

Transiciones desde un gobierno autoritario

Guillermo O'Donnell
Philippe C. Schmitter

TRANSICIONES DESDE UN
GOBIERNO AUTORITARIO

Guillermo O'Donnell

Philippe C. Schmitter

Transiciones desde un gobierno autoritario

Conclusiones tentativas sobre las
democracias inciertas

The logo for Prometeo Libros features a stylized lowercase 'p' that curves around the left side of the word 'prometeo'. Below 'prometeo' is the word 'libros' in a smaller, spaced-out font.

prometeo
libros

O'Donnell, Guillermo

Transiciones desde un gobierno autoritario / Guillermo O'Donnell. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-455-7

1. Ciencia Política. 2. Democracia. I. Título.

CDD 323

© Prometeo Libros, 2022

Pringles 521 (C1183AEI), Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Palabras preliminares <i>Abraham F. Lowenthal</i>	9
Prefacio	15
CAPÍTULO 1	
Introducción de la incertidumbre	17
CAPÍTULO 2	
Definición de algunos conceptos (y exposición de algunas premisas)	27
CAPÍTULO 3	
Apertura (y socavamiento) de los regímenes autoritarios	41
CAPÍTULO 4	
Negociación (y renegociación) de pactos	75
CAPÍTULO 5	
Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)	93
CAPÍTULO 6	
Convocatoria a elecciones (e incitación a los partidos políticos)	107
CAPÍTULO 7	
Una metáfora a modo de conclusión (pero no de capitulación)	119

Palabras preliminares

Abraham F. Lowenthal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Publicados por Paidós, Buenos Aires, 1988.

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

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

La transición del autoritarismo a la democracia

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

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

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

² En su versión completa, en cuatro volúmenes.

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

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

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

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