimiento final o una serie de hechos pueden agilizar la transición final. En 1986, el capítulo final llegó para Duvalier y Marcos sin una gran violencia. En el caso de Duvalier se presentó cuando los desórdenes se extendieron desde las provincias exteriores controladas por sus leales *Ton Ton Macoutes*, preparados para matar a sus compatriotas, hasta Puerto Príncipe, a cargo del ejército que no deseaba masacrar civiles. La sugerencia del Secretario de Estado George Shultz, de que la hora de Duvalier había llegado, simplemente reflejaba la realidad y apresuró la salida del dictador haitiano. De manera similar, la defeción de militares de alto rango en las Filipinas fue el golpe de gracia para Marcos; la subsiguiente conversación telefónica de éste con el senador Paul Laxalt (R-Nevada) le evidenció esta realidad. En ambos casos, los autócratas habían perdido su legitimidad y su caída era inevitable. Si los Estados Unidos no hubieran hecho más expedita la salida de Marcos o Duvalier, muy probablemente habría ocurrido una transición más violenta y con menos éxito.

Los signos de alerta de la decadencia

HAY SIETE SEÑALES DE ALERTA QUE LOS ANALISTAS deben observar durante los períodos de conmoción en una sociedad autocrática. No todos los siete factores estuvieron presentes en cada uno de los casos-estudio, pero la combinación de varios de ellos generalmente conforma una masa crítica que destruye la legitimidad del líder y conduce a un período rápido de declinación.

Probablemente la señal de alerta más importante es la salud física y la capacidad mental del dirigente mismo. Signos de que el gobernante puede no estar controlando la situación, cambiarán en el largo plazo la actitud de otros y pueden acelerar la caída del dirigente autocrático. Los ejemplos más extremos son las muertes de Antonio Salazar en Portugal y de Francisco Franco, ambos autócratas de larga data y quienes retuvieron su legitimidad hasta su fallecimiento, pero cuyo estilo de gobierno pereció también con ellos. El ataque al corazón de Somoza y los problemas renales de Marcos dejaron una impresión de vulnerabilidad que tendió a minar la autoridad de los dos. La senilidad de Haile Selassie y la apoplejía del príncipe heredero dejaron un vacío que fue llenado por los militares profesionales. La aparente senilidad de Daoud contribuyó al éxito del golpe prosoviético en Afganistán en 1978. Aún el Sha de Irán, quien mantuvo su cáncer en secreto incluso dentro de su familia y aliados, tuvo sus indecisiones debido a su enfermedad.

La mala salud de un autócrata generalmente se convierte en dominio público, pero cuando el hecho se esconde eficazmente, puede distorsionarse la política a seguir por parte de los Estados Unidos. En cualquier situación de deterioro político que involucre a un autócrata, son cruciales tanto su temperatura como su temperamento.

A menudo las transiciones de gobierno siguen a una derrota militar, un segundo signo crítico de alerta. Los gobiernos basados en la autoridad militar derivan su legitimidad de su ostensible capacidad para defender los intereses nacionales. Por ejemplo, la Junta Militar argentina y los coronelos griegos cayeron luego de humillantes derrotas en lucha por islas en disputa. El gobierno portugués rehusó modificar su política luego de perder terreno en tres guerras coloniales simultáneas a comienzos de los setentas, lo cual redujo su legitimidad ante los ojos de oficiales de mediano rango. Los insurgentes filipinos del Nuevo Ejército del Pueblo hicieron progresos significativos gracias a la inepta conducción militar del amigo de Marcos, general Fabian Ver. Cuando los autócratas pierden guerras o son percibidos como ineptos administradores de situaciones bélicas, pierden tanto legitimidad como poder.

Las dificultades económicas son otro fuerte indicador de que se avecinan problemas. En el caso más típico, la hambruna en Etiopía durante los primeros años setentas cobró millones de vidas y demostró claramente la incompetencia del gobierno de Haile Selassie. Todas las transiciones que fueron estudiadas estuvieron caracterizadas por problemas económicos y todas ellas ocurrieron durante un período de declinación económica, con tasas de crecimiento negativas o cercanas a cero, generalmente acompañadas por altas tasas de inflación. Irán es un ejemplo típico. El crecimiento real de su PBI cayó del 10.7 por ciento en 1976 a menos 5.3 por ciento en 1978. Justo antes de la transición en Argentina, la inflación estuvo entre 100 y 350 por ciento. En la mayoría de los casos, el país se encontraba en el segundo o tercer año de declinación económica luego de varios años de crecimiento significativo. La frustración ante crecientes expectativas de un nivel de vida mejor debida a resultados económicos desfavorables, es fenómeno de común ocurrencia poco antes del período de decadencia rápida de un régimen autocrático.

La cuarta señal de alerta es el desarrollo de crecientes tensiones sociales que separan al autócrata de su pueblo y eventualmente debilitan su posición. Por ejemplo, en 1974 los propietarios de librerías de Teherán afirmaban que el 60 ó 70 por ciento de los libros vendidos versaban sobre aspectos religiosos, en tanto que el Sha estaba tratando de desarraigar fuertes lazos fundamentalistas y de occidentalizar a Irán. De manera similar, el matrimonio de Duvalier con una adinerada mulata exacerbó las divisiones sociales con el pueblo pobre haitiano, predominantemente de piel oscura. En ambos casos, los autócratas fueron completamente identificados con fuerzas sociales que corrían en contra de la fibra de sus sociedades, y eventualmente su régimen cayó apabullado por esas diferencias.

La impresión de un abuso generalizado del poder también puede contribuir a la caída de un autócrata cuando este hecho está ligado a otros factores. La corrupción de las familias Marcos, Duvalier y Somoza continuó

durante largos años y solo gradualmente se convirtió en un factor político importante. De igual forma, la tortura utilizada por la *savak* (policía secreta) en Irán y por la junta militar en Argentina, por sí sola no derribó a estos regímenes, pero en combinación con otros factores esos abusos aceleraron el proceso. El asesinato de una figura política clave de la oposición por el régimen puede tener consecuencias mucho más graves. Por ejemplo, los asesinatos del senador Benigno Aquino en las Filipinas, del ayatollah Reza Saïdi en Irán y de Pedro Joaquín Chamorro en Nicaragua, crearon mártires que llegaron a sintetizar todo lo malo que había en el gobierno.

La mayoría de las transiciones se desarrollan sólo después de que se sucede una amplia resistencia contra el régimen, y emergen unas laxas coaliciones unidas primordialmente por el deseo común de un cambio en el gobierno. Esta señal de alerta se repitió en Irán, Argentina, Filipinas y Haití, entre otros. Las clases medias y empresariales se ven afectadas por el estancamiento económico y son susceptibles de organizarse para el cambio. Los partidos de oposición se unifican el tiempo necesario para derribar al autócrata. Líderes religiosos, ya sean *mullahs* u obispos católicos, se unen a la causa trayendo consigo su autoridad moral. Estudiantes y grupos juveniles abanderan la lucha en las calles, pero generalmente no controlan los acontecimientos. Finalmente, cuando amplios sectores de las fuerzas militares comienzan a sumarse a la coalición, ha llegado la hora del autócrata.

La séptima y última señal de alerta de la decadencia es la disposición de las fuerzas militares. Enfrentado con una crisis económica, una derrota militar, o con órdenes impopulares de disparar contra sus conciudadanos, el establecimiento militar tiende a proteger a su propia institución por encima de todo. La forma como las fuerzas militares traten de hacerlo varía ampliamente. En algunos casos, tales como Portugal y Etiopía en 1974, grupos dentro de las fuerzas militares removieron al autócrata por medio de golpes de Estado. En otros, como Brasil en 1985, los militares entregan el poder a un gobierno civil con el fin de evitar el ser culpados por los problemas del país. En Argentina, los militares buscaron en vano aliviar las tensiones internas con una aventura en el exterior. En Filipinas y Haití, los militares se protegieron a sí mismos cambiando su fidelidad y aliándose con el nuevo gobierno de coalición. Cuando los militares no se protegen durante una transición, la institución militar puede derrumbarse como ocurrió en Irán y Nicaragua. La actitud de quienes controlan los cañones es crucial durante un periodo de transición.

Un autócrata, como cualquier otro líder, probablemente permanecerá en el poder si se mantiene saludable y alerta, evita derrotas militares y profundas divisiones sociales entre su pueblo, y produce un rendimiento económico con un crecimiento lento pero estable. Si permite, o no tiene control sobre abusos de poder, tales abusos aumentarán sus problemas. Una vez que estos problemas llegan a una masa crítica, el autócrata corre un alto riesgo de perder legitimidad cuando se forman coaliciones en su contra y los militares lo abandonan para salvar su propio poder y su cohesión.

Tipos de transición

EL PROCESO DE TRANSICIÓN COMENZARA CUANDO SUFICIENTES PROBLEMAS CRÍTICOS HAN COINCIDIDO EN CONTRA DEL AUTÓCRATA. LA NATURALEZA DE ESTE PROCESO

ES IMPORTANTE EN LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA Y ORIENTACIÓN DEL PRÓXIMO GOBIERNO. AUNQUE CADA TRANSICIÓN ES ÚNICA, PUEDEN SIN EMBARGO CLASIFICARSE DE MANERA GENERAL EN LOS SIGUIENTES CUATRO TIPOS:

El primer tipo de transición es un colapso revolucionario incontrolado, en el cual la mayoría de las instituciones de la vieja sociedad se derrumban junto con el autócrata. Esta transición es generalmente violenta, con fuerzas guerrilleras o manifestaciones masivas derrotando las fuerzas militares existentes. La nueva dirigencia está altamente preocupada por la ideología y tiene poca experiencia de gobierno. Pueden formarse gobiernos internos inmediatamente después del colapso, pero la dirigencia revolucionaria, cruel y obstinada, eventualmente tomará las riendas. Los moderados son purgados. En aquellos casos en los cuales el régimen anterior se mostraba amistoso con los Estados Unidos, se ha presentado un alto grado de antiamericanismo. La revolución continúa virando hacia una dirección extrema. La caída del Sha de Irán y el derrumbe de Somoza en Nicaragua son ejemplos modernos de este colapso revolucionario.

La segunda posibilidad de transición es una restructuración revolucionaria. La transición en una situación revolucionaria no conduce necesariamente a un colapso completo de la sociedad. Una vez que el autócrata ha salido de escena, una transición puede traer una restructuración del gobierno, manteniendo las instituciones de la vieja sociedad. Este tipo de transición promueve generalmente un desenlace más estable en el largo plazo, y puede de hecho consolidar unos lazos más fuertes con los Estados Unidos.

El modelo de restructuración revolucionaria incluye confrontaciones callejeras entre adversarios y partidarios del autócrata, pero el proceso de transición en sí mismo está relativamente libre de derramamiento de sangre. Usualmente el autócrata huye del país o es arrestado. Muchas de las instituciones económicas, sociales y políticas existentes permanecen básicamente intactas. Emergen nuevos líderes políticos que se encargan de dirigir el gobierno, y elementos de la anterior dirigencia militar entran a compartir el poder con estos nuevos líderes, o bien acceden a un gobierno civil. La nueva dirigencia es más pragmática que ideológica, menos inclinada a buscar o mantener el poder por medios violentos y, generalmente tiene alguna experiencia en el gobierno. Ejemplos recientes del modelo de restructuración revolucionaria son Argentina luego de la junta militar, Filipinas luego de Marcos y Haití después de Duvalier.

Un tercer tipo de transición es la revolución por medio de un golpe de Estado. Por lo general, este tipo de transición ocurre en sociedades relativamente subdesarrolladas en las cuales las fuerzas militares son la institución política dominante, y el golpe militar ofrece la única posibilidad de cambio político. La facilidad con la que unos pocos oficiales pueden dominar el gobierno resulta a menudo en una serie de golpes y contragolpes hasta que aparece una figura dominante. En ocasiones este proceso es bastante cruento por los enfrentamientos entre facciones militares, que pueden resultar en dramáticos cambios políticos.

Estas transiciones pueden ser difíciles de influenciar por parte de los Estados Unidos. Las relaciones y rivalidades personales, en general complicadas para evaluar desde afuera, desempeñan un papel significativo. Sin

embargo, la nación que mantenga fuertes lazos con los individuos claves puede a veces influir sobre el desenlace. De esta forma, los soviéticos se dieron traza para desarrollar estrechos lazos con los dirigentes de los golpes en Etiopía y Afganistán, con el consiguiente beneficio para ellos. No obstante, aunque conocían actores claves, los soviéticos no pudieron capitalizar los golpes y contragolpes en Portugal durante 1974.

Un cuarto tipo de transición es el proceso manejado, en el cual los mismos líderes autocráticos ven la necesidad de un cambio pacífico de gobierno y lo planean. Los motivos son variados y el proceso no siempre está bajo control total, pero por lo general tales transiciones siempre tienen éxito. En el caso del Brasil, los militares comenzaron en los años setentas un proceso de gradual liberalización, al cual denominaron *abertura*. Los insurgentes fueron derrotados y la economía prosperó, lo cual hizo difícil para la junta gobernante justificar la continuación del régimen militar. Fue así como la dirigencia militar lentamente liberalizó la sociedad, conformó alianzas con tecnócratas y desarrolló sus propios partidos políticos. Cuando se cristalizaron los problemas económicos de mediados de los ochenta, la junta brasileña perdió el control del proceso —al menos temporalmente— pero sin embargo permitió la transición pacífica en 1985. Transiciones similarmente administradas ocurrieron en España y El Salvador. En el primero de estos países, Franco tuvo la previsión de preparar los eventos posteriores a su muerte, designando rey a Juan Carlos, quien a su vez planeó cuidadosamente la transición a la democracia. En El Salvador fueron necesarios, por un lado, una gran presión de los Estados Unidos y, por el otro, el coraje de José Napoleón Duarte para comenzar la transición a la democracia. En ambos casos, los militares aún mantienen considerable influencia en el gobierno.

De estos cuatro tipos de transición, los intereses de los Estados Unidos están mejor salvaguardados con los modelos de restructuración revolucionaria y de transición administrada. De hecho, todos los casos estudiados dentro de estas dos categorías concluyeron en un fortalecimiento de los intereses de política exterior de los Estados Unidos. El común denominador en ambos tipos es que algunos grupos dentro del viejo régimen toman medidas para mermear el impacto de la transición y prevenir el total colapso de las instituciones sociales. Por otra parte, el impacto revolucionario y la transición por golpe militar imponen serios desafíos a la política exterior norteamericana. Sólo en casos aislados, como Portugal, prevaleció la democracia. Hasta dónde funcionarios oficiales claves del gobierno vean el advenimiento de una transición y tomen precauciones tendientes a modificar su impacto, son aspectos cruciales en la orientación del nuevo gobierno.

Determinantes del desenlace

¿POR QUÉ UN PAÍS TERMINA CON UN REGIMEN totalitario mientras otro desarrolla una democracia? Parte de la respuesta, como hemos visto, se encuentra en la naturaleza de la transición. El resto se halla en la interrelación entre las siguientes tres variables: la existencia de una tradición democrática o de un modelo de apoyo, los fundamentos institucionales para el desarrollo de la democracia, y la orientación y las capacidades de la nueva dirigencia nacional.

Una historia de tradiciones y valores democráticos es obviamente importante en la determinación de la dirección de un gobierno posterior a una transición. Argentina, Brasil y Filipinas, por ejemplo, regresaron a las tradiciones democráticas de su pasado.

Lo que no ha sido tan obvio es que estos valores democráticos pueden ser reforzados, y en algunos casos creados, por contactos sociales con otros países democráticos. Tanto España como Portugal, por ejemplo, emergieron de décadas de regímenes unipersonales con fuertes lazos con el resto de Europa. El Partido Social Demócrata alemán y otros partidos políticos europeos hicieron esfuerzos concertados para desarrollar y animar a los partidos socialistas de la península ibérica. Proveyeron fondos, asesoría política y apoyo moral a instituciones políticas débiles que de otra manera tal vez no habrían sobrevivido. Una década más tarde, el éxito de España y Portugal inspiró a los pueblos iberoamericanos de Argentina y Brasil. De forma parecida, los Estados Unidos alentaron el desarrollo de las instituciones democráticas en Filipinas y El Salvador, naciones con las cuales tienen estrechos lazos económicos y sociales. La existencia de un modelo de apoyo puede representar una diferencia importante en el desenlace de una transición.

La herencia democrática y el apoyo de naciones democráticas son las piedras angulares de la democracia, pero deben estar cimentadas en unos fundamentos fuertes, o sea las instituciones y la capacidad que tiene la nación de crearlas por sí misma. La existencia de instituciones de centro, tales como partidos políticos de oposición, la Iglesia católica y una prensa libre, son excelentes cimientos para una democracia posterior a la transición. En países tales como Filipinas y Argentina, donde estas instituciones coexistían con el régimen dictatorial, la democracia tiende a prevalecer.

En otros países en donde los partidos políticos de oposición fueron reprimidos durante el régimen autocrático, la emergencia de una clase media numerosa puede servir de base firme para el desarrollo de tales instituciones. Así por ejemplo, en España y Portugal los partidos políticos tuvieron casi que ser reconstruidos completamente, sobre la base de una nueva clase media con una orientación política de centro. En ambos países la iglesia católica devino en una institución independiente que trabajaba por las reformas.

En contraste, las perspectivas de la democracia no eran buenas en países en donde el autócrata no permitió la existencia de partidos de oposición, donde la clase media era pequeña, o donde las instituciones religiosas y militares tuvieran una orientación extremista y no de centro. El Sha, Haile Selassie y Anastasio Somoza eran todos dirigentes hereditarios que veían al gobierno como su derecho divino y trataron de limitar cualquier oposición organizada. En sus países había pocas instituciones centristas cuando ellos y sus herederos abandonaron la escena. Aquellas en Nicaragua o Irán fueron restringidas o destruidas por el nuevo gobierno. La riqueza estaba concentrada y no pudo desarrollarse una clase media significativa. La escena política se polarizó y los ideólogos tuvieron pocos adversarios centristas creíbles que pudieran bloquear su ascenso al poder. Las transiciones en países del Tercer Mundo regidos por dinastías tienen pocas oportunidades de concluir en democracias.

Una dirigencia personal fuerte luego de una transición, es el último ingrediente en la receta del desarrollo hacia la democracia. La construcción de

una democracia es un proceso largo y a menudo peligroso para quienes lo intentan. En España, por ejemplo, la transición fue cuidadosamente planeada por el rey Juan Carlos y el primer ministro Adolfo Suárez, y la dinámica social era favorable a la democracia. Sin embargo, el rey tuvo que utilizar todo su prestigio para evitar un golpe militar en febrero de 1981. En El Salvador, donde el escenario era menos favorable a la democracia que en España, el presidente Duarte tuvo la habilidad y el coraje de buscar el camino democrático en una sociedad dividida, convencer al congreso de los Estados Unidos de apoyarlo, e insistir a pesar de la constante amenaza de asesinato. En Argentina, el presidente Raúl Alfonsín tuvo la habilidad política de evitar una victoria peronista polarizante y el coraje político de castigar a militares culpables de abusos.

En resumen, la democracia tiende a prevalecer luego de una transición de una dictadura cuando un país tiene un cambio de poder relativamente ordenado, un modelo de apoyo, una sociedad que puede respaldar instituciones políticas moderadas, y una dirigencia competente dedicada a hacerla funcionar.

La conexión soviética

DURANTE LA ULTIMA DECADA, LAS SUPERPOTENCIAS sólo rara vez han controlado los acontecimientos que conducen a una transición de un régimen autoritario. Usualmente, lo mejor que han podido hacer es establecer relaciones con personajes claves, reaccionar ante el desarrollo autóctono, y luego tratar de ayudar a estabilizar la nueva situación si ésta la favorece. De hecho, muchas transiciones han ocurrido sin mayor incidencia de las superpotencias.

En aquellos casos en los cuales ha habido influencia o interés de superpotencia, la Unión Soviética ha disfrutado de unas pocas ventajas potenciales sobre los Estados Unidos. Primero, por lo general los soviéticos no han tenido estrechos lazos con el régimen anterior, y por lo tanto no están manchados por los excesos que el dictador o su gobierno hayan podido cometer. Segundo, tienen una ideología que enfatiza la destrucción del antiguo sistema. Y tercero, los soviéticos están preparados para utilizar procedimientos extremos si es necesario. A pesar de estas ventajas, sólo han podido ganarle a los Estados Unidos en unos pocos casos.

Los soviéticos son selectivos cuando se trata de comprometerse abiertamente en el proceso de transición de un país. Los siguientes criterios parecen ser importantes en su decisión:

- La ubicación del país, tanto por su valor estratégico como por su potencial de abastecimiento militar.
- Una aparente falta de interés de Estados Unidos, lo cual limita los riesgos de una confrontación entre las superpotencias.
- La existencia de una sociedad relativamente cerrada, con potencial de ser manipulada por pequeños grupos.
- Un fuerte aliento de los líderes marxistas locales.

Las oportunidades en Etiopía y Afganistán cumplen con estos criterios. Cada uno de los países es de gran valor estratégico para la Unión

Soviética. Etiopía domina el Cuerno de África, controla el acceso al estrecho de Bab el Mandeb y puede ser abastecido por aire y por mar. Afganistán tiene fronteras con las provincias islámicas de la Unión Soviética, suministra una base para potenciales operaciones contra Pakistán y el Golfo Pérsico, y puede ser abastecido por aire y tierra.

Los Estados Unidos parecieron abandonar sus intereses en esos países, lo cual redujo el riesgo de una confrontación de superpotencias. A mediados de los setentas, los Estados Unidos se retiraron de Etiopía, debido a que les resultaban redundantes sus instalaciones de Kagnew y a que difficilmente podían tolerar la brutalidad de los Derg. En 1977 el congreso prohibió la continuación de la ayuda norteamericana a Etiopía. También los estadounidenses rehusaron ayuda militar a Afganistán en los cincuentas, y demostraron poco deseo de desafiar a los soviéticos en su periferia.

Los dos países tenían sociedades cerradas, en donde pequeños grupos revolucionarios podían ser influenciados por los soviéticos. Haile Selassie destruyó todas las instituciones etíopes que pudieran competir con las fuerzas armadas; luego de 1973, los radicales Derg controlaron el ejército. El Partido Comunista Afgano pro-soviético controló buena parte de las fuerzas militares, aún durante el régimen de Daoud.

Finalmente, en ambos casos, marxistas locales que se sentían amenazados alentaron la intervención soviética con el fin de asegurar su revolución. En Etiopía, los Derg percibieron amenazas contra la soberanía etíope, provenientes de Eritrea en el norte y de Somalia en el oeste. En Afganistán, el régimen de Daoud amenazó al Partido Comunista en 1977-1978 al crear un partido oficial que lo excluía.

Nicaragua no encaja tan precisamente en esos criterios como Afganistán y Etiopía, y el compromiso soviético ha sido más limitado. Nicaragua tiene un valor estratégico para los soviéticos, ya que puede servir de base para operaciones de insurgencia en toda América Central. Los sandinistas también conforman un grupo relativamente cerrado, que se siente amenazado por los Estados Unidos y ha buscado ayuda en la Unión Soviética. Pero los soviéticos no pueden contar con una intervención en Nicaragua libre de riesgos, debido a su proximidad con los Estados Unidos.

Generalmente los soviéticos se comprometen abiertamente luego de que ha ocurrido la transición inicial. Tanto el golpe de estado en 1973 contra Haile Selassie, como el golpe de abril de 1978 contra Daoud en Afganistán, como la revolución sandinista de 1979, contaron con la intervención de personajes claves influenciados por los soviéticos, pero éstos dejaron pocas huellas. En cada uno de esos casos, los protagonistas concluyeron su transición sin una clara ayuda de la Unión Soviética.

Sin embargo, luego de que ha sido establecido un gobierno de inclinación marxista, los soviéticos se comprometen a menudo con un gran apoyo abierto. Más de 100.000 soldados soviéticos invadieron a Afganistán para reprimir, con métodos brutales, a una oposición extendida contra el régimen marxista de Kabul. Más de cuatro mil millones de dólares en ayuda militar y miles de soldados cubanos fueron enviados a Etiopía para apoyar al

gobierno y poner fin al esfuerzo somali de anexar el Ogadén. Más de 500 millones de dólares en ayuda militar han sido suministrados a los sandinistas.

Los soviéticos han sido selectivos en su compromiso inicial en un proceso de transición de un régimen autoritario, confiando primordialmente en operaciones encubiertas y delegadas, hasta que un régimen marxista ha sido establecido. Una vez que esto ocurre, se involucran fuertemente para sostener el nuevo régimen marxista. Han tenido éxito en la pasada década ganando influencia en varios países, incluyendo a Afganistán, Etiopía y Nicaragua. Pero a pesar de sus ventajas, han fallado en sus intentos de influir sobre la mayoría de las transiciones que han ocurrido en los últimos 15 años. También han pagado un precio por sus éxitos limitados, contribuyendo al derrumbe de la distensión Estados Unidos - URSS.

La conexión estadounidense

TRADICIONALMENTE LOS ESTADOS UNIDOS HAN ENFRENTADO varias desventajas al tratar con procesos de transición. Los compromisos de seguridad global y los intereses comerciales de los Estados Unidos han requerido con frecuencia que este país tenga tratos con autócratas simplemente porque son la cabeza del gobierno. Así se desarrollan lazos, y a veces los orientadores de la política norteamericana resisten el cambio, ya sea por lealtad al autócrata o por temor a lo desconocido. Al mismo tiempo, los Estados Unidos son asociados con el autócrata en las mentes de sus opositores.

Estos problemas frecuentemente se ven complicados aún más por un servicio de inteligencia inadecuado y por la falta de vínculos con los líderes de la oposición. En Irán, el Sha, como muchos otros autócratas, desalentó el contacto entre diplomáticos norteamericanos y sus oponentes. La mayor parte de la información de la inteligencia de los Estados Unidos provino a través de la *savak*, la policía secreta del Sha. Los analistas norteamericanos, careciendo así de importante información, no pudieron ver la extensión en que la legitimidad del Sha se había erosionado. Además, los norteamericanos no fueron capaces de desarrollar vínculos estrechos con sucesores potenciales y de hacer juicios realistas sobre su fortaleza y su orientación política.

Debido a una incompleta información de inteligencia acerca de Irán, los orientadores de la política norteamericana no pudieron arribar a un convenio. Un uso excesivo de la fuerza, que los soviéticos hubieran podido sugerir si hubieran estado en el lugar de los Estados Unidos, no era consistente con sus valores. El Sha, muriendo de cáncer y viendo derrumbar su dinastía, acudió a los Estados Unidos y halló consejos encontrados. Se paralizó el tiempo suficiente para que el Ayatollah Khomeini y sus fuerzas terminaran con los pocos grupos de la sociedad iraní, tales como una emergente clase empresarial y tecnócrata, que hubieran podido respaldar una forma limitada de democracia. Los Estados Unidos acompañaron al Sha en su caída del poder.

Hay, sin embargo, otros patrones que han resultado más exitosos para los Estados Unidos. En Brasil escogieron apoyar una transición administrada desde bambalinas, en lugar de involucrarse directamente. En Argentina

se distanciaron del régimen a finales de los setentas, lo cual los colocó en buenos términos con la oposición cuando ésta arribó al poder en 1983. En Portugal, a mediados de los setentas, el embajador Frank Carlucci condujo un programa de ayuda sustancial para las fuerzas armadas, mientras que Alemania occidental ayudaba a fortalecer los partidos políticos nacionales. En España, el embajador Wells Stabler desoyó advertencias en contrario y desarrolló una relación con la oposición en 1975 y 1976. Cada una de estas estrategias funcionó bien, en parte porque los Estados Unidos mantuvieron lazos estrechos con la oposición y supieron distinguir entre los socialdemócratas y los comunistas.

Recientemente, las transiciones en desarrollo en Haití y Filipinas suscitaron preocupación por una posible repetición del caso iraní. Sin embargo, la dinámica de la situación en Estados Unidos fue diferente. En ambos casos, evaluaciones de inteligencia razonablemente buenas, basadas en vínculos con grupos de oposición, permitieron a los orientadores de la política tener una apreciación adecuada sobre una situación de deterioro. La política de los Estados Unidos fue más unificada, con relativamente pocas divergencias internas. Además, los autócratas en problemas se mostraron inclinados a recibir consejo y refugio seguro de los Estados Unidos.

A través de estas experiencias, los Estados Unidos han superado algunas de las desventajas que tenían en su tratamiento con gobiernos en transición. Una política unificada, basada en buenas evaluaciones de inteligencia y un deseo de apoyar el cambio cuando éste es necesario, suministran una nueva fórmula con la cual los Estados Unidos pueden competir exitosamente con la URSS en el tratamiento de transiciones políticas.

Las lecciones para aprender

DE ESTE ESTUDIO DE REGIMENES AUTORITARIOS en transición surge una serie de lecciones de política exterior, entre las cuales mencionaremos las siguientes:

- La mayoría de los procesos de transición están dominados por factores internos. Aunque el papel de la superpotencia es generalmente limitado, hay momentos críticos en los cuales sus acciones pueden significar una diferencia.
- Tienden a surgir democracias luego de una transición desde una autoridad cuando la nación tiene una herencia democrática, un modelo de apoyo, unas instituciones que pueden respaldar la democracia y una dirigencia fuerte que la promueva. Las dinastías tienen pocas de estas características y por tanto representan problemas particulares durante una transición. Los Estados Unidos pueden mejorar las perspectivas a largo plazo de las democracias emergentes, utilizando en mayor extensión la Fundación Nacional para la Democracia y otras instituciones similares para reforzar estos criterios.
- La declinación de una autoridad pasa por diferentes etapas, y es importante que los orientadores de la política norteamericana entiendan en cuál de ellas se encuentra una transición particular. El tiempo es crítico para

una política exitosa. El retiro del apoyo de los Estados Unidos demasiado pronto, así como mantenerlo demasiado tiempo, resultan igualmente peligrosos. En este esfuerzo, son vitales unas evaluaciones de inteligencia que no estén distorsionadas por la prohibición del autócrata o por un falso sentido de la lealtad.

• En un cierto momento del proceso, un autócrata puede perder su legitimidad efectiva frente a los centros de poder en su país. Luego de que esto ocurre, su caída es inevitable. Hay siete señales de peligro que deben ser observadas por los analistas según se examinó ya en esta exposición. El autócrata perderá su legitimidad cuando se combina en su contra una masa crítica de esas señales.

• Los intereses de los Estados Unidos son salvaguardados mejor cuando la transición es manejada por elementos importantes del viejo gobierno y cuando se da al autócrata una salida decorosa. El mayor peligro para los Estados Unidos se ha desarrollado históricamente cuando una revolución destruye las instituciones de la clase media o cuando militares con inclinaciones ideológicas inician un golpe. La política de los Estados Unidos durante una transición debe ser la de alentar la primera forma, y prevenir la última.

• Los Estados Unidos han sufrido en el pasado las consecuencias de una política dividida e incierta frente a gobiernos en transición. Estas divisiones han complicado ese proceso y aumentado la posibilidad de un fracaso en política exterior. Cuando existe un consenso interno en los Estados Unidos, las perspectivas de ayudar a facilitar un proceso exitoso de transición son mucho mayores.

• Los soviéticos han sido selectivos en su envolvimiento en los procesos de transición. Sin embargo, una vez que se han involucrado, se comprometen abiertamente a sostener a sus aliados. Aunque disfrutan de ciertas ventajas con respecto a los Estados Unidos cuando se trata de influir sobre un proceso de transición, los registros demuestran que estas ventajas soviéticas pueden ser superadas.

En conclusión, la historia demuestra que la alternativa a un gobierno autocrático no es necesariamente un régimen totalitario. La democracia puede prevalecer, y los Estados Unidos pueden desempeñar un papel constructivo durante la transición desde un régimen autoritario. Los Estados Unidos deben tratar con autócratas en todo el mundo, pero no necesitan atar sus intereses con la suerte de éstos. Mientras un autócrata esté en el poder, los Estados Unidos deben hacer todos los esfuerzos precisos para apoyar aquellas instituciones que pueden conformar la base de una futura democracia; desarrollar vínculos cercanos con los líderes de la oposición democrática, si ésta existe, y acopiar los informes de inteligencia necesarios para obtener un aviso temprano de una transición potencial.

Las transiciones pueden ser manejadas si el proceso es comenzado a tiempo por miembros claves del viejo gobierno trabajando con la oposición moderada. Los Estados Unidos deben activamente alentar estas transiciones manejadas una vez que los signos de advertencia indiquen que existe la posibilidad cierta de una transición. El fracaso para manejar una transición

a tiempo puede conducir a una nación, como a Irán o Nicaragua, por un camino de pesadumbre. En contraste, un manejo exitoso puede resultar al menos en una forma de democracia para esa nación, y en el proceso favorecer los intereses de política exterior de los Estados Unidos.

Washington Quarterly
Primavera, 1987