José Alberto Olivar • Miguel Ángel Martínez Meucci
Coordinadores

TRANSICIONES políticas en ≈América Latina

desafíos y experiencias

Ensayos de

Elsa Cardozo • Carlos Castañeda-Mejia • Froilán Ramos Rodríguez
Yuruari Borregales Reverón • Jo-ann Peña Angulo • Alejandro Rodríguez
Jorge Battaglino • Luis Fernando Castillo Herrera • Jesús Calderón

50 años
UNIVERSIDAD METROPOLITANA

José Alberto Olivar • Miguel Ángel Martínez Meucci
Coordinadores

TRANSICIONES políticas en ≈América Latina desafíos y experiencias

Ensayos de:

Jo-ann Peña Angulo
Luis Fernando Castillo Herrera
Jesús Alexis Calderón Rojas
Carlos Felipe Castañeda-Mejía
Jorge Battaglino
Froilán Ramos Rodríguez
Yuruari Borregales Reverón
Elsa Cardozo
Alejandro E. Rodríguez B.

Transiciones políticas en América Latina.
Desafíos y experiencias

José Alberto Olivar – Miguel Ángel Martínez Meucci
(Coordinadores)

Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela
1ra. Edición: 2020

Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal: MI2020000593
ISBN: 978-980-247-282-6

Todos los capítulos de este libro fueron evaluados mediante referato externo por especialistas.

Imagen de portada:
David Alfaro Siqueiros, *Lucha por la emancipación*

Formato: 15,5 x 21,5 cm

Diseño de portada:
Luis Fernando Castillo Herrera

Maquetación y diagramación:
Luis Fernando Castillo Herrera / castilloluis93@gmail.com

Reservados todos los derechos.

Ni la totalidad ni parte de esta publicación pueden reproducirse, registrarse o transmitirse, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea electrónico, mecánico, fotoquímico, magnético o electroóptico, por fotocopia, grabación o cualquier otro, sin permiso por escrito del editor.

Autoridades

Luis Miguel da Gama
Presidente del Consejo Superior

Benjamín Scharifker
Rector

María del Carmen Lombao
Vicerrectora Académica

María Elena Cedeño
Vicerrectora Administrativa

Mirian Rodríguez de Mezoa
Secretario General

Comité Editorial de Publicaciones de apoyo a la educación

Prof. Roberto Réquiz
Prof. Natalia Castaño
Prof. Mario Eugui
Prof. Rosana París
Prof. Alfredo Rodríguez Iranzo (Editor)

Índice

Notas introductorias

17 **Miguel Ángel Martínez Meucci**
Transiciones: teorías del cambio de régimen político

45 **Jo-ann Peña Angulo**
Dark political groups, política encubierta y transición política

63 **Luis Fernando Castillo Herrera**
Violencia, dictadura y concordia: Colombia y los prolegómenos de una transición política (1948-1958)

91 **Jesús Alexis Calderón Rojas**
Un paso hacia la democracia dominicana Juan Bosch: El intento frustrado (1961-1965)

113 **Carlos Felipe Castañeda-Mejia**
Transición político-militar de Brasil en 1985: Motivos y Complejidades de la andadura democrática

137 **Jorge Battaglino**
Reflexiones sobre la transición a la democracia en la Argentina

157 **Froilán Ramos Rodríguez**
Sobre transiciones pasadas. La experiencia chilena hacia la democracia (1983-1990)

179 **Yuruari Borregales Reverón**
Camino a la democracia. La transición nicaragüense de 1990

207 **Elsa Cardozo**
La transición panameña: crisis política, intervención y democratización

239 **Alejandro E. Rodríguez B.**
Redemocratización de la sociedad civil peruana y sus instituciones políticas. Origen, retos y alcances de un proyecto anhelado

267 **Miguel Ángel Martínez Meucci**
De Puntofijo al post-chavismo. Transición a la democracia en la Venezuela de ayer y hoy

299 **José Alberto Olivar**
Militares y sociedad civil tranzan su destino. El modelo de transición en el Ecuador (1976-1979)

Notas introductorias

Al momento que tecleamos estas líneas (julio de 2019), un amago de transición se cierne sobre el devenir de Venezuela. La categoría cobra una vigencia inusitada en el común denominador de las personas, aderezada por las esperanzas de que el país pueda finalmente retomar el rumbo del entendimiento cívico y el progreso general. De allí que afloren toda clase de supuestos en torno a su significado y alcance. A menudo, el deseo legítimo de recuperar la concordia social conduce a juzgar la complejidad de lo real desde premisas poco sólidas. La sociedad, entre tanto, sufre lo que nunca pudo imaginar. Las falsas expectativas y la aprehensión parecieran así ir tomadas de la mano. El momento, por tanto, apremia de explicaciones sosegadas, ajustadas a la realidad y lejana a la complacencia de los intereses en disputa.

Allí es donde se inscribe la iniciativa de este nuevo libro que bosqueja algunas de las más importantes transiciones político-militares ocurridas en la segunda mitad del siglo XX en América Latina. Transiciones que, entendidas en la pormenorizada complejidad de las rutas recorridas, se nos aparecen con sus luces y sombras. La idea es ofrecer un referente en el cual los lectores puedan comprender la complejidad que encierran los procesos de transición, sobre todo en nuestra región y cuando estos están supeditados a la avenencia de un poder militar que, desde su control preeminente de las armas, se abroga casi siempre el rol tutelar de la ruta a seguir en las primeras de cambio.

Tal situación repercute en forma ineludible en el margen de actuación de los nuevos operadores de las palancas del Estado, los cuales necesariamente fungen como figuras transitorias hasta la decantación definitiva del nuevo escenario político. En medio de la correría hasta la fase de consolidación, como lo precisa

Samuel Huntington, es mucha el agua que ha de correr sobre el molino de acontecimientos que bien pueden presentar momentos de marchas y contramarchas, así como de negociaciones y rupturas a veces insalvables.

Cada uno de los autores aquí reunidos abordó un caso de estudio, con sus propias especificidades, teniendo como eje central el análisis del papel desempeñado por las fuerzas involucradas, los obstáculos sorteados y la clave que determinó el éxito o fracaso del proceso estudiado. El propósito es ofrecer al lector un compendio de casos ocurridos en Iberoamérica durante la segunda mitad del siglo XX, de modo de ofrecer nuevas pistas desde una mirada multidisciplinaria.

La idea de este libro no es, pues, buscar más recetas, sino profundizar en la complejidad de procesos distintos, y a través de ello, estimular nuestra capacidad para pensar más allá de los patrones y de los hábitos, propios o ajenos. De ahí que la contribución de este nuevo libro pueda resultar, no solo oportuna, sino demostrativa de los muchos esfuerzos y sacrificios por alcanzar la materialización de un ideal de convivencia democrática perdurable en el tiempo.

En un primer capítulo Miguel Á. Martínez Meucci, desde el ámbito de las Ciencias Sociales, enuncia los principales postulados de la teoría sobre las transiciones, sin dejar de referirse a los aportes de otras disciplinas que también estudian los procesos de cambio político. La idea es ofrecer una perspectiva teórica sintética pero amplia que, en vez de estar exclusivamente centrada en la ciencia política, en la sociología o en la economía, presente algunas conclusiones derivadas de la cooperación entre tales disciplinas, intentando así brindar al lector elementos para una reflexión sistemática sobre cada uno de los casos que, desde una perspectiva histórica, es abordado a lo largo del libro.

Un segundo capítulo de carácter teórico está cargo de Jo-ann Peña Angulo, quien explica un planteamiento novedoso para comprender la emergencia y actuación de grupos políticos e ideológicos de rasgos no democráticos que denomina *dark political groups* que apoyados en discursos nacionalistas, la nostalgia del pasado nacional y en las prerrogativas sociales originadas desde el resentimiento, sostenerse en el poder de manera indefinida.

A continuación, inicia los estudios de casos, Luis Fernando Castillo Herrera, ubicándonos en el período inicial del convulso tablado político colombiano luego del estallido del conocido *Bogotazo* y sus secuelas inmediatas que derivarían en el ensayo de un espacio de cohabitación bipartidista, tendente a minimizar la

violencia interpartidista y la reconstrucción institucional del país. Por su parte, Jesús Alexis Calderón Rojas, se ocupa de los violentos sucesos que siguieron al fin de la longeva y trágica dictadura dominicana, marcado por la seguidilla de golpes militares los cuales junto a la intervención estadounidense en el contexto más agudo del conflicto Este-Oeste en el Caribe, hicieron de la ínsula un menudo campo de batalla de la derecha militarista, frente la izquierda revolucionaria e insurreccional auspiciada por el castro-comunismo.

A tono con el momento anteriormente descrito, se inscribe la revisión que hace Carlos Felipe Castañeda-Mejia adentrándose en los vericuetos de la dictadura militar brasileña que por dos décadas signó la evolución política y económica del gigante sudamericano, hasta la apertura controlada que derivaría en la democracia pactada instaurada a partir de 1985.

Más adelante, Jorge Bataglino reflexiona sobre la transición a la democracia en la Argentina de mediados de los años ochenta haciendo hincapié en la dimensión de las relaciones civiles militares, en particular, en las políticas de control civil implementadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín. De seguidas, Froilán Ramos Rodríguez, trata la transición chilena a la democracia luego del insólito triunfo del NO en el plebiscito de 1988 que abrió las puertas al hibrido sistema de gobierno donde se conjugaban una institucionalidad democrática de carácter limitado junto a mecanismos de sujeción dejados por el régimen militar para asegurar la gobernabilidad del país y la estabilidad macroeconómica alcanzada en los años ochenta.

Yuruari Borregales Reverón, se refiere a la malograda esperanza democratizadora que representó inicialmente la revolución sandinista, devenida luego en cabeza de playa para la expansión soviética en el continente, hecho que suscitó una escalada bélica interna auspiciada por los EEUU hasta lograr la instauración de un gobierno legítimo en 1990 tras el triunfo antisandinista de Violeta Chamorro.

Por su lado, Elsa Cardozo, dilucida las complejidades del proceso panameño y nos muestra cómo al peso indudable de la intervención estadounidense es preciso agregar otros factores, si de una comprensión cabal se trata. Por un lado, se observa la influencia de un panorama (y entorno) internacional que experimentaba profundos cambios en el contexto de la tercera ola democratizadora, la lucha global por la defensa de los DD.HH. y la pacificación de Centroamérica;

por otro, se analizan procesos internos no siempre visibles, tales como las complejidades internas de la institución castrense y las maniobras necesarias para la recuperación de la institucionalidad democrática.

Ya en el último tramo del siglo XX, Alejandro Rodríguez, aboceta una panorámica bastante completa sobre la cultura política democrática peruana a partir del largo proceso iniciado en 1977 hasta la forzada pausa que representó el ascenso del fujimorismo en 1990 y la retoma de la senda hacia la normalización y regularización del Estado de Derecho, amparado bajo el Acuerdo Nacional suscrito por las agrupaciones políticas y sociales que lucharon contra Fujimori en 2002.

De nuevo, Martínez Meucci nos ofrece algunas notas sobre el caso venezolano, perfilando algunas de las semejanzas y diferencias más significativas entre la experiencia de Puntofijo y los retos que plantea una eventual transición en la actualidad. Por último, José Alberto Olivar, se interna sobre la casi imperceptible transición ocurrida en el Ecuador entre 1976 y 1979, destacando los principales factores de orden económico, político e internacional que hicieron viable la negociación del cese dictatorial y la celebración de elecciones tuteladas por los militares.

En suma, un libro vitrina sin pretensiones enciclopédicas, dirigido a concitar el interés de quienes deseen tener una panorámica amplia y diversa, mucho más allá de los reduccionismos de ocasión.

Capítulo I

Transiciones: Teorías del cambio de régimen político

Miguel Ángel Martínez Meucci

El presente libro ofrece –especialmente al lector venezolano– la posibilidad de aproximarse en clave eminentemente historiográfica a diversas transiciones políticas que tuvieron lugar en América Latina durante el siglo pasado y a principios del actual. El tema, de por sí siempre relevante, adquiere una pertinencia especial en el contexto que actualmente viven los venezolanos, por no mencionar a otras naciones hispanoamericanas que también se enfrentan hoy a regímenes autocráticos desde el anhelo de reconquistar sus democracias. La aproximación a tales transiciones –a través del reconocimiento de los actores, circunstancias y vicisitudes que las protagonizaron– permite, entre otras cosas, acercarse a la comprensión de los retos comunes que tienden a plantearse en este tipo de situaciones, especialmente en un contexto cultural común como el que compartimos los hispanoamericanos. En tal sentido, cabe esperar que la lectura de los capítulos aquí reunidos facilite al lector la identificación más o menos espontánea de esos elementos comunes que comparten las transiciones a la democracia, sobre todo en nuestra región, así como también de algunas de las diferencias más importantes que se pudieran registrar entre los distintos casos abordados.

Con el presente capítulo se intenta aportar, desde la Ciencia Política, algunos elementos que faciliten el ejercicio anteriormente señalado: esa casi natural propensión que experimentará el lector a comparar las transiciones aquí reseñadas. La mirada historiográfica, por un lado, registra y ordena los

hechos, permitiéndonos acceder a la espontaneidad con la que tuvieron lugar antes de que el paso del tiempo nos lleve a percibirlos como procesos aparente (y engañosa)mente lineales. La Ciencia Política, por su parte, intenta comprenderlos mediante la identificación de elementos o factores variables cuyo impacto, interacción y evolución puedan ser adecuadamente registrados y comprendidos, todo ello con la esperanza de identificar regularidades y patrones que, a su vez, nos permitan vislumbrar algún tipo de causalidad en el curso de los acontecimientos. Causalidad que, en caso de ser científicamente establecida, habría de facilitarnos la posibilidad de generar pronósticos acertados y recomendaciones para la acción en otras circunstancias futuras que revistan características similares.

En efecto, suele afirmarse que la pretensión de la ciencia es la de descubrir las leyes –suponiendo que éstas existen– que rigen el comportamiento del universo; no obstante, si bien esta pretensión luce razonablemente factible en el ámbito de las ciencias físicas y naturales, resulta en extremo problemática en el de las ciencias humanas y sociales. La razón es tan simple de enunciar como difícil de manejar: los seres humanos estamos dotados de libre albedrío. Lo anterior implica que nuestro comportamiento, aunque orientado quizás a responder de forma similar ante problemáticas recurrentes, no deja de estar guiado por la conciencia, esa facultad por la cual nos reconocemos como sujetos mortales y libres, como criaturas dotadas de autonomía y sensibilidad moral, capaces de decidir frente a la realidad actual con base en el cálculo de las consecuencias previsibles de las opciones que podemos concebir. A ello se suman las complejidades inherentes a la dimensión intersubjetiva en la que nos manejamos socialmente, la cual se traduce en la imposibilidad de calcular con precisión el resultado de nuestras acciones y, mucho menos, las consecuencias de la interacción continua entre múltiples sujetos dotados de libre albedrío.

En virtud de lo anterior, la tarea de la ciencia política es siempre tentativa, parcial y limitada, y diríamos también que tan soberbia como fallida en cuanto pierde conciencia de la precariedad intrínseca al anhelo de encontrar leyes definitivas del comportamiento social. Además, no todos los aspectos de la realidad política son susceptibles de un abordaje que permita acercarse a esa posibilidad. Y sin embargo, el estudio sistemático y riguroso de hechos, variables y regularidades en el desarrollo de los hechos políticos contribuye a mostrarnos tendencias que ciertamente existen, tal como nos ha permitido comprobar

el examen de múltiples experiencias históricas. En ello se fundamenta, particularmente, la disciplina de la política comparada o comparativa, ejercicio al que, no obstante, permanece ajeno el presente libro, cuya pretensión es mucho más modesta.

Al tratamiento historiográfico de cada uno de los casos aquí abordados se añade esta sintética enunciación de los fundamentos teóricos de la llamada «transitología» o teoría de la transición, haciendo para ello referencia a algunos de los principales postulados desarrollados por los más conocidos «transitólogos». Se trata de un enfoque característico y ya clásico en el ámbito de la ciencia política. No obstante, dicho enfoque es presentado aquí como una perspectiva específica y particular en el marco más amplio de las teorías sobre el cambio de régimen político, donde convergen diversas ciencias sociales. La idea es aportar así una serie de ideas y conceptos que faciliten al lector la identificación de esos factores y patrones comunes que parecen emerger al conocer más y más casos históricos.

En torno a las teorías del cambio de régimen político

Uno de los principales temas de estudio de la Ciencia Política lo constituyen los regímenes políticos. Según indica Lucio Levi, un régimen político es «el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones» (tr. MMM)[1]. Tal como demuestra la historia, los regímenes políticos no son permanentes: cambian, y unos suceden a otros. A tal respecto, Stephanie Lawson proporciona la siguiente definición:

> "cambio de régimen" es un cambio fundamental o un abandono de los principios y normas que gobiernan la naturaleza del régimen, lo cual debe distinguirse del "debilitamiento del régimen", que es una de las fases del cambio de régimen. El "debilitamiento" ocurre cuando la relación entre normas, principios y reglas se hace menos coherente o cuando las prácticas reales se hacen inconsistentes

1 Lucio Levi, «Regime politico», en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranto (editors), *Dizionario di política*, Milano: TEA, 2004, p. 941. «[…] l'insieme delle istituzioni che regolano la lotta per il potere e l'esercizio del potere e dei valori che animano la vita di talli istituzioni».

con los valores y reglas del régimen (tr. MMM).[2]

Desde sus albores la Ciencia Política se ha ocupado de estos temas. Aristóteles, en su *Política*[3], acometió la tarea de elaborar un tratado general para la comprensión de los asuntos que integran la esfera de política, a la cual consideraba como la de la plena autorrealización humana. Uno de los asuntos que analiza –entre otros tales como la dualidad entre el espacio doméstico y el público, la naturaleza de la *polis*, la estructura del orden político, la condición del ciudadano, los diversos regímenes políticos, etc.– es el «de las revoluciones» (libro VIII), según indica la mayor parte de las traducciones a los idiomas modernos. Pero el término *revolución* no es griego, sino latino, y su significado actual es, además, netamente moderno. El fenómeno que originalmente concentra la atención de Aristóteles en dicha sección de la *Política* era la στάσις –*stasis*– cuya traducción ciertamente nos resulta hoy problemática[4]. Literalmente se traduce como «detención» o «petrificación», aludiendo así a una situación de rigidez y tensión. En términos políticos aludía al momento en el que fuerzas opuestas se bloquean mutuamente, impidiendo que la política –que los griegos entendían esencialmente como interacción fluida y civilizada entre caracteres razonables, contraria a la mera imposición por la fuerza– pudiera neutralizar efectivamente la tentación de algunos a imponerse mediante el recurso de las armas. *Stasis*, pues, significa una severa división de opiniones en el corazón del cuerpo político, la discordia civil, la posibilidad más o menos cierta de una guerra fratricida.

El hecho de que, con el tiempo, hayamos identificado tanto al término griego *stasis* como al contenido general del libro VIII de la *Política* con la noción moderna de revolución, e incluso con la teoría general de los cambios de régimen político, no hace sino indicarnos que *el cambio general del sistema de normas*

---

2 Stephanie Lawson, «Conceptual issues in the comparative study of regime change and democratization», *Comparative Politics* 25, Chicago: 1941, 183-204, p. 186: «a "regime change" is a fundamental change in or abandonment of the principles and norms governing the nature of the regime, which must be distinguished from a "regime weakening", which constitutes a phase in regime change. "Weakening" occurs where the relationship between norms, principles, and rules becomes lest coherent or where actual practice becomes inconsistent with the values of rules of the regime».

3 Aristóteles, *Obras completas*, Madrid: Aguilar, 1973.

4 Ver, entre otros, el trabajo de Giorgio Agamben, *Stasis. Civil War as a Political Paradigm*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2015.

por las que se rige una comunidad política necesariamente *es polémico y suele venir precedido por un cisma en el cuerpo político*. En otras palabras, sin la presencia de un conflicto semejante entre ciudadanos, motivado por factores que operan desde lo más profundo del alma humana, no suele producirse un cambio de régimen. Cuando, por el contrario, predomina una relativa unanimidad en torno al modo de entender y manejar los asuntos públicos, la tendencia general orientará más bien a los ciudadanos hacia la conservación de las normas ya vigentes. La inercia que desarrollan los cuerpos físicos en movimiento parece reproducirse en la tendencia de los cuerpos políticos a mantener cierta continuidad en su comportamiento en virtud de la permanencia de las leyes y costumbres que lo rigen, realidad que parece verificarse en el hecho de que los cambios de régimen sólo sean posibles tras ocurrir algún accidente y experimentarse grandes crisis.

Intrigado por la naturaleza de este tipo de crisis, Aristóteles procede a estudiar múltiples casos concretos, comparando semejanzas y diferencias entre ellos, y estima haber identificado regularidades que permiten comprender no sólo las causas del cambio de régimen, sino también los factores concretos que explican la caída de cada tipo de régimen en particular, sea éste una democracia, una aristocracia o una oligarquía. Aristóteles, por así decirlo, es el padre del estudio comparativo de la política. Mucho tiempo después, con el paso de los siglos, pensadores como Tocqueville o Stuart Mill seguirán haciendo aportes considerables en este sentido, tanto en la comprensión del fenómeno de los cambios de régimen político como del método comparativo para su estudio.

Ya en el ámbito de la Modernidad, el término «revolución» será el que, más que ningún otro, describirá lo que solemos entender hoy por cambio de régimen político. Lo que parece concebirse entonces como protagonista del flujo y del movimiento no es ya el discurrir de las ideas o del diálogo ciudadano, sino el funcionamiento de las masas y el cambio de sus instituciones; así, el devenir de la política va dejando de ser considerado como el fruto de las acciones libres y no necesarias de los hombres para ser entendido como el resultado de la proyección mecánica de las fuerzas de la historia. Si para Aristóteles –y al parecer para la lengua griega en general, según sugiere el significado de la palabra *stasis*– la discordia civil era concebida como un freno, como un bloqueo, para Marx –y con él, para muchos modernos en general, sean o no marxistas– será más bien esta «agudización de las contradicciones» lo que opera como motor del cambio histórico. La dialéctica, que los griegos referían al discurso, pasa a ser entendida

por Hegel y sus seguidores como un atributo de la realidad misma y de su devenir histórico. De este modo, mientras para los antiguos la ciencia política consistía en la búsqueda del conocimiento necesario para fundar un orden justo capaz de perdurar –orden que provenía de acuerdos entre seres racionales–, para los modernos la Ciencia Política llegó a identificarse con el conocimiento de las presuntas leyes de la historia y del comportamiento humano, a los cuales se supone naturalmente orientados al progreso.

Por esta vía la subjetividad tendió a desplazarse de lo individual a lo colectivo. En vez de concentrarse en las acciones de ciudadanos racionales, autónomos y deliberantes, la Modernidad hizo girar buena parte de sus esfuerzos por comprender los asuntos políticos en torno al estudio de sujetos colectivos. La «humanidad», más que los seres humanos, concitó el interés de la Ciencia Política, y el estudio de los *procesos* –tendencias generales que nos sobrepasan y sobre las que sentimos un escaso control– se superpuso al estudio de la *acción* –entendida ésta como el fruto de nuestras decisiones racionales e individuales[5]. Lo que Ortega y Gasset llamó «el hecho de las aglomeraciones»[6], asociado al surgimiento de la sociedad de masas y al creciente peso del número, parece haber ejercido un gran peso sobre este giro en la mirada de las ciencias sobre los asuntos humanos y sociales. Nociones marxistas como la de «condiciones objetivas para la revolución», y conceptos positivistas o estructural-funcionalistas como la de los «requisitos sociales de la democracia», comparten por igual el supuesto general de que la existencia de la humanidad transcurre en medio de procesos históricos o estructurales sometidos a regularidades, o incluso leyes, que el individuo puede en todo caso descubrir, pero difícilmente alterar.

Tarde o temprano, no obstante, los estudios y análisis circunscritos exclusivamente dentro de esta perspectiva general terminan chocando con la realidad, la cual se empecina en generar hechos que una y otra vez parecen contradecir los intentos de la Ciencia Política por encuadrarlos en formulaciones generales. Y si bien el reconocimiento de esta constante incapacidad para dar con formulaciones universalmente válidas es unánime, el mismo no viene acompañado de un consenso generalizado con respecto a las causas o razones que propician esa incapacidad. Empero, y aunque hay diversas posiciones

---

5 Ver Arendt, *La condición humana*, Barcelona: Paidós, 2004.

6 *José Ortega y Gasset, La rebelión de las masas, Revista de Occidente S.A., Madrid: Alianza, 1972 [1926].*

al respecto, la conciencia de que el libre albedrío individual es un factor que indudablemente opera contra las posibilidades de elaborar tales formulaciones ha estado siempre presente, y de hecho sigue planteando serias interrogantes epistemológicas y metodológicas en el seno de la disciplina.

El debate actores vs. estructuras

Surge así, en la segunda mitad del siglo XX, el debate «actores vs. estructura» (*agency vs. structure*) en el seno de las ciencias sociales en general[7]. Por un lado están quienes sostienen que los *factores estructurales* –las circunstancias del contexto que escapan a nuestro control directo en el corto o mediano plazo, tales como los ciclos económicos, las condiciones geográficas, el flujo de grandes procesos sociales o incluso ciertas condiciones genéticas– son determinantes en el comportamiento político y social de las personas, al punto de considerar que el estudio cuidadoso de dichos factores es el que ofrece las mejores posibilidades de comprender el pasado, el presente e incluso el futuro curso de los asuntos políticos. Por otro lado, quienes privilegian el estudio de los *actores* insisten más bien en el peso decisivo que las decisiones concretas de los individuos – entendidos éstos como sujetos racionales, libres, morales y autónomos–, y especialmente los actos de quienes ocupan posiciones de liderazgo y autoridad, ejercen sobre el curso definitivo de los acontecimientos, resaltando siempre que las decisiones tomadas no eran las únicas que pudieran haberse tomado, y que la preferencia por otras opciones hubiera implicado la materialización de realidades notablemente distintas a las que en definitiva tuvieron lugar.

Quienes abogan por enfoques estructuralistas sostienen que nuestra visible dificultad para la formulación de generalizaciones que abarquen toda la realidad política se debe, entre otros factores, a 1) la incapacidad que experimentamos en ciencias sociales para aislar variables del modo en que suele ser posible en ciencias físicas y naturales; 2) al incorrecto planteamiento de las hipótesis y las variables; y 3) a la frecuente imposibilidad de recabar toda la información necesaria para hacer formulaciones tan amplias. En este sentido, el renovado optimismo que actualmente demuestran diversos investigadores se cifra, sobre

7 El debate adquiere sus propios matices y cuenta con sus propios especialistas en cada una de las disciplinas en las que tiene lugar, tales como la Sociología, la Sociología Histórica, la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, etc.

todo, en las nuevas posibilidades que han abierto la informática y el manejo del *big data*, los cuales permiten recoger y procesar cada vez mayores volúmenes de información. Por otro lado, los investigadores que centran su atención en el estudio de los actores han seguido afinando sus metodologías, por lo general de carácter más cualitativo, desde la confianza en que la comprensión de dichos comportamientos –y de las regularidades que puedan observarse al respecto– reporta las mejores condiciones para dilucidar, a su vez, el curso de los acontecimientos políticos e históricos, incluso si el tipo de proposiciones generales que puedan hacerse desde esta perspectiva puedan no lucir tan determinantes ni aptas para la formulación de leyes como tales.

En todo caso, *la combinación de estas dos perspectivas*, así como la tensión presente entre ambas y las posibilidades de cooperación entre las mismas, es uno de los elementos que, en nuestro tiempo, dotan de mayor dinamismo y profundidad al estudio científico de los cambios de régimen político[8]. Ambos enfoques realizan aportes significativos y, por lo general, el necesario equilibrio que se precisa entre ambos se tiende a alcanzar mediante la implementación de metodologías que combinan sus respectivas fortalezas. Así, los enfoques que parecen dar mejor cuenta de la complejidad de los procesos de cambio de régimen político serían aquellos que demuestran su capacidad para combinar ambas perspectivas, ya que, por un lado, logran identificar elementos comunes, variables determinantes y patrones recurrentes en cuanto a los factores de carácter estructural que se relacionan con dichos cambios de régimen; y por otro, logran también indagar en los modos y *razones* –más que *causas* propiamente dichas– que llevan a los actores, en el marco de ciertas regularidades, a comportarse y decidir tal como efectivamente lo hacen. Y ello, por supuesto, sin perder de vista que dichos comportamientos no eran *necesarios* ni estaban *predeterminados* por ninguna circunstancia de carácter general o estructural; esto es, reconociendo el peso fundamental que la conciencia, el libre albedrío y la autonomía moral tienen sobre el curso de los acontecimientos humanos y sociales.

En virtud de lo anterior, el desarrollo de la ciencia del cambio político se articula a través de diversos tipos de investigación, siendo fundamentales los estudios de caso, los estudios comparativos y los estudios longitudinales

8 Ver por ejemplo Jack Goldstone, «From Structure to Agency to Process: The Evolution of Charles Tilly's Theories of Social Action as Reflected in His Analyses of Contentious Politics», *The American Sociologist* 41 (4), diciembre 2010, pp. 358-367.

o diacrónicos, pudiendo todos ellos combinarse entre sí y combinar también métodos cuantitativos y cualitativos. Mientras el estudio de caso permite comprender, sobre todo, lo particular de cada episodio específico, acotado en una sociedad específica y en una coyuntura histórica concreta –enfoque *ideográfico*–, los estudios comparativos facilitan la identificación de factores o variables comunes o transversales particularmente relevantes y la formulación de proposiciones generales sobre el cambio político –enfoque *nomotético*–. Por su parte, los estudios longitudinales o diacrónicos permiten, por así decirlo, comprender mejor la génesis y desarrollo de algunos de los principales factores de cambio, como pueden ser cierto tipo de clivajes o conflictos que tienen a perpetuarse en el tiempo, el peso recurrente de ciertas variables estructurales o la incidencia particular de determinados actores.

El desarrollo de este tipo de estudios con frecuencia amerita la combinación de diversas disciplinas –la historia, la economía, la sociología, etc.– o también el desarrollo de perspectivas mixtas. En otras palabras, enfoques multidisciplinarios o transdisciplinarios. Como ejemplos de estudios de este tipo que revisten particular importancia se cuentan los desarrollados en el plano de la llamada sociología histórica, donde autores como Barrington Moore o Theda Skocpol han realizado aportes sumamente influyentes en el estudio de condiciones estructurales y su incidencia sobre diversas formas de cambio político. El estudio de Moore sobre los orígenes sociales de la dictadura y la democracia[9], por ejemplo, indaga sobre cómo evolucionaron en diversos países –concretamente Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Japón, China e India– los clivajes existentes entre las aristocracias terratenientes y el campesinado, argumentando que la configuración de dichos conflictos propició o retardó en cada caso la evolución política hacia la democracia. Su discípula Skocpol, por su parte, es reconocida por un estudio similar en el que, al estudiar los casos de Francia, Rusia y China, intenta determinar cómo la evolución de las estructuras estatales y de clases sociales funge como mecanismo disparador de las revoluciones sociales[10]. Investigaciones de este tipo combinan elementos propios del estudio de caso, el estudio comparativo y el estudio longitudinal, en aproximaciones de gran calado

9 Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon, 1966.

10 Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, New York: Cambridge University Press, 2006 [1979].

que intentan ofrecer una perspectiva general del cambio político.

Más recientemente, Robinson y Acemoglu[11] han intentado explorar los «orígenes económicos de la dictadura y la democracia», en un claro paralelismo con la labor realizada por Moore. Se trata de una perspectiva centrada en el análisis de las instituciones políticas, análisis que combina Ciencia Política, Economía, Sociología y otras disciplinas. En *Why Nations Fail*, su obra más conocida, dichos autores exploran el modo en que determinado tipo de instituciones políticas –las que favorecen la división de poderes– y económicas –las que garantizan un funcionamiento más pleno de la economía de mercado– favorecen el desarrollo y la modernización. Pero la obra que más nos interesa mencionar aquí es, en efecto, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, donde manejan una tesis directamente relacionada con el cambio de régimen político. A partir del estudio de cuatro casos –Argentina, Inglaterra, Singapur y Sudáfrica–, y siguiendo un razonamiento de corte fundamentalmente económico o de economía política, Robinson y Acemoglu desarrollan la tesis de que la democracia tiende a afianzarse mejor allí donde las élites –quienes tradicionalmente están en mejor posición para crear y mantener instituciones que les aseguran ciertas ventajas– aceptan negociar el desarrollo de instituciones que garantizan a las mayorías un mayor acceso a la redistribución de la riqueza. Y si bien aceptan que las democracias más estables y que mejor se consolidan son aquellas en las que dicho proceso se produjo de manera pacífica y consensuada –el caso, por ejemplo, de Inglaterra–, también concluyen que ese resultado es más factible allí donde existió una inminente y creíble amenaza revolucionaria por parte de las grandes mayorías. Al igual que Moore y Skocpol, Robinson y Acemoglu realizan grandes estudios diacrónicos y comparativos que, sin embargo, tampoco excluyen el estudio pormenorizado de ciertos casos concretos.

En esta línea de análisis, pocos autores contemporáneos han sido tan influyentes como Charles Tilly. A través de una prolífica obra, este investigador desarrolló una fértil combinación de herramientas teóricas y metodológicas provenientes fundamentalmente de la ciencia política, la sociología y la historia. Tilly intenta una mirada global y comprensiva sobre los procesos de evolución política –y particularmente sobre los procesos de democratización y

11 Ver James Robinson y Daron Acemoglu, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, 2009 [2006] y *Why Nations Fail*, New York: Crown Business, 2012.

desdemocratización–, desde la cual aborda tanto los aspectos estructurales como los relativos a los actores, y lo hace a través de grandes estudios diacrónicos y comparativos. Sus conceptos han resultado sumamente influyentes para quienes, después de él, han intentado realizar aproximaciones transdisciplinarias a la problemática del cambio político. Y aunque sus aportes son múltiples, resaltaremos aquí sólo algunos de los conceptos más relevantes en la materia que nos concierne.

Por una parte, Tilly y otros autores manejan la idea de que las grandes movilizaciones que constituyen la «política de confrontación» [*contentious politics*], incluyendo las que suelen preceder el cambio político, pueden ser mejor comprendidas mediante el estudio de lo que llama a) oportunidades, b) estructuras movilizadoras, y c) procesos enmarcadores [*Opportunities, Mobilizing Structures and Framing Processes*][12]. A través de tales categorías resultaría posible conocer las condiciones específicas del contexto y de los actores que impulsan las movilizaciones que suelen coincidir con las principales coyunturas de cambio. Cuando tales coyunturas llegan a un máximo punto de tensión, la evolución de las variables estructurales se combina con determinado tipo de actitudes y acciones por parte de los actores políticos para propiciar lo que el autor llama una «situación revolucionaria»; esto es, una situación globalmente propicia para la consumación de un profundo cambio político, el cual, en caso de concretarse, puede ser calificado como «resultado revolucionario»[13]. Típicamente, la situación revolucionaria se caracteriza por la presencia de lo que Tilly denomina una situación de «soberanía múltiple», en donde existen dos grupos que claman para sí la legitimidad correspondiente al ejercicio del poder estatal. Ahora bien, *no toda situación revolucionaria conduce a un resultado revolucionario*; dicho resultado se produce sólo cuando se consuma una efectiva transferencia de poder, o lo que es lo mismo, cuando los actores que conforman la coalición que aspira a controlar el Estado verdaderamente logran imponerse a la coalición que ya lo maneja.

Una de las conclusiones más importantes a las que llega Tilly en el desarrollo de estos estudios es que resultados políticos muy diversos –revolucionarios o

12 Ver Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dinamics of Contention*, Cambridge University Press, 2004 [2001] y Charles Tilly, *Contentious Politics*, Oxford University Press, 2015.

13 Charles Tilly, *Las Revoluciones Europeas: 1492-1992*, Barcelona: Crítica, 1995.

no– pueden proceder de situaciones revolucionarias muy parecidas. En otras palabras, las situaciones que típicamente preceden a 1) una revuelta popular de grandes dimensiones que, sin embargo, no ocasiona cambios institucionales, o 2) a una gran revolución que genera cambios profundos, o 3) a un golpe de Estado que contribuye a reforzar el poder de la coalición dominante, o 4) a una guerra civil fratricida –en resumen, a cualquier situación semejante a lo que los griegos entendían por *stasis*–, tienden a ser muy similares en términos generales. En lo que no deja de ser un reconocimiento del papel crucial de los actores políticos por encima de las variables estructurales, Tilly señala que el rumbo que finalmente tomen los acontecimientos en este tipo de coyunturas críticas dependerá, en última circunstancia, de decisiones o situaciones puntuales correspondientes en buena medida a actores críticos.

Las diversas modalidades de cambio de régimen político

Lo señalado anteriormente da pie para señalar, por cierto, que los cambios de régimen político pueden producirse mediante diversas vías. Una de ellas es la *revolución*, término que usualmente acarrea una connotación positiva en la Modernidad[14]. Dicha connotación se asocia tanto al hecho de que las revoluciones suelen larvarse lentamente en el descontento y la progresiva movilización popular, en un anhelo de justicia que se expresa de forma masiva, como en el carácter de la moderna filosofía de la historia, la cual tiende a asociar directamente el cambio con el progreso[15]. En un plano más analítico, las revoluciones, por lo tanto, tienden a caracterizarse por constituir tomas del poder «de abajo hacia arriba», donde la fuerza requerida es aportada por la movilización de grandes multitudes y donde las nuevas élites del poder suelen provenir de grupos anteriormente externos a él. Ejemplos paradigmáticos de cambios de régimen político consumados por vía revolucionaria son los episodios de Francia (1989), Cuba (1959) o Irán (1979).

---

14 Tres obras que consideramos referenciales sobre el tema de la revolución: 1) Hannah Arendt, *Sobre la revolución*, Madrid: Alianza, 2004 [1963]; 2) Noel Parker, *Revolutions and History*, Cambridge: Polity Press, 1999; 3) Jack Goldstone (ed.), *Revolutions*, Belmont, CA : Wadsworth/Thomson Learning, 3era ed. 2003.

15 Un argumento más elaborado al respecto está disponible en Miguel Á. Martínez Meucci, «El callejón sin salida de las izquierdas antiliberales», en *La izquierda como autoritarismo en el siglo XXI*, Gisela Kozak y Armando Chaguaceda (editores), Buenos Aires: CADAL, 2019, pp. 25-52.

Rasgos opuestos presenta otra de las modalidades de cambio de régimen como son los *golpes de Estado*, por lo general cargados con connotaciones negativas. En contraposición a las revoluciones, los golpes de Estado son, precisamente, desarrollados desde alguna de las estructuras del Estado –usualmente las Fuerzas Armadas–, con lo cual tiende a implementarse «de arriba hacia abajo». A diferencia de las revoluciones, que para tener éxito suelen pasar por largos y arduos procesos de movilización y organización por parte de ciertos grupos de activistas, los golpes de Estado se consuman en el transcurso de pocos días o incluso horas, dado que cuentan con las estructuras estatales como plataforma organizacional. Su vinculación con el Estado implica –por lo general, pero no necesariamente– que los golpes tienen una connotación conservadora, orientada a neutralizar las posibilidades de un resultado revolucionario en medio de una situación revolucionaria, y a garantizar la continuidad en el manejo del Estado por parte de la coalición ya dominante, aunque ello implique la consolidación de un régimen dictatorial. Ejemplos claros de golpes de Estado son los que tuvieron lugar en Chile (1973) u Honduras (2008).

Paradójicamente, a veces se imponen narrativas políticas e históricas que complican la distinción analítica entre revoluciones y golpes de Estado, generalmente como consecuencia de la propaganda política y de la (re) construcción de la memoria histórica por parte de los vencedores[16]. Hechos históricos popularmente recordados como «revoluciones» (la «revolución de octubre» en la Venezuela de 1945 o la «Revolución de los Claveles» en Portugal, 1974, e incluso la revolución bolchevique de 1917 según algunos autores) se desarrollaron técnicamente como golpes de Estado, si bien sus resultados deban ser considerados como revolucionarios. Por otra parte, revoluciones y golpes fallidos suelen degenerar en otra de las posibles modalidades de cambio de régimen político, como son las *guerras civiles*. En tales situaciones, la incapacidad de cualquiera de los bandos en conflicto para imponerse de forma más o menos rápida y contundente deriva en una larga confrontación que, eventualmente, puede consumar un cambio de régimen, tal como sucedió en España (1939) o en China (1949).

---

16 El argumento es desarrollado en profundidad por Jesús De Andrés, *El voto de las armas. Golpes de Estado en el sistema internacional a lo largo del siglo XX*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2000.

También las *guerras que pasan por una ocupación extranjera* pueden constituir una modalidad de cambio de régimen político cuando una fuerza exterior no sólo logra imponerse al gobierno local sino que además considera necesario forzar una reorganización política del país vencido. Es el caso que tuvo lugar en naciones como Alemania o Japón tras ser derrotados sus gobiernos en la Segunda Guerra Mundial (1945): ambos países fueron ocupados por las tropas aliadas y obligados a establecer regímenes distintos. Los altos costos asociados a este tipo de ocupaciones militares, así como el desarrollo del multilateralismo, la cooperación internacional y el paradigma liberal-democrático tras 1945, han hecho que este tipo de procesos tienda a hacerse cada vez menos frecuente, si bien sería un error considerar que se trata de una modalidad completamente descartada en nuestro tiempo. Los recientes casos de Afganistán (2001) e Irak (2003) contribuyen a recordar que, a pesar de su baja frecuencia, esta modalidad de cambio político mantiene cierta vigencia y tiende a ser intentada cada cierto tiempo.

Tal como el lector habrá podido apreciar, la situación de discordia civil –*stasis*– que tiende a conducir a los cambios de régimen político suele muchas veces resolverse por vías sustancialmente violentas. Tanto en las revoluciones como en los golpes de Estado y en las guerras, sean éstas civiles o internacionales –o, mejor dicho, intraestatales o interestatales–, la violencia es un factor fundamental en la eventualidad de que un régimen político dé paso a otro distinto. No obstante, existe una modalidad de cambio político que, al menos según cierto número de autores, se caracteriza por su talante esencialmente pacífico y negociado. Es el caso de las *transiciones democráticas*, en cuya descripción analítica desde la Ciencia Política nos concentraremos en la siguiente sección.

Pero antes de entrar en dicha materia, conviene hacer énfasis en dos aspectos señalados anteriormente. Por un lado, recordar lo señalado por Robinson y Acemoglu: las transiciones a la democracia se producen o son más probables ante la presencia de una amenaza revolucionaria, lo cual induce a las élites del poder vigente a negociar una legislación democrática con sus adversarios políticos. En otras palabras, a menudo es la presencia de lo que Tilly denomina una «situación revolucionaria» lo que puede abrir las puertas para una transición. Por otro lado, tener presente que la bibliografía especializada tiende a coincidir en que el desarrollo general de los procesos de cambio de régimen político –incluidas las transiciones– suele venir precedido por tres

grandes factores[17]: 1) una *crisis general* que debilita seriamente la estabilidad del orden político vigente, habitualmente desencadenada por un severo deterioro de la economía o por las desastrosas consecuencias de una guerra; 2) la *fractura de la coalición gobernante*, materializada por las discrepancias y disensiones entre diversas facciones de la clase gobernante y que usualmente se agudizan ante la presencia de la crisis general; y 3) la presencia de una *coalición contendiente* activa, crecientemente organizada y con una clara voluntad de poder. Estos elementos suelen estar presentes en casi todas las revoluciones, golpes de Estado, guerras y transiciones que efectivamente propician cambios de régimen político.

La teoría clásica de las transiciones. Sentido amplio y restringido del término

El uso del término «transición» se popularizó durante la llamada «Tercera Ola Democratizadora». Mediante esta denominación Samuel Huntington[18] y otros autores llamaron la atención sobre el hecho de que muchos tránsitos hacia la democracia parecían desarrollarse de forma próxima en el tiempo, en medio de grandes oleadas. La tercera de ellas se desarrolló entre los años 1974 y 1994. En efecto, durante esas dos décadas se presenció la sucesiva (re)implantación de regímenes democráticos en diversas naciones de la Península Ibérica, Sudeste Asiático, Cono Sur, Centroamérica y Europa del Este, por señalar las más significativas. La apertura propiciada por ciertos sectores de gobierno mediante el derrocamiento del régimen militar en Portugal y tras la muerte de Franco en España, al igual que el súbito desmoronamiento de la Unión Soviética y la consiguiente desactivación de la Guerra Fría –antagonismo que propulsaba dictaduras y conflictos armados en diversas naciones de América Latina–, fueron todos factores que propulsaron esta tercera gran oleada de tránsitos desde la dictadura a la democracia.

---

17 Ver Charles Tilly, *op.cit*, 1995. El tema también es trabajado en Miguel Á. Martínez Meucci, «Cambio político en Venezuela 2013-2016: ¿transición, estado fallido o profundización revolucionaria?», en Benigno Alarcón y Miguel Ángel Martínez Meucci (editores), *El desafío venezolano II: Transición democrática o autocratización revolucionaria*, UCAB Ediciones, Caracas, 2016, pp. 99-140.

18 Samuel P. Huntington, *La tercera ola*, Buenos Aires: Paidós, 1994 [1991].

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que el término «transición» tiene una acepción amplia y otra restringida. Desde la acepción más amplia posible, *transición* vendría a ser cualquier *cambio de régimen político*, siendo así ambas denominaciones equivalentes. O'Donnell y Schmitter proporcionan una definición ya clásica al respecto:

> La 'transición' es el intervalo entre un régimen político y otro […] Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio de un proceso de disolución de un régimen autoritario, y del otro, por la instalación de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de gobierno autoritario, o la emergencia de una alternativa revolucionaria (tr. MMM)[19]

Esta definición es característica de la Ciencia Política, en tanto se enfoca en el estudio de los fenómenos propiamente políticos –por lo general vinculados al comportamiento de los actores– y suele prescindir del análisis de elementos más contextuales o estructurales, a los cuales deja en manos de la economía política, la sociología histórica, las relaciones internacionales y otras disciplinas. Ahora bien, quienes emplean con rigor la acepción amplia del término «transición» suelen insistir en denominar «transición democrática» –incorporando el adjetivo *democrática*– a aquellas transiciones que se caracterizan por el paso desde una situación esencialmente autocrática hacia otra más bien democrática.

Con el tiempo, no obstante, el uso generalizado parece haber terminado identificando ambos términos –«transición» y «transición democrática»– como uno solo, surgiendo así la acepción más restringida. Esta tendencia parece verse reforzada en las últimas dos décadas como resultado de ciertos factores que abordaremos en la próxima sección. En ésta nos limitaremos a señalar algunos de los postulados básicos que, hasta el día de hoy, siguen conformando la teoría ya clásica sobre transiciones, y más particularmente sobre las transiciones a la democracia. En tal sentido, la subdisciplina de la Ciencia Política a la que a

---

19 O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, «Tentative Conclusions about Uncertain Democracies», en O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Parte 4, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 1-78 (p. 6). Citado por Mainwaring: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Working Paper 130, 1989, p. 3. «The 'transition' is the interval between one political regime and another […] Transitions are delimited, on the one side, by the launching of the process of dissolution of an authoritarian regime and, on the other, by the installation of some form of democracy, the return to some form of authoritarian rule, or the emergence of a revolutionary alternative».

veces se denomina «transitología» aspira, por lo general, al estudio nomotético de este tipo de procesos, algo que sólo suele ser factible tras haberse avanzado previamente en la caracterización ideográfica de suficientes casos particulares. Es importante señalar que la mayor parte de los estudios «transitológicos» suele otorgar –dentro del marco del debate *actores vs. estructuras*– un mayor peso sobre el curso de los acontecimientos a las decisiones tomadas por los actores políticos, considerando que los factores de carácter más estructural juegan, por lo general, un papel secundario. En otras palabras, los transitólogos suelen considerar que son las decisiones tomadas por los estadistas, y particularmente su capacidad para multiplicar opciones y generar oportunidades de acuerdo, las que a la postre resultan decisivas para que se produzcan cambios de régimen en general y para la (re)instauración de la democracia en particular[20].

Aparte de esta inclinación general, existe cierto consenso en torno a la existencia de una serie de patrones y regularidades presentes en este tipo de procesos, derivados de los retos comunes que suelen enfrentarse en tales situaciones. De acuerdo con Robert Dahl[21], las condiciones globales por las que un régimen autocrático puede dar paso a uno democrático tienen que ver con entendimientos progresivos entre ambas coaliciones –la que gobierna la dictadura y la que la combate–, los cuales están orientados al establecimiento de garantías mutuas. Tales garantías permiten, por un lado, que quienes luchan por la democracia puedan ejercer, de modo cada vez más pleno, sus derechos civiles y políticos; de este modo se va procediendo a la liberación de presos políticos, al cese de la persecución política, a la progresiva erradicación de prácticas como el espionaje y la tortura, y a dar una serie de pasos orientados a la realización de elecciones libres, justas, abiertas y competitivas. Por otro lado, quienes integran el gobierno dictatorial buscan obtener garantías de que no serán –al menos todos ellos– procesados judicialmente, de que no afrontarán penas muy severas ni tendrán que renunciar a una parte importante de sus bienes materiales –con frecuencia mal habidos–, y de que además podrán, en caso de estar interesados en ello, contar la posibilidad de participar políticamente en el futuro régimen

20 En esta línea se inscribe, por ejemplo, el trabajo de Burton y Higley, quienes consideran que las transiciones a la democracia suelen materializarse mediante acuerdos entre élites. Michael G. Burton y John Higley, «Elite settlements», *American Sociological Review*, vol. 52, Junio, 1987, pp. 295-307.

21 Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos, 1989.

democrático.

Dahl entiende este proceso de mutuo entendimiento como el fruto de la interacción entre la *subida de los costos de represión* –los costos que la represión acarrea para los autócratas– y la *caída de los costos de la tolerancia* entre ambas coaliciones –el costo de aceptar que la coalición contendiente participe libremente en la política nacional, llegando incluso a manejar el Estado–. La evolución de dichos costos generalmente está asociada al progresivo desgaste del régimen dictatorial, el cual puede deberse a eventuales pérdidas de eficacia en su desempeño económico, a la creciente dificultad para reprimir a la disidencia –dado que para las fuerzas del orden a menudo resultado dilemático, complejo y peligroso mantener largos ciclos de represión– y a la presión internacional que diversos estados pueden ejercer contra la dictadura en cuestión, circunstancias que a su vez pueden ir acentuando eventuales divisiones internas dentro de su coalición de gobierno –factor que suele ser necesario para el quiebre de la dictadura–. La coalición contendiente, integrada por quienes enfrentan la autocracia, por lo general será más eficaz en su lucha política en la medida en que tienda a mantenerse unida en torno a objetivos estratégicos asertivos y claramente definidos. En virtud de lo anterior, la relación dentro de cada coalición entre sectores radicales y moderados suele influir ostensiblemente en el rumbo político hacia una eventual transición.

El hecho de que las transiciones –según la acepción restringida del término, y a diferencia de las demás modalidades de cambio de régimen político– sean consideradas como procesos fundamentalmente pacíficos y consensuados no quiere decir que se encuentren absolutamente exentos de tensiones y de eventuales episodios de violencia. De ahí que quienes estudian la transición democrática contemplen que ésta pueda producirse a través de varias vías, desde las más violentas hasta las más negociadas. Linz, por ejemplo[22], distingue tres cursos de acción principales dentro del ámbito de las transiciones: *reformas, rupturas y ruptformas*. Huntington, por su parte, denomina respectivamente a estos procesos como *transformation, replacement* y *transplacement*[23]. Mientras las

---

22 Juan Linz, *The breakdown of democratic regimes*. Vol. 1 «Crisis, breakdown and reequilibration». Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

23 Samuel Huntington, *op.cit*, 1994. Aparte de las vías contempladas por Linz y Huntington existen otras tipologías del cambio transicional; ver Gurutz Jáuregui, «Transiciones políticas y consolidación democrática en América Latina», en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*

transiciones por vía de la reforma (*transformation*) son esencialmente tuteladas por la coalición autocrática, garantizándose así sus líderes condiciones ventajosas en el marco del período democrático al que abren las puertas, en las rupturas (*replacement*) se produce un progresivo aumento de las tensiones –fruto de la presión creciente que los demócratas y sus aliados externos logran aplicar mediante movilizaciones populares, acciones de fuerza, tácticas de desobediencia civil, bloqueos y sanciones, entre otros medios– que fractura y finalmente termina por quebrar a la coalición autocrática. Por su parte, las ruptformas (*transplacement*) se desarrollan como resultado de la combinación de las dos modalidades anteriores, mediante largos y complejos procesos de presión y negociación que finalmente tienden a desembocar en acuerdos negociados. Casos de reforma serían, entre otros, los de Chile y Taiwán, mientras que constituirían ejemplos de ruptura los de Portugal o la República Democrática Alemana, y de ruptforma los de España y Polonia.

En virtud de lo anterior, los transitólogos suelen referirse a la presencia paralela, pero no exactamente sincrónica, de varios procesos fundamentales en el desarrollo de las transiciones a la democracia. Nos referimos a los procesos o dinámicas de la *liberalización*, la *democratización* y la *consolidación* democrática. Por lo general, se asume que la *liberalización* es el primero de estos procesos en desarrollarse, dado que es un primer paso hacia la convivencia que permite una eventual democratización. La liberalización luce fundamental en la creación de las garantías mutuas que Dahl considera necesarias para una transición a la democracia, pues consiste en una reducción progresiva de los mecanismos de represión y en un mayor respecto a las libertades y derechos de los ciudadanos. Por lo general, esta dinámica es propiciada por crecientes discrepancias y fracturas en el seno de la coalición autocrática de gobierno[24].

98, 1997, pp. 13-33.

24 Según Scott Mainwaring, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, Working Paper N. 130, 1989, p. 6 [descarga 9 noviembre 2019] disponible en https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/130_0.pdf : «most authors have focused on elite processes, especially those within the authoritarian regime. Kaufman (1986), O'Donnell and Schmitter (1986), and Przeworski (1986) argue that liberalization begins with schisms within the authoritarian coalition. Chalmers and Robinson (1982: 5) aver that elite groups "find a liberal regime to be the most appropriate and useful manner of organizing political life under the present circumstances." Stepan (1988) focuses specifically on schisms within the military. In some cases, the schisms that precede liberalization begin because of the failures of authoritarian regimes».

La *democratización*, por su parte, suele darse más bien en una segunda etapa, y se relaciona fundamentalmente con un avance concreto hacia un genuino cambio de régimen por vías más o menos institucionales. La liberalización crea así las oportunidades para que las fuerzas que desafían a la autocracia puedan mejorar (tanto por vía institucional –tribunales, elecciones– como contenciosa –protestas, movilizaciones–) sus condiciones de participación política. Suele producirse así lo que O'Donnell denominó el «despertar de la sociedad civil»[25], la movilización y articulación de una sociedad que no siempre viene dada de modo principal por los partidos políticos pero que, en todo caso, logra propiciar una transmisión efectiva del control del Estado y favorecer la instauración de nuevas reglas del juego. Finalmente, la *consolidación democrática* es la condición que se alcanza cuando, según un conocido argot de la ciencia política, la democracia se convierte en *the only game in town*, el único grupo de reglas aceptadas y efectivas por las que se puede participar en política y acceder al control del Estado, y cuando el sistema democrático se ha hecho tan sólido que por lo general impide cualquier tentativa cualquier retorno a una situación autocrática, o «reversión autoritaria».

Este tipo de tránsitos, naturalmente, reviste un carácter incierto. En esencia, todo cambio de régimen político –que no de gobierno– implica la sustitución total o parcial de un principio de legitimidad por otro, en el que las normas *reales* del juego no están nunca del todo claras y donde muchas fuerzas se encuentran en conflicto. De ahí que autores como Przeworski[26], O'Donnell y Schmitter[27] hayan destacado la incertidumbre como un rasgo característico del período transicional –y en el caso de Przeworski, incluso de la democracia como sistema en el que no se puede saber de antemano quiénes ejercerán las facultades de gobierno–. Por otro lado, este tipo de incertidumbres a menudo pueden prolongarse durante años, especialmente cuando el país alterna avances y retrocesos sin poder consolidar un régimen democrático. De ahí que, a pesar de las regularidades que intentan registrar los transitólogos, y tal como ha señalado María Eugenia Piola:

---

25 Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *op.cit*, 1986.

26 Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

27 Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *op.cit*, 1986.

> (…) interesa destacar la dificultad para generalizar este tipo de experiencias, en vista de que no hay un modelo unidireccional de realizar la transición. Todo depende del *desde qué* y el *hacia qué* se transite. No es igual una transición que parte de un Estado burocrático autoritario (…) como ocurrió en la mayoría de los países de América Latina durante la década de los setenta, que la que parte de los derrumbados estados comunistas de Europa del Este.[28]

La influencia del régimen saliente sobre el naciente fue detectada ya por Tocqueville, quien vio en la centralización del poder y el desarrollo de la burocracia –desarrollados plenamente en Francia por Luis XIV– el perfecto caldo de cultivo de la revolución[29]. Paradójicamente, ningún otro Estado había avanzado tanto en la uniformización del ejercicio del poder, creando así un plano de relativa igualdad administrativa que ya, en buena medida, representaba una superación del desigual y consuetudinario antiguo régimen.

De modo similar, los transitólogos procuran identificar ciertos rasgos generales que parecen facilitan o complican dichos procesos. O'Donnell y Schmitter señalan, por ejemplo, que la presencia de Fuerzas Armadas particularmente violentas y represivas tiende complicar las relaciones civil-militares y las posibilidades de una transición a la democracia, y peor aún si se trata de organizaciones «sultanistas»[30]. No así cuando el poder está concentrado en algún caudillo; en este tipo de casos, la salida del mismo parece crear mejores oportunidades para transitar a la democracia. Otro de los elementos que complican enormemente esta posibilidad es la presencia de cuerpos represivos autónomos que debilitan el monopolio institucional de la violencia por parte del Estado. Asimismo, estos autores consideran que los pactos, o acuerdos políticos relativamente informales entre las fuerzas políticas en conflicto que refuerzan el compromiso de acatar reglas del juego comunes, son deseables pero no imprescindibles para consumar una transición a la democracia. Por su parte, mientras Huntington considera que las posibilidades de transición a

---

28 Reseña de A. Przeworski, T. di Tella, J. M. Maravall, G. O'Donnell, P. Schmitter, A. Stepan y otros, *La democracia sustentable*, por María Eugenia Piola, «De la transitología a la democracia sustentable», *Revista Mexicana de Sociología,* Vol. 63, No. 2, Abr-Jun, 2001, pp. 215-222 [descarga 9 noviembre 2019] Disponible en: https://www.jstor.org/stable/3541353?seq=1#page_scan_tab_contents

29 Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid: Alianza, 2004 [1856].

30 O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *op.cit*, 1986.

la democracia aumentan con el desarrollo de los procesos de modernización, Seymour M. Lipset apuntó la importancia de lo que denominó «requisitos (sociales) de la democracia»[31]: niveles mínimos de desarrollo social y económico sin los cuales difícilmente una población se mostraría interesada en luchar por la consolidación de un régimen democrático. También Robinson y Acemoglu han señalado la importancia de ciertos factores económicos –tales como la presencia de una economía más diversificada, moderna e industrializada– en la posibilidad de facilitar y consolidar el tránsito a la democracia[32].

Ahora bien, a pesar del peso que efectivamente puede ejercer esta serie de factores más o menos estructurales, reiteramos que la mayor parte de los estudiosos de las transiciones, tales como Linz y Stepan[33], O'Donnell y Schmitter[34], Mainwaring y Pérez-Liñán[35], o Bitar y Lowenthal[36], recalca la importancia primordial del factor humano, destacando así el papel crucial que, por encima de las estructuras y los contextos, juegan los actores en general y los estadistas en particular. Con frecuencia el estudio detallado de cada caso termina destacando la influencia decisiva que ejercen los rasgos y actitudes de personas clave en el proceso, dado que, en última instancia, de ellos depende la construcción de los canales de comunicación y confianza que permiten abrir las posibilidades de tránsito a la democracia. Esta perspectiva, lógicamente, tiende a centrar su mirada sobre *las acciones de las élites políticas*, adjudicándoles un peso primordial en el desarrollo de los procesos de transición.

Otros investigadores, que por lo general no son propiamente transitólogos y más bien provienen de disciplinas como la Sociología, la Economía o la Historia Crítica, han hecho un contrapeso a estos enfoques centrados en la acción de las élites políticas, concentrando sus estudios en la comprensión

---

31 Seymour M. Lipset, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, marzo 1959, pp. 69-105.

32 James Robinson y Daron Acemoglu, *op.cit*, 2009 [2006] y 2012.

33 Juan Linz y Alfred Stepan, «Toward Consolidated Democracies», *Journal of Democracy*, 7.2, 1996, pp. 14-33.

34 O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *op.cit*, 1986.

35 Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge University Press, 2014.

36 Sergio Bitar y Abraham Lowenthal (editores), *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Colección Ensayo, Barcelona: Galaxia Gutembert, 2016.

de los largos esfuerzos desplegados por grandes sectores de la población en sus *luchas populares* por la búsqueda de regímenes más democráticos. En tal sentido, ya hemos mencionado los trabajos de autores como Moore, Skocpol y Tilly, quienes señalan que sin la presión recurrente de grandes sectores populares por la apertura del sistema político, ésta jamás se produciría. Tales autores se ocupan también del *rol que juega el Estado, a través de sus estructuras y capacidades*, como elemento central que posibilita la democratización. Sobre este particular, Tilly define la capacidad estatal como el alcance de las intervenciones desarrolladas por los agentes estatales para alterar las distribuciones existentes de los recursos no estatales, las actividades y las conexiones interpersonales, así como para alterar también la relación entre dichas distribuciones (tr. MMM)[37]. En otras palabras, la consolidación democrática es improbable si no existe una capacidad estatal mínima para alterar, uniformar y cohesionar el modo en que los distintos grupos sociales manejan los recursos existentes, pues en tales casos no existe la posibilidad de que la legislación e institucionalidad democrática se impongan efectivamente[38]. Fukuyama, por su parte, hace hincapié también en la importancia del *estado de derecho* como elemento básico para que pueda existir un sistema democrático[39]. Sin capacidad estatal ni estado de derecho, las probabilidades de generar suficiente gobernabilidad como para procurar una consolidación democrática se hacen muy precarias.

Un elemento adicional que también debe analizarse en las transiciones es el *factor internacional*. La tercera ola democratizadora ha coincidido con la profundización de la globalización y la relativa consolidación del paradigma demoliberal en el mundo. De ahí que el peso que durante las últimas décadas se ha venido ejerciendo, tanto unilateral como multilateralmente, por parte de Estados democráticos y por una multiplicidad de organismos internacionales,

---

37 Charles Tilly, *Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007, p. 16: «the extent to which interventions of state agents in existent non-state resources, activities, and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities, and interpersonal connections as well as relations among those distributions».

38 Tilly (*op.cit*, 2007, p. 23) señala que la vigencia efectiva de la democracia pasa por 1) La integración de redes de confianza en la política pública; 2) la separación de la política pública de la desigualdad categorial (religiones, etnias, clases, etc.), y 3) la supresión de los centros autónomos de poder coercitivo (en otras palabras, por el efectivo monopolio de la violencia legítima.

39 Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Farrar, Straus and Giroux, 2014.

pueda llegar a ser crucial para que ciertos regímenes autocráticos den paso a la democracia[40]. Sin embargo, el grueso de la bibliografía especializada en transiciones y cambios de régimen político no incluye este factor entre los tres más recurrentes y decisivos al respecto; recordemos que éstos son 1) la presencia de una crisis general de legitimidad –usualmente propiciada por severos problemas económicos o de seguridad general–; 2) una fractura de la coalición gobernante; y 3) la existencia de una organizada coalición contendora[41].

Vigencia de la teoría clásica sobre la transición

El uso cada vez más frecuente del término «transición» en su acepción restringida –como transición a la democracia– parece estar relacionado, entre otras cosas, con el auge de nuevos desarrollos teóricos paralelos, los cuales intentan afinar en la comprensión de formas particulares de transición o en fenómenos políticos relacionados con el cambio político en general. Así, el hecho de que cada vez suela hacerse menos énfasis en la denominación «transición democrática» para distinguirla de otras formas de transición parece estar relacionado con 1) el desarrollo de una nueva rama conceptual enfocada en el estudio de los «regímenes híbridos» –concepto que, como veremos, para algunos autores no hace sino designar transiciones prolongadas en el tiempo–; 2) el creciente auge del término «reversiones autoritarias» para referirse de modo más específico a las transiciones de la democracia a la autocracia; y 3) la preferencia cada vez mayor, por parte de muchos autores, por la noción de «cambio de régimen» cuando la idea es referirse al conjunto de todas las modalidades y resultados posibles en el paso de un régimen a otro. Dado que este tercer aspecto –el enfoque general sobre cambios de régimen político– ya fue abordado en este capítulo, concentraremos los siguientes comentarios en las teorías acerca de los regímenes híbridos y las reversiones autoritarias.

La noción de «regímenes híbridos» es propia de las últimas dos décadas.

---

40 Ver por ejemplo Luis Schenone y Scott Mainwaring, «Hegemonía estadounidense y cambio de régimen en América Latina», *América Latina Hoy* 81, 2019, pp. 119-145. Los autores señalan que los resultados de su investigación sugieren que «el apoyo a la democracia por parte de los Estados Unidos fue consistente durante la ola de transiciones democráticas que comenzó en la región en 1978, y que fue decisivo en muchas de estas transiciones».

41 Ver Miguel Á. Martínez Meucci, *op.cit*, 2016.

No es algo casual. Ha sido sólo tras la tercera ola democratizadora, la aparición de nuevos estados y la aparente expansión democrática que una idea ya vieja se ha revelado nuevamente con toda su fuerza: no basta con el desarrollo regular de elecciones para que podamos afirmar que existen democracias verdaderas y consolidadas. En lo que va del siglo XXI, cuando las diferencias entre democracias y autocracias parecen haberse hecho más sutiles, ha vuelto a evidenciarse que la realización de elecciones y el respaldo más o menos mayoritario al gobernante de turno no necesariamente conducen a regímenes de libertad, justicia e igualdad política. Así lo señala Paul Collier cuando, desde su enfoque propio de la economía política, señala que:

> […] el pánico que mostraban las autoridades soviéticas a cualquier forma de consulta electoral nos ha llevado a creer que los comicios son, en sí mismos, el logro fundamental. Lo cierto, sin embargo, es que no es tan difícil amañar unas elecciones: tan solo los dictadores verdaderamente paranoicos las evitan. ¿Por qué es tan fácil celebrar elecciones aun en circunstancias poco propicias? Sin duda, porque tanto los partidos políticos como los electores se ven muy incentivados a participar en ellas.[42]

De ahí que buena parte de la bibliografía más reciente llame la atención sobre el carácter «híbrido» de muchos regímenes aparentemente democráticos de nuestro tiempo, produciendo denominaciones tales como las de «democracias parciales» (Epstein y otros[43]), «autoritarismos competitivos» (Levitsky y Way[44]), «autoritarismos electorales» (Schedler[45]), «democracias electorales» (Diamond[46]),

---

42 Paul Collier, *Guerra en el club de la miseria*, Madrid: Turner Noema. 2009, p. 69.

43 David Epstein *et al*, «Democratic Transitions», *American Journal of Political Science*, Vol. 50 (3), julio 2006, pp. 551-569.

44 Steven Levitsky y Lucan Way Levitsky, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York: Cambridge University Press, 2010.

45 Andreas Schedler, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

46 Larry Diamond, «Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes», *Journal of Democracy*, Vol. 13 (2), National Endowment for Democracy y The Johns Hopkins University Press, abril 2002, pp. 21-35.

«democracias iliberales» (Zakaria[47]), y otras. Tal como ha señalado Szmolka[48], mientras algunos prefieren ponerle un «apellido» a la democracia, otros optan por adjetivar el autoritarismo, razón por la cual la autora prefiere la estrategia más neutra que habla de «regímenes híbridos», moneda de curso corriente en la Ciencia Política de nuestro tiempo. Todas estas definiciones van o pretenden ir más allá de los fenómenos que la generación anterior de politólogos –la de los transitólogos por excelencia– pretendió abordar con definiciones como «dictablanda» o «democradura», que en cierto sentido aludían también a democracias de escasa calidad o poco consolidadas. Ambas denominaciones solían referirse esencialmente a regímenes en transición, mientras que las definiciones actuales, por su parte, intentan mostrarnos más bien cómo puede prolongarse en el tiempo una situación por la que la consolidación democrática se hace esquiva. Así, vemos proliferar democracias de baja calidad cuando sus gobernantes emplean los procedimientos como una mera fachada para el ejercicio despótico del poder del Estado, cuando las instituciones son puestas al servicio de proyectos hegemónicos, en vez de proteger las libertades individuales y refrenar al poder, y cuando las mayorías aplastan a las minorías.

Pero ante el auge de la definición «regímenes híbridos», Morlino retoma la perspectiva clásica y se pregunta ¿no serán éstos, simplemente, regímenes en transición?[49] El politólogo italiano sostiene que las nuevas definiciones no realizan aportes suficientes como para hablar de un nuevo tipo de régimen, no centran sus estudios sobre categorías verdaderamente sólidas y mensurables, y en realidad no hacen más que recordarnos la necesidad de que las democracias cuenten con correctos diseños y capacidades institucionales. De este modo, según Morlino, toda la bibliografía previa sobre las transiciones mantiene plena vigencia, a pesar de que el autor reconoce dos aspectos importantes que, en cierto sentido, se prestan para matizar sus propias afirmaciones. En primer lugar, está de acuerdo con que, bajo el término «democracia», sólo cabe entender

---

47 Fareed Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York: W. W. Norton & Company, 2006.

48 Inmaculada Smolzka, «Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) No. 147 (1), Madrid, enero-marzo (2010), pp. 103-135.

49 Leonardo Morlino, *Hybrid Regimes or Regimes in Transition?* Working Paper 70, Madrid: FRIDE, 2008.

en sentido pleno lo que habitualmente se denomina una democracia liberal. Lo anterior implica un reconocimiento de que lo que falla hoy en día es el componente específicamente «liberal» de la democracia; esto es, la necesidad y la capacidad de refrenar el poder. El segundo aspecto puede ser denominado como «la prueba de la estabilidad»: si un «régimen híbrido» demuestra considerable longevidad, quizás cabría considerarlo como un verdadero régimen por derecho propio, esencialmente distinto de las democracias liberales o de las autocracias convencionales, y no solamente como un régimen en transición. El debate, en todo caso, sigue abierto.

En cuanto al concepto de «reversiones autoritarias», o transiciones desde la democracia a la dictadura, cabe señalar que éste también ha contribuido a que el concepto amplio de «transición» haya ido dando paso a la acepción restringida que la sobreentiende como «transición a la democracia». El término ha sido recientemente desarrollado por autores como Plattner[50], Svolik[51] o Bermeo[52], quienes examinan cómo este tipo de reversiones, en el mundo de hoy, no suelen producirse mediante golpes de Estado, sino más bien a través de dinámicas de erosión democrática que coinciden con el progresivo ascenso de los regímenes híbridos. Cabe señalar que el tema se encuentra en boga, dada la ola de autoritarismos que afecta al mundo en nuestros días (ver Foa y Mounk[53], o Lührmann y Lindberg[54]). Ahora bien, también es posible afirmar en este caso que, hasta cierto punto, este tipo de fenómenos ya fue abordado previamente por los transitólogos de los años 90. También en este sentido Linz fue un pionero, al trabajar lo que llamó la «quiebra de las democracias» –*breakdown of democracies*–, circunstancia que suele producirse por una serie de factores entre los cuales resulta determinante la presencia activa y aceptada, dentro del

---

50 Marc F. Plattner, «Liberal Democracy's Fading Allure», *Journal of Democracy*, Volumen 28, No. 4, Octubre 2017, pp. 5-14.

51 Milan Svolik, *Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation*, ponencia presentada en el congreso anual de la American Political Science Association, Chicago, Agosto 30, 2007 [Descargado el 5 noviembre 2019] Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=964462

52 Nancy Bermeo, «On Democratic Backsliding», *Journal of Democracy* 27 (1), 2016, pp. 5-19.

53 Roberto Foa y Yascha Mounk, «The Signs of Deconsolidation», *Journal of Democracy*, 28 (1), 2017, pp. 5-15.

54 Anna Lührmann y Staffan Lindberg, «A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?», *Democratization*, 26:7, 2019, pp. 1095-1113, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029

sistema político democrático, de fuerzas políticas que guardan hacia el mismo una relación de semilealtad o incluso de abierta deslealtad. Estos sectores, en medio de situaciones críticas en las que predomina un descontento generalizado, terminan aunando fuerzas que a la postre propician el colapso del sistema y su captura por parte de actores autócraticos. La acción conspirativa de los sectores desleales, hasta cierto punto facilitada por el régimen de libertades que enarbola y defiende la democracia, se revela como decisiva cuando sectores semileales, dubitativos o escasamente conscientes de los peligros en ciernes terminan cediendo ante el empuje de las fuerzas anti-*statu quo*. El mecanismo descrito por Linz sigue describiendo cabalmente una serie de procesos y circunstancias que minan hoy la estabilidad de las democracias contemporáneas o impiden su consolidación, y que de hecho está presente en el origen de numerosos regímenes híbridos de nuestro tiempo.

En resumen, los postulados de la teoría clásica de las transiciones parecen mantener toda su vigencia, si bien se ven complementados por una nueva generación de estudios y conceptos orientados a captar los matices de un hecho característico de nuestro tiempo: la proliferación de regímenes que mantienen las formalidades de la democracia –especialmente las elecciones– sin respaldar su ejercicio pleno mediante un fuerte Estado de Derecho. De este modo, la acepción amplia del término «transición» parece haber cedido terreno ante su acepción más restringida –que la usa para referirse, sobre todo, a transiciones hacia la democracia–, haciendo espacio para estudios cada vez más transdisciplinarios y dando cabida a conceptualizaciones tales como las de *regímenes híbridos*, *reversiones autoritarias* y la idea de *cambio (de régimen) político* en general.

Capítulo II

Dark political groups, política encubierta y transición política

Jo-ann Peña Angulo

El escenario de los dark political groups

El agotamiento del modelo democrático, señala a la par fenómenos políticos que, originados desde el malestar social, individual y colectivo, demandan la institucionalización de nuevos modelos, que llegan a atentar incluso contra la misma racionalidad. Es el escenario propicio para la emergencia de grupos políticos e ideológicos de rasgos no democráticos, que, formando parte o no del régimen establecido, ven en esta fatiga política la oportunidad de alcanzar el poder a través de los mecanismos que le brinda esa democracia en crisis.

Institucionalizados en el poder, son diversos los mecanismos lícitos e ilícitos que emplean para mantener el control sobre una sociedad ocupada en satisfacer sus necesidades básicas. Una sociedad enferma, cuyo malestar tiende a agravarse a medida que los abusos del poder estatal, se convierten en norma y práctica cotidiana. El grado de la enfermedad es tal, que la violación de los Derechos Humanos, se conoce, se sabe, se ignora, se calla y se oculta. El silencio cómplice será la respuesta de sus ciudadanos. Un silencio que les asegura además seguir viviendo.

Apoyados en discursos nacionalistas, en la nostalgia del pasado nacional y en las prerrogativas sociales originadas desde el resentimiento, estos *grupos políticos oscuros*, *dark political groups,* se hacen con el poder. Las normativas y las leyes impuesta por ellos, estructuran y dan contenido a una "nueva" forma de hacer política, caracterizada esencialmente por la implementación de dispositivos destinados al mantenimiento del poder estatal y gubernamental con la influencia directa de la revolución cubana: 1. Uso de una narrativa democrática amparada en los derechos colectivos. 2. Transformación y tergiversación de las leyes e instituciones democráticas 3. Instauración de patrones de sumisión al poder 4. Sustitución de los derechos individuales por los derechos colectivos. 5. Llamado constante a la confrontación política como forma de vida 6. Institucionalización de la violencia y el miedo en cualquiera de sus formas. 7. Alianza con las fuerzas castrenses estatales definida en la preeminencia de lo militar sobre lo civil. 8. En momentos de crisis hábilmente acuden a la democracia como tabla de salvación 9. Limitación progresiva de las libertades individuales fundamentales 10. Uso de la mentira como política de Estado y de los medios de comunicación como aparato propagandístico 11. Establecimiento de redes de complicidad y de espionaje. 12. Registro y control ciudadano por medio de dispositivos digitales, 13. Uso de grupos y colectivos armados para la represión ciudadana., 14. Alianza con redes criminales, grupos terroristas y paramilitares, 15. Convierten responsabilidades y funciones del Estado en hazañas y dádivas personales, 16. Monopolio económico

Estos *dark political groups* hacen de la *política encubierta* el núcleo ideológico de su acción. La misma se concentra no solo en los niveles de violencia material y psicológica sino en la institucionalización de lo indebido y lo inmoral como sinónimos de sus contrapuestos. Al hacer del ejercicio de la política, un campo oscuro propicio para el despliegue de los mecanismos anteriormente descritos, se ocultan las verdaderas intenciones de control y dominación.

Las mismas prerrogativas democráticas paradójicamente les permiten tergiversar la realidad, reinterpretar textos y leyes constitucionales, renombrar y justificar sus propios abusos en nombre de la libertad y la soberanía nacional. Lo ilícito se vuelve lícito, así como los grupos y aliados que los acompañan en el juego de su política oscura.

En nombre de una moral superior, los *dark political groups* configuran el ejercicio de la política a partir de la creación de doctrinas y programas de la violencia, en los cuales la separación entre la élite civil-militar gobernante y los ciudadanos es cada vez más grande. Se incluye además la confrontación política-ideológica

con los grupos democráticos que se le oponen y que buscan sustituirlos en el tránsito hacia la redemocratización.

La política encubierta de estos *dark political groups* acepta que el personalismo político sustituya la naturaleza propia del Estado, amparada en el Estado de Derecho y en la separación de los poderes, con la intención que todo el poder concentrado en una sola persona y en consecuencia en una muy pequeña élite, gobiernen las esferas públicas y privadas de una sociedad, con cada vez menos espacios de consenso, síntoma claro de su esencia totalitaria.

Queda atrapado el político demócrata en este juego, si desconoce por desinterés o ignorancia, las experiencias históricas de los regímenes totalitarios, los mecanismos de negociación y las transiciones políticas orientadas a la reinstitucionalización democrática.

En este laberinto, las sociedades sometidas sufren la impronta de la opresión, represalias, torturas y el miedo constante que supone convivir y enfrentarse a un régimen totalitario. Víctimas entonces de la instrumentalización política de la violencia, anhelan un porvenir distinto, que, bajo el cambio de régimen, les permita transitar de la autocracia a la libertad, recorrido que implica un proceso ético y político, definido por el esfuerzo intelectual que significa diseñar soluciones y respuestas a la crisis institucional, al desmantelamiento del Estado y a la sustitución del Estado de Derecho por la fuerza y la violencia política.

Reflexionar sobre las certidumbres y los posibles escenarios de resolución, involucra estudiar las incertidumbres y las particularidades que trae consigo la propia condición humana. De allí que la densa historiografía sobre las transiciones políticas y sus múltiples ejemplos exitosos, permita disminuir no eliminar aquellos factores que el propio azar se encarga de involucrar como parte inherente del proceso histórico. Sirva el camino de las certezas para valorar el estudio de las incertidumbres, entendiendo que los modelos históricos exitosos solo dan una guía, mas no contienen en sí mismos los "escritos sagrados" que aseguren que puedan repetirse exactamente en otros países.

Al respecto, Alexander Kupatadze en sus estudios sobre las particularidades de la transición política en Ucrania, Kirguistán y Georgia en la era post-soviética, descubre las relaciones profundas entre dichas transiciones y el crimen organizado, por lo cual introduce dos variables cruciales: a) La similitud de sus procesos y b) Los resultados tan distintos que se produjeron en dichas regiones, a pesar de sus semejanzas. El autor expresa:

> La Revolución de Tulipanes de Kirguistán y la Revolución Naranja de Ucrania no logró frenar el crimen y la corrupción,

> mientras que, en Georgia, la transición del régimen obstaculizó el crimen organizado. Y todavía, incluso en Georgia, el tiempo ha visto la reversión de los avances producidos por la revolución de las rosas.[1]

La relación establecida por Kupatadze entre el Estado y el crimen organizado, bosqueja la raíz ideológica de los *dark groups* y permite entender su predisposición a establecer vínculos y alianzas con este tipo de grupos ilícitos, que, bajo su gobierno, penetran todas las instituciones tergiversando el ejercicio político democrático.

Ahora bien ¿Cómo hablar de transición política en sociedades gobernadas por *dark political groups?*, cuando la lógica que dicta el restablecimiento del orden social, ignora muchas veces las relaciones política-redes criminales, así como las heridas y el dolor de las víctimas, especialmente en un mundo globalizado, en donde estas se cohesionan en torno a sus traumas para demandar derechos vulnerados. ¿Cómo diseñar un modelo de transición política en estas sociedades? ¿Cuáles son los argumentos de la clase política que opuestas a los *dark political groups* anhelan restablecer el orden democrático?

Sirva este preámbulo para introducir dentro de las transiciones políticas, el tema de los *dark political groups* y su *política encubierta* de tinte totalitario. En tal sentido, esta investigación no versa sobre una compilación historiográfica sobre el extenso tema de la transiciones politicas[2] en el mundo. El carácter científico de las líneas que vienen a continuación reside en el aporte teórico de la categoría *dark political groups*, siendo este artículo la primera aproximación al respecto. De allí que en esta exploración inicial haya todavía algunos vacíos cuyo camino falta aún por construir.

Le corresponderá al lector identificar los casos históricos a los que hago referencia en la presente investigación.

---

1 Alexander Kupatadze, *Organized Crimes, Political Transitions and Formation States in Post-Soviet Eurasia,* England: PALGRAVE MCMILLAN, 2012, p. 181 «Kyrgyzstan's Tulip Revolution and Ukraine's Orange Revolution failed to curb crime and corruption, while in Georgia, regime transition hindered organized crime. And yet, even in Georgia, time has seen the reversal of the advances produced by the Rose Revolution».

2 En busca de precisión teórica y metodológica mencionaremos las obras:"Transitions from the autoritarian rules" de Schmitter and O'Donnell; "How to Democratize the European Union and Why Brother?"de Schmitter; "Transiciones democráticas. Enseñanzas de líderes políticos" de Sergio Bittar y Abraham Lowenthal, por solo nombrar algunas.

Dark political groups, soft totalitarism y negociación

El objetivo de toda transición política es el cambio de régimen, proceso que incluye la transformación de las bases normativas que permitieron el establecimiento del régimen totalitario. Se distinguen aquí dos generalizaciones: 1. El gobierno establecido de facto por un golpe de estado, de naturaleza civil, militar o ambos, que supone la violación de la constitución y de las bases democráticas, 2. El gobierno instaurado dentro del marco democrático, pero cuyo mandato se ejerce progresivamente a partir de la violencia y el desmontaje de los valores democráticos.

El segundo caso es nuestro objeto de estudio, pues es en ese escenario en donde los *dark political groups* convertidos en poder estatal, despliegan su *política encubierta* como parte nuclear del *totalitarismo blando*, *soft totalitarianism*, cuyos instrumentos de coacción aplican una violencia selectiva y sectorizada a los individuos y grupos políticos e ideológicos adversos. Esta *violencia por cuotas* es parte fundamental de su *política encubierta,* pues esconde según los intereses que persigan, su propia naturaleza. De esta forma, esta especie de *muelles oscilantes de la violencia,* les permite proteger a su vez sus núcleos de legitimidad política.

La ambigüedad de este mecanismo se extiende incluso hasta aquellos sectores de la sociedad, que aseguran ser inmunes a los abusos del poder gobernante de los *dark political groups*. Por simpatías o filiación política, desconocen o ignoran intencionalmente, que también ellos son objetos de la violencia del Estado, solo que el poder es tan tenue, que no lo perciben como tal, a pesar de la violación de sus derechos, de la obligatoriedad de poseer el carnet político y de ser sometidos a un control material y digital para suplir sus necesidades básicas y obtener los "regalos" monetarios estatales.

La dosificación de la violencia es necesaria en todo *soft totalitarianism,* de allí que resulte tan difícil identificar y caracterizar a un gobierno dentro de esta categoría más aun cuando se permite la existencia de partidos políticos opositores, no sin previa autorización del régimen totalitario. Quedan bajo su control los espacios públicos y privados, colándose en ambos el ejercicio hostil de su poder, a partir de las *políticas encubiertas*.

Al igual que el totalitarismo tradicional, el *soft totalitarianism* busca el control y la sumisión social. Sobre el segundo, Kenneth Minogue en su escrito sobre la paradoja de la democracia, indaga sobre cómo «...las características del mundo

moderno facilitan el surgimiento de un totalitarismo «suave» (es decir, relativamente no tan sangriento)»[3]

Ahora bien, esta última afirmación, abre el campo de las interpretaciones al admitir que el uso de la fuerza física es menor en comparación a los casos históricos del totalitarismo nazi y soviético, por ejemplo. En este sentido, en el caso que estamos tratando, el gobierno en manos de los *dark political groups,* instaura patrones de sumisión al poder, producto no solo de sus erradas políticas económicas devenidas en una grave hiperinflación como parte de un plan preconcebido, que, por medio del uso de la necesidad y la coacción, empuja a los individuos a aceptar altos grados de sumisión, tanto en la adquisición de cajas de alimentos como en la prohibición misma de la libertad de expresión.

Entendiendo que el régimen político de los *dark political groups* es el *soft totalitarism*, dentro del cual implementan la *política encubierta* como política de Estado, retomamos la interrogante sobre cómo llevar a cabo el proceso de transición política con estos grupos gobernantes, especialmente por su exigida participación en las negociaciones para el retorno democrático. De hecho, si toda transición política comienza con una crisis del modelo autoritario o totalitario en ejercicio, son los mismos *dark political groups* en este caso como poder político gobernante, quienes deben identificarla, aceptarla y asumirla, corriéndose el riesgo que la respuesta ante la misma, sea radicalizar su política de la violencia y mantenerse en el poder a toda costa. Es así como despliegan una gran habilidad para reinventarse especialmente en tiempos de crisis, pues a pesar de su predisposición al irrespeto de la ley y por lo ilícito, establecen al unísono procesos de diálogos como parte de su agenda de *política encubierta*: aparentar que siguen los caminos democráticos, es una buena forma de disuadir y distraer al contrincante, representado en la clase política que aspira ser gobierno luego del cambio de régimen.

En tal sentido, como parte de toda negociación previa, su contraparte, es decir, los políticos demócratas necesitarán de ellos, en busca de un consenso. Regularmente una vez identificada la crisis y definido el grupo gobernante, co-

---

3 Kenneth Minogue, «Totalitarianism: Have We Seen the Last of It?», in *The National Interest,* number 7, United States: 1999, p. 35 «...features of the modern world that would facilitate the emergence of a «soft» (which is to say, relatively bloodless) totalitarianism»

rresponde a los grupos políticos opositores y aliados, a la sociedad civil, a los organismos no gubernamentales, diseñar criterios y modelos, que permitan el tránsito del modelo autoritario o totalitario hacia la democracia. Al respecto, el filósofo noruego Jon Elster expresa:

> Negociar entre más de dos personas es cualitativamente diferente de negociar entre dos personas porque permite la formación de coaliciones. En la negociación de tres partes dos partes pueden aliarse contra la tercera... Aun cuando no se forma ninguna coalición la posibilidad de que se forme alguna puede modelar el resultado de la negociación[4].

Previo a la transición política, la negociación es un período fundamental en el cual se establece la búsqueda de posibles pactos y acuerdos. Tarea engorrosa en la medida en que los entes involucrados sean responsables de instaurar un *soft totalitarism,* con violaciones constantes de las leyes, de los Derechos Humanos y además acusados formalmente de formar parte de redes criminales

Se presenta aquí una de las mayores contradicciones ¿cómo negociar con los *dark political groups*? A pesar de las críticas que se oponen a dicho proceso, les corresponde a las élites políticas que adversan a los *dark political groups* diseñar desde sus conocimientos y experiencia alguna propuesta política que anime a las partes en conflicto. La misma servirá como ejercicio pedagógico y como mecanismo inicial de exploración y resolución. Pertinente resulta entonces la propuesta del filósofo liberal estadounidense John Rawls sobre la *posición original, the original position,* que haciendo referencia al estado de naturaleza, permite a los individuos que intentan negociar, reunirse en una posición de «igualdad» sin que esto amerite el desconocimiento de sus habilidades y talentos.

En este punto, Rawls introduce además el recurso teórico del *velo de la ignorancia*, *veil of ignorance*. En consecuencia, la *posición original*, permite concebir una concepción de justicia aceptada por todos, a partir de la definición de los individuos como personas morales, libres e iguales. De allí que su tesis sobre la equidad sea entendida entonces dentro de la prioridad de lo justo sobre lo bueno –del derecho sobre el bien- independiente de cualquier idea del bien. No obstante, lo anterior no es una ley absoluta especialmente cuando se reflexiona sobre la influencia ideológica, doctrinaria y la concepción moral de las prota-

---

4 Jon Elster, *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, España: GEDISA Editorial, 1990, p.144.

gonistas principales a dialogar: el régimen político de los *dark political groups* y la élite política que los adversa.

La propuesta ralwsiana al tocar puntos álgidos de desencuentro, enfrenta lo *racional* con lo *razonable*. De tal modo, que es lógico que un gobierno o grupo pretenda ser racional tratando de imponer su criterio para consolidar cierta ideología política, mientras que serán razonables, los intentos de ese mismo grupo, por conseguir el consenso con el otro, sin menospreciar sus particularidades morales.

En consecuencia, observamos cómo dicho modelo amerita que ambas partes cedan en sus posiciones, sin que esto suponga el hecho de hacerlo sin exigir nada a cambio. La élite política que se opone a los *dark political groups,* no puede caer en el error de cederlo todo, permitiendo que el diseño y el desarrollo mismo del proceso de transición política recaiga exclusivamente en los *dark political groups*.

De allí, que sea fundamental que los argumentos de la clase y la élite política que adversa a estos grupos y que anhela restablecer el orden democrático, posea un programa mínimo de acciones que incluya la evaluación, diagnóstico y resolución de la crisis política e institucional. Si estos parámetros no están claros, dicha clase política perderá confianza y legitimidad, entre los ciudadanos.

Al respecto, el filósofo Elster explica el proceso de negociación como un acto de cooperación, del cual se espera buenos resultados, que no es otro, que la resolución de los dos problemas, derivados de la misma cooperación. En este contexto nos dice: «Hay dos tipos de cooperación. En uno tiene sentido hablar de actos individuales de cooperación. En el otro la unidad básica es una pauta de conducta cooperativa: un conjunto de actos de cooperación»[5].

En este contexto, el autor introduce el papel de los mecanismos de negociación, los cuales aseguren la división de los beneficios de la cooperación, y «en los casos en que la cooperación universal no tiene sentido debe haber también un mecanismo para decidir a quién se le debe permitir la ventaja»[6].

Siendo la negociación un proceso descentralizado como lo señala Elster, requiere entonces de la coordinación de las partes, de allí, que resulte congruente

5 Elster, o*p. cit*, p. 135.

6 *Ibid.*

la propuesta ralwsiana para el intercambio de propuestas y contrapropuestas, pues de esta dinámica dependerá el resultado. Vemos entonces la importancia que la élite política opositora a los *dark political groups*, sea intelectualmente preparada y posea además el instinto político, que le permita diseñar un programa mínimo de acciones, en el que se incluya algunos elementos que impulsen el acuerdo además de la utilidad como el costo de negociación y las amenazas[7], pues «...ninguna parte aceptará un resultado que le de menos de cuanto puede obtener abandonando la mesa de negociaciones»[8].

El proceso de negociación requiere entonces un trabajo heurístico y hermenéutico riguroso, sin que esto exima de los factores productos del azar, así como de las incertidumbres. Se le exige en consecuencia a la clase política que anhela el poder, evitar y alejarse de las improvisaciones, con el fin de disminuir los fracasos. Esto requiere tomar conciencia sobre la naturaleza de los *dark political groups* y su *política encubierta,* lo que no solo evitará subestimarlos, sino que les permitirá adelantarse a su juego político. Este es un aspecto que no debe obviarse, especialmente cuando las redes sociales del mundo globalizado, les permite a los ciudadanos y a los distintos grupos políticos y sociales, demandar sus derechos y exigir explicaciones de las acciones y decisiones de estos políticos.

Sabiendo la esencia de los *dark political groups,* su régimen político basado en el *soft totalitarism* y los mecanismo de su *política encubierta*, traemos a colación antes de finalizar este apartado, algunas conclusiones de Alexander Kupatadze, extraídas de su estudio ya mencionado sobre las transiciones políticas en la era post-soviética, indagación que confirma las relaciones entre el crimen organizado y la conformación del Estado. La intención no es otra que preguntarnos, si este es un patrón de transición política para aquellas sociedades gobernadas por la égida socialista. Kupatadze expresa:

> Por la naturaleza de la transición post-soviética, los delincuentes obtuvieron la propiedad de vastos recursos y se convirtieron en instrumentos indispensables de las nuevas autoridades "legítimas",quien necesitaba el capital y el apoyo social de los delincuentes, sin mencionar fuerza física ocasional, para consolidar su poder político.[9]

---

7 *Ibid*. Expresa Elster: «Un modo de hacer creíble una amenaza es comprometerse a ponerla en práctica aun cuando no sea en el propio interés hacerlo cuando llegue el momento»

8 *Ibid*, p. 138.

9 Alexander Kupatadze, o*p. cit*, p. 2. «Because of the nature of the post-Soviet transition, crimi-

En nuestro caso recordemos que la *política encubierta* del gobierno de los *dark political groups,* contempla la alianza con redes criminales, grupos terroristas y paramilitares, lo que les permite la instauración de un monopolio económico, que basado en la violencia, inyecta dinero al Estado en ejercicio y les permite la defensa de sus intereses y propiedades así como el uso de grupos y colectivos armados para la represión ciudadana Se hace evidente así la cooperación ilícita entre el Estado de los *dark political groups* y dichos grupos. Nos preguntamos ¿Se les atribuirán las mismas prerrogativas en el proceso de transición política?

Prosigue Kupatadze:

> Como resultado, muchos miembros de grupos del crimen organizado se infiltraron en las élites. y se legalizaron políticamente ganando cargos electos. Los demás fueron captados por las élites políticas en un intento de aumentar su propio poder. Estos procesos se extienden por todo el conjunto político y sistema económico corrompiéndolo. Esta competencia y colaboración entre las élites políticas y los delincuentes organizados fueron un aspecto crucial de la formación del estado postsoviético[10].

Este arquetipo de poder político forma parte de los mecanismos usados por los *dark political groups,* de allí que sus redes ilícitas hayan penetrado y desinstitucionalizado la democracia. Al respecto, no olvidemos que antes de ser gobierno, estos grupos oscuros influenciados por el modelo cubano, reclutaban simpatizantes en las universidades, zonas populares y rurales del país como parte del establecimiento de redes de electores, pero también cómplices y de la violencia. En consecuencia, vemos dentro de los *dark political groups,* a políticos y delincuentes conviviendo, ¿se repetirá entonces la relación de ambos grupos en el gobierno de transición y posterior a esta como en el caso post-soviético?, pues siguiendo a Kupatadze, ambos tendrán total control y se alternarán el dominio sobre el Estado.

---

nals won ownership of vast resources and became indispensable instruments of the new 'legitimate' authorities, who needed the criminals' capital and social support, not to mention occasional physical force, to consolidate their political power».

10 *Ibid.* «As a result, many members of organized crime groups infiltrated the elites and legalized themselves politically by winning elected office. The others were co-opted by political elites in an attempt to increase their own power. These processes spread throughout the whole political and economic system, corrupting it. This competition and collaboration between political elites and organized criminals was a crucial aspect of post-Soviet state formation»

Dark political groups, transición política y reconciliación política

Visto el proceso de negociación y las posibilidades de la transición política para los gobiernos de los *dark political groups,* nos corresponde plantear la tesis de la *reconciliación política*, como posible mecanismo de transición, definida por la profesora y politólogo Colleen Murphy como:

> ...el proceso de reconstrucción de las relaciones políticas dañadas. La *reconciliación política* es ampliamente reconocida por ser uno de los desafíos más importantes para las sociedades que intentan democratizar los períodos posteriores a los gobiernos represivos o de conflicto civil caracterizado por abusos generalizados y sistemáticos de los derechos humanos[11].

Siendo una condición fundamental para el proceso de democratización, bien vale entonces estudiar y evaluar su aplicación para el caso que nos compete en este escrito, especialmente porque la sociedad sometida al *soft totalitarism* de los *dark political groups*, ya no será la misma. Desde los distintos niveles de maltrato psicológico y físico como producto del llamado constante a la confrontación política como forma de vida, la experiencia de la tortura, la discriminación política, la represión, los asesinatos y las agresiones ejemplarizantes, la normalización de lo antiético, de la mentira y lo inmoral, la instauración de la sumisión como medio de control por una caja de comida, por un trabajo, por un bono navideño, todos como mecanismos de la *política encubierta* del miedo que aunada a la escasez, a la hiperinflación, a la limitación de internet, a horas diarias sin electricidad, van cavando emocional, espiritual y psicológicamente en los ciudadanos sometidos al poder del gobierno de los *dark political groups*.

Como es lógico dicha sociedad, una sociedad herida, enferma y declarada bajo una crisis humanitaria compleja, percibe que su tránsito hacia un nuevo régimen político, no debe tolerar la participación de todos aquellos que se se vanagloriaron y se aprovecharon del poder de los *dark political groups*, para causar un profundo daño. Esta condición humana parece pasar desapercibida por la élite política adversa a los grupos políticos oscuros.

---

11 Colleen Murphy, *A moral theory of the political reconciliation political*, UK: Cambridge University Press, 2010, p. 2 «...the process of rebuilding damaged political relationships. Political reconciliation is widely recognized to be one of the most important challenges for societies attempting to democratize following periods of repressive rule or civil conflict characterized by widespread and systematic human rights abuses».

Ahora bien, ¿qué hacer? ¿es la tesis de la reconciliación política el camino para reconstruir las relaciones políticas y sociales dañadas? En este orden, Colleen Murphy, evalúa las 4 concepciones de la reconciliación política: 1. La reconciliación como perdón, 2. La reconciliación como la creación y estabilización de expectativas normativas y de confianza, 3. La reconciliación como valor político; 4. La reconciliación como la constitución de una comunidad política.

En el primer caso, *la reconciliación como perdón*, el perdón es el mediador entre las *actitudes negativas* amparadas como vimos en el resentimiento, la venganza y la tristeza de las víctimas de los regímenes no democráticos y las *actitudes reactivas*, tal como lo explica Murphy, Partiendo de la condición humana, dichas *actitudes negativas* influyen directamente en la percepción de la política, de allí, el papel de las mismas en la generalización de *actitudes reactivas.* Nos dice la autora:

> Las relaciones políticas se reconstruyen cuando tales reacciones reactivas negativas son superadas. Los procesos de reconciliación política son eficaz si fomentan y alientan los tipos de cambios deseados en las actitudes de los ciudadanos. Este punto de vista parece atractivo porque se centra en lo que muchos consideran necesario para el mantenimiento a largo plazo de las relaciones personales: perdón[12].

En el segundo caso, la moral tiene un valor fundamental para la reconciliación. A diferencia de la *reconciliación como perdón,* esta concepción no se concentra solo en las demandas y daños a las víctimas sino en la posibilidad de indagar sobre los daños de las relaciones morales y su resolución para los contextos de transición. La autora expresa citando a Margaret Urban Walker:

> Según esta concepción, entonces, las relaciones políticas sufren daño cuando se violan las expectativas normativas compartidas y se socava la confianza. La tarea de los procesos de reconciliación se orientan a desarrollar y reforzar las expectativas normativas constitutivas de las relaciones morales y cultivar la confianza[13].

---

12 *Ibid*, p. 10. «Political relationships are rebuilt when such negative reactive attitudes are overcome. Processes of political reconciliation are effective if they foster and encourage the desired kinds of changes in citizens' attitudes. This view seems attractive because it focuses on what many regard as necessary for the long-term maintenance of personal relationships: forgiveness».

13 *Ibid*, p. 14 «According to this conception, then, political relationships are damaged when shared normative expectations are violated and trust is undermined. The task of processes of reconciliation is to develop and reinforce the normative expectations constitutive of moral rela-

Con respecto a *la reconciliación como valor político,* Darrell Moellendorf, nos dice que la reconciliación se logra cuando todos los individuos de una comunidad política llegan a ser reconocidos por sus compañeros como iguales y no como extraños o enemigos. De allí, la importancia del establecimiento de reglas y del orden constitucional, para solventar las diferencias. El autor argumenta:

> ...que el valor de la reconciliación política no se deriva de una apelación a ninguna concepción del bien con el que los ciudadanos podrían estar razonablemente en desacuerdo... Por el contrario, se especifican los requisitos de la reconciliaciónpolítica apelando a un ideal de ciudadanía libre e igualitaria[14].

Finalmente la *reconciliación como la constitución de una comunidad política* es definida por filósofo Andrew Schaap, quien advierte sobre los inconvenientes que supone hacer en contextos de transición «... un ideal normativo de las relaciones política, para entender qué procesos deben promoverse... La preocupación por tales ideales normativos es doble: socavan el relevancia política de la reconciliación, y corren el riesgo de legitimar las relaciones de opresión en el futuro»[15]

Al respecto, lo fundamental es que el proceso de reconciliación sea respaldado por los ciudadanos. De hecho, la concepción de la comunidad política asegura que este modelo de reconciliación tome en cuenta las particularidades de los contextos de tradición, aspecto obviado según Schaap por los demás modelos de reconciliación política.

Ahora bien, de estas 4 concepciones pueden extraerse aspectos que permitan la elaboración y el diseño de un mecanismo que sea capaz de lograr transiciones duraderas a largo plazo evitando así la vuelta al régimen opresor. En este sentido, el perdón, constituye un eje fundamental para el contexto de las relaciones personales, pero también en la política como en el caso de los gobiernos de los *dark political groups*. Enfocada en las víctimas, la élite política que se le opone debe preguntarse ¿cómo materializarlo? ¿qué falló? cuando la propuesta

---

tionships, and to cultivate trust»

14 *Ibid*, p. 18 «...that the value of political reconciliation does not stem from an appeal to any comprehensive conception of the good with which citizens might reasonably disagree...Rather, the requirements of political reconciliation are specified by appeal to an ideal of free and equal citizenship»

15 *Ibid*, p.20 «to a normative ideal of political relationships to understand what processes should promote. The concern with such normative ideals is twofold: they undermine the political relevance of reconciliation, and they risk legitimizing relationships of oppression in the future»

de amnistía, entendida básicamente como el perdón de lo delitos[16] cometidos y la exoneración de la culpa de los *dark political groups*, fracasó.

Si, las relaciones políticas se reconstruyen cuando las reacciones reactivas negativas son superadas, ¿cómo superar el dolor, el odio y el resentimiento de la sociedad y de las víctimas sometidas al *soft totalitarism* de los *dark political groups*? Estas son las interrogantes, que esa élite política que anhela hacerse con el poder durante la transición hacia la democracia, debe responder. En este sentido, ¿tiene la política este poder curativo? ¿cómo pueden los políticos y las democracias curar los dolores del alma individual, sus gritos y quejas luego de estar sometidas al poder de estos *dark political groups*? ¿Le estamos endosando a la política responsabilidades individuales y familiares? Nos recuerda Colleen Murphy:

> Dado su impacto generalizado y perjudicial en las personas y relaciones políticas, está claro que un énfasis primario de la política de la reconciliación debería ser poner fin a la violencia y abordar lo institucional y las condiciones sociales que hacen posible la violencia. Sin embargo, debido a que la reconciliación como perdón pone el énfasis principal en cambios internos entre las víctimas, estos imperativos son sus principales preocupación[17].

Conociendo bien la *política encubierta* de los grupos oscuros, retomamos la propuesta de amnistía hecha por la clase política democrática en vías de la toma del poder, en estas fases previas al contexto transicional, pues al venir las duras críticas a la mismas, de parte de los ciudadanos por medio de las redes sociales, fueron subestimadas en un principio por esta élite adversa a los *dark political groups*.Valga aquí recordar a John Rawls y su tesis los ciudadanos como personas morales, persiguen sus principios de justicia[18].

A pesar de esto, hay un aspecto fundamental sobre el cual reflexiona la pro-

---

16 Quedan fuera de esta concesión la violación de los Derechos Humanos y de lesa humanidad

17 *Ibid*, p.12 «Given its pervasive and damaging impact on individuals and political relationships, it is clear that a primary emphasis of political reconciliation should be on ending violence and addressing the institutional and social conditions that make violence possible. However, because reconciliation as forgiveness places principal emphasis on internal changes among victims, these imperatives are its primary concern».

18 Jo-ann Peña Angulo, *Choque de concepciones: el régimen y la moral en las relaciones Venezuela y Estados Unidos,* tesis para optar al título de Magíster en Ciencias Políticas. Tutor: Luis Alfredo Angulo Rivas, Mérida, Venezuela, Universidad de Los Andes, 2013, p. 28

fesora Murphy, mencionado anteriormente y que debemos incluir en el caso que nos convoca en este escrito: si el objetivo de la reconciliación política es poner fin a la violencia y a las condiciones sociales e institucionales implementadas por el gobierno de los *dark political groups*, ¿qué le aseguraba a esta élite política que con la amnistía se acabaría el abuso de los grupos oscuros? ¿por qué y bajo qué condiciones la élite política propone la amnistía?, especialmente si el uso de la *política encubierta* y sus mecanismos de violencia y violación de los Derechos Humanos por parte del gobierno, nunca cesó.

De tal modo que al hablar de la r*econciliación política como perdón*, proceso en el que interviene lo racional y lo razonable, fundamental resulta la reflexión de Murphy:

> Sin embargo, en contextos de transición, la concepción de un previo a la relación política normal y aceptable, que se ha roto por irregularidades no corresponde. En lugar de ser razonable y apropiado, instando al perdón y a la superación del resentimiento en contextos donde la fechoría es sistemática y continua, parece en el mejor de los casos, ingenua y en el peor de los casos, una forma de complicidad en el mantenimiento de la opresión y injusticia[19].

Este factor, nos permite retomar la importancia que posee la elaboración de un programa mínimo de acciones bien pensadas, destinado no solo a la negociación en sí misma sino inmersa en todo el proceso y el contexto de transición política. La gran pregunta: ¿El gobierno de los *dark political groups* desea una transición política? De no ser así, tal como lo señalan los hechos ¿por qué la élite política sigue insistiendo en esa resolución?

El poder político de los *dark political groups* se origina en la misma democracia, la cual siguen usando como parte de su *política encubierta*, de allí lo paradójica que puede llegar a ser. Aparentar respetarla, respetarla a medias y usarla como tabla de salvación para los momentos de crisis, les ha resultado para sus fines oscuros. A la par, de la ilegitimidad de las últimas elecciones presidenciales y la «reelección» del líder de los *dark political groups*, a pesar del no reconocimiento y

---

19 Colleen Murphy, *op. cit*, p.II «However, in transitional contexts the conception of a prior normal, acceptable political relationship that has been ruptured by wrongdoing does not pertain. Rather than being reasonable and appropriate, urging forgiveness and the overcoming of resentment in contexts where wrongdoing is systematic and ongoing seems at best naïve and at worst a form of complicity in the maintenance of oppression and injustice».

del rechazo interno e internacional, el gobierno de los *dark political groups,* es a últimas instancias, quien decide si desea o no, un cambio de régimen. Esto, en medio de una sociedad que, bajo el influjo de la decepción política, producto del fracaso continuado de las élite políticas opositoras a los *dark political groups,* y temerosa de la represión y las futuras represalias, se ha concentrado en tratar de sobrevivir bajo el poder del *soft totalitarism.*

Estos actores oscuros siempre han dado señales de sus intenciones de no dejar el poder político. Es tal su propósito, que el uso de los mecanismos de su *política encubierta*, no ha cesado, pero se ha vuelto más efectiva. Ahora bien, si los contextos de transición, exige reforzar las expectativas normativas constitutivas de las relaciones morales y cultivar la confianza, tal como lo expresa Margaret Urban Walker, poco hacen los *dark political groups* y la élite política para lograrlo. De los primeros nunca se ha esperado, sería una ingenuidad haberlo hecho, pero ¿y de los segundos?

Es importante resaltar aquí, la importancia de la relación entre política y moral, pues de la misma, se construye una cosmovisión del mundo. Este es un tema que sigue obviandose del estudio de la política. Al respecto, no es un secreto que «la creación y construcción de una nueva moral asociada, ya no a la democracia representativa sino a la izquierda socialista era de vieja data»[20],dentro del proyecto político de los *dark political groups.* De tal modo, si se rechazan los valores éticos y morales de estos grupos oscuros, mal presagio para la transición y el cambio de régimen, que la élite política sea condescendiente con alguno de ellos.

Por su parte, la *reconciliación como valor político* enfatiza en el valor de las normas y el orden constitucional para zanjar las diferencias en vías de la transición y en el contexto mismo de esta, de allí que apele al ciudadano libre e igual ante la ley. ¿Se cumple esto en el caso del gobierno de los grupos oscuros? Nótese que el continuo llamado a confrontación por parte del gobierno de los *dark political groups,* hace inviable eliminar el maniqueísmo entre buenos y malos. En este contexto, vuelve a surgir su *política encubierta* y el uso a conveniencia de la democracia dentro del *soft totalitarism*

---

20 Jo-ann Peña Angulo, *Choque de concepciones: el régimen y la moral en las relaciones Venezuela y Estados Unidos,* tesis para optar al título de Magíster en Ciencias Políticas. Tutor: Luis Alfredo Angulo Rivas, Mérida, Venezuela, Universidad de Los Andes, 2013, p. 124.

De allí que cuando se habla de la *reconciliación como la constitución de una comunidad política*, se tomen en cuenta las particularidades de cada proceso histórico, así como el apoyo de los ciudadanos, pero se advierte también sobre los inconvenientes que supone hacer un modelo ideal normativo para los contextos de transición, pues se corre el riesgo de legitimar las relaciones de opresión en el futuro, al tratar de aplicar los proceso exitosos de un país a otro.

El amable lector, podrá entonces concordar con nuestra propuesta dirigida hacia la necesidad de diseñar un programa de transición política, para el caso particular del gobierno de los *dark political groups,* un programa que incluye todos los escenarios posibles de resolución y que tenga las mismas alternativas para responder a la pregunta incomoda: ¿El gobierno de los *dark political groups* desea una transición política y un cambio de régimen?

Capítulo III

Violencia, dictadura y concordia: Colombia y los prolegómenos de una transición política (1948-1958)

Luis Fernando Castillo Herrera

Introducción

En el ocaso de la década de los cuarenta los colombianos presenciaron una sucesión de acontecimientos que marcaron la historia de aquel país. Tres variables describen ese lapso; violencia, dictadura y concordia. En medio de las más tensas relaciones entre liberales y conservadores se tejieron acciones realmente dramáticas, la guerra civil fue un espectro latente durante la primera mitad del siglo XX. La lucha partidista terminaría saldándose con un buen número de víctimas fatales, desplazados y la descomposición del Estado.

Indudablemente el debate político había tomado un rumbo contrario al democrático, los partidos se acusaban constantemente de fraude, represión y sectarismo. La situación llegaría hasta los límites más insospechados; *el bogotazo*. Quienes se encontraban directamente en la arena política estaban conscientes de las tensiones presentes, no obstante, nunca esperaron sucesos tan violentos como los ocurridos el 9 de abril de 1948, cuando Juan Roa Sierra disparaba contra la humanidad de Jorge Eliécer Gaitán, desatando la ira de los liberales seguidores del popular político.

El bogotazo aunque no pasó a convertirse en una revuelta sostenida que pusiera en riesgo el gobierno de Mariano Ospina Pérez, si constituyó una huella que definiría el futuro cercano, el bogotazo fue el inicio del decaimiento de los partidos que históricamente habían centralizado el poder, pero que ahora generaban desconfianza y descrédito entre algunos sectores de la sociedad, incluso miembros de estos partidos consideraron que era más factible permitir que la violencia fuese atendida por otra fuerza institucional, en este caso los militares.

De esta manera, se instauró un régimen militar con inclinaciones dictatoriales. La llegada al poder de Gustavo Rojas Pinilla en 1953 con apoyo de un sector conservador representó la tercera fuerza llamada como la solución de los problemas políticos que nublaban el horizonte neogranadino. En realidad, la presencia de los militares no logró solventar los conflictos de orden político, en su lugar los agravaron. Violación de los derechos a la libre expresión, los deseos de continuismo y la persecución política no permitieron el restablecimiento de un estado democrático idóneo para echar las bases del progreso.

La dictadura militar y las intenciones de prorrogar la dominación arbitraria generaron la reunión entre los históricos rivales, es decir, el partido Conservador y el Liberal, quienes acordaron sentar las bases de la necesaria transición política, así que, desde la firma del Pacto de Benidorm entre Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, Colombia experimentaría la unión y reciprocidad política como salida para la reconstrucción del Estado democrático. En este sentido, nos planteamos en las siguientes líneas revisar de forma sucinta los prolegómenos de la transición política colombiana partiendo de 1948 como fecha ícono luego de la muerte de Gaitán que desató una nueva fase en la lucha partidista, hasta 1958 cuando entra en vigencia el primer gobierno del Frente Nacional.

Colombia una vorágine política

La violencia ha marcado la pauta de los principales acontecimientos a escala mundial. No en vano la filósofa alemana Hannah Arendt expone que: «Nadie consagrado a pensar sobre la Historia y la Política puede permanecer ignorante del enorme papel que la violencia ha desempeñado siempre en los

asuntos humanos…»[1] En este sentido, cuando enfocamos la mirada sobre el continente americano son muchos los escenarios donde la afirmación de Arendt tienen asidero. En el caso puntual de la historiografía colombiana, la violencia encuentra un capítulo especial. Se trata de una de las etapas más complejas para la política neogranadina. El año de 1948 representa el inicio de las más fuertes confrontaciones entre liberales y conservadores las dos fuerzas políticas más grandes del concierto colombiano. Empero, y es importante señalar que la violencia no es un agente extraño en épocas anteriores. El estallido de la *guerra de los mil días* que terminaría con la declaración separatista de Panamá demuestra a todas luces el calor de las hostilidades al iniciar el siglo XX.

Superado aquel conflicto bélico los rescoldos humeantes recordarán y abrirán viejas y dolorosas heridas, de esta manera, a mediados de los años cuarenta las crispaciones serán notables y no hará falta esperar al 9 de abril de 1948 para ver inaugurada una nueva temporada de hostilidades: «Ya hoy nadie sostiene que el comienzo de la violencia deba ubicarse el 9 de abril de 1948. Esta fecha abrió un capítulo nuevo en un proceso iniciado al menos tres años antes»[2].

Con intenciones de realizar sólo una mirada panorámica del conflicto, pasaremos al señalamiento de algunos aspectos que nos moldearán el contexto imperante al acercarse el final de la primera mitad del siglo XX en la historia de Colombia.

En primer lugar, las hostilidades políticas desatadas entre la década del treinta y cuarenta responden esencialmente a la dinámica bipartidista y las características propias de aquellas dos tendencias; liberal y conservador. Los partidos políticos en Colombia al igual que en otras latitudes americanas estuvieron caracterizados (principalmente en la etapa embrionaria) por una fuerte influencia personalista y caudillista, en muchos casos aquel comportamiento rebasaba los límites del debate y el discurso para converger en un contexto díscolo y beligerante. El mismo representante liberal Alfonso López Pumarejo expondría en su momento que:

> Los partidos para mantener esa disciplina ignominiosa han de apelar a los recursos bárbaros de la excitación pasional,

1 Hannah Arendt, *Sobre la violencia*, Madrid: Alianza Editores, 2008, p. 16.

2 Medofilo Medina, «La violencia en Colombia: Inercias y novedades 1945-1950, 1985-1988» en Revista Colombiana de Sociología, número 1, Bogotá: 1999, p. 52.

> de la sangrienta tradición de las guerras civiles, de la herencia política de las estirpes y a la imposición de códigos feudales de honor partidista, que en vez de civilizar la hacen más cruel despótica e insignificante.[3]

Aquel comportamiento generó grandes y lamentables consecuencia principalmente en las regiones rurales de los distintos departamentos colombianos donde el clientelismo político imperó por: «… la ausencia de Estado en las grandes regiones del país, lo que ha permitido a particulares presentarse como los únicos medios para llegar al poder central»[4]. Esta condición trajo como consecuencia un aumento sostenido de la violencia en las diferentes periferias donde los enfrentamientos imposibilitaron una transición pacífica luego de largos procesos de dominación unipartidistas.

En este sentido, durante la larga hegemonía conservadora que se extendió por más de cuarenta y cuatro años, los liberales estuvieron en gran medida minimizados, siendo los años posteriores a la guerra de los mil días el peor de los escenarios, aquel distanciamiento forzado de las plazas gubernativas generó el espacio para la conformación de una oposición combativa:

> …los liberales vivieron bastantes años de continua represión. Se les negó totalmente la posibilidad de ocupar cargos ejecutivos de cualquier nivel. Entre 1896 y 1904, los liberales solo pudieron elegir a dos miembros de la cámara de representantes. Varios liberales fueron condenados al exilio y silenciados durante algunos periodos de la oposición. Por lo tanto, la situación era suficientemente precaria como para que este partido iniciara en más de una ocasión la rebelión armada, mas, la mayoría de veces, salían derrotados. Sin embargo, los peores enfrentamientos llegarían entre 1899 y 1902, en la *Guerra de los Mil Días*.[5]

Sin embargo, los rasgos de violencia política no desaparecieron al fracturarse el dominio conservador tras las elecciones de 1930 donde el partido liberal logra hacerse del poder con la victoria electoral de Enrique Olaya Herrera, situación que inauguraba la llamada república liberal, la cual no estaría alejada

---

3 El Tiempo, Bogotá, martes 11 de febrero de 1941.

4 Carlos Eduardo Gechem S. «Los partidos políticos en Colombia, entre la realidad y la ficción», en *Revista Derecho del Estado*, número 23, Bogotá: 2009, p. 141.

5 Germán Lozano Villegas, «Historia de los partidos políticos en Colombia» en *Via Inveniendi Et Iudicandi*, número 1, volumen 10, Bogotá: 2015, p. 34.

de conflictos que involucraban violencia política.

De seguida, en 1945 Colombia presenciará una vibrante contienda electoral, donde no sólo se apreciará la confrontación liberales-conservadores, sino además el cisma entre los mismos liberales que medirían fuerza con dos candidatos al no lograr llegar al consenso necesario para definir un representante. Aquel proceso electoral significará el vertiginoso aumento de la violencia, que terminará mostrando rasgos verdaderamente infames, deteriorando los cimientos del Estado e instaurándose un férreo sectarismo perjudicial y peligroso: «La meta básica de cada uno de los partidos fue el logro del poder absoluto y la exclusión de él de sus adversarios políticos. La mayoría de las coaliciones fueron tácticas encaminadas hacía fines hegemónicos».[6]

Semejante situación solo podría desembocar en la más grande de las tragedias; la guerra civil o la dictadura, lamentablemente Colombia sufriría ambas. Casi dos décadas estuvieron los liberales controlando el poder ejecutivo entre 1930 y 1945; momento cuando los conservadores regresaron tras la victoria de Mariano Ospina Pérez quien vencería (no si un clima polémico) a los candidatos Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán. El panorama terminaría siendo aún más complejo.

El partido liberal no sólo perdía el poder sino además parte su liderazgo al retirarse de la escena muchos de sus miembros históricos, situación capitalizada por el gaitanismo que se consolida y pasa a controlar las fuerzas opositoras, todo ello, con una fuerte carga estigmática de comunista. Por su parte, el gobierno de Ospina Pérez, transitó entre huelgas y confrontaciones que incluyeron asesinatos y violencia callejera. El clímax llegaría el 9 de abril de 1948, momento cuando Jorge Eliécer Gaitán a todas luces próximo candidato electoral es asesinado en Bogotá desatando la furia incontrolada de sus seguidores. Hubo fuertes acusaciones hacía el partido conservador señalados como los instigadores y culpables de la muerte de Gaitán, situación que generó la captura y ajusticiamiento de personas vinculadas con el partido.:

> El 9 de abril de 1948, Gaitán es asesinado en plena calle y tras la muerte del caudillo popular se suceden manifestaciones multitudinarias en las principales ciudades del país, con mayor intensidad en Bogotá, donde se produce un estallido

6 Paul Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos – Biblioteca Banco Popular, 1978, p. 245.

> colosal de cólera anárquica de vastas proporciones, conocida como el "Bogotazo". Si bien fue un fenómeno urbano, sus consecuencias se trasladaron rápidamente al campo, donde se comienzan a generar los primeros movimientos guerrilleros, que progresivamente adquirirán un carácter permanente.[7]

Más allá de la descripción de los acontecimientos de los cuales hay notables reseñas en la prensa bogotana (El Siglo o El Tiemplo son ejemplo de ello), nos interesa atender en las siguientes líneas los aspectos políticos de aquella reacción social, tratar de comprender el fenómeno desde una perspectiva global y cómo constituyeron un factor preponderante en el desenlace de una época marcada por la violencia partidista.

En primer lugar, el asesinato de Gaitán y las acciones posteriores resumidas en el bogotazo simbolizan la cima de una escalada peligrosa que lentamente había escapado del control de los partidos. De esta manera, un primer aspecto a rescatar es que aquello ocurrido en las calles de la capital colombiana no favorecía a ninguno de los dos grupos políticos contrapuestos y como señala Paul Oquist esa situación tampoco permitió alianzas o acuerdos para solventar la crisis, principalmente porque ya era demasiado tarde, las heridas eran insalvables:

> El 9 de abril sacudió a los grupos dominantes de la sociedad colombiana sin considerar su credo político, pero a pesar de esto la lucha por la hegemonía partidista, entre ellos, continuó. Importantes grupos dentro de ambos partidos se opusieron a la coalición después del 9 de abril. Algunos liberales estaban en favor de prolongar la huelga general y trataban de organizar un golpe de Estado.[8]

En segundo lugar, una de las más sensibles consecuencias estuvo signada por el descredito hacia el Estado y la vulnerabilidad del mismo, viéndose fracturado el ya débil armazón democrático, luego del bogotazo el siguiente proceso electoral se desarrollaría sin participación del partido liberal, situación generada por la ausencia de transparencia de los comicios y sostenimiento de la violencia en contra de sus miembros.

---

7 Zioly Paredes y Nordelia Díaz, «Los orígenes del Frente Nacional en Colombia» en *Presente y Pasado,* número 23*,* Mérida: 2007*,* p. 185.

8 Paul Oquist*, op. cit.,* pp. 235-236.

El bogotazo había marcado de manera sensiblemente los nervios políticos colombianos, dejando una latente aparición de una tercera fuerza, el rechazo hacía las hostilidades entre conservadores y liberales llevó a concentrar la mirada en una élite distinta, respetada e históricamente disciplinada; el ejército. El hombre de uniforme, recordado por las gestas independentistas empezó nuevamente a ser observado como el garante natural del orden y la concordia. De esta manera, durante el gobierno de Laureano Gómez (quien tuvo diversas dificultades de salud para ejercer el cargo) creció en gran medida la opción de una tercera fuerza que igualmente abrigaba incertidumbres, no obstante, prometía erradicar la violencia partidista.

Los acontecimientos políticos que se desarrollaron con grandes ribetes de violencia entre 1945 y 1953 tendrían una desembocadura singular que cambiaría significativamente los hilos sostenedores de la historia colombiana. Al finalizar el periodo presidencial de Ospina Pérez se llevarían a cabo nuevos comicios para elegir un nuevo mandatario, proceso que al mismo tiempo buscaba consolidar el poder conservador reconquistado en 1945 después de diecisiete años.

No obstante, las condiciones, el escenario y el desenvolvimiento de las acciones decantaron un nuevo estado de cosas para el país cafetero. En primer lugar, presenciaremos un cisma relativo entre los líderes del conservatismo; Ospina Pérez y Laureano Gómez (este último candidato oficial del partido). Por otro lado, las condiciones y garantías de un proceso transparente no convencen a la tolda liberal, situación que conllevará al abstencionismo. La decisión de no presentar candidato en los comicios presidenciales terminará generando fuertes desajuste al ya maltrecho aparato político.

Finalmente, Laureano Gómez termina siendo electo en una contienda solitaria. Pocos meses luego de asumir la dirección del país deberá hacer frente a una serie de conflictos de diversa índole, incluyendo complicaciones de su propia salud que lo terminará obligando conferir provisionalmente las riendas presidenciales a Roberto Urdaneta.

Si bien es cierto el gobierno de Laureano Gómez logró adelantar en varios aspectos la economía nacional, palear los conflictos migratorios generados por la violencia política en los campos y mitigar los conflictos laborales con el ascenso de diferentes federaciones y gremios, no logró solventar el clima conflictivo emanado y configurado luego del *bogotazo*, aunado a la negativa del

partido liberal de llegar a cualquier consenso de orden político. La situación no presagiaba prometedoras situaciones:

> ...los liberales aumentaron su agresividad con el nuevo gobierno. La decisión de hacerle la vida imposible a Gómez estaba tomada, lo que no estaba claro era la manera exacta de buscar su derrocamiento. De todas formas, la débil salud del presidente les iba a colaborar sin tener que acudir a aquellos medios, políticos o violentos, para lograr su propósito.[9]

Laureano Gómez sufriría un infarto el 5 de noviembre de 1951, disminuyendo sus funciones, aunque: «…siguió gobernando desde lejos, no sólo gracias al designado, sino también a Luis Ignacio Andrade (ministro de Gobierno), Jorge Leyva y Álvaro Gómez Hurtado». Pese a la aparente incondicional forma como Roberto Urdaneta desempeñó el cargo como interino en la silla presidencial, pronto se presentarían situaciones que decantarían una marcada ruptura entre los líderes conservadores que traería como consecuencia el ascenso al poder de un grupo de militares encabezados por Gustavo Rojas Pinilla.

Es importante acotar varios aspectos esenciales que bordean aquel panorama. En primer lugar, la relación entre Laureano Gómez y Gustavo Rojas Pinilla nunca fue lo suficientemente armoniosa, aunque a éste último siempre se le caracterizó como un militar de filiación conservadora:

> Tal desconfianza motivo la primera decisión de Gómez que molesto a Rojas, Jefe del Estado Mayor en 1950 y Comandante General de las Fuerzas Militares en 1951, Gómez decidió, a través de Urdaneta, separarlo del cargo y nombrarlo Representante de Colombia en la Junta Interamericana de Defensa.[10]

La estrategia claramente trataba de apartar a Rojas del círculo cercano al poder. En segundo lugar, Gómez y Ospina Pérez romperían relaciones, esto se entiende ante el rechazo del primero por una eventual candidatura de Ospina Pérez. Aquel cisma dentro de las filas conservadores y el retorno de Rojas Pinilla luego de su estancia diplomática en Estados Unidos aceleraría los acontecimientos. Laureano Gómez intentaría alejar a Rojas Pinilla una vez más.

---

9 Diego Nicolás Pardo Motta, *Laureano Gómez Castro y su proyecto de reforma constitucional (1951-1953),* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008, p. 26.

10 Adolfo León Atehortúa Cruz, «El golpe de Rojas y el poder de los militares», en *Revista Folios,* número 31, Bogotá: 2010, p. 36.

Sin embargo, en esta ocasión el díscolo militar no aceptaría la oferta, situación que generó un intercambio de expresiones, utilizando el motor editorial que le permitía la prensa en especial su periódico (El Siglo) Gómez atacaría a Rojas Pinilla, acusándolo de ser un oficial poco profesional.

En tercer lugar, las acciones desarrolladas por el presidente Gómez permiten entender que éste se encontraba consciente de las altas posibilidades de un movimiento en su contra, movimiento que no necesariamente se ejecutaría en una acción solitaria de los militares, es decir, ellos contarían (como efectivamente ocurrió) con el apoyo del ala conservadora no laureanista. En este sentido, Laureano Gómez con sus medidas restrictivas y con cierto aire de arbitrariedad había dejado la mesa servida para un golpe de estado:

> …los elementos totalitarios que preparó Gómez para Rojas fue cerrar el congreso y declarar el estado de sitio, además de eliminar las garantías para la oposición, y mantener una violencia generalizada. Es por ello que todas estas circunstancias decantan en una coyuntura que Rojas Pinilla capitaliza en su favor, quien se presenta ante los colombianos, comerciantes, políticos y élite como un salvador del país.[11]

De tal manera, la asonada militar del 13 de junio de 1953 comandada por Rojas Pinilla no se trataba de una operación fraguada puertas adentro de la corporación castrense, la situación realmente se presentaba con una alta influencia de los círculos políticos contrarios a Laureano Gómez, incluso algunos autores señalan que: «el golpe de estado del 13 de junio no se produjo como consecuencia de la pesadilla de violencia y de la guerra civil que desangraba a Colombia, sino por el rompimiento entre Laureano Gómez y Mariano Ospina Pérez»[12] En este sentido, el militar aparecía con la promesa o misión de erradicar la violencia, pero bajo los aparentes hilos conductores del partido conservador.

Una de las pruebas ineludibles que demuestra lo anterior es la forma como se terminó organizando el gobierno de facto. Evidentemente Rojas Pinilla había clavado la pica en Flandes y terminaba por asumir la presidencia, no obstante, el resto de la organización tendría un rasgo distintivo; fuerte influencia del

---

11 José Fernando Valencia Grajales, «Gustavo Rojas Pinilla: Dictadura o presidencia: La hegemonía conservadora en contravía de la lucha popular», en El Ágora USB Revista de Ciencias Sociales, número 14, Medellín, 2014, p. 554.

12 Silvia Galvis y Alberto Donadío, *El jefe supremo. Rojas Pinilla, en la violencia y el poder,* Bogotá: Planeta, 1988, p. 254.

partido conservador, más específicamente de Mariano Ospina Pérez. En la obra *Rojas Pinilla. Una historia del siglo XX* de Jorge Serpa Erazo, encontramos unas declaraciones Alberto Pauwels afirmando que el proceso que decantaría la selección de los ministros del nuevo gobierno se trató de un acto de fuerza donde se impondría la punzante influencia de Ospina Pérez: «Fue una encerrona de Ospina dominando al general Rojas: Ospina se aprovechó de la situación y le nombró todo el gabinete al general Rojas».[13]

Aquella inicial presencia de los hombres fuertes del partido conservador no impediría que Rojas Pinilla avanzara hacia sus propios intereses, los cuales constaban de tres elementos realmente llamativos. En primer lugar, la divulgación de su propia imagen, redentora y salvadora; segundo, fuerte censura de los medios impresos y, por último, la creación de su propia fuerza política. Revisemos a continuación estas tres variables que dibujan *grosso modo* parte de los aspectos modeladores del poder político que ostentará el uniformado ahora Presidente de la República.

El poder no solo descansa en la fuerza, la imagen y el discurso también cuentan como factores clave en la consecución y conservación del poder, semejante premisa verá su accionar durante el ejercicio gubernativo del regente que ocupó la cima política colombiana entre 1953 y 1957. El simbolismo del militar llamado para calmar los efusivos ánimos se convertiría en una constante durante aquel período, Rojas Pinilla se investirá como el salvador de la patria, para ello utilizará de forma eficaz los instrumentos que tenía a su alcance: «Con el fin de divulgar su imagen, el teniente general Rojas Pinilla usó convenientemente la antigua ODIPE»[14].

La Oficina de Información y Prensa del Estado (ODIPE), representó durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla un medio para divulgar la efigie del militar que había surgido para calmar la violencia partidista y enrumbar a la nación hacía la transformación social, política y económica. Los primeros lugares en ser cubiertos con el manto simbólico fueron «…los ministerios, los juzgados, las alcaldías, las escuelas públicas, hasta las inspecciones de policía y

---

13 Jorge Serpa Erazo, *Rojas Pinilla. Una historia del siglo XX,* Bogotá: Planeta, 1999, p. 196.

14 Ana Lucía García-Villamarín, «La imagen de Gustavo Rojas Pinilla en la propaganda política durante la dictadura militar, Colombia 1953-1957», en *Revista Colombiana de Ciencias Sociales,* número 2, Medellín, 2017, p. 336.

estaciones ferroviarias de las más ignotas veredas del país».[15]

Rojas Pinilla muy al estilo de otro dictador suramericano el general Marcos Pérez Jiménez, se caracterizará por su asociación indisoluble al uniforme militar, siendo esa la imagen que los colombianos recuerden de él: «El presentarse vestido como militar tiene como objetivo recalcar su origen; recordar a la población que él es un presidente militar, y que su imagen condensa la unión entre el pueblo y las fuerzas armadas, él es la *tercera fuerza*, que traerá la paz y el progreso»[16]

Muy distante de sus predecesores Rojas Pinilla tendrá una herramienta que cambiaría el siglo XX, se trata de la televisión. Las primeras transmisiones vía pantalla chica conocidas en Colombia fueron durante la gestión de Rojas, y sin duda aquella novedad también fue empleada con fines propagandísticos. Para el Presidente, la radio y la televisión debían ser los pilares que ayudaran al país a salir del oscuro túnel donde los partidos lo habían dejado. Por supuesto, semejante afirmación venía cargada de mesianismo y redención:

> Si a este esfuerzo benemérito [la radio] que el actual Gobierno ha estimulado con largueza, se suman en un futuro inmediato los recursos que entrega la televisión dirigida al incremento educativo y artístico, nuestro país podrá en plazo muy breve rescatar de la ignorancia inmerecida a quienes hasta ahora no han podido participar del bien inestimable del saber.[17]

Consciente de las posibilidades y alcance de la televisión, Rojas Pinilla oficializa el inicio de las trasmisiones por esa inédita vía, y la fecha seleccionada para aquel trascendental hecho será el 13 de junio de 1954, el primer aniversario de su llegada al poder. Son evidentes las intenciones de exponer el ascenso de Rojas con una especie de parte aguas que avanzaba más allá de lo político. De esta manera, el 13 de junio se convertía en una fecha emblemática, memorable y laudatoria, momento para exponer la relevancia que representaba la presencia militar en la conducción de la nación.

---

15 Silvia Galvis y Alberto Donadío, *op. cit.,* p. 266.

16 Ana Lucía García-Villamarín, op. cit., p. 317.

17 Gustavo Rojas Pinilla, «*Con motivo de la inauguración de la Media Hora de Difusión Cultural. 31 de enero de 1954». En librototal.com* [citado el 2 de abril de 2018] disponible en: http://www.ellibrototal.com/ltotal/ficha.jsp?idLibro=4273

Detengámonos brevemente en este aspecto, para observar uno de los mecanismos más comunes en las dictaduras o gobiernos sin clara legitimidad, se trata del uso de fechas, momentos o figuras que justifiquen su estancia en el poder. En este sentido, con motivo del primer aniversario del 13 de junio, Gustavo Rojas Pinilla realizaría una alocución exponiendo su perspectiva de aquel acontecimiento que a su juicio había marcaba la historia colombiana. Su intervención inicia con una afirmación; el pueblo neogranadino no sólo aceptó su intervención en la política colombiano, sino, además, la esperaba ansiosamente:

> Imborrable vivirá en mis recuerdos y en el portal histórico de la República, el desbordamiento emocionado del pueblo de Bogotá en la mañana del 14 de junio de 1953 ante los balcones del Palacio Presidencial, para exteriorizar su entusiasmo por el cambio de gobierno…[18]

Rojas Pinilla se presenta como un representante de la única institución que desde su criterio podía devolverle la dignidad y libertad al pueblo colombiano, es decir, la Fuerza Armada, esas palabras poseen en su esencia una fuerte carga de populismo y hasta pretorianismo[19]; quizás una de las combinaciones más peligrosas en el mundo de las ciencias políticas: «…con el advenimiento al Poder de las Fuerzas Armadas había terminado triunfante la silenciosa peregrinación que Colombia seguía para recuperar su libertad».[20]

La prosa envolvente de Rojas Pinilla va más allá, considerando un acto demócrata el alzamiento militar frente al gobierno de Laureano Gómez, explica que:

> Lo que presenció Bogotá en esa rebosante mañana de luz democrática, se ha ido repitiendo con el mismo fervor e

---

18 Gustavo Rojas Pinilla, «Con motivo del primer aniversario del Gobierno de las Fuerzas Armadas. 13 de junio de 1954». *En librototal.com* [citado el 2 de abril de 2018] disponible en: http://www.ellibrototal.com/ltotal/ficha.jsp?idLibro=4273

19 Pretorianiasmo es una categoría que explica la intervención política del componente militar a través del uso abusivo y coercitivo de las armas. Entre los principales teóricos encontramos al historiador Amos Perlmutter quien clasifica el pretorianismo en; histórico y moderno, siendo el primero la manifestación de las huestes militares anteriores a los ejércitos profesionales característicos del siglo XX. Para una mayor profundización de los conceptos recomendamos la revisión de los postulados de autores como; Domingo Irwin e Ingrid Miced. *Caudillos militares y poder. Una historia del pretorianismo en Venezuela,* y Amos Perlmutter. *Política Roles and Military Rulers.*

20 *Ídem.*

> idéntica espontaneidad, en todas las poblaciones que he visitado en mi afán de vivir en permanente contacto con el pueblo, y comprobar, personalmente, que la gestión oficial llega a todos los ciudadanos sin odiosos exclusivismos…[21]

Aquel discurso emblemático declamado por el nuevo mandatario, se mueve sinuosamente entre la exactitud y la falacia, Rojas utiliza el descompuesto clima político para afirmar que el golpe de Estado era esperado y aún más añorado por todos los ciudadanos, es decir; su legitimidad radicaba en el contexto violento que sufría Colombia, las formalidades estaban de más, la patria se desangraba y el único que podía detener semejante hemorragia era él y las Fuerzas Armadas:

> Antes del 13 de junio, el territorio nacional era un medroso y traicionero campo de combate (…) Después del 13 de junio, los campos abandonados empezaron a reverdecer con prometedoras cosechas, porque las gentes en franco anhelo de reconciliación y arrepentidas de sus extravíos contra la Patria, volvían de nuevo a la tierra que fue mudo testigo de la lucha sin cuartel entre quienes vivían antes honradamente de ella, tranquilos en los hogares, viendo crecer a sus hijos en paz con Dios…[22]

Por otro lado, es digno resaltar que dentro de aquella construcción de una imagen política Rojas Pinilla nunca intentó ocultar su origen militar, es más, le dio resonancia y trascendencia y así se lo hizo saber a toda la oficialidad: el gobierno es de los militares y los civiles no volverán. En este sentido, el Presidente en un perfecto castellano expuso:

> Si analizamos las causas que suscitaron el 13 de junio podemos ver, que los entonces partidos políticos, el conservador y el liberal, estaban en una verdadera guerra civil, guerra civil que estaba recayendo sobre las Fuerzas Armadas; de errores políticos de ambas directivas que incitaban al pueblo, sobre los acontecimientos que todos conocemos; la primera consecuencia del 13 de junio, es decir, de la llegada de las Fuerzas Armadas al gobierno, fue la afirmación del pueblo liberal y conservador en torno al gobierno de las Fuerzas Armadas.

Más adelante comenta qué:

> Ellos [los partidos políticos] han perdido las masas, porque esas masas estaban cansadas de la politiquería y deseaban un

21 *Ídem.*

22 *Ídem.*

> gobierno que les diera garantías para sus vidas y su trabajo, es natural que los políticos, políticos malintencionados, quieran entrabar la acción de los militares y volver a recuperar esas masas con que habían contado.[23]

Varios aspectos podemos señalar de las citas anteriores, primeramente; Rojas Pinilla emplea un discurso muy similar al planteado por el triunvirato militar que derrocó en Venezuela a Rómulo Gallegos en 1948, es decir; los civiles no saben gobernar. En el caso colombiano, los civiles desde la óptica de Rojas son díscolos y beligerantes, cuestión que los hace incompetentes para deliberar en torno a la *cosa pública*. En tal sentido, la colectividad abandonó sin ningún estupor al grupo gobernante sea este liberal o conservador, para depositar sus esperanzas en la única institución que a juicio del general podía y debía guiar las riendas de la nación.

Como podemos apreciar, el objetivo primordial de Gustavo Rojas Pinilla al momento de asegurar el poder político, fue granjear a su alrededor una imagen positiva y redentora, donde no existía cabida para otra élite, sólo la corporación militar poseería efectivamente el mando de la nación cafetera. Por supuesto, para lograr semejante accionar debía erradicar los conatos oposicionistas que aún pululaban en el ambiente, es por ello que arremeterá decididamente contra la prensa y otros medios informativos, procederá a exiliar a diferentes líderes de oposición y desplazará cualquier fuerza política que le fuese contraría a su proyecto hegemónico.

La diosa concordia

La década de los cincuenta como hemos apreciado significó una página compleja para los colombianos, los años marcados por la violencia entre los partidos desató las más difíciles de las situaciones; desaparecidos, desplazados, amenazas y un sinfín de asesinatos que cubrieron el horizonte con el más lúgubre de los paisajes. La irreconciliable situación entre liberales y conservadores impedía una sana ejecución de la vida política neogranadina, semejante situación conllevaría al surgimiento de la denominada tercera fuerza; los militares. Gustavo Rojas Pinilla encarnó la recuperación del país y la erradicación de la

23 *Ídem.*

violencia (disminuyendo considerablemente los enfrentamientos de sangre), pero al mismo tiempo, significaba la apertura de un régimen dictatorial.

Pecaríamos de absoluta inocencia asumir que la presencia de los militares en el poder bajo la égida de Rojas Pinilla respondía a una acción solitaria de los pretorianos. El ascenso de estos responde a las acciones conjuntas que desarrollarían con los representantes de una facción del partido conservador que terminaría deponiendo a Laureano Gómez, esto significa que el gobierno que iniciaría Rojas Pinilla tuvo el apoyo de una fracción conservadora. Algunos autores sugieren que los primeros pasos de los castrenses devenidos en políticos estuvieron teledirigidos por los representantes del partido que ahora encabeza en solitario Mariano Ospina Pérez:

> En efecto, según coinciden los testimonios, la nominación [del gabinete de gobierno de Rojas Pinilla] fue hecha por Ospina y Alzate en reunión con Rojas. Se entregaron algunas carteras a los militares y las demás se reasignaron a los ministros de Gómez y Urdaneta; a ospinistas y laureanistas que pasaron al gobierno de Rojas sin inmutarse y a los políticos conservadores que Ospina sugirió.[24]

Los ospinistas apostaba a la preservación del poder a través de Rojas Pinilla quien además no se había mostrado reticente al partido, mientras sus socios civiles esperaban que la presencia de los militares fuese transitoria:

> La clase dirigente colombiana estaba segura de que el mandato del General sería corto, de hecho, la Asamblea Nacional Constituyente que para entonces sesionaba por decisión de Laureano Gómez, no sólo no efectuó los cambios que Gómez buscaba, sino que, además, el 18 de junio legitimó mediante un acto legislativo a Rojas como presidente hasta 1954. El ahora Presidente de los colombianos aprovechó inteligentemente la Asamblea Constituyente para ser reelegido por ésta el 3 de agosto de 1954 para gobernar hasta 1958[25].

Todo ello explica la reacción positiva ante el derrocamiento de Laureano Gómez otrora ícono del partido conservador (el más férreo de los perseguidores

---

24 Adolfo León Atehortúa Cruz. «El golpe de Rojas y el poder de los militares», en *Revista Folios*, número 31, Bogotá: 2010, p. 39.

25 Esteban Mesa García, «El frente nacional y su naturaleza antidemocrática», en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, número 110, Medellín: 2009, p. 166.

de los liberales). Sin embargo, pese a la buena relación que en apariencia tuvo Rojas Pinilla con los distintos representantes políticos y económicos colombianos, su gobierno (bastante corto, para lo que proyectaba) empezaría a debilitarse y quienes fueron sus «beneficiarios» terminarían por desacreditarlo, enfrentarlo y finalmente derrocarlo.

Una serie de factores desencadenaron el final de la llamada tercera fuerza: compleja relación con los comerciantes e industriales, las intenciones de crear su propio frente político (que lo deslastrase de los partidos clásicos) y recurrente violación de la libertad de prensa, peligrosos pasos que lo perfilaban como un régimen totalitario. No obstante, de todos esos elementos, indudablemente el que terminó por decantar el futuro de Rojas Pinilla estuvo simbolizado en el desplazamiento que conservadores y liberales sufrían ante la efigie del hombre de uniforme.

Tratando de burlar a sus detractores y superar la etapa de la violencia los conservadores incitaron un golpe militar, y aunque en principio los de verde oliva se mostraron como aliados o más bien socios, con el pasar del tiempo el panorama cambiaría drásticamente; los militares no compartirían el poder. En este orden, el desplazamiento que experimentaron liberales y conservadores, aunado a las acciones antidemocráticas del gobierno militar aceleró las acciones para derrocarlo.

No obstante, la salida del gobernante no podría llevarse a cabo en manos solitarias, es decir; no sólo requerían del apoyo de los militares descontentos con el régimen, además era preciso garantizar la acción conjunta de los polos más fuertes (liberales y conservadores), situación insospechada si atendemos el pasado cercano de ambos partidos.

Ciertamente la relación entre los dos frentes históricos de la política colombiana era totalmente irreconciliable bajo otras circunstancias, es decir; mientras el poder se dirimía entre ellos, sin embargo, modificado el escenario y viéndose apartados era necesario ejercer nuevas acciones para volver al ejercicio político donde existiera posibilidad de controlar nuevamente las riendas.

Por supuesto, derrocar a Rojas Pinilla y perfilar un nuevo panorama no respondía únicamente al deseo egoísta del poder, es preciso resaltar la necesidad de rescatar el hilo democrático y más importante aún, redireccionar la historia colombiana, deslastrando la política de la tortuosa violencia que había sumido al

país por más de una década. Existían factores fundamentales para lograr el tan ansiado cambio de timón; cesar las funciones del dictador, organizar un frente político capaz de resolver los agravios del pasado, en suma; obrar positivamente en favor del porvenir de Colombia. Es en este sentido que surgirá un pacto entre los dos partidos (Liberal y Conservador), dicha alianza no sólo buscó la salida de Rojas Pinilla, sino además la sana gobernabilidad.

Antes de atender los aspectos previos al Frente Nacional, pasemos a comentar un ejemplo que nos ayudaran a entender la naturaleza del fenómeno. Se trata del pacto Puntofijo, acordado tras la caída del régimen militar de Marcos Pérez Jiménez en Venezuela, resultante de la coalición entre las organizaciones políticas más importantes para 1958, y que guarda relación con el Frente Nacional (muy probablemente fue su inspiración), éste buscaba establecer un escenario democrático con las capacidades y defensas suficientes para luchar contra el pretorianismo:

> Los partidos Acción Democrática, Social Cristiano Copei y Unión Republicana Democrática, previa detenida y ponderada consideración de todos los elementos que integran la realidad histórica nacional y la problemática electoral del país, y ante la responsabilidad de orientar la opinión pública para la consolidación de los principios democráticos, han llegado a un pleno acuerdo de unidad y cooperación…[26]

Este «acuerdo de unidad y cooperación…» ha sufrido diversas interpretaciones (malas interpretaciones), las observaciones más espinosas se han esgrimido desde el imperante régimen político venezolano, quienes lo califican como un pacto entre fuerzas oligárquicas que repartieron el poder de forma antidemocrática, ante esos calificativos el historiador Naudy Suárez Figueroa destaca el desconocimiento y ausencia de lectura del documento por parte de los detractores del pacto:

> …cuando yo oía al difunto presidente Chávez hablar de este asunto, me daba cuenta que él nunca se había leído el documento relativo al Pacto de Punto Fijo, y eso que dicho documento es, sumamente, legible desde el punto de vista de su tamaño. Es decir, el texto del Pacto de Punto Fijo no debe constar más de cinco o seis páginas. No estamos frente a la

26 Naudy Suárez Figueroa (comp.), Rómulo Betancourt: selección de escritos políticos 1929-1981, Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2006, p. 301.

Enciclopedia Británica.[27]

El finado presidente Hugo Chávez en su momento llegó a describir el acuerdo como el inicio de fraudes y corrupciones, incluyendo los procesos electorales y la elección de cargos públicos:

> El adeco, el copeyano, el llamado Consejo Supremo Electoral todo era adeco y copeyano, el Pacto de Punto Fijo. Ellos abrían la caja y sacaban la tarjeta, era voto por tarjetas. Aquí estaba una, entonces iba alguien anotando en una pizarra, y ellos anotando en el acta que mataba los votos: AD, Copei, AD, Copei (…) En el Congreso los diputados eran puestos por los grandes medios de comunicación, tenían su cuota allí. Fedecámaras y los grandes sectores privados metían diputados y senadores. Era el reparto del poder, el Pacto de Punto Fijo.[28]

En realidad, el documento consta de cinco puntos medulares acordados y firmados por los líderes de los partidos Acción Democrática, Comité de Organización Político Electoral Independiente y Unión Republicana Democrática. En el tercer punto encontramos el eje central del acuerdo; «defensa de la constitución y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral», «gobierno de unidad nacional» y «programa mínimo de gobierno». Esos tres aspectos responden al complejo contexto vivido en Venezuela entre 1948 y 1958 momento en el cual Rómulo Gallegos es desplazo violentamente a través de un golpe de Estado por un grupo de militares que más tarde ungirían a Pérez Jiménez como Presidente de la República. El pacto Puntofijo buscaba en primer término crear una fuerza política sólida y cohesionada que permitiera la existencia de la democracia y la decidida resistencia frente a los intentos por reestablecer un régimen pretoriano:

> [La] intervención de la Fuerza contra las autoridades surgidas de las votaciones es delito contra la patria. Todas las organizaciones políticas están obligadas a actuar en defensa de las autoridades constitucionales en caso de intentarse o producirse un golpe de Estado, aun cuando durante el transcurso de los cinco años las circunstancias

---

27 Naudy Suárez Figueroa, «El pacto de Punto Fijo fracasó porque no tuvo reemplazo», en Noticierodigital.com, 30 de octubre 2013, [citado el 15 de junio 2018] disponible en: http://www.noticierodigital.com/2013/10/naudy-suarez-el-pacto-de-punto-fijo-fracaso-porque-no-tuvo-reemplazo/

28 Orlanod Oramas León y Jorge Legañoa Alonso (comp.) *Cuentos del arañero. Hugo Chávez Fría,* Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2012, pp. 19-24.

> de la autonomía que se reservan dichas organizaciones hayan podido colocar a cualquiera de ellas en la oposición legal y democrática al Gobierno. Se declara el cumplimiento de un deber patriótico la resistencia permanente contra cualquier situación de fuerza que pudiese surgir de un hecho subversivo y su colaboración con ella también como delito de lesa patria.[29]

A diferencia del caso neogranadino, en Venezuela el máximo temor lo representaba el eventual retorno de los militares pretorianos, es decir; no existían riesgos de violencia política (aunque en la década de los sesenta se presentarán conatos guerrilleros en el país, pero nunca similares al caso colombiano), el esfuerzo se concentraba en la construcción de un sólido aparato democrático y para ello, el acuerdo centra sus aspiraciones en un gobierno de unidad nacional:

> …el gobierno de Unidad Nacional es el camino para canalizar las energías partidistas y evitar una oposición sistemática que debilitaría el movimiento democrático. Se deja claramente sentado que ninguna de las organizaciones signatarias aspira ni acepta hegemonía en el Gabinete Ejecutivo, en el cual deben estar representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes del país, mediante una leal selección de capacidades.[30]

Una de las principales acusaciones que ha recibido el pacto Puntofijo (principalmente del ala comunista) es su presunta naturaleza excluyente, donde los partidos (AD y Copei) acordaron repartir el poder y asegurar periodos gubernamentales donde sólo esas organizaciones tuviesen cabida. Por supuesto, ese argumente es absolutamente falso y se desprende radicalmente de los criterios estipulados en el documento. El texto-compromiso es reiterativo con el criterio democrático, expresando en todo momento que:

> Cada organización queda en libertad de sustentar su propio candidato presidencial y sus propias planchas para los cuerpos colegiados dentro del concepto de unidad aquí consagrado y en el sentido de que garantice la tolerancia mutua durante la campaña y el cumplimiento de los compromisos generales convenidos en esta declaración cualquiera que sea la candidatura o plancha que obtuviera mayor número de votos.[31]

---

29 Naudy Suárez Figueroa (comp.), *op. cit.,* p. 302.

30 *Ídem.*

31 Naudy Suárez Figueroa (comp.), pp. 303-304.

Finalmente, el documento hace una aclaratoria de gran relevancia para entender el concepto y objetivo del mismo:

> …este acuerdo no fija principio o condición contrarios al derecho de las otras organizaciones existentes en el país, y su leal cumplimiento no limita ni condiciona el natural ejercicio por ellas de cuantas facultades pueden y quieren poner al servicio de las altas finalidades perseguidas, se invita a todos los organismos democráticos a respaldar, sin prejuicio de sus concepciones específicas, el esfuerzo comprometido en pro de la celebración del proceso electoral en un clima que demuestre la aptitud de Venezuela para la práctica ordenada y pacífica de la democracia.

En el documento no se encuentran elementos que demuestren un pacto de exclusividad gubernativa, se trata más bien de un pacto de preservación del ambiente democrático en medio de un clima turbio con altas posibilidades de pronunciamientos militares. Las grandes confusiones y polémicas se han tejido en torno a la dinámica política posterior donde Copei y Acción Democrática coparon el paisaje electoral generando el fenómeno del bipartidismo, empero, ese particular desenvolvimiento no responde directamente a la naturaleza del pacto firmado el 31 de octubre de 1958 en casa del líder socialcristiano Rafael Caldera.

No se trata de un pacto que aspira la frívola conservación del poder, sino la construcción de un clima favorable que permita el más saludable desempeño político, es decir, el escenario idóneo para una transición que no podría ser efectiva si los diferentes actores que aspiran al cambio de rumbo no actúan de forma cohesionada. En ese sentido, pasemos a continuación a la evaluación de los diferentes acuerdos suscritos entre liberales y conservadores que terminarían siendo el génesis del Frente Nacional en Colombia y que vienen a demostrar que como en el caso venezolanos y otros en el continente, las transiciones dictadura-democracia no se consiguen sin el trabajo conjunto de los principales actores políticos, siendo el pacto o los acuerdos el primer paso para la reconstrucción democrática, por supuesto estos pueden fracasar o desgastarse, pero su rol primario siempre será la colocación de la piedra fundacional del estado democrático luego de largos ciclos de opresión.

De Benidorm al Frente Nacional

El Frente Nacional representa en latinoamericana una de las experiencias más particulares, se trata de un verdadero pacto donde las principales fuerzas políticas colombianas acuerdan sentar las bases para la construcción de la transición, esperando con ello superar el pasado violento y los años de la dictadura militar encabezada por Gustavo Rojas Pinilla. De entrada, es preciso destacar que el nacimiento del Frente Civil que posteriormente constituiría el Frente Nacional se traduce en el resultado directo de los años de violencia política y partidista. Es decir; el turbulento panorama evidenciado en la década de los cuarenta y el infructuoso intento que representaron los pretorianos como solución al conflicto crearon las condiciones necesarias para incitar un acuerdo entre los enconados rivales; liberales y conservadores. De esta manera, el Frente Nacional puede sistematizarse como:

> …una innovación al régimen político colombiano; desde una perspectiva jurídica significó el primer pacto bipartidista sobre el predominio y reparto del poder público, que se elevaba a la Constitución y con el cual se pretendió dar respuesta a una situación de ingobernabilidad constante, ocasionada particularmente por la violencia partidista y, con ello, anular la incapacidad histórica del Estado y de los partidos políticos tradicionales en el ejercicio de una democracia competitiva, civilista, pacífica e institucionalizada.[32]

Antes de concretarse la salida de Rojas Pinilla dos de los líderes más influyentes de Colombia habían empezado a evaluar el futuro político del país, en sus pasillos mentales se tornaba imperioso atender un aspecto de gran relevancia, cómo llevar a cabo la transición política sin antes solventar el problema de la cohabitación de ambos partidos. Sería desproporcionado señalar que la situación del país cafetero pasaba exclusivamente por la existencia de la dictadura, la acción de los partidos políticos durante la época de la violencia tiene una gran cuota de responsabilidad en el turbulento escenario, por ello, son sus representantes históricos quienes atendiendo el pasado próximo se anticipan y proponen una solución factible.

En este sentido, Laureano Gómez (exiliado en España luego de su derrocamiento) entablará una reunión con Alberto Lleras Camargo de la cual

32 Germán Marín Zafra, «El Frente Nacional como sistema de coalición y ¿fraude? En las elecciones presidenciales de 1970», en *Revista de Ciencias Humanas*, número 1, Cali: 2010, pp. 32-33.

emergerá la redacción de un acuerdo que terminará siendo decisivo para el futuro de Colombia, nos referimos al Pacto de Benidorm firmado el 24 julio de 1956 tiempo en el cual Gustavo Rojas Pinilla aún ostenta la presidencia.

Un acuerdo político como éste, buscaba principalmente la consecución de dos elementos, en primer lugar, el retorno de la democracia, porque sólo en ella los partidos tienen cabida, el segundo viene representado por la necesidad de establecer un mecanismo que asegure no recaer en los errores del pasado, estableciendo los canales para el ejercicio institucional. Por ello el documento firmado en la ciudad española de Benidorm establece tres aspectos medulares que analizaremos a continuación.

En primer término, el acuerdo establece como aspecto primario la recuperación de las formas institucionales, sólo estas permitirían restablecer la libertad y por supuesto las garantías de ella. Este punto se refiere a que mientras el gobierno se encuentre representado por la sombra dictatorial sería imposible asegurar el desarrollo eficaz de la política. Por su parte, el documento expone que la transición debía iniciarse sólo cuando los militares volvieran a sus funciones constitucionales, en pocas palabras; los de uniforme cumplirán un rol en la desarticulación del aparato dictatorial pero su papel no debe extenderse más allá de una junta provisoria, de esta manera, el pacto también es una alianza civil, y no pretenden extender el poder que circunstancialmente ocupaban los militares, recordemos que fueron los conservadores no laureanistas y los liberales no exiliados los que terminaron apoyando el arbitraje militar que más tarde los terminaría desplazando a cada uno.

Finalmente, el Pacto Benidorm propone como salida más expedita a los conflictos presentes en Colombia la conformación de acciones conjuntas que garantizarán el sostenimiento de la democracia, y para ello establecen una sucesión de gobiernos de coalición basados en el principio de ampliación política, es decir; compartir de formar equilibrada el poder con la firme intención de restaurar las fracturadas instituciones, principio y ambiente democrático.

En este punto es importante señalar el significado del Pacto, se trata de un acuerdo no entre dos viejos políticos y ex presidentes, aunque exiliados estamos en presencia de los miembros de la oposición de mayor peso; Alberto Lleras Camargo que en marzo de 1956 ya había sido nombrado como director del partido Liberal, mientras Laureano Gómez poseía una alta influencia entre las

fracciones del partido Conservador (este partido se encontraba fracturado y probablemente Ospina Pérez y Laureano Gómez simbolizaban los puntos de mayor fuerza y tensión), en este sentido, el acuerdo es rubricado por los dos titanes de la oposición y ello le otorgó un peso decisivo.

Pese al gran paso dado no era suficiente unificar criterios entre un sector de la oposición, era necesario lograr la mayor cohesión posible y allí se encontraba el obstáculo principal. No todos los liberales vieron con buenos ojos aquella iniciativa, mientras tanto los conservadores aún más fragmentados no lograban ganar el apoyo de los ospinistas. Será el mismo Rojas Pinilla quien genere la unión de la oposición justo cuando anuncie la prolongación de su mandato por cuatro años más. De esta manera, se redactaría el comunicado conjunto de los partidos Liberal y Conservador (el Pacto de Marzo), que contaría con el apoyo de los ospinistas quienes habían entendido que la extensión del régimen de Rojas los dejaba contra la pared:

> …la incorporación del ospinismo, que reafirmaba el completo distanciamiento respecto del gobierno; el apoyo más inmediato y directo de otros sectores y actores colectivos, con lo cual se le dio mayor impulso y contenido a lo acordado; y el momento de la decisión que, al oponerse a un gesto autoritario, aunque significativamente aislado del "dictador", consiguió aglutinar a la oposición un paso más allá de lo hasta entonces conseguido. En este Acuerdo tanto la Iglesia como los sectores empresariales se involucraron en el proceso, aunque formalmente no firmaran lo acordado.[33]

De esta manera, el Pacto de Marzo (firmado el 20 de marzo de 1957) plantea dos principios fundamentales, en primer lugar; establece el rechazo al continuismo militar, en segundo lugar; anuncia el desacato a la Asamblea Nacional Constituyente. Los firmantes se desentendieron del organismo legislativo iniciando de esa manera el frontal desconocimiento del gobierno pretoriano. El acuerdo posee además un elemento realmente interesante, descartan cualquier solución violenta (un golpe militar con operación de armas) y afirma la construcción de una salida civil, hace un llamado a los partidos para lograr una efectiva unión y por primera vez en un documento pensado para la transición se habla de un candidato de alguno de los partidos, esperando la:

---

33 Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Democracia pactad, *El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*, Lima: Alfaomega Grupo Editor, 2002, p. 56.

> Contribución decisiva del liberalismo al restablecimiento del orden institucional al aceptar un candidato de filiación conservadora como primer presidente del gobierno civil, con el fin de evitar el conflicto que podría desatarse en la escogencia de los gobernantes y por confianza en que el candidato elegido represente las aspiraciones conjuntas de los dos partidos[34].

La oposición jugaba todas sus cartas y la unificación representaba la más valiosa de ellas, sin coalición no existiría transición. Por su parte, Rojas Pinilla pensaba que la preservación del Ejército y la Asamblea Nacional Constituyente eran suficientes para sostenerse en el poder, sin embargo, no contaba con la organización en torno al Frente Civil y el colosal alcance que este tendrá. El Pacto Benidorm y el subsiguiente firmado en marzo ajustaban las piezas y perfilaban una decidida ofensiva contra la dictadura.

Entre marzo y julio de 1957 la sucesión de hechos será realmente vertiginosos y definitivos para la dictadura, mayo representará el clímax y al mismo tiempo el inicio de la transición, no había vuelta atrás. Del lado oficialista, la Asamblea Nacional Constituyente aprobaba la reelección de Rojas Pinilla para el período 1958-1962, indudablemente una acción desesperada para lograr minimizar a la aposición que se organizaba peligrosamente. Aunado arremetían contra los líderes partidistas ordenando la detención de Guillermo León Valencia quien ya había sido señalado como el futuro candidato de la alianza opositora. Aquel acto de clara represión y la arbitrariedad de la reelección concitó el rechazó y la organización civil que se reflejaría en contundentes acciones.

Para finales del mes de abril la situación se tornaba compleja para el régimen, una huelga general paralizaría al país y pondría en serios aprietos a Gustavo Rojas Pinilla. Las desatinadas y autoritarias acciones del mandamás terminaron generando un repudio sinigual. La industria y la banca paralizaron sus actividades, aquella acción se replicaría en el resto de los sectores: «…los comercios cerraron, los bancos también y dejaron de operar las industrias, el transporte y los planteles educativos».[35] De inmediato Rojas Pinilla intentó disipar la protesta, estableciendo nuevos decretos de Estado de sitio que sólo retrasaban lo inevitable.

---

34 Andrés Dávila Ladrón de Guevara*, op. cit.,* p. 58.

35 Andrés Dávila Ladrón de Guevara*, op. cit.,* p. 60.

La madrugada del 10 de mayo, y ante el escenario de paro general, Gustavo Rojas Pinilla renuncia a la presidencia de Colombia, en su lugar dispone una Junta Militar encabezada por Rafael Navas Pardo, Gabriel París, Deogracias Fonseca. Luis Ordoñez y Rubén Piedrahita; cinco oficiales que culminarían el resto del correspondiente período. Este momento será significativo, por un lado Rojas Pinilla esperaba que el Ejército custodiaría el poder, y eventualmente le permitiera regresar cuando los ánimos así lo permitiesen, por su parte, en la trinchera vecina la oposición vitoreaba y se acercaba cada vez más a los objetivos planteados, principalmente porque la Junta Militar (seleccionada por el depuesto gobernante) no permitió el retorno de Rojas y en su lugar colaboró en el establecimiento del Frente Nacional:

> El país pasó a ser gobernado por la Junta Militar, la cual dio a su administración un rumbo completamente diferente al esperado por el General Rojas en su impaciente destierro. Los Quíntuples se comprometieron a restablecer el orden de democracia y libertad que exigían los portavoces de los grandes capitales: un gabinete ministerial paritario, el establecimiento de la paridad a nivel de las gobernaciones, disolución de la ANAC, clausura del Diario Oficial, convocatoria a elecciones populares en 1958 y el desmonte de toda la estructura de poder dejada por Rojas Pinilla. Vendría de todas maneras un complejo desempeño de la Junta Militar al no constituir su administración un solo propósito.[36]

Con Rojas Pinilla fuera de la silla presidencial el proceso político neogranadino se ubicaba en una nueva fase, ésta contemplaba la negociación con los militares y la conformación final del pacto bipartidista que iniciaría la recuperación democrática en Colombia. En este sentido, Alberto Lleras Camargo viajaría nuevamente para entrevistarse con el líder conservador Laureano Gómez, de aquella reunión surgiría la Declaración de Sitges firmada por ellos el 20 de julio de 1957, y que no sólo venía a ratificar los anteriores acuerdos sino que además agregaría un nuevo elemento fundamental en la nueva etapa de la reconstrucción institucional colombiana.

Lo acordado en Sitges tendrá un hondo significado en el devenir histórico colombiano, lo allí estipulado marcaría decididamente las posteriores acciones

---

36 César Augusto Ayala Diago, *Resistencia y oposición al establecimiento del frente nacional: Los orígenes de la Alianza Nacional Popular. ANAPO. Colombia (1953-1964),* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia, 1996, p. 76.

políticas. En el documento se conviene establecer una campaña que ayude a superar la violencia política, asimismo agregan un nuevo elemento, se trata de la ejecución de un plebiscito a escala nacional con la intención que el pueblo elija las diferentes reformas constitucionales necesarias para restablecer el orden democrático. Por otra parte, establece el reconocimiento de carácter exclusivo para los partidos conservador y liberal durante doce años, previendo algún rechazo del pueblo hacia el ejército, el acuerdo de Sitges promueve el llamado a la confianza de las Fuerzas Armadas y la Junta Militar que ejercía temporalmente el poder.

Los pactos prolegómenos del Frente Nacional han recibido diversas críticas, es importante señalar que la salida más saludable para el porvenir colombiano se encontraba en la confección de acuerdos entre las fuerzas:

> Aunque lo de Sitges había sido la expresión de dos sectores de la opinión política colombiana: la del liberalismo oficial y la de la Comisión Nacional de Acción Conservadora (CONACCION) o sector laureanista, la importancia y trascendencia del contenido de los documentos firmados obligaron a todas las corrientes de la política colombiana a pronunciarse al respecto.[37]

Lo ocurrido en Colombia justo al final de la década de los cincuenta demuestra diversos aspectos que sirven de experiencia para las naciones del cono sur. En primer lugar, ningún proceso construido o guiado por rivales de la arena política se desarrollará sin altibajos. Era inevitable los roces y obstrucciones de la fracción ospinista que durante el régimen de Rojas Pinilla había logrado granjear un significativo control del partido Conservador, por su parte, los liberales luego de una década fuera del poder aspiraban llegar a él, asimismo Laureano Gómez esperaba no solo el manejo de la tolda conservadora sino además una eventual presidencia (así se evidenció luego de su regreso a Colombia). En segundo lugar, el complejo panorama logró saldarse positivamente empleando la herramienta electoral, pese al rótulo no democrático con el cual se suele dibujar al Frente Nacional, éste dio sus pasos más importantes apoyados en la decisión del pueblo elector, con el plebiscito del 1° de diciembre de 1957, que le otorgaba carácter legitimo al Frente Nacional, no fue un pacto entre cúpulas, sino más bien un proyecto pensado en la reconstrucción de todo un país, su degeneración o complicación posterior es tema de otra discusión.

---

37 César Augusto Ayala Diago, *op. cit.,* p. 78.

Las posiciones contrarias al Frente Nacional lo evalúan como un sistema excluyente donde el restante de los movimientos no tuvo cabida en la política nacional, otros lo observan como una dictadura civil, sin embargo, hay motivos que nos hacen pensar que desde la configuración del Pacto Benidorm hasta el desarrollo del plebiscito y la subsiguiente elección de Lleras Camargo como primer presidente de la llamada segunda república, la política colombiana marcó un antes y después, la violencia fue superada paulatinamente, hubo mayor participación electoral, la mujer consagró sus derechos políticos y definitivamente se sentaron las bases de la democracia colombiana.

Conclusiones

Entre 1948 y 1958 Colombia vivió diez años de grandes crispaciones políticas, las cuales encontraron su alfa y omega en los partidos Conservador y Liberal. Si atendemos los sucesos previos al asesinado de Jorge Eliécer Gaitán podremos observar como la violencia partidista había generado progresivamente un fuerte deterioro en los pilares sostenedores del Estado. El *bogotazo* significó no sólo una revuelta protagonizada por los adeptos al líder liberal, sino además representó el quiebre de una era política, a partir de ese instante Colombia dio un cambio radical (políticamente hablando). Primero, dejó al partido liberal debilitado y sin confianza en el sistema ahora copado por el manejo de los conservadores, segundo, avivó la violencia, especialmente en las zonas rurales, todo ello dejó la escena servida para la incursión militar que terminaría usurpando el solio presidencial con la venia de algunos miembros del conservadurismo.

La presencia de Rojas Pinilla en la presidencia no resolvió el problema principal, es decir, la recuperación institucional y democrática, aunque logró restaurar el orden público, no pudo (o no quería) levantar los pilares necesarios para que Colombia transitara por el camino de la libertad de prensa, derecho al sufragio, disentimiento y participación política plural. La clara intención continuista y la minimización de los partidos (incluyendo aquel que le favoreció en 1953), obligó a los líderes opositores gestar una fórmula que cumpliera básicamente tres objetivos: 1.- cesar el gobierno de Rojas Pinilla; 2.- solventar definitivamente el tema de la violencia; y 3.- generar el espacio de cohabitación entre liberales y conservadores.

Finalmente, el Frente Nacional y los pactos o acuerdos firmados entre los dos partidos no pueden ser observados como una estrategia mezquina para asegurar el control del poder político colombiano, la aplicación de esos recursos respondió exclusivamente al contexto turbio que el país mostraba. Las organizaciones partidistas entendieron que no podían arriesgar nuevamente la frágil paz existente, y para lograr redireccionar la historia violenta neogranadina era necesario apelar a la diosa concordia, por lo cual pensamos que el Frente Nacional más allá de un pacto bipartidista fue un acuerdo con carácter nacional, pensado en la reconstrucción del Estado, sin ello ningún acuerdo bicéfalo hubiese tenido sentido.

Capítulo IV

Un paso hacia la democracia dominicana. Juan Bosch: El intento frustrado (1961-1965)

Jesús Alexis Calderón Rojas

"En los países bajo gobiernos de facto la pasión de la libertad de los pueblos, aprisionada dentro de una marmita de ebullición y sin respiraderos, solo espera una oportunidad para manifestar su repudio a los usurpadores del poder"

Rómulo Betancourt
La dramática experiencia dominicana

Introducción

Ubicarnos en la República Dominicana de los años que van de 1961 a 1965, y tratar de comprender la serie de sucesos que dieron fin a la dictadura más cruel y longeva de la época, pensar en Juan Bosch, quien llegó a la primera magistratura dominicana a través del ejercicio del voto universal, directo y secreto y su intento frustrado de implantar un sistema democrático, es, en suma, acercarse a la historia de Iberoamérica.

La lucha por la democracia en el continente, es la lucha en contra del expansionismo norteamericano y las dictaduras de derecha y de izquierda. Pero en su decurso, otras fuerzas también se hicieron de espacios de poder, no siempre con el ánimo de cimentar la libertad sino de continuar, con otros rostros, el usufructo de las riquezas de cada país.

La República Dominicana no tuvo un devenir distinto al de otros países latinoamericanos. Entender la transición a la democracia, las apetencias intervencionistas norteamericanas, el rol de los herederos del trujillismo -llamados por los conocedores del momento *neotrujillistas*-, los partidos políticos, el comunismo como problema y las propias dinámicas internas de la ciudadanía dominicana, que en sus distintos estratos sociales se fue apuntando a una u otra tendencia, nos permitirá acercarnos al tiempo azaroso que le tocó vivir a Juan Bosch, en esos siete meses que duró su mandato, de febrero a septiembre de 1963, como primer presidente electo democráticamente.

Pero el drama dominicano no concluyó con el derrocamiento de Bosch, nuevas luchas y fortalecimiento de grupos de poder llevaron a la nación a una guerra civil, en la que tanto el imperialismo norteamericano, como las fuerzas militares internas, se debatieron entre volver al pasado inmediato –gobierno de Juan Bosch- o remozar el trujillismo, con el objetivo de mantener cuotas de poder. Estos sucesos decantaron en la segunda invasión norteamericana, en el mismo siglo, y la subordinación de toda una nación a los intereses capitalistas y en contra de la instauración de una democracia decente y un régimen de libertades real. Con la invasión no se evitó la inestabilidad, que terminó siendo «administrada» por los Estados Unidos.

Al finalizar 30 años de dictadura trujillista se exponen los cálculos políticos, y los intereses contrapuestos van determinando el rumbo del país: EE.UU., la OEA, el comunismo internacional representado por la Cuba castrista, los herederos del dictador asesinado y las nuevas fuerzas, unas democráticas y otras que representaban poderes económicos y de clases, iniciaron una lucha que desembocó en una rápida transición y elecciones generales que ganó, limpiamente, Juan Bosch, el 27 de febrero de 1963.

Luego de esto se genera una fuerte crisis interna y siete meses después un golpe de Estado que lo depone, más inestabilidad, otro intento de golpe que busca restituirlo, para finalizar el 1° de mayo de 1965 con la segunda invasión norteamericana en el siglo XX.

Intervencionismo

La historia de las agresiones imperialistas en el continente americano, sustentadas en la supuesta idea del ataque a los intereses extranjeros, tiene muchos ejemplos; de los resultados de estas acciones radicales, que despiertan el repudio de la ciudadanía, debilitan las fuerzas de los gobiernos que las imponen y de los que la solicitan, también hay suficientes pruebas.

El mecanismo utilizado preferentemente en el continente fue la plataforma de las Conferencias Interamericanas. En torno a la República Dominicana tenemos que cada una de éstas contribuyó para que, en la década de 1960, convergieran en dos puntos centrales: la lucha en contra de las dictaduras de derecha, representadas por lo que se le ha denominado «La Internacional de las Espadas», y el comunismo internacional, representado para el caso, por la Cuba castrista.

Una de las reuniones más relevantes por las resoluciones que se aprobaron, y que a largo plazo justificó una nueva invasión a la República Dominicana, fue la X Conferencia Panamericana realizada en Caracas en 1954; allí se aprobó «… una resolución concediendo a los Estados Unidos armada, contra el peligro del *comunismo*…»[1] y el derecho a tomar toda clase de medidas, incluida la intervención. Opción que EE.UU. no desaprovechó y puso en práctica ese mismo año, en la Guatemala de Jacobo Arbenz, que, dentro de la lógica imperialista, estaba virando, con su proceder, en contra de los intereses norteamericanos y con un «claro matiz comunista», simple justificación para atacar a quien venía haciendo una fuerte reforma agraria, que afectaba directamente los monopolios de la *United Fruit*. Jacobo Arbenz es, para un entendido sobre el tema como Piero Gleijeses, «…probablemente el más democrático de los presidentes que Guatemala haya tenido nunca y ciertamente el mejor.»[2].

El gobierno norteamericano se manejaba bajo la premisa de que los «hombres fuertes» eran el mejor muro de contención contra el comunismo, de hecho, el Secretario del Tesoro norteamericano le recomendó en su momento al presidente Eisenhower «…apoyar a los hombres fuertes de los gobiernos

---

1 Newton Carlos. *Santo Domingo. La guerra de América Latina*. Buenos Aires: Iguazú, 1965, p. 75.

2 Piero Gleijeses. *La crisis dominicana*. México: FCE, 1985, p. 46.

latinoamericanos.»[3], y en el contexto guatemalteco se valieron de Castillo Armas, con el fin de derrocar a aquel gobierno democrático. Pero para el caso dominicano, la advertencia giraba en torno a que la de Trujillo era «…una dictadura muy eficiente que tenía un completo dominio sobre la prensa y todas las demás instituciones y cuya cooperación con los Estados Unidos con relación al comunismo y asuntos militares ha sido excelente.»[4].

El imperialismo norteamericano de entonces no dudaba a la hora de «luchar» en contra del comunismo y apoyar a los dictadores de derecha, llegando a los extremos de la advertencia del ultraconservador J.F. Dulles, que no deberían hacer nada «…para ofender a los dictadores, pues es la única gente en quien podemos depender.»[5]

El tono de la X Conferencia marcó el objetivo y fines de las siguientes, y de alguna manera –contradictoriamente- sentó las bases para que el poder de Rafael Leónidas Trujillo se cimentara por seis años más, hasta que, como lo expresó Demetrio Boersner; «…murió bajo las balas de un valiente grupo de oficiales dominicanos encabezados por el general Imbert Barrera.»[6], hecho en el que también estuvo implicado[7] el Departamento de Estado Norteamericano, que con el objetivo de mantener el control de las nuevas fuerzas latinoamericanas -que se mostraban más proclives a la defensa del sistema democrático, eran respetuosas de las libertades civiles, rechazaban al socialismo de raíz cubana, y atacaban a las dictaduras de derecha- empezaron a abandonar a los dictadores, en especial al decano de todos ellos en el continente latinoamericano, quien desde que tomó el poder el 16 de agosto de 1930 se mantuvo bajo los mismos métodos violentos y de ataques a las libertades públicas del pueblo dominicano.

---

3 Bernardo Vega, «La Era Trujillo, 1930-1961», en Frank Moya Pons (Dir.) *Historia de República dominica*. s/d: Doce Calles, S.L y CSIC, 2010, p. 479.

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

6 Demetrio Boersner. *Venezuela y el Caribe. Presencia cambiante*. Caracas: Monte Ávila editores, 1980, p. 70.

7 Los autores advierten lo muy comprometido que estaban los Estados Unidos en el asesinato de Trujillo, a través de la CIA. Para una mejor comprensión de esto ver: Arismendi Díaz Santana. *Santo Domingo: Guerra civil e intervención norteamericana. Una explicación de sus causas*; Gérard Pierre-Charles, *El caribe a la hora de Cuba*. Ambos desde posturas ideológicas y corrientes historiográficas distintas advierten los mismos sucesos casi con los mismos cuestionamientos.

La transición a la democracia

La escena dominicana posterior a la muerte de Trujillo se presentó compleja, lo primero que había que tener en cuenta, y que advierte Newton Carlos, es que ese suceso no daba paso a una revolución, palabra tan en boga para el momento por el ejemplo cubano, ya que, hasta el partido en el exilio más conocido, el de Juan Bosch, se denominaba «revolucionario». Pero un factor que el mismo autor observa es que si se «…abriría el camino para las primeras luchas de carácter social en nuestro país.»[8].

La sociedad dominicana se había insertando en esas luchas, en contra de la tiranía, desde el propio año del triunfo de la Revolución Cubana. No podían escapar al influjo romántico de esa vecina revolución victoriosa, que fue también el ejemplo a seguir por toda la América Latina, y en el caso dominicano por los opositores a Trujillo. Una vez ejecutado el tiranicidio, el espacio de libertad de expresión permitió que salieran a la luz otros actores que habían sido oprimidos hasta entonces: «…exiliados políticos, partidos políticos, sindicatos, asociaciones de profesionales y empresarios, organizaciones estudiantiles y una prensa libre»[9].

El ambiente tenso que determinó el fin de la dictadura estaba, desde hace tiempo, en efervescencia, una serie de acciones, al parecer mancomunadas, estaban activas en el continente. El gobierno venezolano, a través de la OEA, denunciaba en sus conferencias a los gobiernos de fuerza, la violación de las libertades públicas, las torturas y desapariciones. En la escena continental, el presidente Rómulo Betancourt se presentaba «…como máximo abanderado del antitrujillismo, hacía hincapié, en Estados Unidos y América Latina, en la necesidad de borrar esta tiranía del mapa político continental.»[10]

---

8 Newton Carlos. *op.cit.*, p. 45.

9 Frank Moya Pons, «La escena contemporánea. La lucha por la democracia, 1961-2004», en Frank Moya Pons (Dir.) *Historia de República dominica.* s/d: Doce Calles, S.L y CSIC, 2010, p. 587. Ver también: Gérard Pierre-Charles, *El Caribe a la hora de Cuba*, La Habana-Cuba: Casa de las Américas, 1981, 534 pp., en especial el Capítulo 10: «República Dominicana: de la intromisión a la intervención», pp. 235-261.

10 Gérard Pierre-Charles. *El Caribe a la hora de Cuba.* La Habana-Cuba: Casa de las Américas, 1981, p. 237. Ver también Rómulo Betancourt. *América Latina: Democracia e integración.* Barcelona: Editorial Seix Barral, S.A. 1978, 235 pp.; Rómulo Betancourt. *Antología Política.* Caracas: Fundación Rómulo Betancourt-UPEL, 2007. Volúmenes Sexto y Séptimo de la colección.

Vecina a la República Dominicana, la Cuba revolucionaria hacia también su parte en el entendido de apoyar a los revolucionarios dominicanos; puertas adentro el movimiento de resistencia estaba en pleno funcionamiento e integrado «…por miembros de la iglesia y núcleos de profesionales de clase media a quienes el régimen persiguió, encarceló, torturó o asesinó sin piedad en el curso de esos dos años.»[11]. El caso especial de la Iglesia Católica, con quienes había firmado meses antes el Concordato, por medio del cual recibirían prebendas y privilegios, sorprendió mucho al dictador, pues ésta, ahora, asumía una postura frontal de oposición.

Estaba en el exilio el Partido Revolucionario Dominicano[12] representado por Juan Bosch, que hacia su parte en el escenario internacional, los propios integrantes del movimiento clandestino «14 de Junio», que desde su fallido intento de invasión se había consolidado como grupo de presión y como alternativa para luchar contra la tiranía trujillista y el movimiento denominado Unión Cívica Nacional[13], que representaba a la burguesía comercial importadora y exportadora, burguesía agraria, terratenientes y sectores de capas medias urbanas, quienes mantuvieron una postura ambigua, pues se mostraron como movimiento apolítico, para luego tomar la opción electoral a través del doctor Viriato Fiallo, mantenían un «antitrujillismo estridente» que compartían con la agrupación «14 de Junio».

Los grupos más radicales advertían que «…estos pasos [la conspiración en contra del déspota y su eliminación] debían conducir a la destrucción de la estructura trujillista, mediante el desarrollo de un movimiento insurreccional que paralizara y dominara al Ejército.»[14] Esta tesis no se logró poner en práctica, los poderes dominicanos junto a los Estados Unidos no pretendieron mover las estructuras que le daban al país algún cariz de estabilidad y orden, por esa razón –intuimos- una vez asesinado el dictador, quien terminó manteniendo el cargo presidencial fue el propio Joaquín Balaguer, quien era para efectos legales

---

11 Frank Moya Pons, «Transformaciones estructurales, 1900-2010», en Frank Moya Pons (Dir.) *Historia de República dominica.* s/d: Doce Calles, S.L y CSIC, 2010, p. 343.

12 En adelante PRD

13 En adelante UCN

14 J.I. Jiménez Grullón. *La República Dominicana: una ficción (Análisis de la evolución histórica y de la presencia del coloniaje y el colonialismo en Santo Domingo*. Mérida-Venezuela: Talleres Gráficos Universitarios, 1965, p. 92. El corchete es nuestro.

el presidente en funciones, y que, en palabras de Jiménez Grullón, era «uno de los intelectuales que más celosamente había servido al régimen…»[15] y, quien además, terminó siendo apoyado también por Ramfis Trujillo y por los militares leales al dictador.

No era una situación que pudieran mantener por largo tiempo, los analistas del momento llegaron a pensar, incluso, en un *Trujillismo sin Trujillo*[16], en el entendido de que el neotrujillismo[17], las fuerzas militares y la propia familia Trujillo con Ramfis a la cabeza, siguieran usufructuando el poder, tal vez hasta lograr mimetizarse ellos y sus riquezas mal habidas; así actuaron en ese momento, manteniendo a Balaguer, que fue calificado por el sociólogo dominicano Franklin Franco como: «…viejo zorro intelectual, que ganó fortuna y prestigio bajo la sombra del trujillato.»[18].

Ese era el deseo de los Estados Unidos, mantener a las fuerzas trujillistas en el poder, temeroso de que nuevos focos comunistas propiciaran el surgimiento de otra Cuba. La transición violenta podía decantar hacia esos resultados, razón por la cual se maniobró con el ánimo de que fuera el neotrujillismo quienes llamaran a elecciones, una pérdida de tiempo, a nuestro entender, pues el propio dictador le había advertido «…al Jefe de la Estación de la CIA en Santo Domingo: No pienso retirarme antes del dos mil.»[19], con lo cual daba por descontado cualquier solución práctica y pacífica, que incluso protegiera a su familia y su enorme fortuna.

Para darle orden al nuevo rumbo que tomaba el país, se debió instalar un Consejo de Estado, que estuvo integrado por representantes de la UCN,

---

15 *Ibíd.* p. 93.

16 Aunque la frase se le debe al rumano Stefan Baciu, en su obra: *Juan Bosch: un hombre solo*. En esa obra el autor hace un análisis certero de los pasos que se darían en la situación dominicana, no solo fue acertado, sino que tocó paso a paso el devenir dominicano hasta las elecciones generales en la que triunfa y luego fue depuesto Juan Bosch.

17 Este grupo estaba integrado por los exfuncionarios que no estaban envueltos en crímenes perpetrados por la dictadura y que se planteaban su propia supervivencia en los nuevos escenarios dominicanos.

18 Franklin Franco. *República Dominica, clases, crisis y comandos*. La Habana-Cuba: Casa de las Américas, 1966, p. 117.

19 Bernardo Vega. «La Era de Trujillo, 1930-1961»; en Frank Moya Pons (Dir.) *Historia de República dominica*. s/d: Doce Calles, S.L y CSIC, 2010, p. 496.

sobrevivientes del magnicidio y Joaquín Balaguer. Digamos que este fue el primer paso para salir de la sombra de Trujillo: aumentar la fuerza de las propias contradicciones internas, pues a ese Consejo de Estado, instalado el 1º de enero de 1962, y del cual formó parte el propio señor Balaguer como presidente:

> …él mismo en unión de los altos jefes militares, organizó un golpe de estado, en enero de 1962 (…) El resultado del conflicto fue una violenta huelga general en todo el país que a las 48 horas, condujo a un golpe de estado de ciertos grupos militares inclinados hacia la Unión Cívica, mediante el cual se liquidaron los últimos remanentes de la dictadura trujillista…[20]

Así tenemos que, un trujillista confeso da un golpe a un Consejo de Estado, integrado por él mismo y por seis personas más, que no eran trujillistas -y en el que incluso estuvieron los sobrevivientes del grupo de oficiales que dio muerte al dictador-, advertía necesariamente el deseo de continuación del «legado» de Trujillo.

Las fuerzas que habían mantenido el poder por tanto tiempo no lo entregarían sin luchar, por eso media, entre el llamado a elecciones generales y la victoria aplastante de Juan Bosch, el 2 de febrero de 1963, el golpe propiciado por Balaguer y un sector de las fuerzas militares, la posterior instauración de una Junta Cívico-Militar, el 16 de enero de 1962, y otro Consejo de Estado, dos días después.

Todos están contenidos como en una matriuska: la alta burguesía nacional y los círculos oligárquicos dominicanos, las fuerzas militares de la derecha reaccionaria, las fuerzas democráticas y los intereses norteamericanos que apoyaron la opción Balaguer, ya que en última instancia, entre los escenarios que se vislumbraban, se insistía en que «…una transferencia de poder violenta radicalizara a los dominicanos y convirtiera al país en otra Cuba.»[21]. Esta posibilidad la resaltan la mayoría de los autores consultados.

---

20 José Israel Cuello, Roberto Cassá y Rubén Silié, «50 años de historia dominicana», en Pablo González Casanova (Coord.), *América Latina: Historia de Medio Siglo. 2. Centroamérica, México y el Caribe*. México: Siglo XXI editores, 1987, p. 486.

21 Adriano Miguel Tejada, «Estado, política y gobierno», en Frank Moya Pons (Dir.) *Historia de República dominica*. s/d: Doce Calles, S.L y CSIC, 2010, p. 436.

Juan Bosch, Presidente

En las elecciones del 2 de febrero de 1963, resultó ganador, por una ventaja de tres votos a uno, el PRD y Juan Bosch. Ellos y la UCN eran los partidos que tenían, para el momento, más arraigo entre las distintas capas de la población. La fidelidad a esas capas debía ser la premisa de los candidatos, ya que se daba por descontado el discurso democrático, propiciador de las libertades ciudadanas; se debía atender también la escena internacional y latinoamericana en especial.

Este planteamiento responde al hecho de que las democracias que se estaban erigiendo, en la América Latina, eran consecuentes con la premisa del ataque frontal, tanto a las dictaduras de derecha como de izquierda, y llamaban la atención de la comunidad internacional en torno al ataque a esos dos frentes. Ante estas posiciones el PRD no se unió a ese discurso, no propició el fortalecimiento de esas lealtades continentales, que tanto apoyo le habían dado al pueblo dominicano y al propio presidente triunfador en sus largos años de exilio.

En las distintas lecturas que hemos hecho, tanto de Juan Bosch como del momento histórico dominicano, notamos la tibieza con la que actuaba el PRD y sus máximos representantes ante las fuerzas fácticas del momento, además de lo errático del cálculo político, pues aunque en esencia era un partido populista y de orientación reformista que descansaba electoralmente «…sobre una amplísima alianza social, que reunía numerosos sectores del proletariado urbano y rural, del campesinado, y a una masa de marginados, llamados por Bosch *chiripero*.»[22], su tendencia a alejarse de esos grupos fue marcada, y, aunque se proyectaba en «…un mayor desarrollo capitalista y de establecimiento de un régimen democrático con la colaboración norteamericana.»[23], no plantó posición en contra de la izquierda dominicana, de Cuba y Fidel Castro directamente, pero si lo hizo en contra de los intereses de los grupos dominicanos y extranjeros que podían debilitar su base de apoyo. Visto desde la actualidad, el haber anulado el convenio para la instalación de una refinería de petróleo en suelo dominicano resulta, por decir lo menos, desatinado, desplazar a un prestamista en lugar de expandir la cartera de ellos y controlar de inmediato los precios del azúcar,

---

22 Gérard Pierre-Charles, *El Caribe a la hora de Cuba*, La Habana-Cuba: Casa de las Américas, 1981, p. 248. La cursiva es nuestra.

23 José Israel Cuello, Roberto Cassá y Rubén Silié, *op.cit.*, p. 484.

equivalía a tocar los intereses, tanto de la industria privada nacional como de los extranjeros.

Sus acciones planteaban, como siempre lo advirtió, una revolución desde arriba, «planificada», dirigida desde el poder, y por eso, sin concesiones con las clases oligárquicas y conservadoras, que no todas estuvieron involucradas en la dictadura trujillista, sino que la padecieron, aun ellas fueron blanco de su reformismo radical. Con detenernos en los artículos 23 y 28 de la Constitución de 1963, en la que modificaba la propiedad de la tierra, tenemos un claro ejemplo de ese cúmulo de contradicciones que advertimos: «Se declara contrario al interés colectivo la propiedad o posesión de tierras en cantidades excesivas por parte de personas o entidades privadas. En consecuencia, quedan prohibidos los latifundios particulares, *sea cual fuere la forma en que éstos se hayan originado*.»[24]

Esta posición de Bosch es aclarada por Demetrio Boersner, conocedor como pocos de la realidad caribeña de ese tiempo:

> A diferencia de algunas otras figuras de la socialdemocracia latinoamericana, Bosch no había claudicado con respecto a los principios del antiimperialismo y no estaba dispuesto tampoco a seguir una política discriminatoria contra elementos marxistas de su país. Por ello su gobierno fue muy breve, iniciándose y terminando el mismo año de 1963.[25]

También Gerard Pierre-Charles citando al sociólogo Franklin Franco, hace una caracterización del tiempo vital de Juan Bosch, que nos permite entender sus contradicciones, sus acciones y prever su destino:

> En el pensamiento político de Bosch se pueden registrar tres etapas, cada una de las cuales está influida por la situación social, económica y política nacional y, al mismo tiempo, la internacional: 1) la de su formación como político que se originó durante la dictadura de Trujillo (1934-1937); 2) su conformación como ideólogo y dirigente defensor de la democracia representativa (1938-1965); 3) el inicio y desarrollo de su convicción antiimperialista y su peculiar posición de intelectual marxista.[26]

---

24 Gérard Pierre-Charles, *El pensamiento sociopolítico moderno en el Caribe*. México: FCE-UNAM, 1985, p. 149. La cursiva es nuestra.

25 Demetrio Boersner. *Relaciones internacionales de América Latina (Breve historia)*. Caracas: Grijalbo, 2007, pp. 344-345.

26 Gérard Pierre-Charles, *El pensamiento sociopolítico moderno en el Caribe*. México: FCE-UNAM,

Queda claro que Bosch –ya presidente- no vislumbró la amenaza comunista como uno de sus principales problemas, su deseo de organizar al pueblo bajo la bandera de la democracia y la revolución dirigida desde el poder, así como de aplacar las propias luchas intestinas, le consumieron siete meses de gestión, no entendiendo que la lucha en contra de las fuerzas comunistas y los ejemplos de unidad observados en Venezuela con el *Pacto de Puntofijo*, eran pasos necesarios para la consolidación de ese sistema que deseaba arraigar en suelo dominicano.

La participación cubana

Tomar en cuenta la participación cubana no era ilógico, esta se vio reflejada en el hecho de que ya habían ayudado a los dominicanos que se oponían a Trujillo, de allí surgió el frustrado primer intento de Cayo Confites en 1947 y el posterior intento de invasión el 14 de junio de 1959, del que surgió el «Movimiento 14 de Junio», de clara influencia castrista, pero aun no comunista, pues Cuba se declararía socialista dos años después, el 16 de abril de 1961.

El estribillo, en torno a la posibilidad de que República Dominicana se radicalizara y se convirtiera en «otra Cuba», aumentaba en la medida en que la propia revolución cubana generaba noticias en el entorno internacional y latinoamericano en especial, con su manera particular de intervención y expansión de la revolución. Para ese momento, ya Venezuela tiene también un nuevo gobierno democrático, representado por Rómulo Betancourt, quien llegó al poder a través del voto universal, directo y secreto, alineado con las ideas burguesas y capitalistas y dispuesto a defender su proyecto iniciado, tanto de las amenazas de la derecha radical, representada por Rafael Leónidas Trujillo y el militarismo, como de la izquierda revolucionaria e insurreccional apoyada, ahora, por Fidel Castro[27].

1985, p. 140.

27 Alejandro Arratia en su ensayo «Institucionalidad y democracia», en Tomás Páez (Comp.) *Democracia y autoritarismo en América Latina*, Baruta – Venezuela: Equinoccio, 2014, pp. 133-166, explica las fricciones de los gobiernos democráticos en su lucha en contra de las dictaduras en el continente.

La posición de Bosch en cuanto a negarse a estar subordinado a potencias extranjeras e impedir la intervención oficiosa de las naciones amigas, no excluía la fórmula de sumar ejemplos medianamente exitosos, como el *Pacto de Puntofijo*, que comportaba a su vez un claro desplante hacía el comunismo cubano, en especial con el ánimo de contrarrestar las fuerzas imperialistas que, desde hacía dos décadas, estaban alertas ante los avances de esa ideología en el continente americano, y para lo cual habían maniobrado con suficiente antelación, pues solo recordar Panamá, la propia República Dominicana en 1916, Haití y la invasión a Guatemala, sustentada «jurídicamente» en la X Conferencia Panamericana, daba un claro ejemplo de los límites a los que podía llegar Estados Unidos, con el objetivo de debilitar lo que interpretaban como amenazas comunistas en el continente y, más precisamente, cerca de sus costas.

Luego estuvo el hecho de las propias contradicciones del presidente Bosch y su partido, pues siendo de ideología populista, no se acercaron a los integrantes de la agrupación «14 de Junio» por considerarlos burgueses, y eran opuestos a la UCN, la otra agrupación opositora radical al trujillismo. Supuso Bosch que, ante la dictadura saliente, lo más adecuado era el «borrón y cuenta nueva». Se presenta muy simple esa toma de posición ante un régimen que había demostrado, a lo largo de 30 años, su carácter irreductible a través de unos mecanismos totalmente cuestionables. Resultaba más coherente la posición del movimiento «14 de Junio», de un antitrujillismo radical en el que no daba espacio a la negociación con esos factores.

Los argumentos de Bosch expresados a su amigo, el periodista rumano Stefan Baciu, en torno a la democracia que aspiraba y su posición doctrinaria en contra del comunismo, nos advierten de una posición difícil de conciliar con ese tiempo turbulento de la década de 1960:

> …hoy creo, y creo firmemente, que es preciso unir al pueblo dominicano bajo la bandera de la democracia. Por esta democracia estoy luchando. En su nombre gané estas elecciones. No haré, pues, ningún pronunciamiento anticomunista. No usaré lenguaje anticomunista, pero voy a hablar de la democracia. Creo que hacer anticomunismo es ayudar a la propaganda comunista.[28]

Baciu es de la opinión –producto de sus muchas conversaciones con Juan

28 Stefan Baciu. *Juan Bosch: un hombre solo*. Madrid: artes Gráficas Benzal, 1967, p. 59.

Bosch- de que su movimiento carecía de una doctrina que le apoyara en el camino democrático iniciado; para su entender «…era antes que nada un escritor; esto es, menos político que Rómulo Betancourt y José Figueres, menos sociólogo que Haya de la Torre.»[29]. Estuvo en medio de esas circunstancias, y no pudo dominar las fuerzas políticas que soterradamente también pujaban por hacerse con el poder.

La participación de Venezuela

No conseguimos pruebas documentales en torno a que Venezuela, y específicamente Rómulo Betancourt, orientara a Juan Bosch en cuanto a la idea de pactar con otras fuerzas políticas, aunque creemos que eso, definitivamente pasó. En las antologías documentales publicadas de Rómulo Betancourt se corrobora el interés de este por denunciar a la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, por solidarizarse con la República Dominicana en su tránsito a la democracia y por ayudar al propio Juan Bosch.

En torno a la idea de pactar con las fuerzas que se oponían tanto a Trujillo como al neotrujillismo tenemos que, en un primero momento –de acuerdo a declaraciones de Bosch-la propuesta fue rechazada por las organizaciones involucradas. Con relación a este aspecto, explicó, tanto a los líderes del 14 de Junio –Tavares Justo- como a los de la Unión Cívica, representada por Viriato A. Fiallo, su plan:

> Punto por punto expliqué el plan perredista de formar un gobierno de concentración nacional que pudiera hacer la revolución desde arriba en el plazo más breve posible. Ni los cartorcistas ni los unecistas estaban dispuestos a compartir nuestra ideas; y visto que el PRD, por sí solo, no podía hacerlo, tuvimos que acogernos a otros planes.[30]

No se observa en este comentario de Bosch algo que nos indique que tomara en cuenta el ejemplo venezolano, con relación al denominado *Pacto de Puntofijo*. En esa declaración plantea que los otros grupos no estaban dispuestos a «compartir sus ideas», allí no se trasluce el espíritu de pacto, sino una imposición.

---

29 *Ibíd.* p.33.

30 Juan Bosch. *Crisis de la democracia de América en la República Dominicana*. México: Centro de Estudios y Documentación Sociales, A.C. 1964, p. 28.

En torno al apoyo venezolano, Bosch expuso en una entrevista, realizada por Julio Portillo en agosto de 1984, lo siguiente: «*Betancourt no le dio apoyo a mi gobierno*. Ni siquiera de carácter económico. *No fue necesario*.»[31], ¿se da por descontado, entonces, la participación y apoyo venezolano, desde el año 1953[32], y con mayor énfasis tanto en los periodos 1959-1964 y 1964-1969? Solo si el apoyo esperado hubiera sido meramente económico, y no de un respaldo político, de solidaridad personal y continental, demostrado en todas las acciones diplomáticas desplegadas por parte de Venezuela, y que terminará siendo, por la vertiente ideológica a la que aún se adscribía el presidente Bosch, un fardo para él.

Creemos que Betancourt se sentía cercano a Juan Bosch[33], por la similitud de situaciones políticas que ambos líderes habían vivido y por las características de la oposición venezolana a la dictadura perezjimenista. Creemos también que Bosch estuvo al tanto de las circunstancias que vivió el país en el denominado Trienio Adeco: el sectarismo, el radicalismo, el espíritu pendenciero, que hicieron vivir un mal momento político y social a Venezuela, y que luego sería asimilado duramente, con un golpe de Estado y 10 años más de dictadura militar (1948-1958).

Esa experiencia fue tomada en cuenta –en el caso venezolano- para los pasos que se debían dar en el futuro mediato, y de alguna manera podemos corroborar que las acciones políticas, económicas y sociales fueron más razonadas, menos viscerales, más política de Estado, que decisiones que comportaran estrecheces ideológicas, orientadas colegiadamente, en el sentido de que los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) mostraban independencia y en su composición, el deseo de cambio con inclusión.

---

31 Julio Portillo. *Venezuela – República Dominicana. Relaciones diplomáticas 1844-1984*. Caracas: Edición del autor, 1991, p. 182. La cursiva es nuestra.

32 Ver *Rómulo Betancourt. Antología Política. Volumen Sexto (1953-1958)*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt. 2004.

33 Es interesante notar que los vacíos en las cartas que intenta cruza Betancourt con Bosch sean tan definitivos, mientras el primero escribe las cartas en las que va desde los asuntos personales hasta el análisis de la política latinoamericana, y le reclama precisamente su largo silencio, el segundo se limita a agradecer cierto apoyo por el trato dado a sus padres en un momento determinado. Pero, intercambios en torno al tema político que refiera discusión de ideas, análisis, propuestas, etc., no encontramos en el epistolario de Rómulo Betancourt.

No pretendemos insinuar que Juan Bosch debió tener una posición acomodaticia, para que su gestión no fuera perjudicada por los intereses norteamericanos, sino que, dentro de la lucha de poderes, el camino que estaban tomando los países democráticos del área era el más acorde a la situación y el momento histórico.

Aun cuando 20 años después Juan Bosch advirtiera que Venezuela ni Betancourt lo apoyaron en su gestión, entendemos, a partir de las pruebas documentales, que Venezuela si jugó un papel importante en la denuncia del drama dominicano, la enemistad jurada entre el presidente venezolano, Rómulo Betancourt, y el dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo, que tuvo sus primeros roses en el lejano 1930, se acentuó en el llamado Trienio adeco y llegó a su apoteosis con el intento de magnicidio en contra del presidente Betancourt, en junio de 1960, acción que sería también el colofón para que la comunidad interamericana (incluyendo a EE.UU., quien entendió que ya debía abandonarlo) tomara la decisión colectiva de romper relaciones diplomáticas y comerciales con el déspota dominicano.

Ese bloqueo generó el clima propicio, por la serie de reacciones que se sucedieron y por el cálculo político en escena, que terminaría minando buena parte del poder del dictador tanto interna como internacionalmente.

Rómulo Betancourt tiene, entre su copioso material epistolar y discursivo publicado, menciones importantes a Juan Bosch y a la República Dominicana, como pruebas de una solidaridad que nunca ha sido puesta en duda, así como acusaciones directas a las dictaduras de derecha y de izquierda impuestas en el continente, además del compromiso de aplicar, de manera unilateral y desde la Organización de Estados Americanos, un «riguroso cordón sanitario» a estos regímenes, en especial los de La Habana y Santo Domingo.

Las acciones venezolanas en la OEA estaban siendo ejercidas desde la fundación de la misma, pues el presidente venezolano, como signatario de su Carta, se tomó muy en serio el origen político de los regímenes que la conformaban. Para ese momento histórico, la posición vanguardista de la organización se enfrentaba a la doctrina Achenson, de reconocimiento automático a las dictaduras, atacada, en el entendido de que:

> Cualquier aventurero que asaltara el poder y aboliera las libertades públicas era ungido con el óleo purificador del reconocimiento diplomático siempre que mantuviera

> el orden, aun cuando fuera un orden mantenido con el concurso de los tanques de guerra instalados en las calles, y ofreciera cumplir con los compromisos internacionales.[34]

Bajo ese principio rector del nuevo gobierno venezolano, se rompieron relaciones diplomáticas con El Salvador, Argentina, Perú, Santo Domingo, Honduras, Ecuador, Haití y Guatemala. El pretendido aislamiento que supuso para Venezuela no era una carga política, cuando sí un principio en la defensa de la democracia como sistema y las libertades públicas como fin último.

Las acciones diplomáticas venezolanas no se circunscribieron a declaraciones genéricas, el apoyo prestado a los dominicanos, tanto los que hacían oposición activa en contra del dictador, como a los intelectuales que buscaron refugio en suelo venezolano, así lo demuestran.

En Venezuela, el fin del gobierno de Betancourt dio paso al de Raúl Leoni (1964-1969), quien mantuvo la tradición de lo que se empezó a llamar «Doctrina Betancourt», de ruptura de relaciones diplomáticas con los gobiernos producto de golpes militares. Pero además el tema dominicano siguió siendo, ahora, en el contexto del golpe de Estado a Juan Bosch, la permanencia de factores trujillistas en el poder y la segunda invasión norteamericana, parte importante de la política exterior del país.

A este respecto, desde el día 27 de abril del año 1965, el presidente Leoni empieza a girar notas a sus homólogos, advirtiendo los graves sucesos que se estaban desarrollando en la República Dominicana. El telegrama enviado al presidente de la República Argentina, Arturo Illía, advierte que: «…los sangrientos sucesos de la República Dominicana, consecuencia mediata del golpe de fuerza que derrocó su gobierno constitucional en septiembre de 1963, son motivos de honda preocupación del gobierno y del pueblo venezolanos… »[35], en ese telegrama le pide al presidente argentino que a través de su embajador en la OEA, promoviera una reunión de urgencia ante el Consejo, a fin de

---

34 Rómulo Betancourt. *Golpes de Estado y gobiernos de fuerza en América Latina (La dramática experiencia dominicana)*, s/l: s/e, 1966, p. 23. Ver también: Rómulo Betancourt. *Hacia América Latina democrática e integrada*. Madrid: Taurus. 1969, p. 67 y siguientes.

35 Archivo Fundación Raúl Leoni. 1965. Carpeta Crisis República Dominicana, folio 2. En adelante AFRL. Ver también María Ismenia García Herrero «*Relaciones Diplomáticas entre Venezuela y la República Dominicana (1874-2002)*» en Boletín del Archivo de la Casa Amarilla, Año IX – N° 9. Caracas: MRE-DGAB., 2003. pp. 319-387.

estudiar, en pleno, la grave situación que se vivía en la República Dominicana.

Un día después la noticia que preocupa al gobierno venezolano es la invasión norteamericana, y es al mismo presidente argentino al que le envía la siguiente nota:

> Apenas enviado mi telegrama de ayer, me ha sorprendido la noticia de que fuerzas de los Estados Unidos de Norteamérica han desembarcado en territorio de la República Dominicana, lo cual configura una violación del principio de no intervención consagrado en la carta de la Organización de Estados Americanos.
>
> Consecuente con su tradicional política internacional, el Gobierno de Venezuela hace un llamado al Gobierno de Vuestra Excelencia, para promover en el Consejo de la Organización de los Estados Americanos una Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de acuerdo con los artículos 39 de la Carta y del 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca a fin de que estudie la situación y aplique las medidas pautadas que juzgue necesarias.
>
> Considera mi gobierno que de no darse este paso, habrían naufragado principios y normas esenciales a la base jurídica de las relaciones pacíficas entre los Estados del Hemisferio.[36]

A renglón seguido, el presidente Leoni denuncia la intervención unilateral por parte de los Estados Unidos. La misma nota fue enviada a los gobiernos de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

No actuó el gobierno venezolano de entonces de manera velada, pues el mismo día le envió un telegrama al propio presidente norteamericano, Lyndon Johnson, en el que además de lamentar los sucesos que se desarrollaban en Santo Domingo, le demostraba su preocupación por la decisión «…emanada de Vuestra Excelencia (coma) [en la que] han desembarcado en territorio de aquella República hermana Fuerzas de infantería de Marina de Vuestro país en inexplicable desconocimiento de principios del Sistema Interamericano de los cuales se os ha considerado vigoroso defensor»[37]

---

36 AFRL. Nota al presidente argentino Arturo Illía, del 29 de abril de 1965, folio 3.

37 AFRL. Nota al presidente norteamericano Lyndon Johnson, del 29 de abril de 1965, folio 4.

El principio de «no intervención» y el uso desproporcional de la fuerza, con lo cual se violaba también el Pacto de Río de 1947, fue el motor que impulsó al gobierno venezolano a activar los buenos oficios en aras de alertar sobre la situación dominicana. La correspondencia oficial, al respecto, es interesante en el sentido de que Venezuela trabajó con dos intenciones en mente: 1). - lograr que la fuerza de ocupación norteamericana fuera transformada en una fuerza multinacional de paz, comandada por la OEA. 2).- denunciar la violación del principio de no intervención, por parte de los Estados Unidos y con esto, denunciar que el propio Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) suscrito por Venezuela en 1947, había sido violentado, al recurrir al ataque armado y la invasión a un Estado americano. Con lo cual, lo que correspondía era la activación de la solidaridad continental con la República Dominicana y la puesta en práctica de los instrumentos jurídicos que corrigieran esa grave situación.

Ambas acciones fueron concretadas en el plazo de unos 20 días, pues ya para el 24 de mayo de 1965, la OEA creaba la Fuerza Interamericana de Paz (FIP). Esta acción no es valorado, en su justa dimensión, por varios autores, quienes colocan a la OEA y a los gobiernos representados en ella como meros apéndices del gobierno norteamericano, cuando en la realidad la institución trabajó para desmontar la propuesta norteamericana de invasión y la responsabilidad de intervención unilateral y, además, el hecho de que esa violación debía ser condenada, como, posteriormente, ocurrió. El continente tenía suficientes pruebas de la manera como se comportaba Estados Unidos en la América Latina, como para pasar por alto esta segunda invasión a la República Dominicana.

Enrique Tejera París, representante de Venezuela ante la OEA, en mensaje directo al canciller, el 4 de mayo de 1965, le esboza la siguiente situación, con respecto a las conversaciones que se estaban dando en el seno de la Organización:

> La Reunión de esta mañana con los Embajadores de Chile, Colombia, Estados Unidos, Costa Rica, Ecuador y Perú me dio la seguridad de que la proposición de los Estados Unidos está derrotada.
>
> (…)
>
> Hoy a las 2 p.m. hablé con el embajador Bunner y le expuse categóricamente lo siguiente:
>
> Hay un resentimiento muy fuerte sobre los Estados Unidos

> por la invasión de Santo Domingo. Este sentimiento se expresará más y más de todas las maneras posibles, y una de ellas es retardar o sabotear cualquier proposición de Estados Unidos.
>
> La proposición de Estados Unidos está derrotada, pero como es indispensable una fuerza internacional es necesario que los Estados Unidos acepten los siguientes puntos:
>
> Primero: promesa de retiro de las fuerzas norteamericanas mediante paulatino reemplazo de la fuerza internacional conforme instrucciones ese ministerio.
>
> Segundo: Proporcionalidad de las fuerzas, es decir, no solo procurar que las fuerzas estén balanceadas entre las distintas nacionalidades, sino además que correspondan a verdaderas necesidades de la situación…[38]

El resto de la nota señala la manera en que actuará la OEA. No se advierte en las acciones de los distintos gobiernos latinoamericanos, en este contexto, una posición servil[39] o inclinada a vaciar de contenido tanto el hecho de lo condenable de la propia invasión norteamericana como la violación del elemento jurídico de la «no intervención», que fue denunciada por los gobiernos de Venezuela, Perú, México, Ecuador, Costa Rica, Chile y Colombia. Todos, desde diferentes perspectivas y argumentos, desaprobaron la intervención norteamericana en los asuntos dominicanos, porque sobrepasaba el «simple injerencismo» al que se estaba acostumbrado, y hacia recordar a los países presentes en el foro, las viejas huellas de dichas intervenciones en sus propias naciones.

Así como Venezuela fue consecuente, en su política de ruptura de relaciones diplomáticas con los regímenes surgidos de golpes de Estado, en el gobierno de Rómulo Betancourt; el alto gobierno y su cuerpo diplomático actuaron de la misma manera en la gestión de Raúl Leoni, sumando a su haber la denuncia de la intervención armada norteamericana.

---

38 AFRL. Mensaje del embajador Enrique Tejera París al Canciller, del 4 de mayo de 1965, folio 41.

39 La mayoría de los autores que escribieron en el contexto de los hechos parten de la idea de que los gobiernos agrupados en la OEA actuaron como títeres. Cuesta, con la ventaja que da el tiempo transcurrido, apoyar la postura de autores como Gerard Pierre-Charles, José Israel Cuello, Roberto Cassá y Ruben Silié, pues la documentación desclasificada que disponemos hoy en día demuestra que denunciaron abiertamente a los EE.UU., en su acción y no buscaron limpiar el rastro de un delito sino evitar la perpetuación de una invasión que pudiera darle nueva fuerza al imperialismo para actuar de la misma manera en otros países del área, Cuba en especial.

Hacia la segunda invasión norteamericana

Todo lo relatado hasta este momento nos advierte las cualidades de que estaban revestidos los gobiernos latinoamericanos.

Aunque los cambios constantes de esos días, en la República Dominicana, generaran unas dinámicas particulares; la inacción y las contradicciones que acusan los autores consultados a la gestión de Bosch, parecen advertir esa falta de solidez ideológico o de compromiso ante una idea (la democracia), por la que debió ser más flexible o pragmático. Además de eso, estaba el hecho de que era el presidente de una transición en un país con todas sus contradicciones, que empezaría a vivir un nuevo sistema político, social y económico. La nueva Constitución, promulgada en abril de 1963, consagraba el régimen democrático y desmontaba –en la teoría- las estructuras socioeconómicas del trujillismo, augurando, por lo tanto, grandes conflictos de interés, alrededor de esa revolución pacífica que se propuso.

En la década de 1960, cualquier gobernante latinoamericano que dentro de su plan de reformas contemplara: «…la prohibición del latifundio, reforma agraria, prohibición de propiedades de tierras por extranjeros…»[40], era acusado, automáticamente, de comunista; Bosch, por la cercanía geográfica e ideológica con Cuba, por su falta de respuesta ante los factores de la izquierda dominicana, podía lograr que esa acusación tuviera algún asidero, dentro de la lógica imperialista norteamericana.

No debemos olvidar que, por menos, en condiciones distintas y sin ninguna prueba de ese viraje ideológico, se promovió un golpe de Estado e invasión a Jacobo Arbenz en Guatemala, en el año 1954.

Conclusiones

Los países de América Latina no deben estar condenados por un pretendido destino a vivir en estado de subdesarrollo, turbulencia social y política del que ha sido rehén desde el periodo colonial, menos aún atados a la férula ya de un

40 José Israel Cuello y otros, *op.cit.,* p. 487.

caudillo, un dictador o un líder populista, que con sus acciones trasgreda las mínimas normas elementales de convivencia ciudadana. El desarrollo, en torno a las ideas políticas, económicas y sociales, las nuevas interrelaciones entre los pueblos, a través de los mecanismos bilaterales y los organismos multilaterales, son fórmulas que nos pueden evitar reincidencias negativas como la violación de los derechos ciudadanos, la corrupción, la perpetuación en el poder de los gobernantes a través de golpes de Estado y otros mecanismos y las intromisiones de terceros países en asuntos de política interna.

Tal vez el presente no sea nada halagador, pero ciertos mecanismos y nuevas aptitudes, de parte de los pueblos y sus gobernantes, nos permiten apostar a que dejaremos de transitar ese camino doloroso.

Juan Bosch compartió su tiempo vital entre la literatura y la política. Su largo exilio lo sensibilizó ante los problemas coyunturales de su país, estando siempre dispuesto a resolverlos en la medida de sus fuerzas, y a luchar para instaurar una democracia decente en la que el dominicano común respirara libertad, sin el temor que experimentó en la larga noche vivida desde 1930 hasta 1961.

La lucha, de los diferentes factores que se oponían a la dictadura de Trujillo, debió haber sido estructurada en torno a los pactos, con el objetivo de soportar las arremetidas de los factores neotrujillistas y proimperialistas. La unidad, que tanto se les exige a los pueblos, debe darse primero entre los factores políticos. Estas acciones colegiadas evitan, precisamente, que las decisiones sean tomadas en base a egos particulares o visiones ideológicas cerradas, que auguren nuevos sufrimientos y más retrasos para los pueblos americanos.

Capítulo V

Transición político-militar de Brasil en 1985: Motivos y Complejidades de la andadura democrática

Carlos Felipe Castañeda-Mejias

"El ejército hizo la revolución,
y la Sorbona ocupa el poder"
Adagio popular en la marina brasileña

Introito

Resulta común que al momento de formular análisis acerca de América Latina, se puedan inferir generalidades en torno a sus estudios, sin embargo, las características y complejidades propias de cada país que forma parte del hemisferio, desvirtúan muchas veces la posibilidad de establecer unos criterios totales alrededor de ciertos puntos, pendientes por resolver, en la agenda política latinoamericana. Uno de esos puntos pendientes en dicha agenda, es el tránsito y mejoramiento del sistema político que puede propiciar mejores condiciones de vida a favor de los ciudadanos, léase: la democracia.

En este orden de ideas, la historia de Latinoamérica, después de la Segunda Guerra Mundial y el consecuente inicio de la Guerra Fría, coincidió y facilitó la

proliferación de dictaduras en la región, algunas de derecha, otras de izquierda, esto como producto de la confrontación ideológica liderada por el modelo político y económico de libre mercado propuesto por los EE.UU por un lado, y el sistema económico centralizado y planificado establecido por la URSS, por el otro.

No obstante, la historia refleja unos comunes denominadores que han signado a las rupturas del orden democrático en los países latinoamericanos para producir dictaduras militares. Dichas características comportan, a saber: la toma violenta del poder político del Estado nacional, la militarización en toda la estructura de gobierno, el desconocimiento de orden jurídico-constitucional preexistente, la deslegalización del oponente político en el ruedo electoral, ello sin contar con otros comunes denominadores que sobrevienen inherentemente a las dictaduras militares, tales como la desaparición forzadas de personas, la inhabilitación en sus derechos políticos a personas renombradas en la vida nacional, y por añadidura, cuando las decisiones en materias neurálgicas para el Estado son tomadas por militares, sin atención o advertencia de sus consecuencias, los resultados pueden ser lesivos para la sociedad nacional. Así las decisiones en materia económica y diplomática, por sólo citar dos ejemplos, terminen dislocadas de los verdaderos intereses de un Estado nacional moderno, y por el contrario, faciliten el *establishment* de una élite política en particular.

Para este capítulo en concreto, Brasil viene a ser un caso de estudio de mucha relevancia, tanto por su influencia en la región, como por ser una de las primeras dictaduras militares que reunía, en su haber, varias de las características antes mencionadas, ello sin contar que este país, terminó siendo un testimonio elocuente de la transición política hacia la tan anhelada democracia en el continente. Por otra parte, la dictadura brasileña comprendía unos elementos distintivos de otras dictaduras de la región, como, por ejemplo: una política exterior más pragmática y menos ideologizada; así como también a lo interno, representaba una dictadura alternada o combinada entre varios militares integrantes, del para entonces, partido Alianza Renovadora Nacional (ARENA), lo que a su vez imprimía menos personalismo a cada gobernante.

Expresado lo anterior, el presente capítulo centra su atención en responder ¿Cuáles fueron las circunstancias que motivaron la caída de la dictadura militar brasileña en 1985?, y aparte de la descripción de las circunstancias que impulsaron la transición político-militar brasileña para aquel año.

Dictadura militar brasileña: Guerra Fría, preparación militar para la irrupción en la política, y alternancia en el poder

Como se mencionó al inicio, la irrupción militar en la política brasileña tuvo su eclosión en medio del desarrollo de la Guerra Fría, lo que implicaba, a excepción de los países auto-declarados como no alineados, que los Estados se inclinaran en la polaridad internacional a favor de las dos grandes potencias militares y económicas de aquel momento, a saber: Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Cada una de ellas llevaba intrínsecamente una égida global, del capitalismo mundial, por una parte*, versus* la solidaridad socialista internacional por la otra. Desde ese instante se comienza a acuñar una nueva etapa de la geopolítica internacional: la ideológica.

En tal sentido, la geopolítica consiste, generalmente, en que los actores internacionales de mayor relevancia puedan construir o generar un orden político mundial en el cual, ellos puedan dar ciertos comandos a un número particular de países, con la finalidad de estructurarse como una potencia dominante.[1] En ese mismo orden de ideas, la geopolítica ideológica se comprendió, en el inicio y término de la dictadura brasileña, como un conjunto de:

> Valores, mitos y lemas procedentes de las experiencias de los dos Estados victoriosos, los Estados Unidos y la Unión Soviética, que definirían y determinarían las condiciones de la imaginación geopolítica de aquel período. Una de esas potencias, Estados Unidos, demostraría mayor efectividad en lograr una aceptación más amplia para su "modelo" de organización político-económica, pero su éxito se basaba fundamentalmente en la presencia activa del otro como punto de comparación y amenaza[2].

En medio de este contexto, América Latina fue un campo de batalla en el cual se podía propagar bien, el modelo socialista o bien el dechado capitalista.

---

1 Heriberto Cairo, «A AMERICA LATINA NOS MODELOS POLITICOS MODERNOS: da marginalização À preocupação com sua autonomia », en *DOSSIÉ,* Salvador: 2008, p. 221. Disponible en: http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a03v21n53.pdf

2 Agnew citado por Heriberto Cairo, *op.cit.,* p.228. Traducción propia de: valores, mitos e slogans procedentes das experi- ências dos dois Estados vitoriosos, os Estados Unidos e a União Soviética, que definiriam e determinariam as condições da imaginação geopolítica daquele período. Uma dessas potências, os Estados Unidos, demonstraria maior efetividade em conseguir uma aceitação mais ampla para seu 'modelo' de organização político-econômica, mas seu êxito baseava-se fundamentalmente na presença ativa do outro como ponto de comparação e ameaça

A lo que habría que agregar, que la vocación democrática en el hemisferio era incipiente en algunos casos, frágil en otros e inexistente la más de las veces. De esta manera, Brasil, un país-continente, denominado así por su amplia extensión territorial, era un actor relevante en la región, y por ende, un actor que podía favorecer a EEUU o a la URSS, y es que en sus características físicas como Estado se puede aseverar que:

> La frontera marítima de Brasil, enorme y fundamental para sus aspiraciones geopolíticas, ha requerido desde siempre de una constante defensa; mientras que la frontera terrestre de Brasil, cuyo arquetipo lo delineó Tordesillas, ha alcanzado en la actualidad colindancia con 10 países. De hecho, "La mayor parte de [las] fronteras [brasileñas] se sitúa en regiones inhóspitas y carentes de comunicaciones". En consecuencia, la necesidad de una política de regularización, demarcación, doblamiento y protección de la frontera terrestre le ha representado a Brasil una motivación en los primeros teóricos geopolíticos a partir de la urgencia de proteger el vasto territorio brasileño. Tordesillas, pues, marca la pauta geopolítica en torno a la cual giraron las aspiraciones de Brasil en busca de consolidarse, primero, como un Estado-nación sólido, y después como líder en el cono sur.[3]

Desde esta perspectiva, el Tratado de Tordesillas, firmado en España en 1494, hasta su independencia en 1822 el país sureño resultó victorioso al momento de expandir sus fronteras, haciendo uso en muchas ocasiones de mecanismos diplomáticos y de negociación para ello.[4] Y en este mismo orden de ideas, la Constitución brasileña vigente en su articulado, no consagra expresamente los límites fronterizos de su territorio,[5] por lo que en una interpretación en contrario, se pudiese asumir que es una frontera susceptible a ser modificada o extensible. Todo ello sin olvidar que un país tan extenso, con fronteras comunes a varios países, le hicieron estratégico durante la Guerra Fría, y de suma utilidad para perseguir a los comunistas que aspiraran la toma del poder en países del cono sur.

---

3 Michelle Romero, Rodrigo Peña, Pablo González, «Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión», en *Política y Cultura*, número 37, México: 2012, p.237-238. También disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a11.pdf

4 *Ibid,* p. 237.

5 Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 5 de octubre de 1988.

No obstante, el camino de Brasil para convertirse en una potencia subregional ha sido, cualitativamente, allanado por ciertas condiciones, y es que el hecho de no poseer un idioma común al resto del continente, más el padecimiento de una larga dictadura por cuatro décadas aleja al gigante sureño de dicho liderato. Visto esto desde una perspectiva comparada con México, por ejemplo, con una larga democracia y tradición constitucional, más modificaciones territoriales sufridas a manos de EEUU le han hecho un país con mayor influencia y prestigio en América Latina.

En medio de este contexto, en el gigante sureño se presentaba como propuesta electoral presidencial en 1960, la fórmula compuesta por Jãnio Quadros como presidente y João Gulart como vicepresidente, la cual resultó victoriosa. Sin embargo, tras apenas siete meses en el poder político de Brasil, Quadros renuncia al cargo al cual fue electo motivado por no poder mantener el orden público nacional, al tiempo que su renuncia se constituía como una forma de protesta ante el Congreso que en su mayoría era acérrimamente opositora.[6] Esta situación traía como consecuencia constitucional que el vicepresidente Gulart asumiera la presidencia y culminase el mandato previsto anteriormente. Por su parte, Gulart llevó a cabo un gobierno sumamente atribulado por la realidad económica y política del país. Y es que, desde el momento mismo de la renuncia de Quadros, Gulart se encontraba en la China comunista, situación esta, que era vista con recelo por miliares de su país, por una parte, y por la otra, los mismos militares consideraban a Gulart como «inaceptable» y «absolutamente inconveniente»[7] para el cargo.

Ya en la presidencia, Gulart encaraba un país con una terrible inflación y escasez de productos básicos, al mismo tiempo, dicho mandatario llevaba a cabo un conjunto de expropiaciones sin tener si quiera los fondos dinerarios para pagar aquellas indemnizaciones. Ello sin contar con que el discurso presidencial aupaba al campesinado a la toma de haciendas y a segmentos urbanos de la población a movilización contante a su favor, y sus nombramientos en las Fuerzas Armadas consistían en la designación de militares en lo que concurrieran dos características que fueran leales a él, y que fueran militares de matiz ideológico

6 Edwin Lieuwen*, Generales contra presidentes en América Latina*, Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1965, p. 106.

7 *Ibid,* p. 107.

izquierdista.

Mientras que la derecha y la izquierda trataban, por variados métodos, de infiltrase en el campo político brasileño, bien para evitar un golpe de Estado en contra del gobernante de turno e ideologizar las Fuerzas Armadas, o bien para ganar simpatía social, parte de los sectores económicos del país agrupado en:

> […] empresarios anticomunistas, por ejemplo, tales como el IBAD (*Instituto Brasileiro de Ação Democrática*) y el IPÊS (*Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais*), de carácter más intelectual, contrataron a ex oficiales militares en un intento por influir en los oficiales en servicio activo. Entre 1962 y 1964 el IPES subvencionó a un grupo de ex oficiales destinados a formar servicio de inteligencia que debían determinar la influencia de los comunistas sobre el gobierno y distribuir datos en forma clandestina pero sistemática entre oficiales claves de las Fuerzas Armadas brasileñas.[8]

En este mismo sentido, se destinaron hasta 300 mil dólares por año para que militares activos y en condición de retiro, hicieran estos trabajos de inteligencia y espionaje de datos.[9] Vale la pena mencionar que el IPÊS era una institución de capital privado, fundada en febrero de 1962 cuyo objetivo macro era difundir la libertad individual, la libre empresa y el derecho a la propiedad privada, ello en contravención de los ideales comunistas. Para el logro de tal plan, se organizaban propagandas para captar a militares, grupos sociales como sindicatos, movimientos por los derechos femeninos, cristianos, entre otros, sin contar con cursos de formación social, económica y política que recibían oficiales de las Fuerzas Armadas.[10]

Ahora bien, ante esta situación bien vale la pena detenerse a preguntar: ¿Con qué finalidad, la militaridad brasileña tomabas cursos de formación civil?, la respuesta es la misma para el caso en el que Hugo Chávez decidió cursar una Maestría en Ciencia Política, en la Universidad Simón Bolívar en Venezuela, dicho esto de otra manera, era la construcción o preámbulo de la irrupción

---

8 Alfred Stepan, Brasil: *Los militares y la política*, Buenos Aires: Amorrortu editores, 1971, p. 183.

9 *Ibid*

10 «Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais», en Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil en https://cpdoc.fgv.br/sobre, Sin fecha, [citado el 28 de diciembre de 2018]: disponible em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-de-pesquisas-e-estudos-sociais-ipes

militar en el campo político, ello a espaldas de la sociedad civil. Esta reflexión se formula partiendo de la premisa de que la política es, en esencia, civil, la república es civil y los partidos políticos son expresión de la sociedad civil organizada, en consecuencia, el estudio formativo que debe ser tomado, siempre y en todo caso, por militares, son aquellos relativos a seguridad y defensa del territorio nacional.

Al mismo tiempo, por América Latina proliferaban una serie de escuelas de profesionalización militar, en el caso del Brasil, *la Escola Superior de Guerra*, en donde los enseñantes eran mayormente militares, pero también se abrió un campo para civiles como profesores. Y es que después de la Segunda Guerra Mundial, en donde Brasil hizo envío de un contingente de militares a luchar contra los fascistas en Italia, luego de ese momento histórico se insistió en profesionalizar a la oficialidad militar del país suramericano.

En lo sucesivo, se desarrollaron las «doctrinas de desarrollo y seguridad nacional»[11], a lo que habría que agregar que la seguridad nacional, como doctrina, se daba «en función de la maximización racional de la producción económica y de la minimización de las causas de desunión o división dentro del país»[12] lo anterior implicaba capacitar en materia política, social y sobretodo económica a los militares. Por su parte, el estatuto de creación de dicha Escuela establecía que la finalidad era «preparar civiles y militares para el cumplimiento de funciones ejecutivas, y de asesoramiento, especialmente en los órganos responsables por la formulación, desarrollo, planificación y ejecución de la política nacional de seguridad».[13] Sin dejar de lado, alta capacitación en materia de política exterior y diplomacia. Al tiempo:

> Gradualmente fue sentándose la tradición de que cada promoción de egresados hiciera una gira por Estados Unidos como huésped del gobierno norteamericano, lo que incluía una serie de visitas principales a complejos militares e industriales de esa nación. Dichas giras, por lo general, incluían una breve audiencia ante el presidente de los Estados Unidos[14].

11 *Ibid,* p. 206.

12 *Ibid,* p. 211.

13 *Ibid*, p. 208.

14 *Ibid*, p.210.

Para entonces, los militares en el Brasil con la capacitación técnica y logística para asumir funciones más allá de lo propiamente militar, al tiempo que, la opinión publica de ese país se había transformado en favorable hacia la oficialidad, y la Fuerza Armada ya contaba con la capacitación suficiente de intervenir en el sistema político brasileño, que era encabezado por el presidente en funciones, João Goulart también conocido como Jango, y que representaba la formación de un socialismo autónomo, o no impuesto directamente por la URSS, en lo que a su origen respecta.

Ahora bien, en lo que al desarrollo de la dictadura militar brasileña refiere, la misma estuvo representada por variados militares que ejercieron el poder político supremo en el país, de manera tal, no fue una dictadura «unívocamente personalista», lo que permitió que la población electoral no se anclase solamente a la figura de un político o presidente carismático. Por el contrario, fue una «dictadura alternada», lo que implicó que cada cierto tiempo, un dictador era reemplazado por otro, el cual le imprimía unas características propias a su gobierno.

A raíz del golpe de Estado a Goulart, asume el mariscal Humberto Castelo Branco, el cual inicia el andamiaje autocrático en aquel país. Durante su mandato se produjeron la mayoría de los *Atos Institucionais*, que venían a ser actos de gobierno unilaterales y supraconstitucionales, que conculcaban derechos civiles y políticos al tiempo que generaban desventajas electorales que favorecían al gobernante partido *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA).

Posteriormente, asume por designación del Congreso, el mariscal Artur da Costa e Silva para el período 1967-1969, su gobierno se caracterizó por acentuar más los rasgos autoritarios y violentos dentro de la dictadura brasileña, vale la pena mencionar que su período en la presidencia de la *República Federativa do Brasil* prosiguió con el fenómeno económico denominado como «milagro brasileño», y que había iniciado un año antes. Dicho fenómeno consistió en crecimiento económico y fortalecimiento del mercado interno, lo que también implicaba mayores exportaciones y expansión hacia mercados internacionales, ello sin mencionar el aumento de la demanda de bienes y servicios por parte de la población brasileña[15]. Merece la pena mencionar que este fenómeno

15 Armando Dalla Costa, Eduardo Gelinski & Mariana Wichinevski, «Multinacionales de países emergentes: la internacionalización de las empresas brasileñas 1970 y 2013», en Apuntes del

económico ha sido encumbrado en la realidad política nacional, y es que los:

> […] resultados del […] Milagro Económico, que ocultan otros efectos de la política dictatorial en el área; y, por fin, una cantidad de trabajos dispersos que se dedican a escudriñar los resultados prácticos de la administración autoritaria en varias otras esferas, que van de lo social a lo ideológico, los que impactaron en variedades de actores, transmutando muchos de los trazos que el país tenía hasta entonces y con herencias que aún se hacen sentir.[16]

De esto se desprende que la dictadura brasileña, al igual que la de Marcos Pérez Jiménez en Venezuela, genera una nostalgia que sea arraiga en la conciencia colectiva y que construye una refundación del país en lo popular, a partir del cual, los golpes de Estados y la dictadura se justifican, ya que sin ellos no se habría podido transitar hacia la anhelada mejoría económica nacional. Este mito político pervierte las nociones de Democracia y República, además de hacer proclive y aceptable a las dictaduras en lo sucesivo.

Ya en 1969, y hasta el año 1974, la presidencia es ejercida por el general Emílio Garrastazu Médici, quien también participó en el golpe de Estado contra Goulart. Su mandato se caracterizó, entre otras cosas, por la continuación del ya mencionado milagro económico brasileño, en donde la inflación disminuyó a 12% anual en comparación al 200% anual que azotó al país en 1985.[17] Por otro lado, su persecución contra los comunistas y las guerrillas izquierdistas «le valió de numerosas acusaciones de violación de derechos humanos y torturas».[18] Y es que de la época en la que el expresidente Goulart llevaba a cabo movilizaciones sociales y de suboficiales en su apoyo, quedaron activos e insubordinados un puñado de personas que más tarde se constituyeron como guerrilleros en el Estado de Minas Gerais, donde también operaba un campamento de entrenamiento, con militantes del Partido Comunista Brasileño, el cual era de

---

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Vol.XLI, Nro.75, Lima: 2014, p. 16, 28 y 37.

16 Hernán Ramírez, «La dictadura brasileña como proyecto refundacional, una perspectiva desde la propuesta ipesiana», en Diálogos, Universidad Estadual de Maringá, Vol. 18, Nro.1, Maringá: p. 27.

17 «Emilio Garastazu Médici, ex presidente de Brasil», en ELPAIS.COM, 10 de octubre de 1985. [Citado el 15 de enero de 2019]: disponible para consulta en: https://elpais.com/diario/1985/10/10/agenda/497746803_850215.html

18 *Ibíd.*

tendencia prochina[19].

Por su parte, Ernesto Geisel, quien gobernó el Brasil desde 1974 hasta 1979, prosiguió con la política de exterminio de disidentes políticos. En tal sentido, un documento desclasificado de la Agencia Central de Inteligencia de EEUU, mejor conocida como CIA, para el año 2015 expresaba que Geisel autorizó al Centro de Inteligencia del Ejército brasileño (CIE), para dar consecución a la medida de ejecuciones sumarias a opositores políticos[20]. También en el plano de la política exterior de la dictadura atravesaba por malos momentos, pues durante este período se otorgó el reconocimiento de Estado a Angola, una ex colonia portuguesa de tendencia comunista, al mismo tiempo que se otorgó un voto favorable en el seno de las Naciones Unidas para reconocer a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Estos gestos de política exterior policéntrica generó malestar con el gobierno de los EEUU, haciendo que el presidente Jimmy Carter y el Papa Pablo VI lanzaran fuertes acusaciones de violación de Derechos Humanos contra la dictadura militar brasileña[21].

Por otra parte, también se comentaba dentro de la sociedad brasileña, que Geisel por revocar o anular el acto institucional número 5 que suspendía al Congreso en sus funciones, estaba en cierto modo, desmantelando la dictadura, y es que «Tras el retiro de Geisel en 1979, João Baptista da Oliveira Figueiredo continuó el proceso de relajamiento del régimen autoritario, al mantener a la línea dura de las Fuerzas Armadas en bajo, mientras mediaba entre ellos y el sector moderado de las mismas»[22]. Figueiredo que gobernaría desde 1979 hasta 1985, ya había sostenido conversaciones previas con Geisel para tratar de reducir en cierta medida, las ejecuciones a aquellos elementos manifiestamente rebeldes. Vale la pena mencionar que, durante esta fase de la dictadura militar, el Brasil experimentó problemas económicos, como inflación, fuertes huelgas de

---

19 Luis Mecier Vega, *Las guerrillas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 1969, p. 143.

20 «Dictador brasileño Ernesto Geisel autorizó las ejecuciones de "subversivos" durante su mandato (1974-1979)», en EUROPAPRESS.ES, 11 de mayo de 2018 [Citado el 15 de enero de 2019]: Disponible en línea en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-dictador-brasileno-ernesto-geisel-autorizo-ejecuciones-subversivos-mandato-1974-1979-20180511202016.html

21 Ana Luiza Valverde Da Silva, «El golpe militar brasileño y su herencia en los problemas sociales del país», en *Foro Científico*, Vol.1, Nro.24. Valparaíso: 2016, p. 103.

22 Luis Roniger, «Exilio brasileño, cultura y resistencia: en tiempos de aperturas transnacionales», *Artigo*, Nro. 53, São Paulo: 2015, p.175.

trabajadores y una balanza comercial deficitaria en lo que al comercio exterior de este país se refiere.

A fin de cuentas, los militares que ostentaron el poder supremo del gigante suramericano fueron, todos, del partido ARENA y tenían como común denominador, que habían sido designados en elección indirecta por parte del Congreso, donde dicho partido ejercía la mayoría parlamentaria sin contrapesos u oposición alguna.

Motivos de la andadura democrática

En algunas oportunidades, los regímenes políticos se ven sacudidos por cambios cambios inesperados y sorpresivos para unos, pero a veces, a la vista para otros. De tal manera, pareciese que sobre los gobiernos autoritarios se cierne un camino bifurcado, a saber: mantener el régimen dictatorial militar o el avance hacia una democracia civil a través de una transición política. En todo caso una teoría del caos, en donde la multiplicidad de actores concurrentes con una serie de circunstancias, parece estar presente en este campo político, al tiempo de hacer imprevisibles e inesperadas, las anheladas aperturas democráticas en los países.

En nuestro caso concreto, Brasil demostraba políticamente ya el avance o los primeros pasos hacia esa andadura democrática desde hace algún tiempo, y es que el gobierno del general de ejército, Ernesto Geisel, fue considerado como flexible en medio de la última dictadura militar brasileña, y por ende, se creyó de alguna manera que estaba desmontando la dictadura que culminaría en 1985 con el gobierno de Joao Baptista Figueiredo. En este orden de ideas, se enuncian una serie de circunstancias que motivaron la transición en el país sureño.

Una circunstancia motora o motivadora de la transición, establece referencia a la situación económica que afectaba al Brasil ya en el último quinquenio de la dictadura militar, y que generaba molestia generalizada tanto en la población como también, dentro de la misma élite gobernante. Nos referimos concretamente al fenómeno económico de la *inflación* que azotaba a una de las economías de mayor importancia de la región. Y es que ya para 1985, el índice inflacionario alcanzaba los tres dígitos para posicionarse en 200% anual

por lo que se podía hablar, en un lenguaje técnico, de *hiperinflación*. De esta manera, la historiografía económica brasileña de 1964 a 1985 se divide en tres períodos o etapas, el primero entre 1964 a 1967 para estabilizar la economía, léase concretamente la inflación; el segundo de 1967 a 1979 caracterizado como el milagro económico; y un tercer momento que comprendió desde 1979 hasta 1985 en donde reaparece el estancamiento económico y la inflación.[23] Y más específicamente en esta última etapa tenemos que:

> Durante este período, los profundos desequilibrios internos se unieron a una alta inflación interna y la percepción de fragilidad de las alianzas que sustentaban políticamente el ejercicio del poder por parte de los militares. Como respuesta política, se inició un largo proceso de transición a la democracia a partir del gobierno del Presidente Geisel, en 1979, que culminaría con la entrega del poder a los civiles en un sistema electoral indirecto por parte del último presidente militar, João Baptista Figueiredo, en 1985.[24]

Visto el panorama se infiere que la pésima situación económica, que también motivó el golpe de Estado en contra de Goulart por parte de Castelo Branco en 1964, generaba los mismos efectos de descentramiento ahora en contra de la propia dictadura, y es que el milagro económico brasilero que era exhibido como estandarte de la gestión pública exitosa por parte de la militaridad, ahora corría el riesgo de ser echado bajo tierra por el mismo gobierno militar, lo que representaba en todo caso una contradicción que ponía en el escenario político una interrogante *¿Debían seguir gobernando los militares?* Esta misma duda no sólo era punto de reflexión para la sociedad civil en general, sino que también fracturó internamente al régimen en particular. En tal sentido, la fractura devino como en toda transición en dos grupos: los duros y los blandos,[25] es decir, entre los que consideraban que los militares debían seguir gobernando por un lado, como lo que creían que los mismos militares debían abandonar el poder político pero bajo ciertas prorrogativas, por el otro.

---

23 Jaime Jordán Costantini & Mauricio Vaz Lobo Bittencourt, «Índice de instabilidad política de Brasil 1889-2009», en Revista CEPAL144, Santiago: 2014, p.187.

24 *Ibíd*, p. 187.

25 Guillermo O´Donnell & Philippe Schmitter, *Transiciones de un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires: Paidós, 1991, pp. 253 y 257.

Otro factor desencadenante de la transición hacia la democracia en Brasil, era que el régimen militar no había secuestrado otras funciones públicas dentro del Estado, y en conciencia, la *vía electoral* no fue cerrada o manipulada como en otras dictaduras, de modo que la oposición tenía espacios, pero con muchas obstrucciones legales, para incorporarse a través de la arena electoral en algunos cargos políticos. En virtud de lo anterior, el Acto Institucional número 5 que había servido de característica esencial de la dictadura, y que había suspendido al Congreso en pleno de sus funciones, además de otros derechos civiles, políticos y humanos, había sido anulado por voluntad del presidente Ernesto Geisel ya finalizando su mandato, se puede interpretar que lo hace en ese momento para tratar de asegurar que su sucesor prosiga con una línea de flexibilización de la dictadura, en aras de la entrega del poder a civiles.

Sin embargo, a pesar de que el camino electoral no estaba completamente allanado, competir electoralmente en tiempos de dictadura siempre será una tarea ardua, y en ocasiones, poco fructífera. Visto que el Congreso, bajo dominio del partido ARENA, había formulado un sistema electoral en segundo grado para elegir presidente y gobernadores, en donde el propio legislativo hacía las designaciones. Esta situación representaba, sin duda alguna, una complejidad para ascender al *establishment* democrático en el país carioca. Ello sin contar que la deslegalización de partidos políticos de oposición conllevó las «elecciones militarmente tuteladas» por una parte, y a un sistema político bipartidista por la otra, en donde era preferible competir con un solo rival político, como lo era el MDB, que hacerlo con varios partidos adversarios.

Conocidas ya las complejidades que enfrentaba la oposición para transitar a todo un país al camino democrático, la misma debía elegir entre incurrir en errores de forma cíclica, o avanzar resolutivamente en el problema, de esta manera tenemos que:

> La oposición se enfrentó a un dilema que les resultaba familiar: boicotear unas elecciones que de ningún modo darían pie a la transferencia incondicional del poder, o emplear el espacio que les brindaba el régimen para organizarse, propagar ideas y movilizar apoyos para una apertura democrática. Optaron por la segunda vía. Frente a las acusaciones de que estaban legitimando la candidatura, Cardoso y otros miembros de la oposición argumentaron hábilmente que la participación desde dentro del sistema y el uso del mismo a su favor era el camino más seguro para lograr un cambio democrático.

Demostraron tener razón.[26]

En este mismo orden de ideas, la oposición se alzó con 16 de los 22 escaños de la cámara alta o Senado del Congreso, y en la cámara baja aumentó de 28 al 44% de los escaños, esto en 1974.[27] De esta forma, con una posición consecuente de participación electoral en condiciones desventajosas, se produjeron tomas de espacios en la vida política de la nación, en conciencia:

> Con el transcurso del tiempo, su participación en las elecciones mejoró la capacidad de la oposición para movilizar votantes y ejercer presión sobre el gobierno con el objetivo de que continuara con la apertura política. Siguiendo la lógica expresada por Cardoso —es decir, que la transición no se daría mediante un asalto frontal a la fortificación del régimen, sino sitiándola hasta que los de adentro estuvieran listos para negociar—, la oposición se mantuvo firme a pesar de que el régimen cambiaba las normas una y otra vez para manipular el proceso político a su favor en las elecciones municipales (1976), legislativas (1978) y, al final, generales (1982). La oposición también entendió que los cambios estructurales y el tiempo jugaban a su favor. El crecimiento económico y la industrialización empujaron a millones de brasileños a las ciudades, crearon una clase media fuerte capaz de consumir toda una serie de productos no perecederos, desde frigoríficos hasta automóviles, y aumentó el volumen de la clase trabajadora hasta casi un 30% de la población.[28]

Si bien es cierto las dictaduras, sean de izquierda o derecha, implican la supresión de derechos políticos, humanos y civiles, en el contexto de la Guerra Fría las dictaduras de izquierda se caracterizaron por el nivel de destrucción económica y las bajas condiciones de vida de sus habitantes. Por su parte, la dictadura de Brasil, que fue conocida como de derecha, implicó la industrialización de su economía y una mejora en el país, lo que trajo que algunas regiones productivas concentraran más población, y ello a su vez conllevó a una ciudadanía preocupada por los asuntos públicos y la democracia en esos Estados en particular, lo que a su vez se convirtió en bastión de la oposición brasilera, dejando al gobierno autocrático en desventaja. En resumen:

---

26 «¿Cómo fue la transición política de la dictadura a la democracia en Brasil en? Por Frances Hagopian», en PRODAVINCI.COM, 30 de mayo de 2016 [Citado el 20 de enero de 2019]: documento disponible en: http://historico.prodavinci.com/2016/05/30/actualidad/como-fue-la-transicion-politica-de-la-dictadura-a-la-democracia-en-brasil-por-frances-hagopian/

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

> La política de liberalización de la dictadura militar brasileña continuó en el gobierno Figueiredo (1979-1985), bajo el nombre de "apertura política", gracias a la normalización de la actividad parlamentaria y al mantenimiento de un calendario electoral, tras la revocación parcial de las medidas de excepción (en 1978) efectuadas en la amnistía política y una reforma partidista (en 1979). La realización de elecciones relativamente libres, en los años setenta y ochenta, "generaron una dinámica propia" (LIMA JÚNIOR, 1993: 39), llevando el proceso de transición a diferenciarse en alguna medida del proyecto militar original. Así, en Brasil la relación entre votación y democratización (de la esfera política) no fue casualidad (LAMOUNIER, 1986), pero fue, hasta cierto punto, inesperada. Las elecciones influyeron en el curso de los acontecimientos para acelerar el ritmo de transformación del régimen, […][29]

Vale la pena acotar en cuanto al camino electoral, como mecanismo dinamizador de la transición, que el movimiento ciudadano y espontáneo a favor de las elecciones para todos los cargos políticos, conocido como *Diretas Já,* jugó un papel importante al momento de captar el descontento, y convertirse en un grupo de presión en contra del régimen, para hacer exigencia de elecciones de cargos de gobernadores y sobretodo, del presidente. Sobremanera se conformó este grupo de personas, como expresión de la sociedad civil organizada en defensa de sus derechos políticos, en resumen, la variable independiente es decir la población, fue protagónica de sus propios cambios sociales y políticos.

Otro factor de peso para lograr la transición, fue la existencia de *grupos o movimientos sociales*, que se constituyeron como grupos de presión a favor de un cambio de gobierno, esto aprovechando la coyuntura del vencimiento de la presidencia de Figueiredo para 1985. La Iglesia fue también factor clave, al resguardar a obreros que solían protestar contra la dictadura y llevar registros de

---

29 Adriano Nervo Codato, «Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar a democracia», en Revista de Sociologia e política, número 25, Curitiba: 2005, p. 83. Traducción propia de: A política de liberalização da ditadura militar brasileira continuou no governo Figueiredo (1979-1985), sob o nome de "abertura política", graças à normalização da atividade parlamentar e à manutenção do calendário eleitoral, depois da revogação parcial das medidas de exceção (em 1978) e efetuadas a anistia política e uma reforma partidária (em 1979). A realização de eleições relativamente livres, nos anos setenta e oitenta, "geraram uma dinâmica própria" (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 39), levando o processo de transição a diferenciar-se, em alguma medida, do projeto militar original. Assim, no Brasil a relação entre votação e democratização (da esfera política) não foi casual (LAMOUNIER, 1986), mas foi, até certo ponto, inesperada. As eleições influíram no curso dos acontecimentos ao acelerar o ritmo de transformação do regime, [...]

los asesinatos, desapariciones forzadas y de la violencia urbana.[30]

Entre solo algunos de los actores no políticos que demostraban su notorio rechazo hacia el régimen militar podemos destacar los siguientes: la Orden de Abogados de Brasil[31], la cual venía a ser el máximo órgano de representación y agrupación gremial de abogados en el país; el Movimiento de Estudiantes, tanto de Iglesias Católicas como de Iglesias Luteranas.[32] Por otra parte, también hubo un movimiento de feministas en permanente movilización que traía un ascendente histórico en el mismo siglo, nos referimos a la *União Femenina,* que era una ala política de la izquierda brasileña y el *Comitê de Mulheres pela Anistiaa,* ambas operaban frente a la dictadura brasileña de 1945.[33] De alguna manera, revivieron estos mismos enfrentamientos durante la última dictadura militar, «Porque las mujeres fueron directamente afectadas como madres, abuelas y familiares de víctimas políticas»[34].

Del mismo modo, estos movimientos sociales tuvieron mayor de poder de alcance al momento difundir sus ideas, gracias a la distribución de panfletos y periódicos; en este último punto se debe destacar que ya Ernesto Geisel había comenzado un proceso de liberalización de la prensa, información y opinión, de la que se sirvieron dichos grupos sociales.

Otro factor esencial y necesario para encausar al país en el carril democracia viable o transición política, *fue la reorientación y fractura interna militar*. Por reorientación se entenderá el interés diferenciado que tuvo la militaridad brasileña, al momento de propinar el golpe de Estado en 1964 en contraste con el último quinquenio de la dictadura, en este mismo orden de ideas, si el interés

---

30 «¿Cómo fue la transición política de la dictadura a la democracia en Brasil en? Por Frances Hagopian», en PRODAVINCI.COM, 30 de mayo de 2016 [Citado el 20 de enero de 2019]: documento disponible en: http://historico.prodavinci.com/2016/05/30/actualidad/como-fue-la-transicion-politica-de-la-dictadura-a-la-democracia-en-brasil-por-frances-hagopian/

31 *Ibid.*

32 Roberto Zwetsch, «A luta contra a ditadura civil-militar a partir da prática da não-violência ativa», en Interações, cultura e comunidade, Vol. 9 número 15, Minas Gerais: 2014, pp. 14-15.

33 Ana Alcántara Costa, «El movimento feminista em Brasil. Dinâmica de una intervención política», en *Anuario de Hojas de Warmi*, número 16, Bahía, 2011, p. 16.

34 Angelo Priori, Luciana Pomari, Silvia Amâncino & Verónica Ipólito, «14 a ditadura militar e a violência contra os movimentos sociais, políticos e culturais», en História do Paraná, número 19, Maringá, p. 212. Traducción propia de: Porque o as mulheres diretamente afetadas como mães, avós e parentes das vítimas políticas.

primigenio fue la irrupción en el campo político nacional. Luego dicho interés se redireccionó hacia asuntos referidos a la seguridad y defensa nacionales, así por ejemplo; la frontera del gigante sureño es compartida con diez países distintos del continente, por lo que la vigilancia y control resultan más que necesarias y justificadas, implicando ello más atención del componente del ejército sobre la territorialidad que sobre la política nacional, merece la atención el hecho de que la élite gobernante siempre fue del componente terrestre, léase: el ejército.

En este mismo sentido, otros componentes del Ejército como la Marina brasileña, se enfocó más bien en el desarrollo de un programa nuclear sumergible, iniciando dicho proyecto a finales de los setenta es decir, justo entre el último año de gobierno de Geisel y el primer año de Figueiredo, y pautando así la materialización completa del submarino nuclear para el año 2028.[35] En todo caso, la militaridad brasileña se iba ensimismando en los asuntos propios de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, en cuanto al quiebre interno de la fuerza gobernante, habíamos expresado líneas atrás que se había bifurcado, la élite ya no era coherente en torno a un único propósito, y en contrario ya había una división entre dos grupos, a saber las facciones duras o *hard-liners* y los blandos o moderados[36], esto atendiendo a propuestas teóricas de O´Donnell & Schmitter. Entonces, en medio de estas dos visiones yuxtapuestas: seguir en el poder como garantía del desarrollo del Brasil *versus* respetar el carácter transitorio de la dictadura, prevaleció el carácter blando o moderado sobre la posición dura. Cuando eso ocurre, por lo general, los blandos tienden a dar mayores garantías y libertades individuales que coadyuvan con el proceso de democratización en el país.[37]

---

35 «Brasil accederá a selecto grupo de naciones con submarinos nucleares», en SPUTNIKNWES.COM, 9 de junio de 2018 [citado el 21 de enero de 2019]: Disponible para consulta en: https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201806091079446060-brasil-tendra-su-propio-sumergible-de-propulsion-nuclear/

36 «¿Cómo fue la transición política de la dictadura a la democracia en Brasil en? Por Frances Hagopian», en PRODAVINCI.COM, 30 de mayo de 2016 [Citado el 20 de enero de 2019]: documento disponible en: http://historico.prodavinci.com/2016/05/30/actualidad/como-fue-la-transicion-politica-de-la-dictadura-a-la-democracia-en-brasil-por-frances-hagopian/

37 Guillermo O´Donnell & Philippe Schmitter, *Transiciones de un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires: Paidós, 1991, p. 2 53.

Esta coyuntura fue de utilidad para la oposición para articular una victoria electoral en 1982 en las elecciones de gobernadores, en donde la oposición obtuvo las 10 gobernaciones de los Estados de mayor desarrollo y crecimiento económico del país, lo que en términos poblacionales agrupaba a un número importante de electores, este escenario, básicamente obligaba a la dictadura a negociar con la oposición.

Factor Tancredo Neves: clave para el éxito de la transición político militar de Brasil

Un elemento que merece una mención a parte, es el relacionado con el liderazgo y negociación de la transición, virtudes políticas estas muy ligadas a la persona cuyo rostro más visible era Tancredo Neves, quien era un político que bien tenía contactos con militares, eso ayudó mucho a lograr articular o negociar la transición, pues sirvió como un conector entre la oposición civil que aspiraba al poder, con los militares moderados o de línea blanda mencionados anteriormente.

Primero, se debe tener en cuenta que el liderazgo en términos políticos funge como una especie de bisagra, capaz de unir dos cuerpos diferentes, el líder por un lado, y los seguidores por el otro. De esta manera, «Admirado por su espíritu conciliador y hábil poder de negociación entre la oposición y los políticos oficialistas, Tancredo de Almeida Neves llegó a la presidencia el 15 de enero de 1985 merced al respaldo de varios partidos de centro-izquierda que le aseguraron un cómodo triunfo […]»[38]

Lo anterior, pone en manifiesto la hipótesis sugerente de que los regímenes dictatoriales suelen ser más proclives a negociar transiciones con sectores menos radicales de la oposición que aspiran al poder político dentro del Estado, ello otorga mayores garantías en comparación a los radicales que, en medio de una vorágine de emociones, pudiesen romper ciertos acuerdos estando ya en el poder, y tratar de ajustar cuentas con el régimen anterior. Resulta oportuno mencionar en este punto, que el contrincante político de Neves era el oficialista Paulo Maluf, quien era de origen civil pero que gozaba del apoyo irrestricto de la dictadura.

---

38 EFE, «Brasil recuerda los 30 años de la muerte del expresidente Tancredo Neves», en *El Diario*, Sao Paulo, 21 de abril de 2015, p. 2.

En cuanto a la candidatura de Maluf, un ingeniero y empresario que había servido en varios cargos ministeriales y a nivel regional en favor del régimen, el presidente saliente João Baptista Figueiredo no quiso hacer postulación de un candidato de su preferencia, ni tampoco vetó el triunfo en primarias internas del partido a Maluf, a pesar de carecer de carisma político. Ello refuerza la tesis, no documentada hasta el momento, de que la transición brasileña fue en buena medida gracias a una concesión unilateral por parte de los militares de la dictadura misma.

En relación con la candidatura de Paolo Maluf, la misma fue propugnada en el seno del Partido Democrático Social. Vale la pena mencionar, que con el gobierno de Figueiredo se ponía fin al bipartidismo y en tal sentido, el dominante partido ARENA se transformó en el PDS, aún de corte conservador, pero con muchas fracturas o facciones dentro del propio partido. Por su lado, Tancredo Neves competía por la presidencia con apoyo del Movimiento Democrático Brasileño, y conjuntamente con otros partidos de diversas tendencias políticas, crearon en las elecciones de 1985 la denominada Alianza Democrática.

Cabe destacar, que las elecciones eran indirecta o en segundo grado, es decir, se elegía federalmente un Colegio Electoral, de corte parlamentario, el cual a su vez hacía la elección del Presidente, huelga decir, la sociedad civil luchaba públicamente desde 1984 por elecciones directas para presidente de la República, aunado a ello, una de las promesas electorales de Tancredo Neves era que esas, las de 1985, fuesen las últimas elecciones presidenciales indirectas, ello sin contar que en Brasil no había elecciones presidenciales sin participación militar desde 1945.

Una vez elegidos los congresistas y los delegados de las Asambleas Legislativas de Brasil al Colegio Electoral en agosto de 1984, se había presentado una fractura interna dentro del «nuevo» partido gobernante, y es que no todos los congresistas electos por el PDS querrían apoyar o votar por la opción de Maluf para la presidencia.[39] En tal sentido, esta controversia fue sometida a decisión del Tribunal Supremo Electoral, siendo lo dictaminado en una sentencia intitulada «*Colégio Eleitoral, Fidelidade Partidária, Directriz Partidária e Validade de Voto*», los

39 «Eleição de 1985: fidelidade partidária no Colégio Eleitoral», en JUSTICIAELEITORAL.JUS.BR, s/f [Citado el 27 de janeiro de 2019]: Disponible em: http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/eleicao-de-1985-fidelidade-partidaria-no-colegio-eleitoral

tres criterios jurisprudenciales siguientes:

> I. No prevalecen, para el Colegio Electoral, lo dispuesto en los artículos 74 y 75 de la Constitución, las disposiciones relativas a la filiación partidista, previstas en los artículos [...] de la Conscripción. [...] [y] de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos [...].
> II.- No puede Partido Político [alguno] fijar, como directriz partidaria, a ser observada por parlamentario afiliado, [como] miembro del Colegio, la obligación del voto en favor de determinado candidato.
> III.- En consecuencia de la libertad del sufragio, es válido el voto del miembro del Colegio Electoral dado a candidato de otro Partido Político.[40]

De esa manera, la interpretación judicial hacía permisible que los mismos miembros del Colegio Electoral electos por el partido de gobierno, terminasen votando a favor de la candidatura opositora de Tancredo Neves-José Sarney. Vale la pena agregar que la sentencia en cuestión, llevaba un viso liberal sobre la libertad que tiene el representante parlamentario, como individuo racional, por encima del interés del partido político al cual pertenece. En todo caso, se reconoce para la democracia brasileña que:

> La interpretación del Tribunal Superior Electoral, en el sentido de la inaplicabilidad del principio de la fidelidad partidaria al Colegio Electoral en las elecciones presidenciales de 1985, fue fundamental para el resultado de aquella que sería la última elección indirecta para la Presidencia de la República durante el régimen militar.[41]

En lo sucesivo, en sesión del Colegio Electoral del 15 de enero d 1985,[42] eligió votar en su mayoría por la fórmula electoral compuesta por Neves-

---

40 Processo 6.988, *Resolução 12.017 dele Tribunal Superior Eleitoral dele Poder Judiciário,* 27 de noviembre de 1984. Traducción propia de: I. Nao prevalecen, para o Colégio Eleitoral, de que tratam os artigos 74 75 da Constituicao, as disposições relativas a filelidade partidária, previstas no artigo [...] da Constitucao. [...] da Lei Orgánica dos Partidos Políticos [...]. II.-Não pode Partido Político fixar, como directriz partidária, a ser observada por parlamentar a ele filiado, membro do Colégio, a obrigação de voto em favor de determinado candidato. III.- Em decorrência da libertade do sufrágio, é válido de membro do Colégio Eleitoral dado a candidato por outro Partido Político.

41 «Eleição de 1985: fidelidade partidária no Colégio Eleitoral», *op.cit.*, p. s/n.

42 Marcus Faria Figuereido, «O que há de novo na Nova República », en *Lua Nova*, Vol.2, Nro.1, São Paulo: 1985, p.1.

Sarney con un total de 480 votos a favor, y la propuesta oficialista de Paolo Maluf-Flávio Marcílio obtuvo 180 votos. Un hecho contradictorio es que la base del Colegio era de mayoría del partido oficialista PDS, no obstante, hubo algunos errores que privilegiaron a la transición en este punto en particular, y es que Maluf «no es general, por un lado, por el otro no estaba protegido por el general-presidente. [Además] los militantes del PDS no le debían obediencia»[43]

No se debe pensar que la candidatura del Neves fue fortuita y fácil, él mismo debió negociar con la dictadura su nombre como opción política en las elecciones de 1985, a lo que el gobierno del general Figueiredo no se mostró contrario, incluso existieron negociaciones del líder opositor con el régimen, siempre en secreto, y el emisario oficial fue el General Walter Pires. En una forma sintetizada «Tancredo Neves negoció con los militares su candidatura. Paulo Maluf, candidato presidencial derrotado por Tancredo Neves en el Colegio Electoral, confirmó la existencia de un acuerdo secreto sobre la transición entre Neves y el entonces ministro del Ejército, General Walter Pires».[44]

El general Walter Pires era aquel entonces Ministro del Ejército designado por el presidente general João Figueiredo, además de ser miembro del Estado Mayor del Ejército, estaba a cargo de muchos aspectos de cooperación científico-militar con los Estados Unidos de América, de hecho, es ahí en donde realiza sus estudios avanzados. De lo anterior se desprende que era una pieza clave del régimen y de mucha confianza del último presidente militar del Brasil. Muchos de los aspectos transados entre Neves y Pires permanecen aún en la oscuridad.

Repentinamente, Neves fue internado en un hospital y luego de varias intervenciones quirúrgicas el 21 de abril de 1985, el mismo general Pires anunciaba a la nación carioca que había muerto el presidente civil electo. Esta muerte no deja de recordar, en términos comparativos, las negociaciones apresuradas por Muhammad Ali Jinnah, el padre de Pakistán, quien después de conocer un reporte de su salud por parte de su médico de confianza, sincerándole el estado de la enfermedad que padecía, y que siempre mantuvo en secreto, decidió adelantar las negociones sobre la división e independencia del

---

43 Carlos Newton, «Brasil: fatalidad del destino», en *Nueva Sociedad,* número 78, Buenos Aires: 1985, p. 6.

44 Felipe Agüero & Claudio Fuentes, Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina, Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2018, p. 272.

Pakistán, para luego morir 13 meses después de haber independizado aquel país.

El segundo al mando de aquella fórmula presidencial opositora en Brasil, José Sarney, fue encargado por el mismo Figueiredo para que tomara posesión del cargo para el período presidencial completo.[45] Dicho esto en otros términos, la dictadura respetó lo acordado con Neves. Por su parte Sarney mantuvo el mismo gabinete ministerial que había sido diseñado meses antes por Tancredo, lo que daba mayores garantías a los militares una transición sin revanchas.

También se produjeron negociones de los militares con Sarney, pues se condicionó al gobierno de transición la imposibilidad de realizar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en el primer año de su gestión, esto para evitar modificaciones en el statu quo que protegía a los personeros de la dictadura.[46] Ahora bien, Sarney también era hombre de confianza para los militares, y en tal sentido se debe destacar que antes de ser miliante del Frente Liberal, Sarney fue militante del oficialista Partido Democrático Social, ello explica porque la alianza opositora compuesta por él y Neves, logró arrastrar votos que en principio estaban agendados a favor del gobierno. Dicho esto en otros términos, se puede definir a José Sarney en la transición, como «tránsfuga a la oposición democrática y presidente fortuito de Brasil»[47]

Por todo lo anteriormente emncionado, la transición brasileña fues transada o negociada, y para evitar la multiplicidad de vocerías y distorsiones en las negociaciones, Neves era quien ejercía en todo momento dichas negociaciones como rostro visible de la oposición. Y es que «todas las transiciones políticas se caracterizan por constantes negociaciones, cambios inesperados, y circunstancias imprevistas, pero en el modelo, tanto Brasil […] controlaron la elites importantes aspectos del cambio político»[48].

---

45 «José Sarney. Presidente de la República (1985-1990) y Vicepresidente (1985)», en CIBOD. ORG, 8 de octubre de 2018 [Citado en 27 de enero de 2019]: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/jose_sarney#3

46 Felipe Agüero & Claudio Fuentes, *op.cit.*, p. 272.

47 «José Sarney. Presidente de la República (1985-1990) y Vicepresidente (1985)», *op.cit.*

48 Donald Share & Scott Mainwaring, «Transiciones via trasacción: la democratización en Brasil y España», en Revista de Estudios Políticos Nueva Época, número 49, 1986, p. 89-90.

Vale la pena mencionar que, en las transiciones, los seguidores del cambio político o transición pudiesen ser empujados por emociones de justicia que terminen por derribar la viabilidad de la democracia, es por ello que el liderazgo debe ser suficientemente cauto para no permitir inestabilidades al respecto que pongan en peligro la marcha de la empresa democrática en el país. También hubo en el caso brasilero un elemento al que debía respetársele su continuidad: la Ley de Amnistía. Pues de ella se beneficiarían tanto perseguidos políticos por la dictadura como los militares durante el establecimiento de la democracia, por tanto, era un elemento inamovible dentro de la transición.

Conclusiones

Finalmente, debemos recordar la interrogante planteada al principio que establecía *¿Cuáles fueron las circunstancias que motivaron la caída de la dictadura militar brasileña en 1985?*, de esta manera debemos iniciar expresando que la transición brasilera no fue un proceso o fenómeno monocausal, más bien se debió a la ocurrencia de varios eventos que la motivaron, dentro de ellas podemos mencionar unas circunstancias de orden objetivo, como por ejemplo: la inflación, el rechazo a la violencia ejercida por la dictadura, la Ley de Amnistía y el uso de la vía electoral, y otras de orden subjetivo como la solicitud de elecciones directas para presidente, el liderazgo y la negociación demostrada por Tancredo Neves ante los militares, la división de los militares en dos bandos entre otras.

Todo lo anterior aunado a que todo proceso de transición política, vinculó negociación, y al mismo tiempo movilización social en rechazo al régimen gobernante. Por otro lado, la militaridad brasileña comprendió bien los cambios que se debían dar en el país, y no apostó por una estancia en el poder a costa de mayores sacrificios sociales, económicos, políticos.

Finalmente se debe destacar que la dictadura no cerró otros caminos instruccionales, que bien fueron aprovechados por la oposición, por lo que se pudiese decir que fue una dictadura muy a un estilo propio, pero compartía elementos comunes de las autocracias como, por ejemplo: la violencia, desapariciones forzadas, juicios sumarios, entre otros.

Capítulo VI

Reflexiones sobre la transición a la democracia en la Argentina

Jorge Battaglino

La Argentina experimentó un proceso de transición a la democracia con marcadas diferencias respecto a los de Brasil, Chile y Uruguay que se caracterizaron por la ausencia de rebeliones militares y por una justicia transicional limitada o directamente ausente.[1] El gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), en cambio, sufrió tres revueltas militares y llevó a cabo un extenso proceso de juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el régimen militar (1976-1983) que no tiene antecedentes en la región. Existe en los casos mencionados una relación inversamente proporcional entre la extensión y características de la justicia transicional implementada y la estabilidad de las democracias recién establecidas. Este aspecto ha sido analizado por la literatura sobre transiciones que ha identificado dos grandes tipos: las que surgen del derrumbe/colapso del régimen militar previo y las pactadas/negociadas. Cabe mencionar que la mayor parte de los ejemplos de transición en el Cono Sur fueron del segundo tipo (Brasil, Chile y Uruguay), mientras que la Argentina es

1 Guillermo O'Donnell, Philipe Schimitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona: Paidós, 1994; Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

un caso clásico de derrumbe o colapso, algo que ocurre generalmente luego de movilizaciones masivas, golpes o derrotas en guerras.[2]

Este capítulo analiza las características principales de la transición a la democracia en la Argentina haciendo hincapié en la dimensión de las relaciones civiles militares, en particular, en las políticas de control civil implementadas; y en la tensión entre la búsqueda de justica por parte de los nuevos líderes democráticos y el mantenimiento de la estabilidad política. El trabajo examina el conjunto de medidas implementadas por el presidente Alfonsín para controlar al actor militar que se había convertido en el centro del sistema político entre 1930 y 1983. La creciente militarización de la política había culminado en la dictadura más violenta de la historia del país que dejó un saldo de 30.000 desapariciones.

Alfonsín afrontó el reto de implementar el control civil sobre Fuerzas Armadas que se habían autonomizado en los 50 años previos. Una dimensión central de este desafío implicaba el juzgamiento de cientos de militares sin que ello pusiera en riesgo la gobernabilidad democrática. Este dilema estuvo ausente en los casos de Brasil y Chile, ya que en ambos casos se sancionaron leyes de amnistía que fueron mantenidas en democracia y que impidieron llevar adelante un proceso similar al de la Argentina. La contrapartida fue su alto grado de estabilidad, aunque al costo de impedir el juzgamiento de los crímenes cometidos por las respectivas dictaduras.[3]

En el caso de la Argentina, la derrota en la Guerra de las Malvinas y el posterior colapso de la dictadura alejó el escenario de la negociación entre un gobierno militar que se derrumbaba aceleradamente y una oposición política que carecía de incentivos para pactar con las Fuerzas Armadas. La ausencia de un acuerdo entre el actor militar saliente y los líderes democráticos le confirió a éstos un elevado margen de maniobra que permitió llevar ante la justicia a más de 1200 miembros de las Fuerzas Armadas, algo que desataría la rebelión de Semana Santa en 1987.[4]

---

2 Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza Editorial, 1995.

3 Jon Elster, *La justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires: Katz, 2007; Kathryn Sikkink, *La Cascada de la Justicia: cómo los juicios de lesa humanidad están cambiando el mundo de la política*, Buenos Aires: Gedisa, 2013.

4 Ernesto López, *Ni la Ceniza ni la Gloria: Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

Un supuesto fundamental de este capítulo es que la utilidad del concepto de «transición a la democracia» para explicar situaciones actuales, debería ser contextualizada ya que el desarrollo de aquella literatura y, en particular, el análisis de la experiencia de la Argentina en los años ochenta, tuvo lugar en un contexto doméstico, regional e internacional muy distinto al presente. En este sentido, cualquier intento de extrapolar conclusiones de esa experiencia a otras más recientes, debería considerar que las condiciones de aplicabilidad, es decir, el contexto en el que Alfonsín llevó adelante sus políticas, han cambiado sustantivamente. Por ello, es fundamental el ejercicio de la contextualización que es crucial para mejorar nuestra comprensión de procesos políticos diversos y para determinar la validez externa del caso bajo análisis.

El contexto de implementación del control civil

El contexto en el que Alfonsín implementó la política de control civil ha sido extensamente analizado.[5] Por un lado, su llegada al gobierno estuvo rodeada de una inusual combinación de factores. La presencia de una institución militar que se retiraba apresuradamente del gobierno luego de la Guerra de Malvinas, sin que tal derrota afectara sustantivamente el poder organizacional que los militares podían desplegar internamente. Las fuerzas armadas continuaban intactas en términos de capacidad de movilización, presencia territorial y cercanía de los centros urbanos. Por otra parte, el vencedor de la contienda no era un actor doméstico, sino una potencia extrarregional sin mayor intención de explotar la victoria más allá de la ocupación de las islas. Mientras que alguno de estos factores, en particular el primero, favorecía al nuevo gobierno; el segundo y tercero indicaban que su margen de maniobra no estaba exento de límites.

---

5 Andrés Fontana, «La Política Militar en un Contexto de Transición: Argentina 1983-1989», Documento CEDES 34, 1990; Wendy Hunter, «Contradictions of civilian control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s», *Third World Quaterly*15, (1994) pp. 633-653; Deborah Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*, Lincoln y Londres: University of Nebraska Press, 1996; David Pion-Berlin, «Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina», *Journal of Latin American Studies* 23, 1991, pp. 543-571.

La situación era ciertamente paradójica: los actores democráticos que intentaban implementar el control civil no eran los mismos que habían vencido a las Fuerzas Armadas. En otras palabras, la caída del régimen militar no fue el resultado de un conflicto interno en el que los militares fueron el actor derrotado. La confusión sobre este punto llevó a algunos a pensar, por ejemplo, que los juicios de Núremberg eran el modelo a seguir por la Argentina, una propuesta que no contemplaba el contexto, el hecho de que las Fuerzas Armadas de la Alemania nazi habían sido destruidas por completo en la Segunda Guerra Mundial. En el caso de la Argentina, en cambio, la organización militar permanecía intacta y cohesionada alrededor de la idea de que la «victoria contra la subversión» había sido legitima independientemente de los métodos empleados.

Asimismo, la distancia temporal entre el establecimiento de la nueva democracia (1983) y el pico de la represión ilegal (1976) era muy reducida. Ello implicaba que una gran proporción de los integrantes de las Fuerzas Armadas que habían cometidos violaciones a los Derechos Humanos aún prestaban servicio en 1983 y que, peor aún, en su mayoría se trataba de oficiales medios que estaban al mando de importantes unidades de combate, algo que complicaba al extremo su comparecimiento ante la justicia.

En suma, Alfonsín decidió lanzar un conjunto de medidas de política militar, además de los juicios por violaciones a los Derechos Humanos, en un contexto que no era enteramente favorable para su gobierno. Es posible especular que el numeroso conjunto de medidas que propuso pudo haber favorecido la implementación de su política militar. Esta conjetura, plausible racionalmente aunque difícil de demostrar empíricamente, indicaría que el gran número de políticas implementadas, sus avances y retrocesos –a veces inevitables a veces intencionales–, quizá no fue el resultado del voluntarismo, de la falta de información, de las presiones sociales, o de la ética de la convicción alfonsinista, sino de un cálculo político deliberado. En efecto, la variedad y complejidad de las políticas implementadas tuvieron el efecto concreto de dispersar y desgastar la capacidad de resistencia de las Fuerzas Armadas. Alfonsín lanzó numerosas iniciativas de manera simultánea algo que obligó a los militares a concentrar su capacidad de influencia y presión política en algunas de ellas, las que percibían como más perjudiciales para sus intereses institucionales. Se trató de una estrategia que en la práctica agotó al actor militar.

Los hechos y el tiempo transcurrido permiten afirmar que los militares concentraron gran parte de sus esfuerzos, sino la totalidad, en obstruir de diversas formas el proceso judicial de revisión del pasado. Los juicios consumieron gran parte de su atención y acción política y permitieron que las medidas de política militar pudieran implementarse sin mayor oposición. Por este mismo motivo, la política de revisión del pasado terminaría siendo vetada por el actor militar en 1987.[6]

Los procesos de revisión del pasado en etapas de transición están condicionados por las relaciones de fuerzas entre actores civiles y militares.[7] En el caso de las transiciones pactadas, los acuerdos negociados dificultan no sólo cualquier estrategia de revisión del pasado sino también la implementación de políticas del control civil destinadas a reducir las prerrogativas militares. Ello se debe a que los pactos de transición están respaldados por importantes sectores de la sociedad,[8] muchos de ellos beneficiados por las políticas implementadas durante el régimen militar. Todo ello termina favoreciendo la estabilidad política de la nueva democracia al costo, por supuesto, de la búsqueda de justicia.

En el caso de las transiciones por derrumbe, la capacidad de veto de los militares depende principalmente de su grado de cohesión interna. A mayor el grado de cohesión sobre un tema (en el caso de la Argentina fue la llamada «victoria contra la subversión») mayor su capacidad para imponer sus preferencias sobre el poder político. El retroceso en el proceso de revisión del pasado en la Argentina a partir de 1987 es un ejemplo de ello. Sin embargo, cabe destacar que la multiplicación de los juicios a militares desde 1984 y el Juicio a las Juntas Militares de 1985, cumplieron un rol fundacional al fortalecer el Estado de Derecho, permitiendo que la sociedad conociera los horrores que se habían cometido durante la dictadura y cimentando un sólido consenso social y político contrario a cualquier intervención militar en seguridad interna y sensible al uso arbitrario de la fuerza por parte del Estado.

Otra singularidad de la experiencia argentina fue que los juicios involucraron a una importante cantidad de oficiales con mando directo sobre tropas. Esta última característica fue la razón principal de los conflictos cíviles-militares

---

6 Jon Elster, *op.cit*; Kathryn Sikkink, *op.cit*.

7 Felipe Agüero, *op. cit*.

8 *Ibid*

durante el gobierno de Alfonsín. Hacia junio de 1986, el número total de militares aguardando juicio era de alrededor de 1200.[9] Los militares se rebelaron en tres ocasiones frente a lo que definían como un «intento de destrucción de la institución militar».[10] El detonante de la primera revuelta militar –la de Semana Santa de abril de 1987– fue la resistencia de un oficial del Ejército a prestar declaración ante un Juez por una causa por violaciones a los Derechos Humanos.[11] La imposibilidad de llevar a este oficial a declarar ante la justicia, debido a la protección que recibía en una base militar, detonó la primera revuelta en Semana Santa de 1987. En el transcurso de la rebelión quedó de manifiesto que el Ejército no respondía la orden de represión de los alzados impartida por el presidente. Finalmente, el mismo el mismo Alfonsín debió trasladarse a uno de los cuarteles tomados por las fuerzas rebeldes y negociar con el líder del levantamiento el fin de la asonada. Pocos días después se sancionó la ley de Obediencia Debida que implicó el desprocesamiento de la mayoría de los militares que estaban siendo juzgados, de los 1200 en 1986, quedaron sólo 20 luego de la sanción de la ley.[12]

La política militar de Alfonsín

El triunfo de Alfonsín en las elecciones presidenciales de 1983 abrió una nueva etapa en las relaciones entre civiles y militares de la Argentina. El mandatario comprendió tempranamente que el fracaso político, militar y económico del régimen militar ofrecía una oportunidad única para el establecimiento del control civil. Por primera vez en la historia argentina, los militares carecían de aliados políticos y económicos. Desde esta perspectiva, los golpes de Estado habían contado siempre con el apoyo de actores de la sociedad civil cuyo compromiso democrático se diluía con extrema rapidez.[13] La recurrente dinámica golpista

9 Ernesto López, *op.cit.*

10 El uso del término «militares» alude solamente a los miembros del Ejército, que fueron los protagonistas excluyentes de las distintas rebeliones.

11 Marcelo Sain, *Los levantamientos carapintadas, 1987-1991,* vol. 2, Buenos Aires: CEAL, 1994.

12 Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, Buenos Aires: Legasa, 1987.

13 Distintas explicaciones sobre los golpes de estado en América Latina pueden encontrarse en: John Fitch, *The military coup d'état as a political process: Ecuador, 1948-1966,* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977; Eric Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, New

reflejaba las dificultades para alcanzar acuerdos institucionales básicos entre los principales actores políticos, sociales y económicos del país. Cualquier grupo civil podía «golpear» la puerta de los cuarteles en búsqueda de protección para sus intereses. En este contexto pretoriano, la construcción de instituciones de control civil carecía de sentido para actores que no necesitaban militares plenamente subordinados al poder político. El alto nivel de politización de las Fuerzas Armadas fue, entonces, funcional a la falta de instituciones colectivamente aceptadas en la sociedad argentina.[14]

La sociedad civil argentina comprendió que el control civil sobre los militares era inviable si persistía la formación de «coaliciones golpistas», que atribuían legitimidad a los militares para alterar las reglas del juego democrático. Por ello, la implementación exitosa del control civil sólo podía resultar de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas respecto de la función que debían cumplir los militares en la sociedad.

El control civil es siempre un resultado institucional. Fue este costoso aprendizaje político colectivo, consecuencia del funesto proceso militar, el que estableció las bases para el abandono de la «solución militar» y la implementación del control civil. Sin embargo, alcanzar esta clase de acuerdo es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la subordinación militar. Es fundamental también la presencia de militares dispuestos a aceptar tales cambios y, principalmente, la existencia de una voluntad política para llevarlos a cabo.[15]

Como se mencionó previamente, Alfonsín consideraba que el ciclo de golpes de Estado había sido el resultado de la formación de coaliciones civiles militares y que el funcionamiento recurrente de éstas había distorsionado el rol militar. Sostenía que «una deformada concepción de la seguridad nacional, fue el factor generador de pesadas deformaciones orgánicas, funcionales y

---

Jersey: Prentice-Hall, 1977; Abraham Lowenthal y John Fitch (eds), *Armies and Politics in Latin America,* Nueva York y Londres: Holmes & Meier, 1986; Robert Potash, *El Ejército y la Política en Argentina,* Buenos Aires: Sudamericana, 1995; Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en Argentina,* Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.

14 Jorge Battaglino, «La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable», en María Victoria Murillo et al (comps.), *Discutir a Alfonsín,* Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

15 *Ibid*

aun conceptuales (de las fuerzas armadas)».[16] Estas deformaciones debían ser corregidas, no sólo porque podían ser funcionales a un nuevo intento de golpe militar o de presión militar,[17] sino porque también afectaban severamente la asignación de recursos en un contexto donde era necesaria su redistribución hacia otras áreas del Estado. Debía desterrarse, en especial, la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) que había legitimado la participación de los militares argentinos en la política interna. La estrecha relación entre la seguridad de la nación y la política doméstica se transformó en la principal preocupación de los militares hacia finales de los años cincuenta. Las fuerzas armadas comenzaron a identificar a distintos actores sociales como una amenaza a la seguridad. El temor militar al llamado «enemigo interno» se potenció considerablemente luego de la revolución cubana en 1959. Grupos tan dispares como el movimiento obrero, los partidos políticos o miembros de la Iglesia, entre otros, pasaron a ser definidos como «elementos disgregantes de la nación». Esta obsesión con la política interna fue reforzada externamente por el apoyo brindado por los Estados Unidos y Francia: ambos países ofrecieron doctrina, entrenamiento y equipamiento para la lucha contrainsurgente.[18]

La política militar de Alfonsín se implementó principalmente en los cuatro primeros años de su mandato. Su principal objetivo fue corregir el conjunto de deformaciones que las Fuerzas Armadas habían acumulado a lo largo de una prolongada historia de intervencionismo. Tales deformaciones no sólo habían tenido trágicas consecuencias para la sociedad argentina, sino que también habían contribuido a la primera derrota militar en toda su historia.

A continuación, se analizan seis políticas principales de control civil: 1) la resolución de los conflictos limítrofes; 2) la modificación del marco normativo;

---

16 Raúl Alfonsín, *Memoria Política: Transición a la democracia y derechos humanos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

17 Tal como quedó expresado en sus memorias, Alfonsín temió la posibilidad de un golpe de Estado por lo menos hasta 1987: «otro motivo de preocupación, bastante más serio, era la posibilidad de que el traslado de tropas del Cuerpo II a la provincia de Buenos Aires solo sirviera para agrandar el motín. Temía lo que en mis anteriores conversaciones con Ríos Ereñú llamábamos un 'golpe de estado técnico'. Ríos Ereñú denominaba así a una acción que apuntara a lesionar por etapas la autoridad del poder ejecutivo, hasta llegar al colapso…. También tenía presente que una negativa generalizada a reprimir una insubordinación militar podía provocar el derrumbe de la autoridad civil». Raúl Alfonsín, *op.cit.*, p.61.

18 Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar, op.cit.*

3) el fortalecimiento de rivales funcionales; 4) el fortalecimiento del Ministerio de Defensa; 5) la reducción de la organización militar y 6) el control ejecutivo y legislativo de los ascensos militares.

Resolución de conflictos limítrofes

La presencia de amenazas externas o internas a la defensa y seguridad pueden transformarse en una fuente de poder organizacional para los militares. A mayor cantidad de amenazas percibidas, mayor es el tamaño y presupuesto que necesitan las Fuerzas Armadas para enfrentarlas. La Argentina que heredó Alfonsín mantenía tres hipótesis de conflicto principales que establecían una fuerte presión para el mantenimiento de un elevado presupuesto militar. A pesar de los avances en la cooperación con Brasil, aún persistía la hipótesis de conflicto con ese país y, además, se mantenían otras con Chile y Gran Bretaña.

El gobierno de Alfonsín avanzó en la resolución de los problemas limítrofes pendientes con Chile y en el inicio de una nueva etapa de cooperación e integración con Brasil. La exitosa distensión que resultó de tal estrategia permitió legitimar la reducción del presupuesto militar y desactivar progresivamente las hipótesis de conflicto con ambos países. Al reducir sustancialmente la posibilidad de conflicto regional, Alfonsín debilitó considerablemente una fuente de poder interno para los militares.

El paso más trascendente en el proceso de cooperación y comienzo de la integración con Brasil fue el encuentro que tuvo lugar a fines de noviembre de 1985 entre los entonces presidentes de la Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney. Ambos mandatarios firmaron la Declaración de Iguazú, documento que explicitaba las posiciones convergentes de ambos gobiernos respecto de temas tales como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y la posición argentina de defensa de sus derechos soberanos sobre las islas Malvinas en la ONU. Además, se suscribió la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, por la cual se reafirmaban los propósitos pacíficos de sus respectivos programas nucleares. Finalmente, ambos gobiernos lanzaron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en junio de 1986, principal antecedente del

Mercosur.[19]

Con respecto a Chile, Alfonsín definió la cuestión del diferendo limítrofe con ese país como la «prioridad número uno» de su gestión. El primer paso importante en esta cuestión se concretó el 23 de enero de 1984, cuando los cancilleres de la Argentina y Chile firmaron la Declaración Conjunta de Paz y Amistad, donde ambos gobiernos expresaron su decisión de solucionar por medios pacíficos las controversias entre sus respectivos países. Como resultado de este acercamiento, el presidente Alfonsín convocó en julio de 1984 a todos los ciudadanos a expresar su opinión respecto de la firma o no de un tratado de paz con Chile por medio de una consulta popular y no vinculante. La consulta popular otorgó un amplio apoyo al gobierno para que concluyera el conflicto pendiente con Chile: 81% de los votos a favor de la firma del tratado de paz con Chile y 17% en contra.[20] Poco tiempo más tarde, en noviembre de 1984, los cancilleres de la Argentina y Chile firmaron en el Vaticano el Tratado de Paz y Amistad.

Modificación del marco normativo

El marco legal de la defensa y seguridad de un Estado regula el ámbito de empleo de las Fuerzas Armadas. Las leyes de defensa y seguridad establecen generalmente que la misión principal de aquellas es la defensa contra amenazas o agresiones externas; sin embargo, en muchos países también contemplan y autorizan la participación de los militares en misiones de seguridad interna. La Argentina es el único país de América Latina que desde 1987, establece una distinción taxativa entre defensa externa (reservada para las Fuerzas Armadas) y seguridad interior (ámbito de acción de las fuerzas de seguridad).

El marco legal de la defensa y seguridad que hereda Alfonsín en 1983, la Ley 16.970 de Defensa Nacional sancionada en 1966, fusionaba las cuestiones de defensa externa y de seguridad interna bajo el paraguas de la seguridad

19 Mónica Hirst, «Avances y desafíos en la formación del Mercosur», en Roberto Bouzas y Mónica Hirst (comps.), *Situación Latinoamericana. Los procesos de integración económica en América Latina,* Madrid: CEDEAL, 1983.

20 La Nación, 26 de noviembre de 1984.

nacional.[21] A partir de 1973, este marco normativo estableció las bases para una creciente participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antisubversiva que culminaría con el golpe de Estado de 1976.

Alfonsín consideraba que el marco normativo heredado del régimen militar legitimaba la intervención de los militares en la política interna. Por ello, la exclusión legal de tal posibilidad era juzgada como el mejor recurso para privar a las Fuerzas Armadas de herramientas legales que les permitieran expandir su influencia política. De esta manera, se intentaban eliminar las condiciones que en muchos casos habían favorecido la irreversible carrera hacia el golpe de estado.

La sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 (Ley 23554) representó la derogación formal de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta ley establece que la defensa del Estado está dirigida a repeler o disuadir agresiones de origen externo (art. 2). Así, las Fuerzas Armadas pierden la prerrogativa legal de participar en misiones de seguridad interna; su ámbito de empleo pasó a concentrarse exclusivamente en la defensa exterior. El artículo 9 de la norma establece la conformación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), integrado por el Presidente de la Nación, el Vicepresidente, los ministros del Gabinete Nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia. El CODENA tiene la función de asesorar al Presidente de la Nación en la conducción integral de la guerra y en asistir y asesorarlo en la «determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de estrategias, en la determinación de hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución».[22]

Cabe mencionar que uno de los pilares fundacionales de la democracia argentina ha sido la estricta separación legal entre las esferas de defensa nacional y seguridad interior. Este principio de demarcación es el resultado de importantes acuerdos interpartidarios que se plasmaron en la Ley de Defensa Nacional de 1988, la Ley de Seguridad Interior de 1991 y la de Inteligencia Nacional del 2001. Este marco legal se completó en 2006 con el decreto reglamentario de la Ley de Defensa. La Ley de Seguridad Interior prevé que la participación de los

21 Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar, op.cit.*

22 República Argentina, *Ley de Defensa Nacional* (23.554), artículo 12, 13 de abril de 1988.

militares en la seguridad interna sólo se admitiría en determinadas circunstancias excepcionales: para proveer apoyo logístico a requerimiento del Comité de Crisis y con el acuerdo del/los gobernador/es, o por decisión presidencial, previa declaración del estado de sitio y sin afectar su doctrina, organización, equipamiento y capacitación. Se trata de circunstancias excepcionales que requieren mecanismos institucionales que reconozcan de manera formal la existencia de coyunturas críticas en el marco de acuerdos políticos. Por ejemplo, la conformación del Comité de Crisis se limita a supuestos como el peligro de la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región, o cuando derechos fundamentales se vean gravemente amenazados. Asimismo, el 3 de diciembre de 2001 fue promulgada la Ley 25520 de Inteligencia Nacional, que regula el funcionamiento y controlaba las actividades de inteligencia del Estado y de los organismos del sistema de inteligencia. Esta ley estipula que la «Inteligencia Estratégica Militar», se encarga del «conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional», esta actividad se lleva a cabo en la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa.[23]

La demarcación se terminó de completar en 2006 con la reglamentación de la Ley de Defensa de 1988. El decreto reglamentario establece con mayor precisión las funciones específicas de las Fuerzas Armadas, y limita su ámbito de actuación a los casos de agresiones armadas por parte de otros Estados. Este límite no sólo hace referencia a sus acciones directas, sino también a todas aquellas actividades previas, o aledañas, como la formación y el entrenamiento, la compra de materiales y equipos. Así, el artículo III establece:

> El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24 059 de Seguridad Interior.[24]

El decreto desestima de forma explícita las tendencias internacionales que

23 República Argentina, *Ley de Inteligencia Nacional* (25520), 27 de noviembre de 2001.

24 República Argentina, *Ley Seguridad Interior* (24059), articulo 3, 18 de diciembre de 1991.

podrían invocarse para justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior:

> Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de "nuevas amenazas", responsabilidad de otras agencias del Estado, organizadas y preparadas a tal efecto, toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades, distintas de las típicamente policiales.[25]

Las cuatro normas se complementan y convergen en la regla que establece que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas. Este ordenamiento normativo es la expresión institucional de un acuerdo mucho más constitutivo que favoreció la desmilitarización del sistema político al anular el protagonismo que históricamente tuvieron las Fuerzas Armadas.[26]

Fortalecimiento de rivales funcionales

Los rivales funcionales son organizaciones estatales no estrictamente militares, pero con capacidad para combatir junto a las Fuerzas Armadas en un conflicto bélico o, eventualmente, enfrentarse a ellas en el caso de un conflicto interno. Dependiendo el caso, puede tratarse de milicias estaduales o provinciales, de una guardia nacional, o de fuerzas intermedias como la Gendarmería o la Prefectura.

En el caso de la Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval eran fuerzas que habían estado históricamente subordinadas al Ejército y a la Armada respectivamente. Ambas son consideradas fuerzas intermedias, es decir, organizaciones con estado militar pero con capacidad para responder a

---

25 República Argentina, *Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa* (727), 12 de junio de 2006.

26 Jorge Battaglino, «La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político», *Revista SAAP*, Vol. 7, Nº 2 (Noviembre 2013).

amenazas tanto en el ámbito de la seguridad interior como en el de la defensa nacional.

Hacia 1984, la Gendarmería contaba con 22.000 miembros y la Prefectura con 13.000, es decir, un contingente de 35.000 hombres, casi el 50% de los efectivos que poseía el Ejército en ese entonces.[27] Al estar compuestas exclusivamente por voluntarios, ambas fuerzas habían desarrollado un espíritu de cuerpo y un prestigio muy elevados. Su equipamiento les otorgaba un poder de fuego muy superior al del resto de las fuerzas de seguridad. Su capacidad militar había quedado de manifiesto durante la Guerra de Malvinas, donde ambas fuerzas se desempeñaron con un alto grado de profesionalismo en distintas situaciones de combate.

A poco de asumir la presidencia, Alfonsín substrajo a la Gendarmería y a la Prefectura del mando directo del Ejercito y de la Armada; ambas pasaron a depender del Ministerio de Defensa. Desde ese momento y hasta la actualidad, la Gendarmería Nacional tiene la responsabilidad de control y vigilancia de fronteras y la custodia de objetivos estratégicos, como por ejemplo, las centrales de energía. Por su parte, la Prefectura es responsable de la seguridad de los puertos y ríos. Se trata de objetivos que generalmente intentan ser ocupados de inmediato en el marco de un golpe de Estado.

Durante su gobierno, Alfonsín pudo contar con la Gendarmería en tres crisis distintas. Durante el levantamiento de Semana Santa la Gendarmería fue movilizada para custodiar los medios de comunicación.[28] Fue nuevamente empleada en la mañana del 18 de enero de 1988, cuando un pequeño grupo comando tomó por asalto el aeroparque de la ciudad de Buenos Aires. Se trataba de un núcleo reducido liderado por un comodoro retirado e integrado por civiles ultranacionalistas. El grupo se proponía eliminar físicamente al jefe de la Fuerza Aérea. En pocas horas fueron controlados por tropas de Gendarmería. Finalmente, fue utilizada el 2 de diciembre de 1988, cuando un grupo de 30 hombres intento liberar al Teniente Coronel Rico (líder del levantamiento de enero de 1988) del penal de Magdalena. La acción de los gendarmes que lo custodiaba evitó que lo consiguieran. La disponibilidad de la Gendarmería fue

27 International Institute for Strategic Studies (1985), *The Military Balance 1985,* Londres: IISS, 1986.

28 Raúl Alfonsín, *op.cit.*, p. 62.

esencial en estas crisis, sobre todo en un contexto donde estuvo puesta en dudas la disponibilidad del Ejército para movilizarse y reprimir a los sublevados.

Fortalecimiento del Ministerio de Defensa

Los ministerios de defensa son una institución clave para el diseño e implementación de la política militar. El Ministerio de Defensa ha sido históricamente débil en la Argentina y, en general, en el resto de los países de América Latina.[29] Su debilidad se debió tanto a la falta de prerrogativas legales para el ejercicio del control sobre las distintas fuerzas, como así también a la carencia de profesionales civiles entrenados en cuestiones de defensa. Los ministros de esta área han sido generalmente militares y los asuntos de defensa y seguridad, una área dominada por el pensamiento castrense.

Alfonsín implementó una política de fortalecimiento del Ministerio de Defensa que comenzó con la sanción de la Ley de Ministerios, de diciembre de 1983. Mediante esta norma, el Ministerio pasó a ser la máxima autoridad en materia de política militar. Se designó un civil como Ministro que respondía directamente al jefe del Ejecutivo. La línea de comando que tradicionalmente favorecía el acceso directo al Presidente de los jefes de cada arma, quedó establecida a partir de 1984 desde el jefe de cada fuerza al Ministerio de Defensa y de allí al presidente.[30] Se le otorgó autoridad al Ministerio para controlar el presupuesto, los salarios, ascensos y las empresas militares. En este último caso, un total de 34 empresas fueron transferidas al Ministerio de Defensa y puestas bajo la dirección de civiles. También se nombró a un civil en la Escuela de Defensa Nacional, con la intención de comenzar a construir desde allí capacidades civiles para la gestión de la política militar. El Ministerio de Defensa se fortaleció también en términos presupuestarios. Pasó de consumir el 25% del presupuesto de defensa en 1984 a absorber el 32% en 1989.[31]

---

29 Gregory Weeks, «Is the mold being broken? Defense ministries and democracy in Latin America», *Journal of political and military sociology*, 31:1 (2003), pp.23-37.

30 David Pion-Berlin, «Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina», *Journal of Latin American Studies* 23, (1991), pp. 543-571.

31 Herbert Huser, *Argentine Civil Military Relations,* Washington: National Defence University, 2002.

Reducción de la organización militar

Algunas de las primeras medidas adoptadas por Alfonsín estuvieron destinadas a reducir el poder organizacional de los militares. Las Fuerzas Armadas habían desarrollado una gran presencia territorial. No había localidad importante de la Argentina que no tuviera cerca alguna base o unidad de alguna de las tres fuerzas. Gracias a esta proximidad geográfica los militares podían movilizarse rápidamente hacia cualquier centro urbano en casos de crisis. Asimismo, su amplio despliegue territorial les permitía desarrollar una fluida interacción y construir redes de contacto con la sociedad civil de cada localidad. En muchos casos, la supervivencia de muchas comunidades del interior del país dependía de la presencia de alguna base de las Fuerzas Armadas.

Alfonsín redujo el presupuesto militar del 3,47% del PBI en 1983 al 1,88% en 1989.[32] Asimismo, el personal militar disminuyó de 175.000 efectivos en 1983 a 78.000 en 1989, es decir, el 60%. El Ejército fue la fuerza más perjudicada porque era la que más dependía de la utilización de conscriptos. Además, fue la fuerza que perdió mayor cantidad de efectivos, un total de 43.375. El cuerpo de oficiales y suboficiales se redujo el 8,76%, mientras que los conscriptos descendieron el 54,88%.[33]

Aunque la reducción de unidades militares fue mínima, la drástica reducción presupuestaria y de efectivos afectó el mantenimiento y la disponibilidad del equipamiento militar. El mantenimiento de la misma estructura organizativa combinado con una drástica reducción del presupuesto y del número de efectivos, contribuyó al virtual colapso de la organización militar que implicó una reducción sustantiva de la capacidad de movilización de las Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército.

Control ejecutivo y legislativo de los ascensos militares

El control del poder ejecutivo y del Congreso sobre la designación de los grados superiores de las Fuerzas Armadas es una prerrogativa de la mayor parte de los gobiernos democráticos. Mediante este control, se puede favorecer la

32 Thomas Scheetz, «El Presupuesto defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis», *Security and Defence Studies Review* 2 (2002), pp. 46-65.

33 Herbert Huser, *op.cit.*

promoción de oficiales comprometidos con la democracia, centrados en lo profesional o que, idealmente, reúnan ambas condiciones.

Alfonsín modificó la composición que históricamente habían tenido las cúpulas militares. A partir de la década del treinta, los altos mandos del Ejército provenían mayoritariamente de las armas de caballería o infantería, las más numerosas y de mayor gravitación política. En cambio, entre 1983 y 1989, casi el 35% de los generales del Ejército fueron del arma de artillería. El crecimiento de esta rama, de alto perfil técnico y especialización, indica una opción de Alfonsín por oficiales más orientados a lo profesional. Del total de generales ascendidos por Alfonsín durante su mandato, 34,4% perteneció a la artillería, le siguió la infantería con 31,3% y caballería con 21,9%.

En el caso de la Fuerza Aérea, Alfonsín optó por la elección de mandos superiores que tuvieran un alto perfil profesional y compromiso con la democracia. El jefe de la Fuerza Aérea durante gran parte de su mandato, el Brigadier Ernesto Crespo, fue un claro ejemplo de esta orientación. Alfonsín contó con el apoyo incondicional del Brigadier Crespo en las distintas crisis militares que enfrentó durante su gobierno. Este apoyo fue especialmente notorio en la primera de ellas, la de Semana Santa de 1987. Tal como lo narra el propio Alfonsín en su *Memoria Política* «Crespo me manifestó que la Fuerza Aérea estaba plenamente comprometida con el orden constitucional y agregó que tanto él como su fuerza me apoyaban y combatirían, de ser necesario»[34]. Las manifestaciones de apoyo de Crespo continuaron e incluso, se ofreció a acompañar a Alfonsín si éste decidía marchar con la ciudadanía hacia Campo de Mayo.

Es probable que la posición de Crespo y de la cúpula de la Fuerza Aérea también fuera compartida por gran parte de los oficiales de esa fuerza. Esto se debe a que fue la menos comprometida con la represión ilegal y la que tuvo un desempeño destacado en el conflicto de Malvinas.

34 Raúl Alfonsín, *op.cit.*, p. 161

Comentarios finales

El principal objetivo de la política militar del gobierno de Alfonsín fue controlar a los militares, debilitarlos en tanto actores políticos. Alfonsín intentó corregir las «deformaciones» de la institución militar; sin esa transformación era inviable avanzar en el diseño del instrumento para la defensa que demandaba el nuevo contexto democrático.

El establecimiento del control civil no hubiera sido posible sin la existencia de un fuerte consenso político sobre las reglas democráticas. Sin embargo, tal consenso hubiera sido insuficiente sin la voluntad política para llevar a cabo la implementación del control. Alfonsín tuvo la voluntad política de construir un conjunto de instituciones en el área de las relaciones cívico militares que reflejan el acuerdo más sustantivo y perdurable que ha alcanzado la democracia argentina. La Argentina enfrenta una multiplicidad de desafíos sociales e institucionales, pero, a diferencia de otros países de la región, la influencia y el poder militar no es uno de ellos.

Cabe mencionar que la política militar durante este periodo también tuvo algunas limitaciones. Quizá la principal fue la ausencia de una política de defensa. La combinación de juicios por los Derechos Humanos junto a la reducción de poder material y de la autonomía militar –sin la implementación de una política de defensa clara– condujo a los militares a pensar que estaba en marcha un proceso de destrucción de las Fuerzas Armadas. Como sostiene un asesor militar de Alfonsín de la época, su gobierno estaba más preocupado en «que los militares no fueran nunca más factor de poder».[35] La preocupación dominante sobre cómo reducir el poder militar dejó de lado los temas estrictamente profesionales.

Cabe especular que si Alfonsín hubiera diseñado e implementado una nueva política de defensa, es probable que algunos militares hubieran desplazado su atención de la revisión del pasado a los nuevos desafíos vinculados a su profesión. Esto hubiera facilitado la construcción de una coalición con sectores de las fuerzas armadas con el fin de llevar a cabo la delicada tarea de juzgar y, al mismo tiempo, desactivar políticamente a los militares.

---

35 Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, *op.cit.*, p. 78.

Capítulo VII

Sobre transiciones pasadas. La experiencia chilena hacia la democracia (1983-1990)

Froilán Ramos Rodríguez

> "…la libertad no es no sufrir nada, estamos equivocados: la libertad es sobreponer el ánimo a los ultrajes y hacerse a sí mismo…"
>
> Séneca, *Diálogos* (Madrid: Gredos, 2008, p. 123)

Introducción

El plebiscito de 1988, la campaña del No y el famoso «dedo» de Ricardo Lagos, parecen ser los hitos más visibles y definitorios de la transición chilena a la democracia. Sin embargo, más que estos elementos, importantes sin lugar a dudas, el proceso de transición recoge un recorrido intrincado, escabroso, que amerita una relectura a la luz del tiempo. Así, en retrospectiva la transición chilena a la democracia puede resultar una valiosa lección para la experiencia democrática de América Latina.

Ya en su momento, los contemporáneos al proceso de transición chilena alabaron y criticaron la vía recorrida. De hecho, ha sido uno de los casos principales de estudio reciente, tanto en el terreno histórico como en la ciencia política. Buena parte de la historiografía ha tendido a observar la experiencia de Chile como un ejemplo de orden, e institucionalidad fuerte, pero pocas veces se ha profundizado en los entretelones o la zigzagueante búsqueda del pacto de transición[1].

Este trabajo tiene como objeto central dilucidar las claves para comprender la transición chilena y su significado para la región. En especial, resulta imprescindible entender su largo y complejo camino de gestación, de «maniqueo» político, de negociación a puertas cerradas, sus actores y promotores, para salvaguardar la paz y el orden de todo el país. De este modo, conocer ¿cómo se llegó al plebiscito de octubre de 1988? ¿por qué la transición chilena fue particular? ¿Qué impacto tuvo en el proceso político del país?

Para responder a estas preguntas, este estudio considera tres etapas dentro del proceso de transición chileno a la democracia: una, de 1983 a 1985, la reorganización de las fuerzas opositoras al régimen militar y la búsqueda de diálogo; dos, de 1985 a 1988, del establecimiento de un acuerdo para alcanzar la democracia y la celebración del plebiscito; y tres, de 1989 y 1990, de negociación y pacto de condiciones entre «dos poderes» en su lucha por sobrevivir en el nuevo sistema político.

El inicio del largo y lento transitar (1983-1984)

El 11 de septiembre de 1973 representa –todavía hoy– un vértice abierto y profundo en la historia de Chile. A partir del golpe de Estado y la instalación de

---

1 Sobre la transición chilena puede consultarse: Brian Loveman y Elizabeth Lira. *Las ardientes cenizas del olvido: Vía chilena de Reconciliación Política 1932-1994*. Santiago: Lom, 2000; Samuel P. Huntington. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994; Mario Garcés, «Actores y disputas por la memoria en la transición siempre inconclusa», *Ayer* 79, 2010, 147-169; Cecilia Lesgart, «Entre las experiencias y expectativas. Producción académico-intelectual de la transición a la democracia en el Cono Sur de América Latina», *Ayer* 81, 2011, 145-169; Gonzalo Martner, «Chile: el cambio político con estabilidad», *Política Exterior* 25 (139), 2011, 168-178; Óscar Godoy Arcaya, «La Transición chilena a la Democracia: Pactada», *Estudios Públicos* 74, 1999, pp. 79-106, entre otros.

la Junta Militar, el general Augusto Pinochet[2] aumentó rápida y firmemente su consolidación en el poder político[3]. Hacia comienzos de los ochenta, Pinochet había conseguido mantenerse como gobernante por diez años, por medio de la represión política y la aprobación de una nueva carta magna, que le otorgaba ocho años de mandato, de 1981 a 1989. Sin embargo, ya para 1982 comenzaron a sentirse los síntomas de una crisis económica y social, que no tardó en despertar demandas políticas también.

Particularmente, 1982 fue un año de fuerte impacto económico para el país. El recién instalado modelo neoliberal (desde 1978) había experimentado un importante crecimiento en sus primeros años, pero ya para esta fecha la tasa de desocupación había aumentado considerablemente, aunado al malestar causado por el proceso de privatización y el nuevo sistema previsional de AFP[4]. El resultado evidente fue una creciente ola de protestas, extendidas durante1983, que a su vez encendieron los ánimos ante la opresión política, causando varias muertes y la recogiendo la atención de la prensa internacional[5].

Para comienzos de los ochenta la oposición al régimen militar se encontraba fragmentada y dividida con respecto a qué caminos seguir para la salida de la dictadura. Por un lado, se hallaban varios partidos políticos de diverso tamaño y de distintas tendencias ideológicas, de los cuales los más importantes eran la Democracia Cristiana (DC) y el partido Radical. En general, se trataba de una oposición moderada, liderada por el ex-canciller Gabriel Valdés, que aspiraba

---

2 Sobre Pinochet, puede verse: Gonzalo Vial. *Pinochet. La biografía*. Santiago: El Mercurio, 2002, dos volúmenes. También sus memorias, Augusto Pinochet. *Camino recorrido*. Santiago: Instituto Geográfico Militar, 1990-1994, tres volúmenes.

3 Sobre el régimen militar en Chile (1973-1990) existe una nutrida literatura desde diversas visiones, puede consultarse: Carlos Huneeus. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Ed. Sudamericana, 2000; Mary Helen Spooner. *Soldiers in a Narrow Land. The Pinochet Regime in Chile*. Berkeley, CA: University of California Press, 1999; Gonzalo Rojas. *Chile escoge la libertad. La presidencia de Augusto Pinochet Ugarte*. Santiago: Zig-Zag, 1998, dos volúmenes, entre otros.

4 Peter Winn (Editor). *Victims of the Chilean Miracles: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*. Durham, NC: Duke University Press, 2004, pp. 14-70.

5 «Chileans Call for a Mass Protest», *The New York Times*, July 12, 1983; Edward Schumacher, «Chile Says 17 died in worst protest in Pinochet's Rule», *The New York Times*, August 12, 1983; Stephen Kinzer, «2 are reported killed in Chile Protests», *The New York Times*, September 9, 1983; Stephen Kinzer, «Thousands take to Street in Chile in new Anti-Government Protest», *The New York Times*, October 12, 1983; Jackson Diehl, «Tens of Thousands Protest military Rule in Chile», *The Washington Post*, November 19, 1983.

vuelta a la democracia a través de la renuncia de Pinochet.

Por otro lado, se encontraban los socialistas, los comunistas y el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FRMR), quienes propugnaban que la salida del régimen de Pinochet debía ser por medio de la violencia, por lo que organizaron distintos ataques terroristas contra el régimen militar. Sin embargo, esta fracción era una minoría dentro de la oposición al régimen y estaba lejos de representar una amenaza seria al poder político y militar de Pinochet.

En contraste, también los civiles afectos al régimen de Pinochet se organizaron, principalmente, en torno a dos partidos, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y el Movimiento Unión Nacional. Ambas organizaciones representaban a las fuerzas de la derecha conservadora, que aspiraba a mantener su respaldo a la Constitución de 1980 y a los plazos establecidos en ésta de ocho años de gobierno de Pinochet[6].

También en la Iglesia Católica chilena hubo cambios. Si bien desde el comienzo del régimen militar, el cardenal Raúl Silva Henríquez se mostró como uno de los más fuerte críticos de Pinochet, la relación entre ambos y sus instituciones se había vuelto agria y estéril[7]. Para 1982, Silva Henríquez se retiró de forma voluntaria del arzobispado de Santiago, y asumió monseñor Juan Francisco Fresno al año siguiente. Fresno contribuyó a abrir una nueva imagen de apertura en búsqueda de canales de solución a los problemas del país.

Asimismo, los obispos chilenos emitieron un documento público titulado «El renacer de Chile» en diciembre de 1982, en el que expresaron de manera abierta la necesidad de buscar la reconciliación del país. Se trataba de un pronunciamiento ante tema específicos: crisis económica, crisis social, crisis institucional, crisis moral, entre otros, y reclamaron tres condiciones fundamentales: el respeto a la dignidad humana, el reconocimiento al valor del trabajo, y el «regreso a una democracia plena»[8].

---

6 Puede verse: Pablo Rubio. *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno 1983-1990*. Santiago: Dibam, 2013.

7 Silva Henríquez fundó la Vicaria de la Solidaridad en 1978. Raúl Silva Henríquez. *Los Te Deum del cardenal Raúl Silva Henríquez en el régimen militar*. Santiago: Ediciones Copygraph, 1988, 157 p.; Cristián Garay Vera, «Iglesia y transición en Chile: El papel del obispo Raúl Silva Henríquez, 1961-1983», *Aportes* 80, 2012, pp. 97-114.

8 «El Renacer de Chile. Carta a los católicos de Chile», Punta Tralca, 17 de diciembre de 1982.

De forma más soterrada, la designación del nuevo ministro del Interior en 1983, Sergio Onofre Jarpa, sumado a la actitud de monseñor Fresno, motivó el abrir un espacio de cercamiento. Por medio de Jarpa y la Iglesia Católica se creó una primera mesa de diálogo entre la oposición democrática y el régimen militar. Durante esta etapa, de 1983 a 1985, se desarrollaron de forma paralela dos escenarios, que propiciaron un primer diálogo. Por una parte, el deterioro económico y una figura cada vez más visible en el liderazgo de la oposición democrática, como Gabriel Valdés, permitieron a los partidos políticos articularse y unirse en torno a un objetivo común, la vuelta a la democracia. Por otra parte, ante esta misma situación era conveniente para el régimen militar tratar de llegar a algún acuerdo con la oposición moderada para bajar las tensiones que vivía el país.

Para que ambas partes de sentaran a conversar fue fundamental el rol de la Iglesia Católica en la persona de monseñor Fresno, quien se encargó de llamar a los políticos y al régimen a una mesa. Dentro de este primer diálogo participaron las fuerzas de la recién constituida Alianza Democrática; Gabriel Valdés (DC), Hugo Zepeda (Derecha Republicana), Luis Bossay (Social Democracia), Enrique Silva Cimma (Radical), y Ramón Silva Ulloa (Unión Socialista Popular, USOPO), mientras que, por el régimen militar, intervino el ministro Jarpa.

Las conversaciones no avanzaron debido a la inflexibilidad de las posiciones. La Alianza Democrática, representada en su principal vocero, Valdés, aspiraban a la presionar la renuncia de Pinochet a través de un paro nacional y convocar a una asamblea constituyente. En contraparte, Jarpa intentaba disminuir la oposición al régimen al mismo de brindar una imagen de colaboración con éste, por medio de invitar a los opositores a participar en comisiones técnicas de discusión de algunas leyes[9]. Al final, al cabo de tres reuniones, las negociaciones no llegaron a nada.

Para sumar más leña al fuego, al interior del régimen militar las voces críticas comenzaron a subir de tono. El testimonio del propio Jarpa resulta revelador. Según Jarpa, Pinochet había aprobado el diálogo como mecanismo de bajar la presión, pero a la vez éste era escéptico con respecto a los resultados. Incluso

Documentos del Episcopado. Chile, 1981-1983. Santiago: Ediciones Mundo, 1984, pp. 107-108.

9 Patricia Arancibia Clavel, Claudia Arancibia e Isabel de la Maza. *Jarpa. Confesiones políticas*. Santiago: La Tercera / Mondadori, 2002, p. 317.

hubo varios ministros que aceptaron la negociación, como el almirante Patricio Carvajal de Defensa, pero la reacción en contra del proceso de diálogo fue tajante por parte los ministros Mónica Madariaga de Educación y Hugo Rosende de Justicia, y especialmente dentro del Ejército que lo consideraban un acto de poca firmeza y de «ablandamiento»[10].

El primer diálogo había fracasado. No obstante, una de las figuras organizadoras tras bastidores, monseñor Fresno, continuó trabajando por establecer puentes. En 1984, el arzobispo de Santiago se dirigió al pueblo chileno a través de una carta abierta leía en todas las misas del país el domingo 18 de noviembre. En la que expresó: «Mis queridos hijo, no se engañen: yo quiero ser prudente, pero no seré cobarde. Igualmente, los insto a no confundir la valentía con la imprudencia»[11]. Quedaban claro que, pese a la delicada situación política, Fresno estaba decidido en que la Iglesia Católica podría ayudar en hallar una solución. En efecto, para febrero de 1985, Fresno sostuvo reuniones con diplomáticos de alto nivel, como con Langhorne Motley, secretario de Estado Adjunto para América Latina de Estados Unidos, y con el embajador William Harding del Reino Unido.

Del Acuerdo Nacional al Plebiscito (1985-1988)

Aun cuando la primera experiencia de diálogo fracasó, el escenario externo e interno estaba cambiando. Hacia mediados de los ochenta, combinación de varios factores, como la presión internacional, el liderazgo de la Iglesia, la mejor organización y cohesión de la oposición democrática, habían conducido generar mayores expectativas en torno al regreso a la democracia. No sería nada fácil, pero el camino tendió a abrir canales como el Acuerdo Nacional y el plebiscito.

Desde comienzos de 1985, el cardenal Fresno había logrado convocar a varios dirigentes políticos y sociales, tanto de partidos afectos al régimen de Pinochet como de la oposición democrática. Las reuniones se celebraron bajo el auspicio de la Iglesia Católica, con la colaboración de José Zabala de la Fuente,

---

10 Patricia Arancibia Clavel, Claudia Arancibia e Isabel de la Maza. *Jarpa. Confesiones políticas*… p. 318.

11 «Carta del Arzobispo a la Iglesia de Santiago». Santiago: Arzobispado de Santiago, 18 de noviembre de 1984.

Fernando Léniz y Sergio Molina, y en ella participaron Andrés Allamand, Francisco Bulnes y Fernando Maturana, de partido Unión Nacional; Hugo Zepeda, Armando Jaramillo y Gastón Ureta del partido liberal; Pedro Correa y Patricio Phillips del partido Nacional; Patricio Aylwin y Gabriel Valdés de la Democracia Cristiana; René Ubeliuk y Mario Scharpe de la Social Democracia; Enrique Silva Cimma y Luis Fernando Luengo del partido Radical; Ramón Silva Ulloa de la Unión Socialista Popular; Carlos Briones y Darío Pavez del partido Socialista; Sergio Navarrete y Germán Pérez del partido Socialista (fracción Mandujano); Luis Maira y Sergio Aguiló de la Izquierda Cristiana.

De estas reuniones surgió el acuerdo de fijar un compromiso común en torno al restablecimiento de la democracia, así en agosto de 1985, los diferentes partidos y grupos políticos suscribieron el «Acuerdo Nacional para la transición a la plena Democracia»[12]. Las implicaciones de este documento fueron muy importantes porque se trataba de punto de convergencia de todas las fuerzas políticas, tanto de derecha como de izquierda, para fijar una hoja de ruta y u pacto. A la vez, la participación en la misma de varios exministros y colaboradores civiles del régimen militar[13], representaba un cercamiento significativo de la necesidad y voluntad de un cambio político ordenado.

Varias razones contribuyen a explicar el aislamiento internacional sobre el régimen militar. Entre ellas, la presión de los medios de comunicación occidentales desde el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, la violación de los derechos humanos, la desaparición forzada de personas, casos de asesinatos (general Carlos Prats en Argentina, Orlando Letelier en EE.UU.), entre otros, que fueron llevados a la condena de organismos internacionales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos[14].

Las memorias de Gabriel Valdés constituyen un valioso testimonio de uno de los protagonistas del proceso, pero también por sus meditaciones y críticas en torno a sus éxitos y fracasos. La labor de Valdés fue importante para la

---

12 Léniz fue ministro de Economía entre 1973 y 1975; Zabala fue gerente general CORFO; Allamand, Bulnes y Maturana eran parte de los civiles adeptos al régimen militar.

13 Léniz fue ministro de Economía entre 1973 y 1975; Zabala fue gerente general CORFO; Allamand, Bulnes y Maturana eran parte de los civiles adeptos al régimen militar.

14 Francisco Rojas Aravena, «Chile: cambio político e inserción internacional 1964-1997», *Estudios Internacionales* 30 (119-120), 1997, p. 389; Joaquín Fermandois, «De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991», *Estudios Internacionales* 24 (96), 1991, pp. 441-446.

primera etapa del proceso de transición, especialmente su liderazgo al frente de la Alianza Democrática entre 1983 y 1987. Valdés logró acercar posturas de diferentes partidos, sin imponer la hegemonía de su organización (la DC), crear confianza y unidad en torno a una oposición democrática, organizada y seria. Asimismo, Valdés, quien se había desempeñado durante varios años en altos cargos internacionales, consiguió atraer la atención mundial a una imagen opositora moderada.

Los esfuerzos de Valdés no estuvieron exentos de luchas y sacrificios. Durante los años de organización de la Alianza Democrática fue hostigado por el régimen militar, a través de la censura en la prensa y su detención en dos oportunidades, con acciones judiciales en su contra[15]. Sin embargo, el trabajo público y reservado de Valdés como vocero de la Alianza Democrática estaba dando sus frutos; la oposición había sido reconocida internacionalmente, en Estados Unidos, Europa y América Latina, además, obtenido la atención de varios sectores nacionales como de la Iglesia Católica, políticos y organizaciones civiles adeptos a Pinochet, del empresariado, y hasta de las Fuerzas Armadas. Al respecto, Valdés sostiene en sus memorias: «sostuvimos permanentes reuniones y recibimos muchas visitas internacionales; creamos grupos de trabajo en un ambiente de amistad y de alta calidad, porque el espíritu de unidad para iniciar la transición política era extraordinario». Además, Valdés reveló algo más; «durante meses concurrieron miembros de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, con el propósito de conversar abiertamente, con franqueza, serenidad y respeto»[16].

Las palabras de Valdés son reveladoras en varios sentidos. Por un lado, su testimonio evidencia el ambiente de trabajo y las acciones que estaban desarrollando las fuerzas opositoras, en un esfuerzo de construir una imagen sólida interna y externamente, como organización factible, operacionalmente, para conducir la transición. Mientras que, por otro lado, Valdés también devela algo más importante aún, la necesidad de buscar, convencer y dialogar con los diversos sectores del país, incluso los que se encuentran en posiciones antagónicas, como las Fuerzas Armadas. De hecho, el éxito de las acciones lideradas por Valdés se evidenció en las reuniones que la Alianza Democrática

15 «3 Opposition Leaders Arrested in Chile», *The New York Times*, July 10, 1983.

16 Gabriel Valdés. Sueños y memorias. Santiago: Taurus, 2009, pp. 316-317.

sostuvo en Washington con el Departamento de Estados estadounidense[17], con el senador Ted Kennedy en Chile en 1986[18], y también a través de los algunos canales de diálogos con militares. En otras palabras, la Alianza Democrática pudo garantizar a todas las partes sus condiciones de fuerza política.

Por una parte, la visita del Papa Juan Pablo II a Chile en abril de 1987 abrió un nuevo espacio de divergencias. Para algunos, el encuentro y la imagen del Papa junto a Pinochet podrían interpretarse como un espaldarazo al régimen militar aun cuando había acusaciones internacionales por violaciones de derechos humanos. Mientras que, para otros, la llegada del Sumo Pontífice era una oportunidad de aliento para el pueblo chileno y la dirigencia democrática ante un escenario nacional difícil. En todo caso, Juan Pablo II se entrevistó con Pinochet por su envestidura como presidente de la República, pero también se pronunció con palabras de esperanza y apoyo a los chilenos durante su viaje por Chile. En medio de una misa celebrada en el Parque O'Higgins de Santiago, Juan Pablo II se pronunció sobre la situación general del país: «Ciertamente, está presente en el ánimo de todos la persuasión de que es imprescindible una atmósfera de diálogo y de concordia, lo cual, por otra parte, no es ajeno a la reconocida tradición democrática del noble pueblo chileno»[19].

Por otra parte, hacia mediados de los años ochenta, la administración Ronald Reagan cambió su política hacia América Latina, en la que se optó por promover los procesos de cambio y transición a la democracia, en especial a través del llamado «Plan Baker». De hecho, Estados Unidos impulsó una resolución en la Naciones Unidas en junio de 1986 para condenar la violación de los derechos humanos en el Chile de Pinochet[20].

---

17 «U.S. Support for Transition to Democracy in Chile», *The Department of States Bulletin*, Vol. 86, 1986, p. 69.

18 El senador Edward Kennedy (Demócrata) se reunión con varios dirigentes de oposición y con el cardenal Silva Henríquez. Lydia Chavez, «Protest hinders Kennedy in Chile», *The New York Times*, January 16, 1986.

19 *Juan Pablo II: Los Discursos del Papa en Chile*. Santiago: Holanda Comunicaciones, 2005, p. 70.

20 Sobre las relaciones Chile-Estados Unidos en este período, puede verse: Morris Morley and Chris McGillion, *Reagan and Pinochet. The Struggle over US Policy toward Chile*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015; William F. Sater, *Chile and the United States: Empires in Conflict*. 1990; Vanessa Walker, «At the End of Influence: The Letelier Assassination, Human Rights, and Rethinking intervention in US-Latin American Relations», *Journal of Contemporary History* 46 (1), 2011, 109-135; Anabella Busso, «Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: Los

Asimismo, el embajador estadounidense en Santiago, Harry Barnes, apoyó varias iniciativas democráticas. Uno de los momentos más tensos entre Estados Unidos y Pinochet se produjo en 1986, cuando el fotógrafo chileno, que había estado exiliado en Washington, fue arrestado e incendiado vivo por parte de los cuerpos de seguridad chilenos[21]. El embajador Barnes y su esposa asistieron al funeral del joven muerto como signo de protesta, a lo que Carabineros respondió con una fuerte represión[22].

Paralelamente, la presión internacional creció sobre el régimen militar también en América Latina. Varios países de la región que otrora habían experimentado férreas dictaduras pasaron a mediados de los ochenta a sistemas democráticos, como los casos de Argentina en 1983, Brasil y Uruguay en 1985. Además, las democracias latinoamericanas de mayor relieve en ese momento, como la de México, Colombia y Venezuela, impulsaron una serie de encuentros para promover cambios pacíficos y democráticos en la región. De hecho, en noviembre de 1987, los presidentes de ocho países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, se reunión en Acapulco para suscribir una declaración de apoyo en la búsqueda de la democracia[23].

Asimismo, hubo gestos de personalidades políticas latinoamericanas que se acercaron al proceso chileno, y apoyaron de distintas formas los mecanismos de alcanzar una solución política. Tales el caso de los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y Jaime Lusinchi de Venezuela, o el exmandatario venezolano Luis Herrera Campins, quienes apoyaron visiblemente a las fuerzas democráticas chilenos[24].

---

condicionantes externos», *Estudios Internacionales* 24 (94), 1991, 260-289; Mark Falcoff, «Chile: Pinochet, the Opposition, and the United States», *World Affairs* 149 (4), 1987, 183-194.

21 «Jóvenes quemados. El caso que estremece al mundo», Revista *Hoy*, No. 469, de 14 al 20 de julio de 1986.

22 «Violentos incidentes en funeral de Rodrigo Rojas», *La Tercera*, 10 de julio de 1986, p. 6.

23 Puede verse: Simón Alberto Consalvi. *Un momento histórico para América Latina: Acapulco, 1987*. Caracas: Ed. Pomaire, 1988.

24 Las memorias de Valdés, Aylwin y Lagos coinciden en afirmar el contacto y apoyo que obtuvo la oposición democrática de Argentina, Venezuela y otros países, especialmente desde mediados de los ochenta. También puede verse: Alberto Sepúlveda, «Congreso de la Internacional Demócrata Cristiana», *Estudios Internacionales* 7(3), 1986, pp. 941-947.

Dentro de este contexto, los medios de prensa nacional e internacional tuvieron un rol importante en la imagen que circulaba sobre el régimen militar[25]. Aunque dentro del país se mantenía la censura, varios medios de comunicación evadieron las restricciones y publicaron informaciones sobre el proceso que vivía la nación[26]. En su conjunto, la prensa jugó un papel relevante en la imagen y percepción del gobierno de Pinochet, especialmente con respecto al tema de los derechos humanos y las limitaciones a las libertades políticas.

Ante la presión del aislamiento internacional y el acercamiento del plazo fijado por la Constitución de 1980, para el año 1988 debía de realizarse un plebiscito[27]. El acto era esperado tanto por opositores como por el régimen como una prueba de fuego para su continuidad en el poder. Ya desde mediados de 1987, Pinochet ordenó varios cambios en el gabinete con miras de preparar las acciones venideras; se designó a Sergio Fernández como nuevo ministro del Interior, y Pinochet comenzó a realizar viajes de campaña a lo largo del país.

En el seno de la Junta Militar también comenzaban a surgir tensiones, aunque siempre mantuvo una imagen hermética hacia el exterior. La Junta Militar estaba integrada por los Comandantes en Jefe de cara rama de las Fuerzas Armadas[28], y actuaba como un cuerpo legislativo desde 1981. Así, la Junta estuvo conformada por el almirante José Toribio Merino, comandante

---

25 *Times*, September 12, 1984; «500,000 Said to rally in Chile for en end to Military Rule», *The New York Times*, November 22, 1985; «Chile: Zivilisation des Todes», *Der Spiegel*, No. 28, der 07. Juli 1986, pp. 93-94; [Editorial], «Terrorismo de Estado en Chile», *El País* (España), 5 de abril de 1985; [Editorial], «Brutalidad represiva en Chile», *El País* (España), 12 de agosto de 1985; Andrea Robilant, «Sei morti, sul Cile veglia Pinochet», *La Repubblica* (Italia), 06 de settembre 1985; «The bloody night of the general», *The Guardian* (Gran Bretaña), September 9, 1986; entre otros.

26 Medios de comunicación escritos, aparecidos a fines de los setenta, se hicieron cada vez más críticos, como las revistas *Apsi*, *Hoy*, *Análisis*, entre otros. Por ejemplo, «Plebiscito. Chile exige democracia», Revista *Cauce*, semana del 3 al 9 de septiembre de 1985, (portada).

27 Robert Barros, «Personalización y controles institucionales: Pinochet, la Junta Militar y la Constitución de 1980», *Desarrollo Económico* 41 (161), 2001, 17-35.

28 La Junta Militar se constituyó el 11 de septiembre de 1973, y estuvo compuesta originalmente por: el general Augusto Pinochet, comandante del Ejército; el almirante José Toribio Merino, comandante de la Armada (1973-1990); el general Gustavo Leight, comandante de la FACH (1973-1978), reemplazado por Matthei desde 1978 hasta 1990; el general César Mendoza, director de Carabineros (1973-1985), sucedido por el Stange a partir de 1985 hasta 1990. En el caso del Ejército, Pinochet nombró varios representantes desde 1981 hasta 1990, mientras se desempeñaba al mismo tiempo como presidente de la República y comandante en Jefe de la institución.

de la Armada, y quien la presidia; el general Fernando Matthei, comandante de la Fuerza Aérea (FACH); el general Rodolfo Stange, Director de Carabineros; y el general Humberto Gordon, representante del Ejército. El testimonio del general Fernando Matthei resulta revelador para comprender que ocurría a puertas cerradas del régimen.

Según Matthei, una de las primeras desavenencias dentro de la Junta se originó en torno a la designación del candidato presidencial para el período 1988-1996, tal como lo contemplaba la Constitución de 1980. Originalmente, se planeaba evaluar varias opciones, pero al final era implícito que sería Pinochet. Dentro de la Junta se decidió apoyar a Pinochet, aunque se le pidió que asumiera su eventual próxima presidencia de civil, y consiguientemente renunciase a la Comandancia en Jefe del Ejército[29]. El hecho generó discrepancias entre Pinochet y la Junta.

La campaña del Sí estuvo coordinada por el ministro Sergio Fernández, para la cual disponía de todos los recursos del Estado, e inplicitamente del apoyo de las Fuerzas Armadas. Además, tanto Pinochet en sus discursos oficiales como el dirigente civil Jaime Guzmán, tuvieron amplios espacios en la prensa y demás medios de comunicación[30]. En algunas de sus declaraciones, hicieron uso de escenarios catastróficos en una eventual víctoria del No, lo que se traducía en despertar mayor temor aún en la población chilena[31].

Patricio Aylwin, uno de los principales dirigentes de oposición, recordaba el ambiente en el cual se desarrollaba la campaña del plebiscito. En sus memorias, Aylwin develó parte de los obstaculos que enfrentaban los grupos que pensaban distinto al régimen militar, «a nosotros no sólo se nos impedía reunirnos y se nos cerraban los espacios en la televisión, las radios […], sino que se detenía arbitrariamente y aún se vejaba y hasta torturaba a quienes eran sorprendidos repartiendo volantes llamando a votar NO»[32].

---

29 Patricia Arancibia Clavel e Isabel de la Maza. *Matthei. Mi testimonio*. Santiago: La Tercera – Mondadori, 2003, pp. 399-400.

30 «Presidente llamó a redoblar esfuerzos en campaña del Sí», *La Tercera*, 15 de junio de 1988; «Pinochet es el candidato», *El Mercurio*, 31 de agosto de 1988.

31 «Eventual triunfo del No paralizaría las inversiones» [Afirmaciones de Jaime Guzmán], *La Tercera*, 7 de agosto de 1988.

32 Patricio Aylwin. *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del No*. Santiago: Ediciones B Chile S.A., 1998, p. 182.

No obstante lo anterior, el mismo Aylwin rememoraba lo que en su opinión fue uno de los más importantes avances y aportes de la oposición democrática; la presentación al país de «Una alternativa válida: transición a la democracia», publicada en el diario *El Mercurio*. Según Aylwin, «se proponían varias medidas concretas, prácticas y obvias» y que representaría el triunfo del NO[33]. En otras palabras, se trataba de hablarle a la ciudadanía chilena, de presentarle un proyecto político factible, que proporcionara garantías de seriedad, confianza y estabilidad en el proceso de transición. Este hecho significaba un importante paso para ganar respaldo popular y se considerados una alternativa autentica al régimen político que vivía Chile por más de un decenio.

Sin lugar a dudas, que uno de los hitos más conocidos del No fue el famoso «dedo» de Ricardo Lagos trasmitido por televisión. Este acto fue importante por su simbolismo. Se trataba de la primera oportunidad en la que se interpelaba abiertamente al general Pinochet, y seguido en vivo por millones de chilenos. Un hecho casi impensable en las condiciones de censura y temor que mantenía el régimen militar[34]. Además, la aparición de Lagos representó un nuevo escenario para discusión política en el país, la televisión. La pantalla televisiva se convirtió rápidamente en uno de los instrumentos más relevantes la campaña política.

El mismo Lagos reconoció en sus memorias su intención de encarar a Pinochet frente a las cámaras de televisión, y poder exponer las palabras del general Pinochet en 1980 y su nueva postura en 1988[35]. Sin embargo, el propio Lagos admite que lo más importante de la campaña del No fueron otros elementos presentes, como su organización en equipo por medio de un Comité Ejecutivo, un Comité Técnico, y la participación de todos los partidos, sin una figura o cara protagónica. Al respecto, Lagos sentenció «el trabajo de la franja fue muy intenso, ya que era diaria y, además, debía enviarse con cuatrea y ocho horas de anticipación para ser revisada. Ahí fue cuando supimos de la censura veinticuatro horas antes de la emisión»[36].

---

33 Patricio Aylwin. *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del No*… p. 182.

34Human Rights Watch. *Los límites de la tolerancia: libertad de expresión y debate público en Chile*. Santiago: Lom, 1998, pp. 88-90.

35 Ricardo Lagos. *Mi vida. De la infancia hasta la lucha contra la dictadura*. Santiago: Penguin Random House, 2013, [Edición Kindle].

36 Ricardo Lagos. *Mi vida. De la infancia hasta la lucha contra la dictadura.* [Edición Kindle].

Conforme se acercaba la realización del plebiscito, y las campañas electorales avanzaban, la presión crecía también en ambas partes. Para los opositores a la dictadura, su mayor preocupación se centraba en el hecho de se reconocieran los resultados. Mientras que, dentro del régimen se pensaba en un potencial escenario adverso. De acuerdo con el general Matthei, en los días previos a la celebración del plebiscito, hubo una reunión de los jefes de Inteligencia de cada rama de las FF.AA. y Carabineros, con el general Hugo Salas Wenzel, director de la CNI. En ella se acordó que, si algo no salía bien para la opción del Sí, se intervendría entre las 5 y 6 de la tarde, con una cadena nacional de radio y televisión. Esto causó sorpresa entre los comandantes de la Fuerza Aérea, la Armada y Carabineros, por lo que solicitaron una reunión a Pinochet, y en ésta el mismo general reiteró esa noticia, al considerar la amenaza de desórdenes provocado por los comunistas[37].

Sin embargo, el día del plebiscito, el 5 de octubre de 1988, el proceso transcurrió dentro de una atmosfera de civismo del pueblo chileno, en medio de un importante acompañamiento internacional a través de la prensa y observadores[38]. No hubo incidentes ni alteraciones al orden público. Al mismo tiempo, tanto la Concertación de Partidos por el No como el régimen llevaban adelante un seguimiento y conteo de los votos; los opositores en su centro de campaña, y el gobierno desde un centro de cómputo, ubicado en el Palacio de la Moneda. A pesar de que la consulta popular marchó con normalidad, los resultados oficiales finales no se entregaban ya entrada la noche.

Nuevamente, el general Matthei ofrece una mirada de lo ocurrido en esas horas. Según su testimonio, esa madrugada del 5 al 6 de octubre, tuvo lugar una reunión entre los Comandantes en Jefe, en la que Merino, Stange y él se negaron a sacar a sus fuerzas a la calle, Pinochet entró en cólera, y pretendió pedirles que firmasen un acta en el que pasaban sus atribuciones como comandantes de fuerza a su persona en calidad de Presidente de la República[39]. El momento fue duro e incómodo, Pinochet estaba furioso, mientras que Matthei se le plantó con el apoyo de los demás comandantes.

---

37 Patricia Arancibia Clavel e Isabel de la Maza. *Matthei. Mi testimonio*…pp. 401-402.

38 Arturo Santa Cruz, «Redefiniendo la soberanía, creando una red: la observación internacional del plebiscito chileno de 1988», *Foro Internacional* 45 (3), 2005, pp. 489-516.

39 Patricia Arancibia Clavel e Isabel de la Maza. *Matthei. Mi testimonio*…pp. 408-410.

La victoria del No se convirtió rápidamente en un acontecimiento sin precedentes en la historia reciente de Chile. Por vez primera, los ciudadanos sintieron que podían realmente ser parte de los cambios políticos del país a través del voto. Los diarios se apresuraron en recoger la sensación de aquellos momentos; el No había obtenido el 53,31 % de los votos, y el Sí el 44,34 % de los mismos[40].

En sus memorias, Sergio Fernández, ministro del Interior en ese momento, sostiene que la derrota del Sí estuvo centrada en dos hechos, por un lado, la falta de coordinación entre los partidos políticos que apoyaban a Pinochet, en especial acusa la reacción de Renovación Nacional de mostrar un perfil propio e independiente; mientras que, por otro lado, justificaba que la victoria del No se debió a la «evidente superioridad técnica de la franja del «No», en cuanto a su «construcción argumental, mejores filmaciones, mejor música»[41].

Expectativas y Realidad: el cruce de caminos (1989-1990)

Una vez aceptada la derrota por el mandatario, Pinochet tomó un descanso de varios días, y regresó dispuesto a afianzar varios «amarres» al sistema político para asegurar el predominio de su gente de confianza –y el suyo propio–. En tanto, los dirigentes de oposición habían quedo esperanzados por los resultados obtenidos y aspiraban a llevar a cabo muchas más exigencias de cambio, sin embargo, es aquí donde se cruzaron las expectativas y la realidad, el poder de negociación de las dos partes.

Desde diciembre de 1988, los principales partidos políticos, la Concertación Democrática y la UDI, acordaron establecer una mesa de diálogo para acordar una serie de reformas a la Constitución de 1980. La tarea no fue nada fácil. El nuevo ministro del Interior, Carlos Cáceres, fue el designado para negociar el tema de la reforma constitucional. Precisamente, el último año de Pinochet en

---

40 «¡Triunfo el no!», *La Tercera*, 6 de octubre de 1988, (primera página); «No: 53,31%; Sí 44,34 %», *El Mercurio*, 6 de octubre de 1988, (primera página); «Amplio triunfo del No», *La Época*, 6 de octubre de 1988, (primera página).

41 Sergio Fernández. Mi lucha por la Democracia. Santiago: Editorial Los Andes, 1997, pp. 271-272.

el poder, fue el que dedicó con más empeñó a atar distintos hilos del poder[42].

En este sentido, las negociaciones entre el régimen y los partidos políticos avanzaron, para terminar a un acuerdo de 54 modificaciones a la Constitución de 1980, el plebiscito de 1989 respaldo ampliamente estos cambios con más de un 90% de aprobación. Asimismo, el escenario político de las elecciones presidenciales de este año parecía más que previsible; los partidos de la Concertación postularon Patricio Aylwin, las fuerzas del pinochetismo al exministro Hernán Büchi, y Francisco Javier Errázuriz como independiente, Aylwin obtuvo la victoria[43]. Sin embargo, precisamente los últimos meses de régimen militar fueron los más acelerados en producir enclaves jurídicos y políticos dentro de nuevo sistema, como lo demuestran el conjunto de transformaciones introducidas en esta última etapa.

Los senadores designados o institucionales fueron uno de los mecanismos dejados por el régimen militar para influir sobre el parlamento. Con el nombramiento de nueve senadores, en su mayoría militares retirados y fieles seguidores de Pinochet[44], se transformaba la relación de fuerzas dentro del senados, al otorgar una mayoría a las fuerzas conservadoras, que garantizaban el dificultar o no aprobar ciertas leyes en la cámara alta.

Igualmente, en los meses finales de 1989, el régimen de Pinochet logró establecer el sistema electoral binominal, el cual proporcionaba paridad a las dos fuerzas políticas principales[45]. En la práctica, otorgaba al electorado pinochetista una representatividad del 50% cuando solo poseía el 33% de padrón electoral, esto significaba que las fuerzas democráticas debían reunir un margen mayor de electores, sobre el 65 %, para poder obtener la mayoría en los distritos electorales.

---

42 Gonzalo Vial, *Chile cinco siglos de historia*, Santiago: Zig-Zag, 2009, p. 1354.

43 Rafael Sagredo. *Historia mínima de Chile*. Madrid: El Colegio de México – Turner, 2014, p. 263.

44 Se nombraron senadores designados por un período de ocho años, 1990-1998, a: general Santiago Sinclair (Ejército), almirante Ronald McIntyre (Armada), general César Ruiz (Fuerza Aérea), general Vicente Huerta (Carabineros), Sergio Fernández (exministro del Interior), William Thayer (partido RN), Olga Feliú (por la Contraloría General de la República), Carlos Letelier y Ricardo Martin (por la Corte Suprema).

45 Puede consultarse: Carlos Huneeus. *La reforma al sistema binominal en Chile: Una contribución al debate*. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, 2006; *Una reforma necesaria: Efectos del sistema binominal*. Santiago: FLACSO, 2006.

Otra medida adoptada por el régimen de Pinochet fue el traslado del poder legislativo a Valparaíso, con lo cual el poder ejecutivo y el parlamento quedarían en ciudades separadas. Pese a que en Santiago existían las instalaciones del antiguo Congreso Nacional, hubo prisa para la construcción del nuevo edificio en pocos meses en la ciudad portuaria a un costo que ascendió a más de 95 millones de dólares. El entorpecimiento del funcionamiento del nuevo sistema político era evidente.

En materia judicial, el régimen militar se adelantó a las posibles causas por violaciones a los derechos humanos, de modo que se apresuró a garantizar la renovación y nombramiento de los nuevos miembros de la Corte Suprema de Justicia. Así, a través de las maniobras del ministro de Justicia, Hugo Rosende, se promulgó la llamada Ley Rosende que otorgó una jubilación anticipada con altos beneficios económicos a varios magistrados[46], con lo cual se allanó el camino para designar miembros más jóvenes y adeptos al general Pinochet.

Con el término del régimen militar era más que previsible que el nuevo gobierno tomaría medidas contra la Central Nacional de Informaciones (CNI), fundada en 1978 y responsable de la represión política. Antes de que esto pudiera ocurrir, la Junta Militar decidió disolverla en febrero de 1990[47], y reasignar a todo el personal y los bienes a Ejército, institución de la cual Pinochet seguiría siendo Comandante en Jefe por otros ocho años más.

Las Fuerzas Armadas, y especialmente el Ejército, siempre fueron la principal base de soporte del poder político de Pinochet, por tanto, nunca se desprendió del mando la institución[48]. Además, otra de las preocupaciones de Pinochet en la era postdictadura fue la de asegurar la protección de «gente», mantener la autonomía de la Ley Reservada del Cobre para las FF.AA.[49], y conservarse como

---

46 Las características de las designaciones de la Corte Suprema estaban consagradas en la Constitución Política de Chile de 1980, Art. 77. La «Ley Rosende», que adelantó la jubilación de los magistrados, fue la Ley 18880, del 16 de diciembre 1989.

47 Ley 18.943, del 22 de febrero de 1990.

48 Puede verse: Claudio Fuentes. *El discurso militar en la transición chilena*. Santiago: Flacso, 1996; Juan Emilio Cheyre (Gral.), «Consolidación de la democracia en Chile: papel del factor militar», *Quórum* 20, 2008, pp. 49-60.

49 Ley Reservada del Cobre fue promulgada originalmente en 1958, y modificada en varias ocasiones durante el régimen militar, la última fue la de 1985. Esta ley garantiza ingresos directos para las Fuerzas Armadas a través de las exportaciones de cobre, con autonomía para los recursos.

Comandante en Jefe del Ejército por ocho años más, y ser el único con el grado de capitán general[50]. Por último, de los otros tres miembros de la Junta Militar, Merino se retiró voluntariamente pocos días antes de asumir el mando Aylwin, al igual que Matthei, mientras que, Rodolfo Stange permaneció como jefe de Carabineros hasta 1996, y luego fue nombrado senador designado. Ninguno tuvo proceso judicial.

Por su parte, Andrés Zaldívar, uno de los dirigentes de la oposición democrática de época, afirmó en sus memorias que el proceso de transición chileno quedo «inconcluso». En su testimonio, Zaldívar sostiene varias críticas al camino de transición, como el rol preponderante del Consejo de Estado controlado por Pinochet y los senadores designados (p. 179-180), la Constitución de 1980, y el que denominó el plebiscito «censurado» de 1989. Para Zaldívar, las 54 reformas constitucionales negociadas entre la oposición y el régimen militar eran insuficientes, pero reconoce que en ese momento todavía no tenía garantía de que los militares entregaran efectivamente el poder a un previsible gobierno de la Concertación. Además, se trató de la primera demostración de que la Constitución de 1980 no era intocable como habían aseverado Pinochet y Guzmán, y pese a los «enclaves autoritarios» las reformas consiguieron iniciar un auténtico tránsito a un sistema democrático[51].

Edgardo Boeninger, vicepresidente de la Democracia Cristiana entre 1987 y 1989, fue un testigo del nuevo proceso de negociación en torno a las reformas constitucionales. Según Boeninger, la oposición enfrentaba desafíos en varios escenarios, debía llegar a consenso entre las diversas fuerzas para un candidato común diseñar un programa de gobierno en lo político, lo económico y lo social, y lo más importante, poder negociar con el régimen la seguridad de un sistema de estabilidad política bajo la Constitución de 1980, e indirectamente negociar de facto con las Fuerzas Armadas. Ante ese panorama, Boeninger considera que, si bien las fuerzas pinochetistas y los militares lograron atar nudos de poder, un eventual gobierno democrático de Aylwin sin esas mínimas reformas

---

Ley 18445, del 17 de octubre de 1985.

50 En la historia militar chilena, los únicos que habían recibido este grado anteriormente fueron Bernardo O'Higgins, José de San Martín, Ramón Freire y Manuel Baquedano. La *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas*, de febrero de 1990, consagró en el artículo segundo de las disposiciones transitorias.

51 Andrés Zaldívar. *La transición inconclusa*. Santiago: Editorial Los Andes, 1995, pp. 309-310.

hubiese tenido que hacer frente a una «asamblea constituyente», lo que hubiera generado inestabilidad e ingobernabilidad del país[52].

Las negociaciones de la transición chilena estuvieron lejos de ser perfectas, o de conducir a un escenario propicio, en particular con ese último paquete de «amarres» que consolidó el régimen de Pinochet durante el último año en el poder, pero la cuestión de fondo, es el problema de preguntarse ¿qué tenía la oposición democrática para negociar? ¿qué cartas podía jugar? Desde esa perspectiva, el principal objetivo era conseguir un piso o una base mínima de garantías de parte de los militares, para poder llevar a cabo un proceso de legitimación y renovación de las instituciones en democracia. Habida cuenta que habían pasado más quince años sin ningún tipo de experiencia cercana en la administración pública de cómo comportarse y conducirse en democracia, por tanto, la tarea era mucho mayor, pues la oposición democrática debía bridar seguridad a las Fuerzas Armadas, a los partidos, a sindicatos, a empresarios y a la ciudadanía de que los cambios debían ser progresivos sin caer en levantar expectativas incumplibles en ese momento y en esas circunstancias.

Consideraciones finales

El recorrido y reencuentro con la experiencia chilena hacia la democracia aporta reflexiones y meditaciones vistas al paso del tiempo. La transición chilena no fue fácil, pacifica, negociada y ordenada como se ha promovido, pero sí fue, en cambio, un largo proceso de ensayo y error, de aprendizaje de experiencias pasadas (como la de España) y de los vecinos (como la de Argentina), de pactos, de tira y afloja, con todos los sectores del país, Fuerzas Armadas (la casi intocable Ley Reservada del Cobre, por ejemplo), empresarios, cúpula militar y del régimen. De hecho, muchos antiguos ministros y colaboradores del régimen militar (como los partidos UDI y RN) participaron activamente en el proceso político con la vuelta a la democracia.

Varias razones contribuyeron a abonar el camino hacia la recuperación de la democracia en Chile. Por un lado, el rol activo de la Iglesia Católica, en especial

52 Edgardo Boeninger. *Democracia en Chile. Lecciones de gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bellos, 1997, p. 362.

el cardenal Juan Francisco Fresno, como actor garante de un acercamiento y diálogo políticos fue importante para abrir canales de negociación. Mientras que, por otro lado, el peso de la presión internacional contra la dictadura, tanto a nivel diplomático como en la prensa internacional, además, de la solidaridad y el acompañamiento de actores internacionales con la oposición chilena resultaron claves en convencer a los dirigentes políticos del régimen y de la oposición de que había llegado el momento de cambios. En esto último, Estados Unidos y América Latina tuvieron también una cuota de esfuerzo para respaldar el proceso chileno.

Sin embargo, más importante aún fue el doble proceso interno que vivió el país desde mediados y fines de los años ochenta. Los liderazgos políticos de la oposición, la capacidad de cohesión en torno a un objetivo común de una diversidad de partidos, y las figuras de Gabriel Valdés y Patricio Aylwin fueron relevantes para construir la imagen de una oposición democrática (distinta a la violencia del Frente Manuel Rodríguez), seria y responsable, capaz de proporcionar garantías y una alternativa factible para las fuerzas vivas del país. En contraposición, y aunque no visibles externamente, comenzaron a surgir fisuras dentro de la Junta Militar y del régimen, como la posición de Matthei de distanciarse de Pinochet. En todo caso, no fue un único elemento sino la conjugación de todos los que permitieron hacer posibles cambios en el escenario político chileno.

La figura de Augusto Pinochet encarnaba en sí misma dos discursos contrapuestos. Por una parte, el Pinochet vestido de civil representaba el mejoramiento macroeconómico del país, pero el Pinochet de uniforme militar significaba la continuidad de la represión. Exteriormente, a fines de los ochenta con el ocaso de la Guerra Fría, la figura de Pinochet simbolizaba la dictadura, que contrariamente beneficiaba más a la izquierda que a la derecha, y alimentaba el discurso comunista de Fidel Castro en el continente.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, mantuvieron beneficios económicos y presupuestarios, como derechos a altas pensiones, Ley Reservada del Cobre e inmunidad judicial en muchos casos. Particularmente, el Ejército permaneció bajo el mando casi absoluto de Pinochet. En cambio, la Armada y la Fuerza Aérea se abrieron a un lento y moderado proceso de renovación de sus mandos. El almirante Merino y el general Matthei pasaron voluntariamente a retiro, con lo que facilitaron las transformaciones de estas fuerzas a la democracia.

Al final de la jornada, los chilenos demostraron a América que los destinos de un país podían cambiar con lápiz y papel, con un proceso electoral manual, contabilizado y fiscalizado por los ciudadanos, monitoreado por los comandos de campaña de los polos políticos, con presencia de la prensa internacional. En última instancia, fueron las mayorías ciudadanas las que pudieron decidir y exigir los cambios políticos sobre los fusiles.

Capítulo VIII

Camino a la democracia. La transición nicaragüense de 1990

Yuruari Borregales Reverón

La triada transicional en Nicaragua

Una triada es un conjunto de tres. En nuestro caso, un conglomerado de tres oportunidades de definición política como vía hacia la democracia, de las cuales solo una, la última, resulto exitosa y es el punto airoso del asunto. Vistas así las cosas, el proceso nicaragüense de 1990 no es un evento fortuito sino el resultado de intentos previos que concluyeron en fracasos, de oportunidades abortadas que a la larga generarían desgastes al sistema político pero también hartos aprendizajes que se traducirían en causales de la concreción democrática. La transición fue servida en tres platos, en este aparte se hará un bosquejo similar al esquema en fases de transición presentado por Font y Gomá[1] que por demás, nos sirve de base.

El primero de ellos tiene lugar durante la coyuntura 1979, año del derrocamiento de la dictadura somocista como resultado de las presiones ejercidas, entre otros, por la guerrilla del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Durante 1980 se forma la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional

1 Joan Font y Ricard Gomá, «El proceso de democratización en Nicaragua: actores, estrategias y conflicto», en *Afers Internacionals*, número 20, Barcelona: 1991, p. 51, [citado el 4 diciembre de 2017]: disponible en http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27849.

(JGRN), equipo conformado por las fuerzas políticas más importantes del país con el fin de guiar la transición de la dictadura a la democracia. La integraron tres dirigentes del FSLN, Daniel Ortega, Sergio Ramírez y Moisés Hassan y dos representantes de la burguesía política, Violeta Chamorro y Alfonso Robelo. Sin embargo, cundió el disenso por diversas diferencias, el FSLN toma el control del Consejo de Estado (suerte de parlamento) y a su vez anuncian la no realización de elecciones en los siguientes cuatro años, lo que provoca que los dos últimos actores políticos renuncien a la junta[2].

Estas ausencias les permiten conquistar el poder a los sandinistas, conforman un gobierno de corte socialista, con Daniel Ortega a la cabeza de la Junta de Gobierno y Humberto Ortega como jefe del Ejército Popular Sandinista (EPS), conversión «institucional» de la antigua guerrilla del FSLN, y se mantienen hasta 1984, año en el que llaman a elecciones. En esta oportunidad (segundo intento de transicional), la oposición, representada en un amplio abanico de partidos políticos opositores, acude bajo el amparo de la Coordinadora Democrática, sin embrago al no respetarse ciertas garantías que les eran exigidas al gobierno, la evidente desunión interna, y ante la sospecha de no contar con el mínimo de votos requerido para hacerle frente al sandinismo deciden no participar y llaman a la abstención[3]. Estas elecciones no serian legitimadas por el grueso de la comunidad internacional.

La fórmula política-militar representada en la hermandad sanguínea de los Ortega volvería a repetirse (1985-1990). Empero esta vez les tocaría hacer frente a una fuerza guerrillera más consolidada que se habría gestado desde 1980 aunque formalmente iniciaría operaciones en 1982[4], en descontento por el manejo de gobierno que el FSLN habría tenido al asumir el poder, pues a su juicio, era violatoria de los ideales revolucionarios que permearon la caída de los Somoza.

---

2 *Ibid.* p. 53.

3 Manuel Hernández R., «*La Nicaragua sandinista y las elecciones de febrero de 1990: transición a la democracia o alternancia democrática*», Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2012, pp. 263-327, [citado el 4 enero de 2017]: disponible en http://cisne.sim.ucm.es/search~S7*spi?/XHern{u00E1}ndez+ruigomez+&searchscope=7&SORT=D/XHern{u00E1}ndez+ruigomez+&searchscope=7&SORT=D&SUBKEY=Hern%C3%A1ndez+ruigomez+/1%2C3%2C3%2CB/frameset&FF=XHern{u00E1}ndez+ruigomez+&searchscope=7&SORT=D&1%2C1%2C.

4 *Ibid.* p. 327.

Estos Contrarrevolucionarios, mejor conocidos como «La Contra» (y más tarde nombrada como Resistencia Nicaragüense), estarían integrados por disidentes de la revolución, miembros de la antigua guardia nacional somocista, así como parte de la vieja clase política e integrantes de los partidos tradicionales.

La Contra nacería con un doble pecado original, por sus relaciones fundacionales con ex guardias somocistas y, posterior a su conformación como guerrilla, por sus nexos financieros con la CIA quien los apoyaría por esta vía. A su vez constituiría el *chivo expiatorio* de los sandinistas quienes culpabilizaban a este grupo armado, y en paralelo el bloqueo estadounidense, del descalabro económico y deterioro social existente durante su gobierno[5], especialmente el correspondiente al segundo periodo.

El poder que capitalizó fue tal que solo la negociación de estos con el sandinismo, producto de una particular dinámica interna e internacional, así como de iniciativas externas de ayuda diplomática, sentaría las bases de seguridad mínimas para el llamado a elecciones de 1990, lo que se traduciría para nuestro entender en el lapso representativo del tercer intento de transición. Este devendría en la instauración democrática que asume Chamorro, a la postre exitoso en tanto anula el conflicto armado, que cerraría su ciclo político en 1996 con el traspaso de mando a Arnoldo Alemán Lacayo de forma pacífica.

La guerra condicionó todo lo demás[6]

La situación de guerra interna en Nicaragua y la dinámica internacional propia del fin de la Guerra Fría crearon una escalada de conflicto tal que no tardó demasiado en gestarse la necesidad de preparar el caldo de cultivo base para el posterior inicio de las negociaciones entre el FSLN y la Contra. Fue la guerra, que definió el teatro de operaciones interno e Nicaragua, mientras que la tensión internacional influenciaba cada paso que daban las partes en conflicto. Fijémonos en la generalidad de cada dinámica.

La Contra, desde el inicio de operaciones, mantenía acciones de guerrilla contra el EPS, principalmente en el centro del país y la zona limítrofe con Hon-

5 Donald Castillo R «*Testimonio de la guerra civil en Nicaragua: Gringos, Contras y Sandinistas*», Colombia: TM Editores, 1993, p. 55 y 193.

6 Manuel Hernández R., *op.cit.,* p. 315.

duras, lo que se traducía en un desangramiento por parte del gobierno de recursos para financiar el conflicto. Una vez que Carter y Reagan agotan la vía diplomática de entendimiento con el gobierno sandinista, se inicia el financiamiento de la Contra y la hostilidad frontal de los Estados Unidos no solo desde el punto de vista económico sino político. Recordemos que Nicaragua representó por mucho tiempo, al igual que Cuba, en el intento de expansión ideológica soviética, bastiones que el orbe capitalista debía enfrentar en el escenario de la Guerra Fría[7].

Tristemente y en alusión a los sandinistas, «El pretexto de la agresión externa les permitió armarse y justificar el control represión a la población, y encubrir su mala administración»[8]. La terrible situación económica que atravesaba la población durante el primer mandato formal de Daniel Ortega (1985-1990) producto de una equivocada estrategia económica, mantenía en caída las exportaciones, una inflación desbocada, devaluación monetaria, desempleo, desabastecimiento de la mayor parte de los productos alimenticios básicos y racionamiento de los mismos, entre otras[9].

Cuando en 1988 se recrudecen estas condiciones, el gobierno sandinista decide implementar una reforma monetaria con auxilio del FMI que ayudó a estabilizar los indicadores económicos. En palabras del sandinista Moisés Hassan «Hemos estado nueve años de parranda y tenemos que pagar la cuenta»[10], frase harto relevante porque trasluce los torpes manejos económicos que se arrastran desde la asunción sandinista en 1979.

Por otro lado, la obligación del Servicio Militar Patriótico (SMP) que imponía servicio de armas con el fin de mantener a la Contra a raya había creado muchísimo descontento entre la población, y en particular las madres de familia que veían perecer impotentemente a sus hijos en una guerra que ellos no habían decidió iniciar. Ello, aunado al agotamiento de la cartera de reclutamiento del EPS hacia 1987 debido a la escasa población, bajas en combate, disminución de los jóvenes en edad estipulada y el número siempre creciente de familias emi-

---

7 Donald Castillo R., *op.cit.,* pp. 31-48

8 *Ibid.* p. 55.

9 Manuel Hernández R., *op.cit.*, pp. 442-446.

10 *Ibid.* p. 447.

grantes dejaba al EPS con poder de acción y estrategia ofensiva disminuido[11].

En medio esta desgastante crisis gubernamental y social, la escena internacional vino a dar la estocada final que obligaría al sandinismo a replantear su postura. Hacia 1985, con el nacimiento del Glásnost y Perestroika de la URRS (reformas políticas y económicas) se inician diálogos entre los Estados Unidos y la URRS en pro de disminuir las tensiones del mundo bipolar. Ello se traduciría en que el apoyo logístico, ideológico y militar de la URSS (y la propia Cuba, como otro de sus satélites) hacia Nicaragua cesaran hacia 1988 y no sólo dejarían al FSLN sin su necesaria muleta, sino que los ponía en una situación de desventaja política.

Los acercamientos y conversaciones entre ambas potencias, en particular sobre los conflictos regionales planetarios entre el Departamento de Estado de EEUU y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la URRS hacían cundir el miedo en los sandinistas a que las superpotencias los dejaran al margen en la toma de decisiones. Por otra parte, aunque estos querían normalizar sus relaciones con Estados Unidos aquellos condicionaban su disposición a que el FSLN negociara con la Contra[12].

Sin embrago, el juego no sólo estaba trancado para los Sandinistas. Durante 1986 se aprueba una enmienda en el Congreso de Estados Unidos que impedía a la CIA utilizar sus fondos en operaciones militares y paramilitares en Nicaragua, lo que significaba que se recortaba la ayuda a la Contra, a partir de ese momento y hasta 1988 cuando cesa totalmente, sólo recibiría apoyo de fuentes privadas, en particular del sector Republicano. Ello se produce mientras la Contra adquiere cohetes tierra-aire «Red Eyes» que por fin le permitirían vulnerar las fuerzas aéreas sandinistas[13].

Vistas así las cosas hemos de sincerar un detalle de importancia. Tanto para sandinistas como para los miembros de la Contra las fuentes de financiamiento económico fueron recortadas, así como el apoyo político. Tanto las dinámicas y presiones internacionales como el desgaste nacional interno hacían mella en cada polo de conflicto. Ambas posturas estaban en una situación de desventaja,

---

11 *Ibid.* p. 370 y 439.

12 Donald Castillo R., *op.cit.*, pp. 286-287.

13 *Ibid.* pp. 194-196.

e inmersos en una guerra que a todas luces no tenían como sufragar, y ello fue vital. Aquí se encuentran las razones del futuro entendimiento entre el FSLN y la Contra, «se llegó a un punto en que ninguno de los contendientes se encontraba en posición de derrotar al otro»[14].

De Contadora a Sapoa: La Mediación internacional

Muchos serán los intentos de concretar una mesa de diálogo entre Sandinistas y Contras, todas y cada una de ellas serán escenarios que organizaciones externas prepararon para el caso, es una grandísima verdad que la dinámica interna Nicaragüense requirió de la ayuda del exterior para pactar un proceso de paz. Pero antes de exponer estas iniciativas ahondemos en los motivos en los que las fuerzas internas de choque (Sandinistas-Contras) se inspiraron a la hora de decir presente en el tan ansiado diálogo.

El caso Nicaragüense es acertadamente «un derrumbe negociado»[15]. Como hemos visto anteriormente, el Sandinismo es obligado por las circunstancias a pactar su futuro incierto, es un asunto forzoso, «fue llevado a la mesa a fijar los términos de su derrumbe»[16]. Las negociaciones son interpretadas como la única vía que le queda a un sistema de corte totalitario de poder sobrevivir. Curiosamente mientras la oposición quería paz y democracia, el Sandinismo no busca sino su propia sobrevivencia ya que la guerra había sido el único pretexto de control sobre la sociedad y la economía[17]. Esta era la solución política de la situación, todo se trababa de una búsqueda del control perdido, una forma de política de dominar el acercamiento con la Contra y condicionar su rendición.

Para la Contra, llevar al FSLN a la mesa de negociaciones constituyó un éxito militar puesto que evidenciaba que tenían acorraladas a las fuerzas contrariarías. Por otro lado, para Humberto Ortega jefe del EPS, entrar en la mesa de diálogo y lograr el cese al fuego sería su forma de mostrar, como estratega,

---

14 Manuel Hernández R., *op.cit.*, p. 478.

15 René Herrera Z., «La transformación del sistema político en Nicaragua», en Wilhelm Hofmeister y Josef Thesing (editores), *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung / CIEDLA, 1995, p. 254.

16 *Ibid.* p. 262.

17 *Ibid.* p. 264.

una victoria política en un conflicto que no pudo ganar en el terreno militar[18].

Ahora bien, el asunto de la legitimidad también era muy importante puesto que los Sandinistas habían relegado a los Contras a la oscuridad, a la ignominia, al no reconocer durante mucho tiempo su carácter de grupo beligerante por sus nexos con la CIA[19]. Por el contrario, Estados Unidos se mostró interesado en estropear cualquier acercamiento entre Contras y el gobierno sandinista porque no reconocía en esta última legitimidad política alguna[20]. Sentarse en la mesa de diálogo igualaba a ambos contrincantes y le daba legitimidad política a ambas partes[21], resultaba vital reconocer al «otro» pues sin ello no podía erigirse convenio alguno, definitivamente ello fue un reto político, un desafío en lo que a relaciones internaciones se refiere.

Inicialmente el intento de pacificación provino de los vecinos latinoamericanos. Al Grupo de Contadora le debemos reconocer un gran intento de intercesión en Centroamérica y propuesta de solución negociada a la crisis puesto que otros países de la región (Guatemala, el Salvador y Honduras) también presentaban sendos conflictos internos. La iniciativa nace de Venezuela, Panamá, México y Colombia al reunirse en la isla Contadora (Panamá) y suscribir el «Acta de Contadora para la Paz» en 1983. Con anuencia del Grupo de Apoyo creado en 1986 (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) tendrían en sus manos las negociaciones hasta 1987.

Sin embargo, aunque el acta es avalada por Nicaragua, Estados Unidos y Costa Rica se mantuvieron en desacuerdo al estar al margen de la OEA[22], entre otros impases registrados. A pesar de ello, sirvió de base para una futura mediación posterior que a la postre resultaría exitosa y en la que Contadora se incluiría como mecanismo de consulta política[23].

---

18 Donald Castillo R., *op.cit.*, pp. 299-300.

19 *Ibid.* p. 323.

20 Manuel Hernández R., *op.cit.*, p. 468.

21 René Herrera Z., *op.cit.*, p. 262.

22 Berenice Cortés R., «*El proceso de paz de Nicaragua, efectos políticos y consecuencias sociales del conflicto armado*», Tesis de Maestría, Colombia: Universidad Católica de Colombia, 2014, p. 37, [citado el 28 diciembre de 2017]: disponible en http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/2250.

23 Francisco Rojas A., «*El Proceso de Esquipulas*: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos», Caracas: Segunda Reunión Grupo de Trabajo Relaciones Internacionales de CLACSO sobre la Cuenca del Caribe, 1989, p. 3, [citado el 8 enero de 2017]: disponible en http://www.

En 1986 con la asunción al poder de nuevos presidentes en la región, Centroamérica toma la batuta y lidera el proceso de pacificación en la región. Las iniciativas de los ex presidentes Marco Vinicio Cerezo de Guatemala y Oscar Arias de Costa Rica cristalizan en la firma del Acuerdo de Esquipulas I el 25 de mayo de 1986. Firmada por cinco países centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras), en la misma se establece la disposición de formalizar reuniones periódicas entre Jefes de Estado para dirimir las controversias, firmar el «Acta de Contadora para la Paz», realizar esfuerzos de cooperación y entendimiento, así como atender asuntos sumamente delicados de seguridad como las maniobras militares, control de armamentos, entre otros[24].

Al no firmarse el acta de Contadora, el proceso de mediación se congela y en ese ínterin surge el Plan Arias (1987). Esta iniciativa reunía en diez puntos un esquema con los aspectos más álgidos del proceso de negociación llevados hasta ahora, una propuesta de solución (basado en la reconciliación nacional) que buscaría impedir una mayor escalada en el conflicto y un esquema de acuerdos básicos y muy concretos, entre los que destacan: cese de hostilidades, elecciones libres, democratización, manejo de refugiados y desplazados, suspensión de ayuda militar, verificación internacional, entre otros[25].

El empuje dado por esta iniciativa se finiquita el 7 de agosto de 1987 con Esquipulas II y la firma del documento «Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica». Esta constituyó el mayor logro político del momento. Aunque marca una seria confrontación entre Estados Unidos y Nicaragua por el tema de la aceptación de la legitimidad del gobierno del segundo, tuvo el apoyo del Grupo de Contadora, y del Grupo de Lima (antes Grupo de Apoyo), de la Comisión Económica Europea, la OEA, ONU, URRS y Cuba e incluso congresistas de Estados Unidos.

Por si fuera poco, considera cada uno de los puntos del Plan Arias y la amplía al formar un calendario de compromisos, una Comisión Ejecutiva que haría seguimiento a los acuerdos, una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento de los acuerdos (CIVS), además de una Comisión de Reconci-

---

revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/7379/7625.

24 Berenice Cortés R., *op.cit*. pp. 14-15.

25 Francisco Rojas A., *op.cit*., pp. 8-9.

liación Nacional. Quizás uno de los mayores logros de Esquipulas II fue el que Daniel Ortega accediera a adelantar las elecciones presidenciales en Nicaragua, por diez meses, para concretarla finalmente en 1990[26].

En un próximo encuentro presidencial, en el marco de Esquipulas III (15 y 16 de enero 1988), se completa la «centroamericanización´ del proceso»[27] al disolver la CVIS y sustituirla por la Comisión Ejecutiva, integrada sólo por cancilleres centroamericanos, excluyendo así a Contadora, Grupo de Lima, ONU, OEA de sus compromisos con Esquipulas[28]. Aunado a esto, se pone de manifiesto la insatisfacción ante los esfuerzos por la paz llevados hasta ahora y se asume el compromiso de cumplir de forma incondicional los acuerdos suscritos, sobre todo lo tocante a la pacificación por mecanismos políticos. Esquipulas III puede leerse como un ultimátum a los países de la región a juzgar por la contúndete acción que desencadenaría en Nicaragua.

Finalmente, entre el 21 y 23 de marzo de 1988 en Sapoa, se realiza la primera reunión entre miembros de La Contra Nicaragüense y Humberto Ortega como Ministro de Defensa y representante del gobierno sandinista, después de muchos años de guerra era la primera vez que ambas partes establecían negociaciones, sentaba el precedente de lograr el primer alto al fuego. El encuentro contó con la mediación del secretario General de la OEA, Joao Baena Soares y El Cardenal Miguel Obando y Bravo presidente de la Conferencia Episcopal nicaragüense, este último contantemente apoyaría en adelante todos los intentos de conciliación nacionales en representación de la iglesia católica.

La negociación de Sapoa fue en harto importante si consideramos que Nicaragua era el país más armado y con más efectivos de Centroamérica[29]. La existencia de medio millón de fusiles Kalashnikov (AK-47) entre simpatizantes sandinistas, en medio de una población de tres millones medio de habitantes[30] era realmente terrible para la seguridad, pero no solo la interna, puesto que así como lo hiciera la URSS y Cuba con Nicaragua, esta última apoyó la conformación de guerrillas en Centroamérica. El clima de hostilidad e inestabilidad

---

26 Berenice Cortés R., *op.cit.*, p. 16 y 41.

27 Francisco Rojas A., *op.cit.*, p. 14.

28 Berenice Cortés R., *op.cit.*, p. 19.

29 Donald Castillo R., *op.cit.*, p. 279.

30 Manuel Hernández R., *op.cit.*, p. 578.

afectaba a sus vecinos centroamericanos que también presenciaron como la Contra se armó sin cesar durante el conflicto producto de la ayuda extranjera. Desde Honduras, en particular, serían detectadas pruebas de tránsito de armas y suministros, Costa Rica por su parte se jactaba de ser el mayor punto de inmigración de nicaragüenses.

En este acuerdo se establece un cese de operaciones militares ofensivas por 60 días, amnistía general, garantía de libertad de expresión irrestricta, diálogo nacional condicionado por la movilización de la contra a sitios específicos, regreso de exilados y creación de una comisión verificadora, entre otros[31]. El cese al fuego se daría en conjunto con la puesta en marcha del resto de los puntos que se habían planteado en Esquipulas II, es decir, se condicionaba el llamado a elecciones a la desmovilización de la Contra.

A Sapoa le siguieron como parte del compromiso una serie de encuentros entre sandinistas y la Contra en Managua entre abril y junio de 1988, en el que se intentó establecer el «modus operandi» del cese al fuego y la desmovilización y establecer un calendario de aplicación del acuerdo global, en la práctica, un constante prorrogar la suspensión de operaciones ofensivas[32]. Sin embargo la Contra ni se desarma, ni reducen su número, aunque logran la restitución de la libertad de prensa, el reconocimiento como fuerza beligerante por parte de los sandinistas y la apertura del camino de democratización, pero a costa de su propia desintegración[33]. El cese al fuego no se haría definitivo sino para 1994 lo que traería serios problemas el gobierno triunfante en 1990[34].

---

31 Emilio Álvarez, M. «*Cultura Política Nicaragüense*», Nicaragua: Colección Presidencial, 2006, pp. 355-359.

32 Catillo Rivas R., *op.cit.*, pp. 293-300.

33 *Ibid.* pp. 278-279.

34 René Herrera y Lara Xochilt, «*La pacificación en Nicaragua*», Costa Rica: FLACSO-Programa Costa Rica CIDE, 1996, p. 23, [citado el 11 diciembre de 2017]: disponible en https://www.google.co.ve/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46731.pdf&ved=2ahUKEwivp8Pq66vaAhWys1kKHZaICrwQFjAAegQIBxAB&usg=AOvVaw2yJkbJms8tOSlm9goxLEp8.

La transición se completa: El rumbo electoral de 1990

Si intentamos emplear el esquema de transiciones políticas en América Latina de Gurutz Jauregui[35] al caso que nos ocupa, pudiésemos entender a las elecciones de 1990 como el cierre de un proceso de transición que se logra materializar gracias al acompañamiento internacional y ronda de negociaciones internas que hemos descrito anteriormente. Al igual que otros autores[36], en el texto de Jauregui se establece que la transición habría iniciado en 1979 con el movimiento que forja el derrocamiento somocista, y se le categoriza como un modelo «Por Revolución»[37] en el que la coerción y apoyo de las masas fue crucial.

Según ese esquema, y atendiendo al caso nicaragüense, pudiésemos decir que todo el proceso de «Transición», le da paso a una «Instauración democrática» representada en la toma del poder por parte de Violeta Chamorro y la oposición en 1990, la cual a posteriori y gracias a su difícil pero firme permanencia en el poder permite la tan ansiada «Consolidación democrática» en 1996 cuando el poder político es transferido por vía electoral y pacífica a Arnoldo Alemán Laca yo.

En el caso de la transición y aplicando la teoría propuesta, debemos notar que el sandinismo como élite dominante, no actúa ante «el otro» como un igual, muy al contrario, parece pretender imponerse ante el mismo. Pacta con la Contra para luego medirse con la oposición vía elecciones democráticas, toma iniciativas con el fin de influir en el curso del cambio político, controlan ese calendario de cambios, le dan continuidad a muchas áreas de la vida política y social que acostumbraban (conservan ejes de poder), excluyen ciertos actores, disfrutan del apoyo popular y mantienen amplia capacidad de maniobra y competencia en elecciones[38]. Entre muchas otras, estas características de la fase de transición se aplican perfectamente a nuestro caso de estudio.

---

35 Gurutz Jáuregui, «Transiciones Políticas y Consolidación Democrática en América latina», en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, número 98, Colombia: 1997, pp. 13-33, [citado el 20 diciembre de 2017]: disponible en https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/6632.

36 Joan Font y Richard Goma, *op.cit.*, p. 52.

37 Gurutz Jáuregui, *op.cit.*, p. 18.

38 Gurutz Jáuregui, *op.cit.*, pp. 18-21

Ahora bien, siendo el proceso electoral de 1990 y el intento de dominio de la élite sandinista un eje importante de los futuros cambios políticos que se desencadenaron, echemos un vistazo a su dinámica. Precisamente por esos rasgos distintivos, este proceso electoral se inserta dentro de la categoría de «Elecciones de apertura». Según sus teóricos:

> Elecciones de apertura ocurren cuando elecciones libres y honestas de tipo occidental-democrático son organizadas por gobernantes autoritarios o dentro de un marco que sigue siendo autoritario o semi-autoritario. Las elecciones de apertura han de traducirse en cambios decisivos en la estructura del sistema político… [es decir] ha de funcionar como un avance hacia un nuevo régimen, el sistema democrático[39].

Existen dos vías para el logro de la misma, en el caso Nicaragüense se alcanza por los diferentes cambios que encamina la dirección gobernante, por convenios políticos y presiones externas[40]. La élite dirigente organiza elecciones porque se hallan seguros de no perder, se aseguran que sean limpias y válidas para lograr reconocimiento internacional y asegurar su legitimidad[41]. Pero antes de entrar a definir la dinámica electoral que sucedió en Nicaragua, revisemos primeramente quienes son los actores electorales en nuestro caso.

Adelantadas las lecciones para 1990 no queda sino organizar las candidaturas. En primera instancia el FSLN, órgano político del régimen sandinista, proclama a la presidencia a Daniel Ortega y como vicepresidente a Sergio Ramírez, ello con la clara intención de obstaculizar cualquier imagen del fracaso dentro del partido al sustituirlos por otros contendores[42]. Tienen en Bayardo Arce su jefe de campaña.

Por otra parte, y del lado opositor, se crea la Unión Nacional Opositora (UNO), como fusión de la antigua Coordinadora Democrática y del Frente Patriótico. La UNO constituye un conglomerado de 14 partidos (liberales, conservadores, socialcristianos, socialdemócratas, socialistas, comunistas, entre otros)

---

39 Rafael López y Dieter Nohlen «Elecciones de Apertura: el caso de Nicaragua de 1990» en Dieter Nohlen (editor), *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, p. 206.

40 *Ibid.* p. 207.

41 *Ibid.* p. 209.

42 Manuel Hernández R., *op.cit.*, p.540.

que sintonizan con la idea que consolidar el proceso democrático de una vez por todas y con acabar con toda la egida sandinista. Los elementos que amalgaman semejante cantidad de fuerzas políticas son circunstanciales y acabarían por facilitar una rápida ruptura[43].

La UNO lanza la candidatura presidencial de Violeta Chamorro, de la mano de Virgilio Godoy como vicepresidente, representante del Partido Liberal Independiente (PLI). Antonio Lacayo, yerno de Chamorro, seria jefe de campaña (posterior a Carlos Hurtado), había sido administrador de los fondos donados por Estados Unidos a la otrora Coordinadora Democrática, y era para el momento la cara visible del empresariado nicaragüense que resistió y criticó los embates del sandinismo. Cuentan además con la colaboración de Alfredo César, un político que en otrora había sido integrante de la Contra, como suerte de asesor.

Definitivamente estamos en presencia de un grupo pintoresco. Esta triada Lacayo-Hurtado-César seria conocido como el «Grupo las Palmas»[44], los cuales en conjunto del Consejo Político de la UNO sería su tren de asesores y negociadores durante la campaña y la difícil transición, incluso a espaldas de estos últimos, lo que a la postre acentuaría el fraccionamiento interno y distanciamiento entre partido y gobierno.

Ahora bien, ¿qué le hace pensar a las fuerzas opositores en Chamorro como una opción política viable? Ella, una señora que cumpliría 60 años a fines de 1989, aunque no tenía ni experiencia ni preparación política pertenecía a la burguesía de los Sacasa, había sido la esposa del mártir Pedro Joaquín Chamorro, periodista y presidente del *Diario la Prensa* (empresa y funciones que ella heredaría) asesinado en la década de los setenta por la dictadura Somocista, y había resistido junto a sus hijos a los embates y cierres que el sandinismo había propinado al diario como empresa familiar a través de los años, convirtiéndolo por tanto en un bastión antisandinista, al igual que lo había sido antisomocista[45].

---

43 *Ibid.* p. 510.

44 María L. Pallais, «Violeta Barrios de Chamorro. La reina-madre de la nación», en *Nueva Sociedad*, número 118, Argentina: 1992, pp. 89-98, [citado el 7 diciembre de 2017]: disponible en http://nuso.org/buscar/?q=Pallais.

45 María L. Pallais, *op.cit.*, p. 89-98.

Sin embargo en todo ello estribaba su importancia, tenía un lenguaje trivial, ingenuo, sencillo, la imagen de matrona y ama de casa víctima de la dictadura y del sandinismo al mismo tiempo que muchas veces provoco la burla del FSLN, una figura a la que ni se le otorgaba crédito ni se le condenaba[46]. Perfectamente calaba en las clases más sencillas. Era además, la única candidata que no causaba una resistencia muy grande, la figura más tolerable los ojos de los partidos[47]. Durante la campaña presidencial astutamente a todo ello se le saco muchísima ventaja.

La campaña electoral duraría seis meses se iniciaba en agosto de 1989, se caracterizó por el encuentro de dos posturas y programas bien diferenciados. Por un lado la campaña del frente sandinista mostraba la imagen de un «Gallo ennavajado» (alusiva a la práctica de recreación difundida en Latinoamérica conocida como «pelea de gallos»), aquella visión masculina y machista se alternaba con el cambio de vestimenta de Daniel Ortega que pasaba del uniforme verde olivo, en uso desde hace años, a camisas multicolores, y hasta promocionando bailes públicos, con el fin de llamar la atención de los jóvenes que a partir de 16 años en adelante podrían votar[48].

Hasta el lema de «Patria libre o morir» fue cambiado por el eslogan de campaña «Todo será mejor»[49] con el fin de denotar continuidad política, pero sin hacer precisiones sobre el fin de la guerra, esto no sólo fue criticado sino poco creíble a los ojos de la población. En su programa de gobierno, entre otros aspectos, llaman a la paz, reconciliación y pluralismo político, proponen la apertura a una economía mixta aunque no explican el cómo se lograría, manifiestan su intención de disminuir el ejército y adaptarlo a los tiempos de paz , recudir la cantidad de jóvenes dentro del servicio militar y ofrecer tratamiento especial y a quienes aun se encuentre en él y en esa tónica ofrecería acompañamiento a las familias de los héroes y mártires de la guerra, obviando toda mención a los efectivos de la Contra[50].

---

46 *Ibid.* p. 89-98.

47 Manuel Hernández R., *op.cit.*, pp. 530-531...

48 *Ibid.* pp. 560-572..

49 *Ibid.* pp. 560 -569..

50 Manuel Hernández R., *op.cit.*, pp. 550-553.

En el caso de doña Violeta Chamorro la estrategia fue muchísimo más sutil. Se apeló a sus características para apuntalar su feminidad, fragilidad y figura maternal. Vestida casi siempre en blanco con tonos azul celeste hacia alegoría a la advocación purísima de la Virgen María (muy venerada en Nicaragua), y por otro lado, recordaba los colores de la bandera nacional[51]. Al final de la campaña incluso recibe el apoyo de la Iglesia. La imagen de patriotismo y paz se mantuvo de la mano con la continua promesa en su discurso de anular el SMP, tan controvertido en la población. Vistas así las cosas, los receptores del mensaje opositor eran las madres dolidas con la guerra y el obligado SMP, así como las clases más sencillas cansadas de la continuidad de la crisis.

El programa de gobierno, bastante contundente, busca dar al lastre con periodo sandinista, proponen: Formar un Gobierno de Salvación Nacional que estime la reconstrucción del país, realizar una reforma constitucional que garantice la independencia de poderes, la prohibición de la reelección presidencial, supresión de la politización de las Fuerzas Armadas y eliminación del SMP, amnistía general para delitos políticos y comunes, y creación de un Defensor del Pueblo. A su vez estiman conveniente la austeridad en el gasto público, combate a la inflación, reestructuración de la administración pública y la apertura hacia una economía social de mercado. Por otro lado, considera por igual a todos los desmovilizados, tanto del EPS (que debían disminuir su número), como del SMP y de la Resistencia y ofrece garantías de acompañamiento y reintegración a la vida civil[52].

Ambos programas de gobierno, tanto de la UNO como del FSLN proponen la entrega de tierras y títulos de propiedad, como asunto pendiente y aún no resuelto y el respeto a las minorías étnicas. Con eso último hacen referencia al conflicto que, paralelo al de la Contra, se había generado en la costa Atlántica con la comunidad de aborígenes denominada «Los Misquitos» quienes no sólo habían sido históricamente marginados de los tentáculos del Estado sino que habían recibido muchísima hostilidad armada durante el apogeo sandinista, y por supuesto estos habían reaccionado de la misma forma.

La campaña electoral nicaragüense de 1990 pasó a la historia por constituir la primera vez que organismos internacionales y diversas ONG monitoreaba-

51 *Ibid.* pp. 560-565.

52 *Ibid.* pp. 533-537.

nelecciones en un país soberano, en conjunto sumaban 2000 observadores internacionales[53]. El proceso hizo escuela y marcó un precedente que a la larga se convertiría en práctica habitual. Estuvo presente la ONU de la mano de la ONUVEN (Organización de Naciones Unidas para la Verificación Electoral en Nicaragua), la OEA, el Centro Carter, entre otras ONG. Todo ello, tal cual lo estimaba el sandinismo, fortaleció la validez de los resultados y le dio legitimidad al proceso.

En conjunto, estimularon que oposición y oficialismo acordaran reformas al proceso electoral, incluso cambios a la ley de seguridad interna y la de medios de comunicación[54]. Para mayor garantía, y gracias al Centro Carter, se idea un documento en el que ambos jefes de campaña (Lacayo y Arce) daban visto bueno al proceso electoral o las suspenderían de mutuo acuerdo[55]. Empero, las costuras del FSLN no tardaron en aparecer.

La transparencia y neutralidad del proceso estuvo en tela de juicio. Tanto el Centro Carter[56] como la ONUVEN[57] denunciaron la intimidación a candidatos de oposición y encuestadoras, el uso y abuso de los medios de comunicación social y de los recursos del Estado para la promoción de la campaña de Ortega, entre otros. Fue duramente criticada la prohibición del voto ausentista, que obligaba a todo nicaragüense que vivía en el exterior a volver al territorio para votar, pues ello equivalía a bloquear un porcentaje significativo de ciudadanos del derecho al sufragio, así como la intención de manipulación que se escondía detrás del la disminución en la edad para votar a 16 años[58].

Sin embrago, no todo estaba dicho, los resultados de la elección presidencial del 25 de febrero de 1990 sorprendieron a todos, hasta las empresas encuestadoras que en su mayoría fallaron, por deficiencias en la concepción y ejecución

---

53 Arturo Santa C. «Redefining sovereignty, consolidating a network: Monitoring the 1990 nicaraguan Elections», *Revista de Ciencia Política*, número 1, Chile: 2004, p. 192, [citado el 4 diciembre de 2017]: disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2004000100008.

54 Rafael López y Dieter Nohlen, *op.cit*., p. 213.

55 Manuel Hernández R., *op.cit*., p. 590.

56 Arturo Santa C, *op.cit*., pp. 197-198.

57 Manuel Hernández R., *op.cit*., p. 587.

58 Rafael López y Dieter Nohlen, *op.cit*., pp. 224-225.

de las encuestas, pero también porque no contaron con lo que se bautizaría ese año como «efecto gueguense»[59]. Aquel no era más que el enmascaramiento del voto por parte de una ciudadanía, que en su mayoría, no estaba comprometida completamente con el proceso político, que se mantenía en situación miedo y desconfianza ante el gobierno debido a la dependencia que mantenía[60].

Curiosamente una anécdota devela ese ambiente de sobrada seguridad de victoria que existía dentro del propio sandinismo. En entrevista al Comandante Borge, este asevera que habría encargado una encuesta privada cuyos resultados fueron negativos a los intereses del sandinismo y que una vez entregada a la Dirección Nacional del partido fue ignorada[61].

Los resultados electorales convirtieron a Violeta Chamorro en la primera mujer presidente de Nicaragua con más del 50% de los votos escrutados, cifra que estaba muy por encima de Daniel Ortega, que se mantenía a más de 13 puntos de diferencia. Aunque múltiples elementos pueden explicar la inesperada victoria de la UNO, el deficiente record socioeconómico del sandinismo en los últimos 10 años pesó muchísimo, y muy especialmente influyó la libertad del proceso lectoral lograda por unas elecciones de apertura[62]. No estaría de más recordar que también fue un éxito del proceso de negociación.

Para evitar provocaciones al sandinismo y sus seguidores a Violeta Chamorro se le convida a no declarar a la prensa ni realizar celebraciones hasta que Daniel Ortega reconociera los resultados, cuestión que realiza el día siguiente de las elecciones, a primera hora de la mañana, a través de los medios de comunicación. En todo momento existió el acompañamiento y asesoría, para ambas partes, del Centro Carter y del Secretario de la OEA Baena Soares. Sin embargo, y muy a pesar de la tan ansiada estabilidad democrática, la victoria electoral no garantizaría el orden nacional, y daría apertura a un proceso espinoso de alianzas y acuerdos.

---

59 Manuel Hernández R., *op.cit.*, p. 621.

60 *Ibid.* p. 622.

61 *Ibid.* p. 583.

62 Rafael López y Dieter Nohlen, *op.cit.*, p. 222.

La democracia pactada

Ganar las elecciones, no trajo consigo motivos de aligeramiento de las tensiones, muy al contrario, el sandinismo buscaría los medios de asegurar su permanencia en el poder por cualquier vía posible. El mismo día de comunicación de los resultados electorales se conforma una mesa negociadora que gesta el llamado «Acuerdo de transferencia del poder ejecutivo»[63] en el que so pretexto de asuntos de seguridad nacional (más bien presiones de los sandinistas) se confirma a Humberto Ortega como jefe del EPS, y se condiciona la trasferencia pacífica del poder al desarme y desmovilización de la Contra. No resulta para nada alentador la cifra de 10.000 efectivos armados en el territorio[64] y el sandinismo saca provecho de ello.

El ínterin que transcurre entre las elecciones presidenciales (febrero) y la toma de posesión de Chamorro pautada para abril de 1990, es sumamente complicado, marzo será un mes harto difícil en preparación para el traspaso de mando. La UNO sabe que su piso político es inestable, no tiene bases sociales sólidas ni posee control en el ejército o en la propia Contra y en muchos aspectos comenzaría a ceder y negociar con el sandinismo que se aferra a su supervivencia y funge como la única capaz de garantizar la seguridad interna[65]. Paradójicamente, ante la victoria electoral de la civilidad, el poder militar no pretende encaminarse a su subordinación ante el poder civil, y lograrlo constituirá un tremendo problema para el régimen recién instaurado.

El 23 de marzo de 1990 en firmado el «Acuerdo de Toncontín»[66], entre El Comandante Rubén (perteneciente a La Contra) y Antonio Lacayo con la mediación del Cardenal Obando, por el cual la Resistencia nicaragüense reconocía los resultados electorales, accedía a la invitación del gobierno de deponer las armas e integrarse a la vida civil y se acordaba: el cese al fuego, su desmovilización a Zonas de Seguridad previamente delimitadas, la búsqueda y garantía de ayuda humanitaria a estos por parte del gobierno entrante, solicitud de asisten-

---

63 Joan Font y Richard Gomá, *op.cit.*, p. 65.

64 *Ibid.* p. 68.

65 Roberto J. Cajina, «*Nicaragua, transición política, democracia y reconversión del sector defensa*» en iugm.es.com, s/f, p. 4, [citado el 2 de febrero 2018]: disponible en https://iugm.es/adefal/documentacion/nicaragua.htm#01.

66 Emilio Álvarez, M., *op.cit.*, pp. 365-367.

cia y cooperación de organismos internacionales como la ONUCA y el CIAV para que velaran por el fiel cumplimiento de lo acordado, entre los puntos más importantes.

Posteriormente, cuatro días después es firmado el «Protocolo de transición»[67], el mismo rige los procedimientos de transferencias del mando presidencial. Entre los puntos más importantes destacan: traspaso de gobierno en un ambiente de seguridad y confianza, se ratifica el Acuerdo de Toncontín al recordar la necesidad de desmovilización de la Contra antes del 25 de abril, se acuerda la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, la redimensión de sus características y tamaño, la no participación de sus miembros en actividades políticas partidistas y el respeto a los rangos escalafones y mandos del EPS.

Estos últimos puntos del acuerdo citados implicaban la salida de Humberto Ortega de la Dirección Nacional de FSLN pero también aseguraba su permanencia como jefe del EPS hasta la total desmovilización de la Contra. El pacto fue sellado con las firmas de Lacayo, Daniel y Humberto Ortega, miembros de la dirección de la Contra, así como la del Cardenal Obando y Bravo. Sin embargo, un grupo muy importante, la UNO, que ahora representaba el partido de gobierno fue excluido del pacto político, y ello volvería a suceder una vez instalado el gobierno.

Mientras todo ello ocurre se sucede, gracias al poder que aún conserva la Asamblea Nacional Sandinista, un hecho bochornoso en la historia nicaragüense que pasaría a la posteridad con el apelativo de «La Piñata». Durante el mes de marzo el sandinismo toma para así medidas desesperadas de traspaso de patrimonio de particulares (incluidos ex somocistas) y bienes del Estado a sus propias manos antes de entregar el poder, incluso oficiales del EPS y miembros del gobierno saliente. Se estima que Chamorro, durante la negociación de transición, habría cedido y puesto al margen de la apropiación ilegítima de estos bienes muebles e inmuebles como parte de lo que luego constituiría la indemnización a los miembros del EPS por su retiro, punto este clave en el proceso de reducción del ejército[68].

---

67 Emilio Álvarez, M., *op.cit*., pp. 368-378.

68 René Herrera y Lara Xochilt, *op.cit*., pp. 89-90.

Las dificultades de llevar el proyecto democrático a puerto seguro: El gobierno de Chamorro

Una vez que Violeta Chamorro toma posesión del mando presidencial el 25 de abril de 1990, ocurre lo que Antonio Lacayo ha denominado como una «triple transición»[69], en su opinión, este fue el año en que la nación nicaragüense afrontó satisfactoriamente tres vías en paralelo: de la guerra a la paz, del totalitarismo a la democracia y de la economía centralizada estatizada, hiperinflacionada a una economía abierta al mercado.

Realmente fue un periodo decisivo y duro pero muy necesario para el país, en este punto del camino, la concertación procuraría marcar la pauta con el fin de resolver los asuntos de mayor tensión y peligro político-militar. Por un lado está el tema de la dinámica y alianzas y rupturas político-partidistas, el cese paulatino del poder extralimitado que mantenía el órgano militar sandinista (EPS) y ya concreción definitiva de la paz a través de la desmovilización de los grupos armados, así como de la mutación y resurgimiento que experimentan algunos de ellos. Vayamos por partes.

Doña Violeta no gobernó sola, ni siquiera de la mano de la oposición a quienes aleja del mando, hemos de sincerar que el proceso de gobierno, al menos hasta 1994 «…el papel estrella le corresponde al FSLN. Sin su concurso no hay consolidación democrática posible en Nicaragua»[70], y no sólo por el poder castrense sino porque en el interior de la Asamblea Nacional estos fungen como virtual mayoría debido a que los escaños mayoritarios de la UNO están repartidos en un sin número de fuerzas políticos. En este sentido, el FSLN «co gobierna el país»[71], la nueva administración nacional, gracias a su debilidad, hubo de aceptar a regañadientes la «custodia sandinista»[72], la razón es simple:

> …las autoridades civiles legítimamente constituidas no fueron capaces y tampoco tuvieron voluntad política de asumir el liderazgo de ese proceso y, de hecho, fue el liderazgo militar

69 Manuel Hernández R., *op.cit.*, p. 6 (apéndice documental).

70 Secundino González, «La consolidación de la democracia en Nicaragua, fuerzas armadas y partidos políticos en una democracia frágil», *América Latina Hoy*, número 5, Salamanca-España: 1992, p. 68, [citado el 18 diciembre de 2017]: disponible en http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2207.

71 *Ibid.* p. 69.

72 René Herrera Z., *op.cit.*, p. 265.

> quien terminó llenando ese vacío… Pero además, el proceso se inicia en un escenario más que paradójico. Confrontado por la mayoría de sus viejos aliados políticos, el gobierno de Violeta Chamorro pronto se encontró políticamente aislado y en una posición de debilidad extrema —sin partido ni base social de apoyo—, y por su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, el Ejército aparece como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la nueva administración, y en tal condición actúa abiertamente como "poder moderador"[73].

Este marco tiene dos lecturas, un correlato civil y otro militar. Las implicaciones en el orden cívico-partidista estriban en el paso de la UNO a la oposición, no sólo no aceptan la presencia de Humberto Ortega en las Fuerzas Armadas sino que sienten burladas sus aspiraciones, y hasta el espíritu de su programa de gobierno, cuando notan el aislamiento de Virgilio Godoy como Vicepresidente sin despacho, poder de decisión ni actuación en reuniones de gabinete[74], o cuando integran a las carteras de finanzas y asuntos internacionales miembros del sandinismo (Bayardo Arce y Henry Ruiz respectivamente)[75].

Esto último formaba al parecer parte de los frutos recogidos por las alianzas realizadas entre Lacayo, los sectores moderados de la UNO y los menos radicales del FSLN durante el interin, por supuesto, a espaldas del consejo político de la UNO[76]. Estas divergencias no cesarían durante el gobierno, existía afán en establecer consensos estables con el FSLN.

Otra de las interpretaciones de la relación UNO-gobierno increpa sobre la existencia de dos facciones dentro de la UNO[77]. Una «Consensual »representada en Chamorro, Lacayo y un conjunto de tecnócratas que sin experiencia partidaria gestionan la política económica, que se esfuerza por encontrar puntos medios con el FSLN. La otra facción, «Rupturista», integrada por Virgilio Godoy, y posteriormente Alfredo César, la componen la mayoría de los partidos de la UNO que son mayoría numérica en la Asamblea. A la larga estos solicitarían

---

73 Roberto J. Cajina, *op.cit.*, p. 4.

74 María L. Pallais, *op.cit.*, pp. 89-98.

75 Carlos Vilas, « Nicaragua después de las elecciones: los primeros sesenta días», *Política y Sociedad,* número 6, Madrid: 1990, p. 42, [citado el enero 2 de 2018]: disponible en https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9090220039A.

76 María L. Pallais, *op.cit.*, p. 89-98.

77 Secundino González, *op.cit.*, p. 65.

la salida de los primeros del gobierno, incluso con anuencia de la Iglesia.

Curiosamente esta ruptura entre UNO y el gobierno de doña Violeta no fue del todo perjudicial. Lo interesante acá es que la ventaja de permanecer en la oposición hizo que muchos de los partidos de la UNO, como el liberal y el conservador, se legitimaran ante la opinión pública, resolvieran cuestiones de identidad partidaria, aparecieran nuevos liderazgos y a la larga se fuese reconstruyendo el sistema de partidos hacia el final del gobierno de Chamorro[78]. El FSLN quedo excluido de esta ventaja de mantenerse en la oposición por su postura de co-gobierno.

Siguiendo esta tónica, al inicio del gobierno de Chamorro nos encontramos con la inexistencia de un «Sistema de Partidos», pues solo existen «partidos» a solas, «carritos chocones»[79] o «partidos taxi»[80] como les denominaron, este último, un satírico y asertivo invento discursivo del populacho que asumen la pequeñez de los mismos asegurando que la militancia y dirigencia de los mismos caben en un solo automóvil. La democracia requiere no solo de la aparición de partidos políticos profesionales y modernos sino «consolidar sistemas de partidos estables»[81], la superación de esta situación o su progreso se pondría a prueba durante 1996, el próximo año electoral.

Con respecto a lo anterior el panorama era esperanzador. Para 1995 se aprobó «Ley Marco»[82], un mecanismo de compromiso para la implementación de reformas a la constitución nacional que no siendo aprobados por el gobierno de Chamorro se sometió a un proceso de negociación en el que los poderes ejecutivo y legislativo, en acuerdo político e institucional, prorrogaban su implementación y abrían la puerta de un conjunto de ajustes a las mismas. Acordaron para su aprobación un 60% de votos en la Asamblea Nacional y una vigencia que expiraba en 1997.

---

78 René Herrera Z., *op.cit.*, p. 268-270.

79 Secundino González, *op.cit.*, p. 68

80 Elías Barahona B., «Nicaragua. ¿Un modelo sostenible?», *Revista Nueva Sociedad*, número 129, Argentina: 1994, pp. 13-18, [citado el 4 enero de 2018]: disponible en http://nuso.org/buscar/?q=Barahona.

81 Gurutz Jáuregui, *op.cit.*, p. 25.

82 Emilio Álvarez, M., *op.cit.*, pp. 444-453.

Literalmente se compraba tiempo, pero ello significó que existía capacidad de concertación interna (gobierno, partidos, poderes) lo suficientemente sólida para gestionar disensos por la vía institucional y de forma pacífica. Nuevamente era un logro de la estabilidad política recién alcanzada, pues la gestión de disensos por la vía pacífica del acuerdo redunda en un requisito básico de consolidación democrática[83].

Por otro lado, no es menester menospreciar el plan gubernamental y las implicaciones que en el orden castrense tenía esta dinámica política. Acá entra en juego el correlato militar enunciado líneas atrás. En 1990 la Presidenta anunció oficialmente el «Plan General de Reducción del Ejército Popular Sandinista y Reestructuración»[84], con él se pretendía respetar la autonomía militar a cambio de la reducción del ejército (a través del retiro y asignación de indemnizaciones), alcanzar su institucionalización y la redacción de una nueva ley que garantizara su subordinación al poder civil. Reducir el gasto en defensa constituía una necesidad apremiante por razones económicas y presiones recibidas[85].

La situación de las Fuerzas Armadas seguía constituyendo un verdadero quebradero de cabeza. Al no poder deshacerse de Humberto Ortega, Chamorro convirtió al Ministerio de Defensa en una «cartera fantasma»[86] asumiendo ella misma sus funciones, aseverando que Ortega rendía cuentas ante ella como figura ejecutiva (situación muy difícil de creer para muchos académicos) y que su labor se cumpliría a lograr la desmovilización de la Contra. Se supone que ello aseguraría su retiro y cese de funciones.

El avance en materia fue notorio y muy controvertido. De 134.000 mil efectivos del EPS existentes en 1987 se pasa a 12.250 mil para 1992, en 1993 se jactaría de albergar el ejercito más pequeño de Centroamérica[87]. A partir de 1991 se inicia la disminución progresiva e irreversible del gasto en defensa hasta lograr en el año 2000 que Nicaragua posea el gasto militar per cápita más bajo de sus vecinos en América Central[88]. Quedaba pendiente el tema de la sujeción

---

83 Gurutz Jáuregui, *op.cit.*, p. 22.

84 René Herrera y Lara Xochilt, op.cit., pp. 87-89.

85 Roberto J. Cajina, *op.cit.*, p. 6.

86 *Ibid.* p. 15.

87 René Herrera y Lara Xochilt, op.cit., p. 88.

88 Roberto J. Cajina, *op.cit.*, p. 6.

al poder civil, para así completarse lo que Cajina denomina «Reconversión del Sector defensa»[89], pero nuevas legislaciones vendrían en auxilio.

Durante 1994 se aprueba la Ley 181. También nombrado como «Código de organización, jurisdicción y previsión social militar» cambia la denominación del EPS por el de «Ejército de Nicaragua», se afirma explícitamente su subordinación al poder civil, se reconoce en el Ejecutivo el eje supremo del ejército y se definen misión, naturaleza y roles del ejército[90]. En 1995 se publica el reglamento estatuario del Instituto de Previsión Social Militar (IPSM). Aunque fuera del periodo de Chamorro, en 1997 con una reforma parcial a la constitución se clasifica las funciones de las Fuerzas Armadas, se ratifica su carácter obediente al orden civil y se amplía al de apolítico, nacional, profesional y no deliberante[91].

Independientemente de las objeciones que se hagan a las formas y los detalles del proceso, durante el gobierno de Chamorro se atiende a la profesionalización del ejército y a desbancar su postura corporativa y política[92], es decir, deshacer el pretorianismo que había imperado en el país, incluso desde los tiempos dictatoriales de los Somoza. El orden democrático exige una estricta neutralidad y limitación a la autonomía de las Fuerzas Armadas[93]. En este sentido, y como tarea propia de su condición, a las Fuerzas Armadas les correspondía el desarme y desmovilización de la Contra, pero ello llevaría más tiempo del previsto y se concretaría tardía pero satisfactoriamente para 1994.

Pero sucedió que «Los fracasos en la solución de los problemas de la reinserción a la vida ciudadana alentaron el rearme de combatientes»[94], ante lo que consideraban como incumplimiento de las promesas del gobierno, por ejemplo en lo tocante al otorgamiento de tierras, hacia 1991 se inicia un nuevo rearme de la población, enfrentados en dos grupos. Aquellos que habían pertenecido al EPS pasaron a denominarse «Recompas» y los que habían pertenecido a la Resistencia «Recontras». Increíblemente el ejército debía combatir a quienes habían sido sus propios compañeros de armas.

---

89 *Ibid.* p. 1.

90 *Ibid.* p. 8.

91 Roberto J. Cajina, *op.cit.*, p. 8.

92 Secundino González, *op.cit.*, p. 65.

93 Gurutz Jáuregui, *op.cit.*, p. 24.

94 René Herrera y Lara Xochilt, *op.cit.*, p. 87.

Hemos acá de obviar el panorama socioeconómico porque harían falta muchísimas más cuartillas para ello y es menester delimitar. Sin embargo, y como recordatorio que la complejidad y crudeza del proceso de extrapola a la dinámica social y económica, valga la pena mencionar algunos aspectos. Si bien se condenó duramente al gobierno de Chamorro por la multitud de concesiones hechas al sandinismo (que degeneró en muchos abusos), así como por las condiciones de miseria y falta de asistencia en que quedaron los desmovilizados y desarmados, muchos fueron los logros y desaciertos en otros ámbitos.

Al gobierno de Violeta Chamorro se le debe: la aplicación de un paquete económico de corte fondomonetarista que fortalece la moneda (Córdoba Oro) y para la hiperinflación al obligar un descenso de 865% en 1991 a solo 3,5% en 1992[95], poner fin al bloqueo y cese de hostilidades con Estados Unidos, acabar con la guerra al desmovilizar y desarmar más de 80 mil combatientes[96], cancelar la mora que existía con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y gestionar la condonación de la deuda ante ciertos países. Pero por otro lado, se mantuvo una recesión económica que hizo caer la producción, reducir el gasto social, estancar de los índices de pobreza e incrementar las tasas delictivas.

La consolidación democrática como éxito del proceso de transición

Al cerrase el ciclo de guerra y desarme y hechos los esfuerzos de profesionalización castrense, que no parecían tener fin, resultaba innecesaria la presencia de Ortega al mando de las ahora Fuerzas Armadas de Nicaragua. Humberto Ortega cumple su palabra y el 21 de febrero de 1995, luego de quince años al mando del ejército, es separado del cargo y reemplazado por el general Joaquín Cuadra Lacayo (igualmente antiguo ex guerrillero)[97].

Esto representó un hecho sin precedentes y un nuevo avance en la profesio-

---

95 Tomás E. Rodríguez A., «Ajuste estructural y desarrollo rural en Nicaragua», Cuadernos de Investigación Número 16, Managua: Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapan– Universidad Centroamericana, s/f, p. 40, [citado el 20 diciembre de 2017]: disponible en https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/nicaragua/iid/rodri.pdf..

96 María L. Pallais, *op.cit.*, pp. 89-98.

97 Sonia González, «Humberto Ortega deja pacíficamente la jefatura del Ejército nicaragüense», en *El País*, Managua, 22 de febrero de 1995, [citado el 15 de febrero de 2018]: disponible en https://elpais.com/diario/1995/02/22/internacional/793407606_850215.html.

nalización del ejército, la transmisión política de mando de 1990, quedaba completado con este vital y muy esperado relevo de armas, fue una nueva victoria de la civilidad y de la democracia, tanto más una muestra de unas relaciones civiles y militares muchísimo más honorables que otrora.

En 1996 nuevamente el electorado concurre a las urnas para sufragar por un nuevo presidente. Esta vez, un alianza de partidos liberales liderado por Arnoldo Alemán Lacayo, se mide contra el FSLN con Daniel Ortega a la cabeza (este había estando al frente de la dirección nacional del partido durante el gobierno de Chamorro). Resultaría novedoso el fenómeno de la polarización, 89% de la población se decide por ambas tendencias, con un índice de abstención menor al 20% en forma similar al angustioso proceso de 1990[98].

Alemán gana las presidenciales con 51% de los votos a diferencia de su contendor Daniel Ortega que se mantuvo con 38% de la aprobación popular, en cuanto a los diputados a la Asamblea Nacional, la Alianza Liberal obtiene la mayoría seguida del FSLN. Esto tiene varias lecturas, puesto que aunque se afirme que el FSLN seguía siendo el partido más fuerte y mejor organizado, viene de una escisión de un grupo importante de miembros (artistas, intelectuales, escritores) que apostaban a la renovación del mismo y forman el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS)[99].

Muy a pesar del apoyo de partidos constituye la segunda elección presidencial, reconocida por la observación internacional, que Daniel Ortega pierde. Trasluce la atmósfera personalista que sigue formando parte del FSLN al concentrar sus esfuerzos y a apostar la victoria no se sabe si en un ideal o en un hombre. A su vez, esta elección demuestra que la ciudadanía no pretende correr nuevos riesgos al depositar su confianza en la sandinismo, muy al contrario le encarga nuevamente el futuro nacional al proyecto democrático que ese año estrena su consolidación al trasmitir el mando presidencial por la vía electoral y de forma pacífica.

---

98 Manuel Ortega, «Nicaragua. ¿Un nuevo bipartidismo?», *Revista Nueva Sociedad,* número 147, Argentina: 1997, pp. 6-11, [citado el 2 enero de 2018]: disponible en http://nuso.org/articulo/nicaragua-un-nuevo-bipartidismo/.

99 *Ibid.* pp. 6-11.

A manera de conclusión

La democracia nicaragüense de fines del siglo XX es un éxito de negociación, y como tal, en esencia un logro en el arte de la política tanto interna como internacional, pues hasta un Nobel de la Paz, otorgado a Oscar Arias, fue ganado en el proceso. Es el ejemplo de cómo, en medio de la guerra, cada parte en conflicto, sentada en una misma mesa de negociación, supo apostar no solo a las debilidades y fortalezas propias sino las del contrincante, para que el fruto de las negociaciones apuntalara a la estabilidad en el país. En el camino, cada cual mantenía la esperanza de su propia supervivencia.

Sin embargo, la sobrevivencia no estuvo asegurada para todos. La Historia narraría como La Contra, una vez desarmada, se extinguió como proyecto político y, mientras el sandinismo, representado en el FSLN como partido, se mantendría con relativa fortaleza, con el pasar de los años, y la aplicación de formulas político-legislativas controversiales, lograría llegar a la presidencia nuevamente.

La democracia logró tener cabida gracias a la concurrencia de las principales fuerzas políticas FSLN-UNO a unas elecciones presidenciales limpias, ampliamente monitoreadas y legitimadas por la observación internacional. La política se impuso al extremismo de la guerra intestina y la tan ansiada paz pudo salir del marco de la utopía. Todo esto resultó finalmente de la conclusión de un arduo proceso de transición que devino en democracia, una que antes, hoy y mañana, requerirá, y más importante que eso, merecerá siempre que se hagan acuerdos en su honor.

Al FSLN se le debe reconocer el haber entregado formalmente el poder político en 1990 y el militar en 1995, por vía pacífica, aunque el proceso para nada está exento de censura. A toda la oposición al sandinismo, incluyendo la UNO, por tener la osadía y el ímpetu de, contra todo pronóstico, medirse en elecciones y acceder al poder político en una forma en que la Contra nunca pudo hacerlo (a pesar de sus logros militares). A todo el orden civil, por confiar en la democracia, por bautizar su consolidación hacia 1996 con un nuevo llamado a lecciones, y por anular el conflicto armado al tiempo hacia esfuerzos en cuanto a la profesionalización castrense, pilar ineludible de los estados democráticos modernos.

Capítulo IX

La transición panameña: crisis política, intervención y democratización

Elsa Cardozo

En los relatos sobre la transición panameña, en la que la caída del régimen de Manuel Noriega propiciada por la intervención militar de Estados Unidos es el hito más visible, poco énfasis se suele colocar en las características del régimen político cuya sostenida degradación autoritaria padecieron los panameños desde 1968, tras el golpe de fuerza que derrocó al gobierno de Arnulfo Arias Madrid y con el que se impuso el control del entonces coronel Omar Torrijos Herrera. Esa tendencia se mantuvo con altibajos, pero acelerada sensiblemente tras la muerte de Torrijos y profundizada con el mando de Manuel Antonio Noriega a partir de 1983.

Tampoco suele prestarse la debida atención a los informes y las gestiones internacionales que evaluaron la situación, denunciaron y propusieron medidas para contribuir a la solución nacional de la prolongada crisis política de Panamá. Esto ocurrió en la segunda mitad de la década de 1980 cuando se producía la ola democratizadora que desplazaba a los gobiernos autoritarios en Latinoamérica; también cuando los Acuerdos de Esquipulas de 1986 y 1987 establecían en medio de grandes dificultades los procedimientos para alcanzar y sostener de la paz en Centroamérica luego de casi una década de crisis en la que el escándalo Irán-Contras revelaba las opacidades en la política exterior de Estados Unidos. Eran también los años en los que se derrumbaba el bloque soviético y se desnudaban las fragilidades de la propia Unión Soviética.

Al analizar la transición panameña del autoritarismo militar a la construcción de democracia, este breve ensayo se propone colocar en perspectiva los aspectos que en diversa medida condicionaron ese movimiento, internos e internacionales. Inevitablemente, incorporará el peso de los Estados Unidos y sus intereses estratégicos en Panamá, pero dando especial atención a la presión nacional e internacional en defensa de los derechos humanos y de la recuperación de la institucionalidad democrática, tan larga, profunda y visiblemente violentados.

Por lo breve, no será este un texto muy denso en referencias bibliográficas, pero sí incorporará referencias documentales esenciales para lo que será su argumentación central. Esta se organiza en tres subtítulos: la síntesis de la secuencia que ayuda comprender los antecedentes en intereses alrededor la transición; el momento del giro, intervención mediante, para finalmente resumir los problemas y soluciones en el proceso de establecimiento y estabilización de la democracia.

La secuencia y sus facetas

La insuficiente atención a la situación de los derechos humanos en Panamá en los años del régimen controlado por la jefatura de la Guardia Nacional -en la sucesión de Omar Torrijos (1968-1981) a Manuel Antonio Noriega (1984-1989), pasando por las más breves jefaturas de los coroneles Florencio Flores Aguilar y Rubén Darío Paredes- se debe en buena medida a que la intervención militar de Estados Unidos se convirtió en referencia fundamental para describir la transición panameña. En realidad, son los problemas derivados de la instalación, resistencia y profundización de la centralización del poder sin contrapesos los que permiten analizar en propiedad lo esencial de la destrucción de la gobernabilidad así como las condiciones en las que se produjo su recuperación. Ello, por supuesto, no niega la incidencia que en cada momento tuvo lo que ha acompañado a ese país desde su origen como Estado: la cuestión del Canal interoceánico y la presencia de Estados Unidos, muy vivos en los años que nos ocupan; pero es fundamental no dejar de lado el papel de iniciativas diplomáticas, tanto estadounidenses como de países latinoamericanos y multilaterales, ante el agravamiento de la crisis en todos sus registros. Sigue, en esos términos, una suerte de recuento analítico de dos facetas de la secuencia: la interior y la internacional.

La escalada interior: de Torrijos a Noriega

El año 1968, el del golpe de la Guardia Nacional que derrocó al presidente Arnulfo Arias, es obligada referencia en la historia mínima que encuadra este análisis. Este golpe colocó en el poder al coronel José María Pinilla, seguido en 1969 tras un intento de derrocarlo, por la designación de una Junta de Gobierno presidida por Demetrio Lakas, quien gobernó hasta 1978. A partir del golpe de octubre de 1968 el control del poder por Omar Torrijos Herrera, como Comandante de la Guardia Nacional, se hizo sentir rápidamente hasta imponerse cada vez más abierta y autocráticamente. Sirvan como ilustraciones significativas dos Decretos de Gabinete de 1969: el 341 del 3 de marzo, que dispuso la abolición de los partidos políticos; el 342 del 31 de octubre, con el que fue establecido el delito de subversión del orden público y sus sanciones, a la vez que dispuso que fuesen las autoridades del Poder Ejecutivo las que dictaran sentencias de hasta 15 años de privación de libertad, sin intervención alguna del poder judicial; en la misma fecha, el Decreto 343 que estableció como delito, igualmente calificado y sentenciado por el Ejecutivo, la divulgación de información no autorizada, calumniosa o injuriosa.[1]

En 1972 esto quedaría constitucionalmente consagrado con la aprobación de una Ley Fundamental que sustituyó a la de 1946. El texto fue el resultado de la convocatoria de una Asamblea de Representantes de los Corregimientos, precedida por el establecimiento de una «Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Nacional» cuyos miembros fueron designados por el gobierno para presentar en seis meses el proyecto. Apenas un mes después de presentado este, con la premura dispuesta por el Ejecutivo, la Asamblea aprobó la nueva Constitución. Allí desapareció la separación de poderes[2] y se le dio total

1 Citado por CIDH, «Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá», OEA/Ser.L/V/II.44 doc. 38, 1978 [citado el 20 de marzo 2019]: disponible en http://www.cidh.org/countryrep/Panama78sp/cap1.htm

2 En el artículo 277 se otorgó al «Líder Máximo de la Revolución Panameña, General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional», por el término de seis años el ejercicio de las siguientes atribuciones: coordinar toda la labor de la administración pública; nombrar y separar libremente a los ministros de Estado y a los miembros de la Comisión de Legislación; nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los directores generales de las entidades autónomas y semiautónomas y al magistrado del Tribunal Electoral, que le corresponde nombrar al Ejecutivo; nombrar a los jefes oficiales de la Fuerza Pública; nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los magistrados de la Corte

discrecionalidad al ejercicio del gobierno por el «Líder Máximo de la Revolución Panameña», citado con nombre y apellido, quien con la sola recomendación del Consejo de Gabinete designado bajo su dirección podría «declarar en estado de sitio en toda la República o parte de ella, y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de los artículos 21 [detención arbitraria], 22 [habeas corpus], 25 [inviolabilidad del domicilio], 26 [libertad de tránsito], 28 [inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas], 36 [libertad de expresión], 37 [libertad de reunión] y 43 [garantía de la propiedad privada] » establecidos en la Constitución.[3]

En cuanto a la vida política partidista, se mantuvieron restricciones muy severas y, si bien algunos partidos continuaron existiendo, su actividad no estaba legalizada y era desalentada y constreñida mediante el apresamiento o exilio de los adversarios del régimen, y a través de la limitación de los derechos políticos y libertades de asociación, expresión y manifestación. La visita *in loco* de una misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos permitió sustentar en 1977 graves denuncias sobre violaciones del derecho a la vida (34 muertes); a la libertad (hacinamiento, maltratos, trabajos forzosos y torturas), detenciones arbitrarias y violación del *habeas corpus*, el debido proceso y el derecho a la justicia, así como estrictas limitaciones a la libertad de expresión a través de medidas que incluían desde restricciones legales y materiales hasta confiscaciones que limitaban o bloqueaban la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.

Sobre la cuestión del Canal, conviene anotar que las gestiones de la CIDH se produjeron en el contexto de las negociaciones para la entrega de su administración, operación y mantenimiento a Panamá, que se habían iniciado en 1964 y, en un discontinuo y accidentado recorrido, culminaron con la firma del acuerdo Torrijos-Carter el 7 de septiembre de 1977; también ocurrieron en medio del acompañamiento activo a Panamá en esta causa por parte de los gobiernos de México, Venezuela, Colombia y Costa Rica. La mencionada visita *in loco* no solo fue admitida y facilitada por el régimen, sino que el propio Torrijos anunció varias medidas que prometían una gradual apertura: la autorización

Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.

3 *Ídem.*

gubernamental del regreso de los exiliados políticos[4] y la revocatoria de los ya mencionados decretos 341 y 342 sobre restricciones al derecho de reunión y contra actividades definidas como subversivas por el Ejecutivo.

Con ese entorno de promesas de restablecimiento de libertades de expresión y posibilidad de legalización de partidos, estando por cumplirse los seis años de la Constitución que en 1972 establecía ese plazo al mandato del "Líder Máximo de la Revolución Panameña», este hizo saber en 1978 que iniciaría de inmediato el proceso de entrega del poder a los civiles, lo que debería culminar seis años más tarde con la realización de elecciones. En lo inmediato, la Asamblea designó a Arístides Royo como Presidente, en tanto que Torrijos se mantuvo como Comandante en Jefe de la Guardia Nacional y fundó el Partido Revolucionario Democrático. El apoyo a los Sandinistas en su lucha para el derrocamiento de Anastasio Somoza acercaría años más tarde a Panamá al Grupo Contadora, fundado por Colombia, México y Venezuela en 1983 para contribuir a la finalización de la guerra y construcción de la paz en Centroamérica. La invitación para sumar al gobierno panameño a este grupo parece más bien haber obedecido a la intención de contener al régimen ya para ese momento bajo el control de Manuel Antonio Noriega, tan cercano como de turbio proceder ante los conflictos regionales y, al menos en los papeles, próximo el momento de la elección que en 1984 entregaría el poder a los civiles. Sin embargo, la evolución política panameña tenía otros oscuros trasfondos y no resultó en lo que proyectaban los anuncios de 1977. Demos marcha atrás antes de llegar a ese momento crítico.

El 31 de julio de 1981 el general Torrijos había muerto en un accidente aéreo, nunca suficientemente investigado y sujeto a versiones que culpabilizaban al más interesado candidato para sucederlo, el propio Noriega. En lo inmediato, la comandancia de la Guardia Nacional había sido asumida por el coronel Florencio Flores Aguilar a quien un año después desplazaría el general Rubén Darío Paredes. En la fachada de gobierno civil, el presidente Royo, comprometido con el arreglo para la democratización electoral, fue presionado por el general Paredes y entregó su cargo al vicepresidente Ricardo de la Espriella a mediados de 1982. En agosto de 1983 Manuel Antonio Noriega tomaba posesión como

4 Cablegrama del 14 de abril de 1978, citado en CIDH, «Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá», OEA/Ser.L/V/ II.44 doc. 38, 1978 [citado el 20 de marzo 2019]: disponible en http://www.cidh.org/countryrep/Panama78sp/cap7.htm

Comandante de la Guardia Nacional, cuerpo al que unió la Policía Nacional y los Servicios de Investigación para conformar ese mismo año las Fuerzas de Defensa de Panamá.

Bajo el control de Noriega, las elecciones presidenciales y legislativas del 6 de mayo de 1984, en lugar de iniciar la anunciada transición al gobierno civil, hicieron más visible la permanencia del régimen militar. Jorge Illueca, designado por pocos meses en la Presidencia (entre el 13 de febrero y el 11 de octubre de ese año) entregó el poder a Nicolás Ardito Barletta Vallarino, del oficialista Partido Revolucionario Democrático (PRD); este se impuso al opositor Arnulfo Arias Madrid como resultado de unas elecciones plagadas de irregularidades, así denunciadas por opositores y observadores internacionales. Tras el asesinato de Hugo Spadafora Franco, el 13 de septiembre de 1985, médico panameño que luego de participar como combatiente en la lucha armada en Nicaragua regresaba a Panamá para oponerse a Noriega,[5] el presidente Barletta decidió constituir una comisión para investigar el caso. Catorce días después las Fuerzas de Defensa de Panamá forzaron su renuncia y colocaron en la Presidencia a Eric Arturo Delvalle.[6]

---

5 La trayectoria política de Spadafora lo hacía un adversario temible. Nacido en Chile, tras sus estudios básicos en Panamá se graduó de médico en Italia y al poco tiempo de ejercer su profesión en Panamá viajó a Egipto con una beca de postgrado; desde allí estableció relaciones y se sumó a la lucha por la independencia de Guinea-Bissau. Al regresar a Panamá se unió a la lucha armada contra el régimen militar impuesto en 1968; cayó preso por el gobierno de Torrijos y, sin abandonar del todo sus críticas al régimen, aceptó cargos en el sistema público de salud hasta llegar a ser viceministro en 1976. En 1978 viajó a Nicaragua para unirse a los Sandinistas, sin dejar de manifestar importantes desacuerdos, hasta su regreso a Panamá en 1985 con el explícito propósito de oponerse al gobierno de Noriega, sobre cuya integridad ya había expresado graves denuncias.

6 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos precisó en 1989:
«El asesinato se produjo el día en que el Spadafora regresaba desde Costa Rica a Panamá, con la aparente intención de organizar una campaña opositora en contra del gobierno panameño y del General Manuel Antonio Noriega. De la información que, en su momento, fuera proporcionada a la Comisión se deduce claramente que en el homicidio de Hugo Spadafora participaron militares pertenecientes a las Fuerzas de Defensa de Panamá.
La Comisión, luego de una acuciosa investigación al respecto concluyó que el gobierno había violado los artículos 4 (derecho a la vida); 5 (derechos a la integridad personal); 8 (garantías judiciales) y 25 (derechos a la protección judicial), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual Panamá es parte, en perjuicio de Hugo Spadafora Franco.
En dicha resolución, la Comisión recomendó al gobierno que realizara una minuciosa e imparcial investigación sobre los hechos denunciados e individualizara a los responsables a fin

El año 1987 sería de protestas callejeras contra el gobierno efectivamente ejercido por Manuel Noriega de modo crecientemente arbitrario y represivo, apoyado en las Fuerzas de Defensa de Panamá. Comenzando el mes de junio, el coronel Roberto Díaz Herrera, quien había sido Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa y tenía poco tiempo de retiro, hizo muy graves acusaciones públicas contra Noriega, a quien señaló como partícipe en la muerte de Omar Torrijos, el fraude electoral de 1984, la renuncia de Barletta, el asesinato de Spadafora y graves actos de corrupción. Aunque Díaz Herrera luego retiró esas acusaciones, lo hizo en medio del proceso judicial que finalmente le permitió exiliarse en Venezuela; de modo que sus denuncias no dejaron de tener eco en la sociedad panameña: organizaciones civiles y gremiales convocaron importantes movilizaciones de protesta con la exigencia de que se investigaran seriamente todas las acusaciones, a lo que el gobierno respondió con acciones represivas de extrema violencia ejecutadas por la policía antimotines ("Dobermans").[7] De la sangrienta represión del 10 de junio, recordado en adelante como el "viernes negro", fueron difundidas crudas imágenes en la prensa mundial. Eran acciones acompañadas por la declaración ejecutiva del estado de urgencia, entre el 10 y el 29 de junio de 1987, que se volvería a decretar en marzo de 1988, año en el que escaló la tensión interior y exterior, y a la represión estatal se sumaron las milicias de civiles, los llamados "Batallones de la Dignidad" creados por Noriega en marzo de 1988.

En este punto se iban cruzando la acelerada erosión de los derechos humanos y la escalada de tensión con el gobierno de Estados Unidos, que había

---

de someterlos a la justicia para que reciban las sanciones legales correspondientes. Igualmente, luego de confirmar su resolución sobre este caso en su 72° período de sesiones frente a un pedido de reconsideración del gobierno de Panamá, recomendó al gobierno que aceptara la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con este caso». Estas recomendaciones no fueron atendidas.
CIDH, «Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá», OEA/Ser.L/V/II.76 doc. 16 rev. 2 del 9 noviembre 1989 [citado el 14 de marzo 2019]: disponible en http://www.cidh.org/countryrep/Panama89-sp/Cap.2.htm

7 Se desarrollaron prácticas de represión y persecución de manifestantes con varas, bastones, perdigones, uso indiscriminado de gases lacrimógenos, apresamientos arbitrarios, castigos corporales, casos de torturas sistemáticas (en dependencias de inteligencia de las Fuerzas de Defensa y de Inteligencia de las Fuerzas de Defensa, el G-2, o en las de las del Departamento Nacional de Investigaciones), y exilio. En CIDH. «Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá», OEA/Ser.L/V/II.76 doc. 16 rev. 2 del 9 noviembre 1989 [citado el 14 de abril 2019]: disponible en http://www.cidh.org/countryrep/Panama89-sp/Cap.3.htm

perdido la confianza en Noriega y presionaba por su salida del poder. También iba en aumento la preocupación internacional, manifiesta en diversos sentidos en la región, el hemisferio y extracontinentalmente.

La escalada de atención internacional: Estados Unidos y el hemisferio

Entre enero y febrero dos jurados de Tampa y Miami, en el estado de Florida, Estados Unidos, acusaron al general Noriega de delitos de conspiración, extorsión y narcotráfico. Once días después, el presidente Delvalle lo destituyó de su cargo; acto seguido, la Asamblea Nacional controlada por el oficialismo desplazó al Presidente y al Vicepresidente para nombrar a Manuel Solís Palma, Ministro Encargado de la Presidencia quien, en medio de una crítica situación económica, política e internacional, intentó una renovación del gabinete con personalidades del torrijismo en las carteras económicas (Planificación y Hacienda, Desarrollo Agropecuario) y en Relaciones Exteriores. Sin embargo, era imposible ocultar la acumulación de problemas críticos que el régimen de Noriega agravaba para los panameños, el Estado y la seguridad regional y continental.

En un reporte preparado en el Senado de Estados Unidos por el Comité de Relaciones Exteriores a finales de 1988 se leía: "La acusación contra el general Manuel Antonio Noriega con cargos federales por narcotráfico a finales de enero de 1988 no fue una sorpresa para el Ejecutivo ni para el Congreso». Sobre esto último, allí se precisa: "Para el momento en que el general Noriega fue acusado, el gobierno de Estados Unidos había recibido información sustancial sobre la participación en actividades criminales de altos funcionarios panameños por cerca de veinte años y poco había hecho al respecto».[8] Estas omisiones fueron expresamente atribuidas a las relaciones que los oficiales panameños habían desarrollado con las agencias de inteligencia y de lucha antinarcóticos de los Estados Unidos (CIA y DEA, por sus siglas en inglés) a las que servían en labores de información, interdicción de cargamentos de droga y entrega de

8 Committee on Foreign Relations. United States Senate, «Drugs, Law Enforcement and Foreign Policy. A Report prepared by the Subcommittee on terrorism, narcotics and international operations. December 1988», Washington: U.S. Government Printing Office, 1989, p. 79, [citado el 11 de abril 2019]: disponible en https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB113/north06.pdf

narcotraficantes; también al proceso mismo de negociación de los acuerdos sobre el canal durante los gobiernos de Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter, así como al apoyo panameño a la Contra nicaragüense durante el gobierno de Ronald Reagan.[9]

Desde 1986, en audiencias del Senado ya se habían presentado testimonios e informes de altos funcionarios y exfuncionarios del ejecutivo estadounidense que expusieron evidencias sobre la responsabilidad de oficiales panameños en actividades de narcotráfico -expresamente Noriega, amparado en su hábil manejo de su colaboración con la CIA y la DEA, así como sobre la conversión de Panamá en centro de lavado de dinero y de tráfico de drogas y precursores para su producción.

El informe senatorial de 1988 expuso algunos testimonios que negaban que hubiese base para confirmar los rumores sobre las conexiones ilícitas de Noriega, pero muchos otros fueron muy detallados al precisarlas. Lo que ya estaba ocurriendo antes de la muerte de Torrijos se había amplificado con Noriega, apoyándose en otros altos oficiales de Guardia Nacional de Panamá (Fuerzas de Defensa a partir de 1983) en el ofrecimiento de facilidades para tráfico, procesamiento y lavado de dinero al Cartel de Medellín; en el tráfico de armas para el mejor postor, entre ellos los Sandinistas, el Frente Farabundo Martí, la Contra nicaragüense, las FARC y el M-19; aparte de negocios con Cuba para evadir el embargo, con intercambio de bienes e información. Todo ello a la vez que cuidaba y aprovechaba los vínculos de cooperación con Washington relacionados con esos actores y asuntos.

Es el caso que ni las habilidades de Noriega ni el control que impuso el ejecutivo estadounidense sobre sus archivos habían impedido que el asunto se ventilara ante la opinión pública.[10] En diversos procesos judiciales y medios de comunicación serían reseñados vínculos de Noriega como informante, facilitador de contactos y comercio, e incluso señalados arreglos comerciales y

9 *Ibid.* pp. 88-92.

10 Seymour M. Herch, «Panama Strongman Said to Trade in Drugs, Arms and Illicit Money», *The New York Times*, 12 de junio 1986 [citado el 10 marzo 2019]: disponible en https://www.nytimes.com/1986/06/12/world/panama-strongman-said-to-trade-in-drugs-arms-and-illicit-money.html

hasta en materia de narcotráfico con Cuba;[11] vínculos todos negados por Castro quien en 1986, al defenderse, reiteraba que no estaba apoyando ni defendiendo a Noriega sino a los tratados, al movimiento torrijista y a la soberanía panameña.[12] Ya para entonces Noriega era indefendible.

El gobierno de Estados Unidos, con la transferencia del canal, prevista para el 31 de diciembre de 1999, veía en peligro la estabilidad que garantizara que la entrega gradual de su control no significaría amenazas a su seguridad de tránsito por la estratégica vía interoceánica. Las prioridades estadounidenses de seguridad fueron, a no dudarlo, un factor de decisivo peso en la evolución inmediata de la crisis; con todo, conviene insistir en el trasfondo político interno del proceso panameño para comprender a cabalidad el reto de recuperación de vigencia del estado de derecho, los derechos humanos y condiciones para la gobernabilidad democrática. Lo confirma el hecho de que la atención internacional a esa dimensión fue en aumento.

Ya en 1978, con la anuencia del Gobierno controlado por Omar Torrijos, se había producido la ya mencionada visita *in loco* de una misión de la CIDH. Esa misión, compuesta por los doctores Andrés Aguilar y Fernando Volio Jiménez y el profesor Tom Farer, logró entre el 29 de noviembre y el 7 de diciembre de 1977 un significativo número de entrevistas. El informe resultante, dado a conocer en junio de 1978, dio cuenta de graves violaciones de los derechos a la vida; la protección contra la detención arbitraria; el debido proceso y el acceso a la justicia; la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, de reunión y asociación, de residencia y tránsito, y el sufragio y la participación en el gobierno. La respuesta del gobierno panameño fue que, sin entrar a analizar si el informe cumplía a cabalidad el propósito de evaluar la situación hasta comienzos de junio de 1978, habían quedado fuera "cambios fundamentales… de tal trascendencia que no pueden ser dejados de lado" y que el informe reflejaba "situaciones que ya no existen». A la vez, reiteraba su disposición a

---

11 Committee on Foreign Relations. United States Senate, *op. cit.,* pp. 86-87; «Cuba and cocaine», 5 de febrero 1991 1988 [citado el 10 marzo 2019]: disponible en: https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/archive/cubaandcocaine.html

12 María Shriver, «La Crisis de Octubre: Entrevista a Fidel Castro con NBC», 28 de febrero 1988 [citado el 10 marzo 2019]: disponible en http://www.fidelcastro.cu/es/entrevistas/la-crisis-de-octubre-entrevista-con-nbc
https://static.nbclearn.com/files/nbcarchives/site/pdf/45573.pdf

responder a futuros requerimientos de la CIDH. A esa actitud contribuía el ya citado acercamiento de los gobiernos de Venezuela, Colombia, Costa Rica y México en su apoyo a las negociaciones y firma de los tratados Torrijos-Carter. También se produjo entonces la ya comentada promesa de Torrijos de facilitar la democratización panameña. No se pudo saber si estaba dispuesto a cumplirla y lo cierto es que, tras su muerte, el ejercicio del poder por Manuel Noriega profundizó las prácticas autoritarias y corruptas de gobierno que a partir de 1987 dispararon sonoras alarmas internacionales.

La Organización de Estados Americanos atendió el agravamiento de la crisis en su Consejo Permanente y en Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. El 1 de julio de 1987, en medio de la represión de la gran ola de manifestaciones y protestas y ante la suspensión de garantías, el Consejo Permanente de la OEA aprobó la resolución "Reiteración de principios y obligaciones contenidos en la Carta de la O.E.A". Allí se instaba a las autoridades y actores políticos a evitar agravar con sus acciones la situación, expresando el temor de que las tensiones políticas respondidas con las prácticas abusivas del general Noriega pudieran alentar una escalada de violencia; también se señalaba la importancia de que se cumpliera plenamente lo previsto en los Tratados del Canal de Panamá, "a fin de garantizar la paz continental y el libre y seguro tránsito por dicha vía interoceánica".[13]

Lo cierto es que el deterioro de la situación política continuó y también la preocupación hemisférica por los riesgos que entrañaba la escalada de tensiones domésticas y con Estados Unidos. Así lo evidenciaron las ya referidas acusaciones en tribunales del estado de Florida y las reacciones de Noriega para superar los días críticos en los que hizo cambios y detenciones militares en cargos clave, mientras cultivaba consignas nacionalistas y justificaba su régimen represivo.

En Estados Unidos no cesaba la competencia burocrática de agencias que se movían entre considerar la opción de intervenir militarmente (el Departamento de Estado) y la de recurrir otros medios (en el Comando Sur y la Secretaría de Defensa) para lograr una solución panameña a partir de la fisura en las Fuerzas

13 Consejo Permanente de la OEA. Resolución No. CP/RES 477 (702/87) «Reiteración de principios y obligaciones contenidos en la Carta de la O.E.A.», aprobada el 1 de julio de 1987.

de Defensa.[14]

El 26 de febrero el presidente Ronald Reagan condenó la destitución del presidente Delvalle y el empeño por mantener el régimen militar *de facto* y, si bien descartaba públicamente por el momento la necesidad de una intervención armada, proponía que otros países latinoamericanos también expresaran su apoyo al presidente depuesto y anunciaba medidas de presión. Al efecto, entre marzo y abril de 1988 se produjeron dos rondas de sanciones del Gobierno de Estados Unidos: el 11 de marzo, restricciones diplomáticas y económicas vinculadas con el propósito de presionar por la instalación de un gobierno democrático que desplazara al *de facto* encabezado por Noriega; el 8 de abril, tras un nuevo decreto de estado de urgencia "para repeler los ataques internos y externos" de una "guerra no declarada", fueron activadas desde Washington nuevas medidas contra el gobierno de Noriega y Solís Palma, dada "una inusual y extraordinaria amenaza a la seguridad nacional, política exterior y la economía de Estados Unidos». Si las primeras sanciones contemplaron la retención de los pagos sobre los derechos del Canal y otros beneficios económicos cruciales para una economía ya muy debilitada,[15] las segundas bloquearon activos en Estados Unidos y pagos desde ese país.[16] Es importante añadir que la consideración de la conveniencia y eficacia de estas sanciones fue objeto de discusión e importantes divergencias, entonces y después, entre los responsables del manejo de la crisis.[17]

---

14 Divergencias importantes, aunque cambiantes, que han sido minuciosa y documentadamente expuestas por Lawrence A. Yates, *The U.S. Military Intervention in Panama Origins, Planning, and Crisis Management June 1987–December 1989*.Washington D.C.: Center of Military History – U-S. Army, 2008 [citado el 13 de abril 2019]: disponible en https://history.army.mil/html/books/just_cause/CMH_55-1-1_Just_%20Cause_opt.pdf

15 Las sanciones contemplaron el congelamiento de pagos pendientes por utilización del Canal de Panamá y por el paso de un oleoducto procedente de Alaska, así como la eliminación del tratamiento preferencial para las exportaciones panameñas: dos grandes pérdidas de ingresos, de inmediato impacto financiero en una economía dolarizada, severo para el gobierno, pero también para la ya precaria situación económica de los panameños.

16 Al congelamiento de todos los fondos de gobierno de Panamá -incluyendo cuentas en el Banco de la Reserva Federal- se sumó el de pagos directos o indirectos al gobierno de Noriega por Estados Unidos o personas naturales o jurídicas estadounidenses -incluyendo, por ejemplo, el pago de impuestos por empresas de Estados Unidos operativas en Panamá.

17 En una evaluación del efecto de las sanciones fechada 6 de mayo de 1991 eran así resumidos varios estudios y las observaciones propias del Comando Sur que argumentaban la ineficacia y efectos contraproducentes de las sanciones en razón de: las metas conflictivas del gobierno de Estados Unidos en el desarrollo de una política de ajustes incrementales; la resistencia a imponer

Ahora bien, paralelamente, entre marzo y comienzos de mayo de 1988 se enviaba desde Washington a Panamá la Misión Kozac, muy secretamente, para buscar una solución negociada en la que Estados Unidos ofrecía a Noriega facilidades para su salida del poder. Este, como fórmula para bajar la presión interna mientras cerraba las grietas en las Fuerzas de Defensa, ofrecía separarse de su cargo «oportunamente»; pero solo lo haría si todos los actores políticos aceptaban participar en un diálogo nacional; esa propuesta fue considerada por una parte de la oposición que exploró posibilidades con la Nunciatura como intermediaria.

Los presidentes de España y Costa Rica, Felipe González y Oscar Arias, habían hecho gestiones, precisamente, para facilitar una solución de la crisis por los panameños y para ello habían propuesto la mediación de la Iglesia Católica. El gobierno había dicho que aceptaba participar, pero no se comprometió formalmente; mientras tanto, emprendió una campaña de descalificaciones y falsedades contra la alta jerarquía eclesiástica, especialmente contra el posible mediador, arzobispo Marcos McGrath. También convocó una negociación en paralelo, con la participación de fuerzas políticas del gobierno y organizaciones políticas sindicales afines al régimen. La oposición desistió de participar ante la falta de señales creíbles sobre la intención gubernamental de negociar.

Comenzando abril, con el envío de 1.300 soldados estadounidenses para sumarse a los 10.000 de la zona del Canal, se hacían más visibles la prioridad de la seguridad del Canal y la posibilidad de una intervención armada.[18] Pero las

---

sanciones que dañaran significativamente al gobierno panameño; la tenacidad de Noriega, y la incapacidad de los responsables de la política hacia Panamá, carentes de experiencia en asuntos latinoamericanos, para desarrollar una estrategia coordinada y multifacética para confrontar a Noriega. Frederick F. Woerner Jr. (Jefe del Comando Sur entre 1987 y 1989) y Gabriel Marcella (Asesor del Jefe del Comando Sur) en *The Road to War*, citado por Yates, *op*. cit., p. 43.

18 Ya se comentaban abiertamente en los medios de comunicación todas las opciones que competían en el gobierno de Estados Unidos, entre el Departamento de Estado, del de Defensa y el Consejo de Seguridad Nacional , ver Francisco G. Basterra, «Reagan aumenta la presión sobre Noriega al enviar 1.300 soldados a Panamá», *El País*, 3 de abril 1988 [citado el 13 de abril 2019]: disponible en https://elpais.com/diario/1988/04/03/internacional/576021606_850215.html. Lo que luego corroborarían estudios detallados sobre el complejo y lento proceso de decisiones que condujo a la intervención militar y sustracción de Manuel Noriega. Ver Lawrence A. Yates, *op.cit.* y Ronald H. Cole, *Operation Just Cause. The Planning and Execution of Joint Operations in Panama February 1988 – January 1990*, Washington D.C.: Joint history Office – Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995 [citado el 13 de abril 2019]: disponible en https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB443/docs/area51_22.PDF

reacciones no provenían solo de Estados Unidos, sino de una región preocupada por la arbitrariedad y violencia del régimen panameño y su irresponsable desafío a la seguridad del vecindario latinoamericano y caribeño.

Regionalmente, tras las decisiones judiciales en Florida y ante la destitución del presidente Delvalle, apenas Cuba y Nicaragua apoyaron de inmediato la designación de Solís Palma; seis países llamaron a consulta a sus embajadores -Argentina, Uruguay, Perú, Venezuela, Costa Rica y Bolivia-, y al discurso de Solís Palma en la apertura de sesiones de la Asamblea Nacional solo asistieron embajadores de Cuba, Nicaragua, México, Francia, (también Corea del Sur e Israel). Ya para este momento, el cuerpo diplomático que no había objetado hacerlo con Delvalle, que también inconstitucionalmente había desplazado a Barletta, ahora sí rehusaba reunirse con el presidente *de facto*. Aparte de las posiciones individuales, el Grupo de Río resolvió por mayoría excluir temporalmente a Panamá en medio del cada vez más abierto autoritarismo de su régimen. Este grupo había sido creado como Mecanismo de Consulta y Concertación Política en diciembre de 1986 por los cancilleres del Grupo de los Ocho: Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Era una ampliación del Grupo Contadora del que, como ya fue anotado, Panamá había sido parte, visiblemente con la intención de las democracias vecinas de contener los riesgos regionales que, en el más amplio sentido de la seguridad, proyectaba el régimen de Noriega.

En septiembre de 1988, ante el agravamiento de la situación política y de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al gobierno panameño su aprobación para la visita de una nueva misión *in loco*. El gobierno accedió y la visita se realizó entre el 27 de febrero y el 3 de marzo del año siguiente, con una misión encabezada por el doctor Marco Tulio Bruni Celli, como presidente, el embajador Oliver Jackman y el doctor Leo Valladares Lanza. Era ese un momento importante, pues debían realizarse elecciones generales el 7 de mayo de 1989 y el propósito fundamental era verificar las condiciones para que la consulta fuese libre y sus resultados creíbles. Pero ahora se repetían, agravados al extremo, los problemas detectados por la visita *in loco* de diez años antes.

El informe detallado resultante presentó una lista de recomendaciones que resumió las precariedades de la situación de Panamá en 1989:[19] el cese inmediato de la violencia y hostigamiento de la población civil, de las torturas y otros tratos crueles inhumanos y degradantes a los privados de libertad; la liberación inmediata de los presos políticos y de los militares privados de libertad en 1988 que habían superado con exceso los límites legales; la autorización de retorno inmediato de los exiliados garantizando sus derechos; la garantía del pleno ejercicio de la libertad de expresión; la restitución del ejercicio de los derechos políticos a través de un proceso auténticamente democrático; el restablecimiento del ordenamiento constitucional en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos a través del ejercicio de los derechos políticos, seguido por el fortalecimiento del poder judicial, las garantías al ejercicio de los derechos humanos y la subordinación del poder militar al poder civil.

Ahora sin disimulo, el gobierno respondía en otros términos, reveladores de su naturaleza y actitud:

> (…) la Comisión, con un criterio político ideologizado, ha limitado su atención a aquellos derechos que se relacionan directamente con un concepto de democracia circunscrito al gobierno que emana de un proceso electoral conforme a la tradición de las exigencias estadounidenses.
>
> (…) Los derechos humanos que se analizan son así aquellos que gradualmente, tanto en Estados Unidos como en las demás democracias americanas, han demostrado que son susceptibles de ser convertidos en instrumentos de sustentación e imposición de estructuras privilegios que directa y definitivamente cercenan la vigencia de los otros derechos humanos. La intención de esta actitud compartida por la jerga oficial de la política exterior de Estados Unidos y por la restringida sensibilidad de la Comisión es denegar el derecho de los pueblos a fijar sus propias prioridades respecto de los derechos humanos.[20]

Las elecciones presidenciales y legislativas del 7 de mayo de 1989 que, a pesar de todos los obstáculos fueron concurridas masivamente y dieron el triunfo a la oposición y al candidato presidencial Guillermo Endara, fueron anuladas tres días

---

19 CIDH, «Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá», OEA/Ser.L/V/II.76 doc. 16 rev. 2 del 9 noviembre 1989 [citado el 14 de abril 2019]: disponible en http://www.cidh.org/countryrep/Panama89-sp/9.htm

20 *Ídem.*

después por el Tribunal Electoral por considerar que no se habían desarrollado con normalidad. El Informe de la CIDH de 1989 detalló las características de ese proceso electoral, entre obstáculos a la campaña, ataques de militares y turbas paramilitares, trabas a la actividad de observadores electorales, denuncias de votación repetida de militares, compra de votos e irregularidades en algunos centros de escrutinio. También indicó la importancia que tuvo la concurrencia masiva, la presencia de representantes de los partidos políticos en las mesas electorales y su obtención de las actas de mesa debidamente autenticadas. Fue muy valioso el apoyo de la Iglesia Católica cuya Comisión Arquidiocesana de Coordinación Laical de la Conferencia Episcopal Panameña organizó un sistema muestral de conteo de votos; este le permitió difundir un comunicado el 8 de mayo dando por triunfante al candidato opositor a la Presidencia: la Alianza Democrática de Oposición Civilista se imponía con una mayoría que triplicaba los apoyos a la oficialista Coalición de Liberación Nacional. Resultados similares fueron anunciados por la coalición de oposición a comienzos de junio a partir del escrutinio de las actas. A esta evidencia se sumaron las aportadas por 279 observadores internacionales provenientes de 20 países quienes, a la vez que denunciaron irregularidades, reconocieron que no habían impedido el triunfo opositor. Después la anulación de las elecciones se produjeron grandes manifestaciones de protesta que el gobierno reprimió con la extrema violencia de fuerzas militares y paramilitares.

Frente a estos hechos, a petición del presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, la OEA convocó una reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que tuvo lugar el 17 de mayo, para analizar "la grave crisis de Panamá en su contexto internacional". El título mismo revelaba la crítica conjunción de la crisis interna con los intereses de seguridad internacional que afectaba, particularmente para Estados Unidos. Fue entonces designada una misión compuesta por los cancilleres de Ecuador, Guatemala y Trinidad y Tobago, con el apoyo del Secretario General João Clemente Baena Soares, para trabajar con los actores panameños en busca de soluciones al conflicto. En la resolución de esta reunión se leía tanto el llamado a los actores nacionales a contribuir al desmontaje de la crisis como la exhortación a todos los Estados a abstenerse de cualquier acción que vulnerase el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.[21] La misión visitó cinco veces a Panamá, sin que el

21 OEA, «Resolución de la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores», 17

gobierno diera señales de reconocer los resultados electorales ni se lograran fórmulas para procurar una solución de compromiso. Como se leía en la prensa en esos días al reseñar los encuentros: mientras la oposición pedía democracia y mayor presión de la comunidad internacional para lograrlo, el gobierno respondía que el tema era la amenaza de invasión norteamericana.[22] Los enviados presentaron un informe a la XXI Reunión de Consulta el 23 de agosto de 1989, cuyo presidente solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos organizar una nueva visita, que obtuvo la aprobación del gobierno pero no llegó a realizarse. A mediados de noviembre, la Asamblea General de la OEA aprobó una resolución que expresó la urgencia de procesos electorales democráticos en los que el pueblo panameño manifestara su voluntad "con todas las garantías necesarias para el ejercicio pleno del sufragio universal" que condujera al establecimiento de un gobierno electo libremente y sin injerencias externas.[23] También allí se manifestó la honda preocupación por la gravedad de las violaciones de los derechos y libertades fundamentales en Panamá.

La Comunidad Europea, tras haber desconocido la legitimidad de la designación de Francisco Rodríguez como presidente y señalar la necesidad de respetar la voluntad expresada electoralmente por los panameños, acordó el 20 de septiembre medidas contra el régimen de Noriega. Estas incluyeron la suspensión de contactos de alto nivel, la intensificación de las relaciones con la oposición, la congelación de programas de cooperación técnica, sin afectar la ayuda humanitaria, y la no asistencia a ceremonias oficiales e invitaciones de miembros del Gobierno o de las Fuerzas Armadas. Además, fue expresado el apoyo europeo a las gestiones de mediación emprendidas por la OEA, manifestando su voluntad de mantener estrecha consulta con el foro regional.

El régimen panameño buscó apoyos en otras instancias en las que pudiera presentar su caso en términos de seguridad, centrado en la cuestión del Canal y en los riesgos de la intervención de Estados Unidos. Por ello no dejaron de manifestarse preocupaciones sobre esta crisis.

---

de mayo de 1989.

22 Antonio Caño, «La OEA obtiene escaso éxito en su primer contacto con el gobierno panameño", *El País*, 25 de mayo 1989, [citado el 12 de mayo 2019]: disponible en https://elpais.com/diario/1989/05/25/internacional/612050423_850215.html

23 OEA, «La crisis panameña en el contexto internacional», Resolución AG/Res 990 (XIX-O/89) aprobada el 18 de noviembre de 1989.

El 28 de abril de 1989 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas incluyó en el orden del día la solicitud del gobierno panameño tres días antes "para examinar la grave situación que confrontaba su país a causa de la flagrante intervención de los Estados Unidos en sus asuntos internos, su política de desestabilización y coerción y la permanente amenaza del uso de la fuerza contra su país».[24] Tras la breve y muy formal intervención del representante soviético como presidente del Consejo -presentando el texto remitido por el régimen de Noriega al Secretario General con una declaración del Presidente de Panamá del 24 de abril que denunciaba la intromisión de los Estados Unidos en el proceso electoral panameño- intervino el representante de Panamá, con derecho a voz pero no a voto. Este presentó el caso centrado en los modos de injerencia de Estados Unidos con iniciativas destinadas a no cumplir con los Tratados Torrijos-Carter y a intervenir en la política interna para desplazar al gobierno, desvirtuando el proceso electoral que estaba por realizarse. El representante de Estados Unidos colocó el foco del problema en la falta de democracia, las condiciones adversas para las elecciones de mayo y la necesidad de que este tema fuese resuelto entre panameños y no en el Consejo de Seguridad. Por segunda vez, el 11 de agosto de 1989, a requerimiento de Panamá se reanudó la discusión, y su representante presentó material sobre la movilización militar de Estados Unidos y el "estado de guerra inminente que exigía la atención inmediata del Consejo", solicitando el inmediato envío de observadores militares a la zona y "una misión de buenos oficios para evitar el quebrantamiento inminente de la paz en la región, observar la situación sobre el terreno y promover medidas urgentes que contribuyeran a reducir las tensiones entre los dos países».[25] Estados Unidos respondió señalando que el problema real era la conducta antidemocrática del general Noriega y su bloqueo a las elecciones para lograr la transición a un gobierno legítimo, representativo y democrático. Sobre la movilización militar, el representante estadounidense replicó que era en respuesta a las amenazas y violaciones de lo establecido en los tratados del Canal por parte del gobierno panameño y en cumplimiento de obligaciones estadounidenses en el marco de esos acuerdos. La siguiente sesión

---

24 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad*. Capítulo VIII, p. 297, [citado el 12 de mayo 2019]: disponible en https://www.un.org/es/sc/repertoire/89_92/89-92_08.pdf#page=111

25 *Ibid*. p. 299.

del Consejo de Seguridad sobre la situación de Panamá sería el 23 de diciembre de 1989,[26] nuevamente a solicitud del representante de Panamá, recién ocurrida la intervención militar de Estados Unidos.

Fue especialmente revelador del desprestigio del régimen de Noriega que no lograra el apoyo del Movimiento de Países no Alineados en la reunión de Belgrado de septiembre de 1989: en un momento en que el tema de los derechos humanos ganaba espacio en este foro, prevalecieron los desacuerdos en torno a si respaldar al gobierno panameño.

El giro, por otros medios

El 1 de septiembre de 1989 debía haberse instalado el gobierno del candidato y el período legislativo de acuerdo al resultado de las elecciones de mayo. Anuladas como habían sido esas elecciones, se acentuaba a partir de este momento la ilegitimidad del gobierno, y la designación de Francisco Rodríguez como presidente provocó nuevas reacciones internacionales. La OEA volvió a conocer el caso a solicitud de Estados Unidos, cuyo representante -el secretario de Estado en funciones Lawrence Eagleburger- distribuyó copias de documentos que implicaban a Manuel Noriega en actividades ilícitas, sosteniendo enseguida que el principio de no intervención no tenía como propósito la protección de criminales. También entregó documentos sobre la puesta en vigor de los tratados Torrijos-Carter: el paso interoceánico y la seguridad de la circulación a través suyo era lo que hacía más peligroso al régimen de Noriega. No es dato menor que, si bien faltaban diez años para la entrega del Canal, el 1 de enero de 1990 el cargo de Administrador de la Junta Directiva de la Comisión del Canal de Panamá (compuesta por 5 estadounidenses y 4 panameños, designados por Estados Unidos) pasaba a manos de un panameño.

Nacionalmente, la sociedad vivía las consecuencias del fracaso de los intentos de mediación en medio de una aguda crisis política y económica; a ello se sumaba el radicalismo y la violencia con los que se imponía el régimen que sofocaba a la oposición y se atrincheraba ante el mundo.

El 16 de diciembre en una alcabala cercana a la Comandancia de las Fuerzas de Defensa se produjo la detención, con disparos, de un automóvil y sus

26 *Ibid.* pp. 300-305.

cuatro tripulantes: resultó herido el chofer y muerto un oficial de la Armada de Estados Unidos; los dos testigos, otro oficial y su esposa, fueron llevados presos y sometidos muy violentamente. Era otra gota en el vaso muy lleno de maltratos y acosos al personal y ciudadanos estadounidenses por parte de funcionarios del gobierno.

Pocos días después, transcurridos dos años y medio de tensiones en aumento con el régimen de Noriega y también de divergencias en el seno del gobierno de Estados Unidos sobre esta opción, se materializaba la acción militar cuya planificación informal había comenzado a inicios de 1988.[27] Cercana la medianoche del 19 de diciembre de 1989 se activó la "Operación Causa Justa», que se anunció como destinada a proteger la vida de ciudadanos estadounidenses, restaurar la democracia, asegurar la seguridad del Canal de Panamá y su debida transferencia, y llevar al general Noriega a la justicia en los Estados Unidos. Así lo expuso el presidente George W. Bush en su discurso televisado del 20 de diciembre,[28] indicando que se habían agotado todas las demás opciones y que, tras el inicio de la operación militar, se había comunicado con gobiernos de Latinoamérica y otros países, había reconocido al gobierno elegido el 7 de mayo -el presidente Guillermo Endara y los vicepresidentes Guillermo Ford Boyd y Ricardo Arias Calderón-, había decidido el levantamiento de las sanciones económicas y, en coordinación con el gobierno legítimo, la ordenada transferencia de los recursos retenidos. También reiteró su voluntad de cumplir con los términos de entrega del Canal a los panameños en la fecha prevista en los Tratados Torrijos-Carter y trabajar con los panameños en la reconstrucción de su economía.

Las acciones militares que se desarrollaron entre bombardeos y fuego de 24.000 tropas en el terreno fueron especialmente intensas en la Ciudad de Panamá. Como recoge un ponderado informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: «…se conoce de enfrentamientos en la Comandancia, como en el Cuartel Central de las Fuerzas de Defensas, y sus zonas aledañas incluyendo El Chorrillo, en distintas zonas de la Ciudad de Panamá, en los aeropuertos de Punta Paitilla y Torrijos-Tocumen, en Río Hato, Fuerte Amador,

27 Lawrence A. Yates, *op. cit.*, pp. 31-32.

28 «Discurso del Presidente George Bush del 20 de diciembre de 1989», [citado el 9 de mayo 2019]: disponible en https://www.youtube.com/watch?v=MDZMseL6G10

y en la ciudad de Colón, entre otras».[29] El mismo informe describe cómo, una vez sometidos los principales centros de resistencia militar, a partir del día 21 hubo cada vez más esporádicos enfrentamientos de las tropas estadounidenses con miembros de las Fuerzas de Defensa y miembros de los Batallones de la Dignidad. El 31 de enero habían cesado las hostilidades y el 13 de febrero salieron las tropas de Panamá. El general Noriega, asilado en la Nunciatura desde el 24 de diciembre, finalmente se entregó el 4 de enero y fue llevado a Estados Unidos para ser juzgado por la larga lista de acusaciones de los tribunales de Florida. En abril de 1992 fue condenado a 40 años de prisión.

El debate sobre los costos y los beneficios de este modo de romper el ciclo de autoritarismo y destrucción institucional de Panamá se puede resumir en tres aspectos: los costos humanos, materiales y políticos; la significación en perspectiva internacional y, lo más importante, la eficacia de las medidas para sostener y consolidar la transición a la democracia y la recuperación del estado de derecho.

En el primer aspecto, la polémica nunca ha sido resuelta. A hacerlo habría contribuido la apertura de los archivos de Estados Unidos, cosa que no ha ocurrido pese al tiempo ya transcurrido. Lo más cercano a una visión ponderada se puede encontrar en la compilación de informes recogidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[30] en los que se destaca el efecto de las tácticas y el tipo de armamentos en la pérdida de vidas civiles y la insuficiencia de los socorros ofrecidos. La CIDH consideró muy grave la violación de los Convenios de Ginebra sobre los principios de distinción entre civiles y militares, la proporcionalidad del daño civil en comparación con la ventaja militar esperada, la necesidad en cuanto a los objetivos militares y la precaución en el uso de medios para reducir a un mínimo los daños a bienes y personas. Esto fue particularmente crítico en la ofensiva sobre el barrio El Chorrillo y en un área urbana de Colón, en los que se habría incumplido de modo inocultable la obligación de minimizar el daño a los civiles. El cálculo de las muertes de

---

29 Es especialmente útil la presentación de posiciones ante la CIDH, por parte de demandantes panameños y el gobierno de Estados Unidos, presentada por José Isabel Salas Galindo y otros , *CIDH Informe No. 121/18. Caso 10.573*. Washington: OEA/Ser.L/V/II.169. Doc. 138, 5 octubre 2018, pp. 17-18 [citado el 13 de mayo 2019]: disponible en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/USPU10573-ES.docx

30 *Ibid.* p. 19.

militares estadounidenses se ha cifrado en 23; las víctimas panameñas, según las fuentes que se consulten, serían 300 militares y 214 civiles o un total de más de 2000. Fue apenas en el año 2016 cuando el gobierno de Panamá -pasados 27 años desde la intervención- creó la Comisión 20 de diciembre de 1989 para esclarecer la verdad y, particularmente, el número e identidad de las víctimas de esos días.

Lo cierto es que a los efectos de una larga y profunda crisis económica se sumaban ahora los daños de la acción militar que multiplicaban los desafíos para la reconstrucción de Panamá, un reto que no en vano el propio gobierno de Estados Unidos calificaba como "construcción del Estado" (*state building*).[31] Otro de los costos, en lo político, de resonancia regional, fue que la crisis no fuese resuelta nacionalmente. Esto alentó rápidamente las críticas a partir de la defensa del principio de no intervención, lo que resulta en extremo simplificador una vez examinada la responsabilidad del propio régimen en la agudización de la crisis en sus dimensiones interior y exterior. En esa perspectiva, tiene mucho más sentido y trascendencia la crítica, menos frecuente, a la falta de oportuna y eficaz concertación regional para presionar por la solución de los problemas de fondo, una y otra vez denunciados y documentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ante el rechazo a la intervención militar, que había sido expuesto en reuniones, declaraciones y resoluciones en el ámbito hemisférico, el gobierno de Estados Unidos justificó su medida extrema argumentando que habían ensayado otros medios y que, como expuso el mismo 20 de diciembre de 1989 el secretario de Estado James Baker, la acción tenía sustento jurídico en el derecho de los Estados Unidos a su autodefensa, reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 21 de la Carta de la Organización de Estados Americanos que consagraba el derecho a defender el personal militar, nacionales estadounidenses e instalaciones de Estados Unidos. Además, alegó Baker, fue consultado el gobierno de Panamá democráticamente electo el 7 de mayo y, según lo previsto en los Tratados del Canal de 1977, Estados Unidos estaba honrando la obligación de defender esa estratégica vía de comunicación,

31 Roy Licklider, «The American Way of State Building», en *Small War and Insurgencies* (vol. 10, no. 3), invierno 1999, pp. 82-115.

con el consentimiento del legítimo gobierno panameño.[32]

Como ya fue anotado, no se hicieron esperar las reacciones internacionales de condena a la intervención por parte de gobiernos, organizaciones internacionales y no gubernamentales, la mayoría de los cuales no habían sido activos en la prevención a través del apoyo a la restauración del estado de derecho en momentos recientes, cada vez más críticos desde la exacerbación de la represión a mediados de 1987. Valga citar apenas las reacciones desde los espacios internacionales multilaterales más relevantes.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunió los días 20 y 21 de diciembre y allí los representantes de Nicaragua, la Unión Soviética, China, Nepal, Etiopia, Argelia, Malasia, Cuba, Yugoslavia y Finlandia condenaron la intervención militar. En relación con la actitud rusa y los cambios en el orden mundial conviene recordar que la intervención militar se produjo quince días después de la Cumbre de Malta, de los presidentes George H. Bush y Mijail Gorbachov, referencia formal del final de la Guerra Fría que ya se estaba materializando en la disolución del bloque soviético, en Europa oriental y en la propia Unión Soviética que, como tal, estaba llegando a su fin.

El proyecto de resolución presentado en el Consejo de Seguridad por Argelia, Colombia, Etiopia, Malasia, Nepal, Senegal y Yugoslavia fue votado en contra por Canadá, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido; estos dos últimos argumentaron que «su voto había sido en base al lenguaje desbalanceado de la resolución por no mencionar la situación en la que se encontraba Panamá bajo el régimen de Noriega».[33] El 29 de diciembre la Asamblea General del foro mundial aprobó una resolución que condenó la acción militar por violatoria del derecho internacional y la soberanía panameña, exigió su cese inmediato y expresó su preocupación por las consecuencias para la seguridad regional de la acción unilateral.

Una condena similar fue aprobada el 22 de diciembre por el Consejo Permanente de la OEA, solo sin el voto de Estados Unidos, reafirmando

---

32 «Fighting in Panamá: The State Dept.; Excerpts From Statemento by Baker on U.S. Policy», *New York Times*, 21 de diciembre1989, [citado el 13 de mayo 2019]: disponible en https://www.nytimes.com/1989/12/21/world/fighting-in-panama-the-state-dept-excerpts-from-statement-by-baker-on-us-policy.html

33 José Isabel Salas Galindo y otros, *op. cit*., p. 19.

el principio de no intervención y la preocupación por los daños humanos y materiales provocados. También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció, planteando de inmediato y en informes sucesivos los aspectos que debían ser atendidos y esclarecidos: la situación legal y procesal de los detenidos durante la intervención; el acceso de los familiares de las víctimas a información y entrega de sus restos mortales, y el acceso general a información sobre la situación de los derechos humanos en Panamá.

Las dimensiones de la estabilización y consolidación

A partir de lo escuetamente descrito sobre las facetas de la secuencia panameña y las condiciones de su giro, no es difícil comprender la naturaleza de la evolución hacia la normalización institucional, es decir, el retorno a la constitucionalidad y la recuperación de la democracia.

En lo inmediato, tras la intervención y en sus críticos primeros días, las tropas estadounidenses debieron cumplir tareas de mantenimiento de la paz en la Ciudad de Panamá en medio de saqueos masivos, para las que no estaban entrenadas, tales como el cuidado de plantas de agua, electricidad, estaciones de radio, expendios de alimentos y medicinas. Simultáneamente, entre el 26 de diciembre y el 3 de enero, fuerzas especiales de Estados Unidos distribuyeron unas 1.600 toneladas de comida y 218 toneladas de medicinas; también organizaron un campo en Balboa para recibir a unos cinco mil desplazados por los enfrentamientos y bombardeos. Si en la ejecución de la Operación incidieron el secreto y los desacuerdos y recelos organizacionales -manifiestos en el secreto y reflejado en las dificultades para las operaciones de los días que siguieron a la intervención-[34] mucho más se hicieron sentir los imprevistos en la tarea militar y civil de lograr lo más rápidamente posible la normalización política, militar, económica y social de Panamá.[35] Esta era entendida a partir de tres grandes limitaciones a un proceso de democratización y recuperación de capacidad estatal: las dificultares de establecimiento de la democracia dados los antecedentes históricos, las dudas sobre la gobernabilidad que pudiera cultivar el gobierno de Guillermo Endara y, no menos importante, las dificultades para

34 Richard H. Schultz, Jr, *In the aftermath of War. Us Support for the Reconstruction and Nation-Building in Panamá Following Just Cause*, Alabama: Air University Press, 1993, p. 63.

35 *Ibid.* pp. 16-17; 23-24; 39-41.

crear una fuerza pública confiable con elementos de las Fuerzas de Defensa. Con todo, las operaciones civiles y militares encontraron dificultades no previstas o subestimadas en los planes para intervenir en un país pequeño en el que ya había estacionadas tropas estadounidenses: saqueos masivos, colapso de los servicios, vacío de la administración pública por corrupta y disfuncional, y tesoro público e infraestructura en ruinas. [36]

El primer signo de normalización institucional -aunque frágil y polémico- fue la juramentación del gobierno presidido por Endara en una base militar estadounidense en la madrugada del 20 de diciembre de 1989. Era un gobierno de coalición, el de la Alianza Democrática de Oposición Civilista a la que se había negado el triunfo electoral en mayo: el presidente Endara -promotor del Partido Arnulfista, así llamado en nombre del tres veces elegido y derrocado Arnulfo Arias- lo era por el Partido Liberal Auténtico, y los vicepresidentes Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford Boyd por la Democracia Cristiana y por el partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, respectivamente. Desiguales en fuerza política y personalidades, su cohabitación fue muy importante para dar sostén político a la transición.

El presidente Endara aprobó tras juramentarse el "Estatuto de retorno inmediato al orden constitucional". El 28 de diciembre, el Tribunal Electoral de Panamá derogó su decisión de anular las elecciones del 7 de mayo y reconoció al candidato ganador. Dadas las condiciones de la juramentación no le fue fácil al gobierno lograr el reconocimiento internacional.

Entre la falta de personal -muchos directamente vinculados a Noriega-, el saqueo de oficinas y el vaciado de las arcas del tesoro, el gobierno entrante se encontraba ante el reto de construir la administración pública. En esas condiciones, el presidente Endara solicitó apoyo a Estados Unidos con asesores para cada ministerio, cuya incidencia fue disminuyendo a medida que se estabilizó el nuevo régimen.

La situación económica era crítica, según la diagnosticaba el Plan Económico impulsado por el vicepresidente Ford, al considerar las altas tasas de desempleo, la paralización de sectores fundamentales de la economía, así como la suspensión y acumulación de pagos por deuda externa en un sistema

36 *Ibid.* pp. 28-29.

de relaciones económicas ineficiente y penetrado por la corrupción.

Para la estabilización del gobierno en los primeros meses de 1990 fueron fundamentales ciertas medidas:[37]

- Nuevas autoridades en los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo (a partir de los resultados electorales del 7 de mayo), de la fuerza pública y de la Contraloría General.
- Liberación de presos políticos, incluidos los militares detenidos por conspirar contra Noriega.
- Suspensión del porte de armas.
- Desarticulación de las Fuerzas de Defensa Panameñas, separación definitiva de varios oficiales y degradación definitiva de Noriega.
- Destitución de funcionarios públicos que hubieran pertenecido o participado en actividades de grupos paramilitares, como los Batallones de la Dignidad.
- Reorganización de la fuerza pública como Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional y Servicio Marítimo Nacional. Para ello, ante la imposibilidad de crear de la nada una nueva organización de la seguridad pública, el gobierno optó por remover a los líderes militares más prominentes y cercanos a Noriega -todos los coroneles, casi todos los tenientes coroneles y parte del resto de los más altos grados- y elegir para encabezar la nueva policía al coronel Roberto Armijo, involucrado en intentos de golpe de 1988 y 1989, incorporar personal de las Fuerzas de Defensa y dejar establecido que no habría inmunidad por los actos cometidos antes de la intervención militar; por esta razón, el propio Armijo sería destituido pocas semanas después. Los resultados fueron poco satisfactorios y siguió habiendo necesidad de asesoramiento de Estados Unidos por varios años y dificultad para la total renovación de las fuerzas de seguridad pública: en 1992 solo 8% del personal no había sido parte de las FDP.[38]
- Derogación de los decretos que limitaban la libertad de asociación.

---

37 José Isabel Salas Galindo y otros, *op. cit.*, pp. 20-22;

38 Roy Licklider, *op. cit.*, pp .95-98.

- Plan de asistencia a quienes habían sufrido daños por la intervención militar, como asignación de viviendas a quienes las habían perdido en el barrio de Chorrillos.

- Restablecimiento de las garantías judiciales constitucionales, plena vigencia del *habeas corpus*, progresivo mejoramiento de los servicios penitenciarios y restitución de la independencia del Poder Judicial con la designación de funcionarios competentes. Muy rápidamente fue decidida la creación de una fiscalía especial para la investigación del asesinato de Hugo Spadafora Franco y otros homicidios, así como la reactivación de investigaciones conexas.

- Devolución de medios de comunicación confiscados y levantamiento de restricciones a los medios de comunicación social y manifiesta voluntad de respetar la libertad de expresión con la derogación de los Decretos que la limitaban.

Fue el gobierno de Estados Unidos el que más tuvo disposición para asegurar que la transición a la normalidad fluyese, desde su prioridad por la estabilidad que le garantizara la seguridad del Canal, pero también a sabiendas del impacto negativo que regionalmente tenía su intervención y presencia en Panamá. Aparte de la suspensión de las sanciones y liberación de los ingresos retenidos, puso en marcha un plan de apoyo a la recuperación panameña que incluyó: incentivos para la recuperación de la economía privada -que durante el régimen de Noriega había sido penetrada y maleada por los militares- ofreciendo préstamos, garantías y oportunidades para alentar la producción y las exportaciones; asesoramiento para la reformar y fortalecer el sistema de justicia, especialmente la justicia penal, la fiscalía y defensoría pública; un programa modesto para la reconstrucción de infraestructura; así como planes para una campaña orientada a ampliar el apoyo a las Fuerzas Policiales, el gobierno de Panamá y el de Estados Unidos, y a contrarrestar propaganda hostil de alcance nacional y regional. La anunciada provisión de fondos, frenada en el Congreso, fue mucho menor a lo prometido.

En adelante la actividad de Estados Unidos para la recuperación de Panamá se cumplió en tres fases, con fundamental pero progresivamente declinante

presencia militar:[39] entre el inicio de la intervención y enero de 1990, la operación de control sobre las Fuerzas de Defensa y grupos paramilitares, el mantenimiento del orden público y la entrega de Noriega, estuvo a cargo de los militares; la segunda fase, llamada por los militares «Operación Libertad», fue de responsabilidad compartida con otras agencias del gobierno estadounidense y contempló programas de asistencia de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Departamento de Estado (USAID); a partir de septiembre de 1994, cuando asumió la presidencia el candidato ganador de las elecciones de mayo, se mantuvieron programas de USAID y las relaciones entre los dos países reflejaban la normalidad lograda al interior de Panamá.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos siguió prestando atención a la construcción del marco constitucional e institucional indispensable para la protección de los derechos humanos y para la consolidación de la traumática transición, en la que desde los primeros meses de 1990 se fueron cumpliendo las antes citadas recomendaciones que ese cuerpo había formulado en sus informes especiales sobre la situación de Panamá, tras las visitas *in loco* de 1978 y 1988. En su informe anual de 1989-1990, luego de exponer las medidas desarrolladas por el gobierno de Endara para restituir el orden constitucional y las garantías a los derechos humanos, hacía varias recomendaciones orientadas a clarificar las violaciones de derechos humanos ocurridas durante, después y como consecuencia de los hechos del 20 de diciembre, prevenir los abusos de la fuerza pública denunciados en el informe de 1989, establecer un poder judicial independiente, competente y ágil, y hacer «los esfuerzos necesarios por parte del Gobierno para la plena vigencia del artículo 23 sobre Derechos Políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de manera que se establezca plenamente la democracia representativa establecida en la Constitución de Panamá».[40]

El 4 de mayo de 1990 el gobierno panameño invitó a la Comisión a realizar una visita *in loco*. En el informe anual sobre el año 1991[41] se saludaban los pasos dados para reformar 58 artículos de la Constitución en beneficio de la

---

39 *Ibídem*, p. 94.

40 CIDH, «Panamá», en *Informe Anual 1989-1990* [citado el 9 de mayo 2019]: disponibl en http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/cap4e.htm

41 CIDH, «Panamá», en *Informe Anual 1991* [citado el 9 de mayo 2019]: disponible en http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/indice.htm

independencia de los poderes públicos, la recuperación de competencias propias de los poderes legislativo y judicial, la abolición del Ejército, acompañada por medidas para desmilitarizar la Fuerza Pública y la creación de la figura de defensor del pueblo, entre los cambios más importantes. Por otra parte, manifestó su preocupación ante la respuesta a un motín de exmiembros de las Fuerzas de Defensa, en su mayoría miembros de la Fuerza Pública, al que el gobierno respondió recurriendo a tropas estadounidenses de la zona del Canal; la suspensión de un legislador por orden del Procurador, dependiente del poder Ejecutivo, y el retraso en los juicios a altos cargos del gobierno anterior y la falta de implementación de la Ley de Carrera Judicial. En otro orden de ideas, el informe de la CIDH reflejaba que, en cuanto a la situación económica, en Panamá persistía una situación económica ya no crítica, sino difícil, con 15% de desempleados y más de medio millón de panameños viviendo por debajo de la línea de la pobreza. Con todo, pese a las dificultades, para entonces la institucionalidad panameña estaba, en lo fundamental, protegida y recuperada.

Finalmente y en retrospectiva

Cinco rasgos que resumen facetas fundamentales del caso de Panamá -tan frecuentemente citado, como parcialmente comprendido- permiten caracterizar lo esencial del traumático proceso que llevó al establecimiento y estabilización de la democracia panameña.

- La peligrosa contraposición entre la soberanía y los derechos humanos:

El régimen bajo el control militar de Torrijos, a pesar de la violación de derechos humanos y la erosión del estado de derecho, mantuvo su margen de maniobra nacional e internacional con su cruzada por la recuperación de la soberanía sobre el Canal y posiciones de no alineación y acercamiento a democracias latinoamericanas. Ya bajo control de Noriega, con su escalada en la violación del completo espectro de los derechos humanos, corrupción e ineficiencia económica, conexiones con el narcotráfico y actores subversivos, se redujo sensiblemente ese margen de acción y de apoyos.

La decisiva persistencia de protestas, partidos y alianzas:

Pese al cada vez más férreo control político, persistieron las protestas y manifestaciones que cíclicamente hacían sentir el rechazo al régimen cada

vez más represivo, especialmente tras el fraude electoral de 1987. La vida de las organizaciones políticas se mantuvo, si bien muy fragmentada, hasta que cercanos los veinte años de régimen militar se conformó una alianza opositora tripartita para competir en las elecciones del 7 de mayo de 1989, con el respaldo social y eclesiástico que permitió contabilizar la magnitud de sus apoyos. La organización para la participación y defensa del resultado electoral fue fundamental para el mantenimiento de la alianza tripartita, aunque su triunfo fuera entonces desconocido por el régimen.

- Las muchas dimensiones de la situación estratégica del país:

El deterioro de la situación panameña encendió alarmas de seguridad regional y hemisférica en vista de la situación estratégica del país atravesado por el canal interoceánico, en proceso de entrega por Estados Unidos, en medio de la conflictividad en Colombia y cuando se estaba construyendo la paz en Centroamérica. Esto sucedía en un contexto internacional en el que la oleada de transiciones a la democracia había reducido la tolerancia ante gobiernos autoritarios, se anunciaba el final de la Guerra Fría y se perfilaba una nueva agenda de seguridad internacional y hemisférica en la que el régimen panameño quedaba cada vez más aislado.

- Los medios y sus efectos sobre la transición:

La intervención militar de Estados Unidos, hecho de fuerza cuyo balance de pérdidas humanas y materiales sigue estando pendiente, marcó el comienzo de una compleja tarea de recuperación material e institucional que lo traumático de la intervención militar no aligeró. Fue un desafío mucho más complejo que lo previsto en materia de gobernabilidad (orden público, seguridad, recuperación económica, reconstrucción administrativa y justicia), aun contando con la ventaja de que ya había un gobierno electo, que fue juramentado de inmediato, si bien con dificultades para obtener reconocimiento internacional.

Para la recuperación de los daños, del régimen de Noriega y de la invasión, se hizo inevitable y fue fundamental el respaldo de Estados Unidos, especialmente al liberar fondos retenidos con las sanciones y al proveer asistencia para el orden público y la reorganización de la administración pública.

El control sobre el sector militar, con mandos beneficiados con actividades económicas lícitas e ilícitas, creó una densa red de corrupción difícil de

resquebrajar -como lo evidenciaron los fallidos movimientos contra Noriega- que se complementó con la creación de bandas paramilitares. De allí que la tarea de crear una nueva fuerza policial fue particularmente complicada y muy dependiente, como la de reconstrucción de la administración pública, de la asistencia de Estados Unidos.

- El peso de las acciones y omisiones internacionales:

No fue poca, y merecería más atención que la de estas resumidas líneas, la atención internacional que recibió la crisis panameña, particularmente las iniciativas para proteger los derechos humanos y los intentos por encontrar una solución política. La investigación, denuncia y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fueron constantes. En su propia medida lo fue la consideración de la situación política en la OEA -su Consejo Permanente y Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores- como intentos de solución política de la crisis. El recurso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se centró en las denuncias panameñas sobre el riesgo de intervención militar por Estados Unidos, pero no hubo respuesta constructiva de soluciones desde el foro mundial.

No faltaron sanciones, como las muy severas impuestas por Estados Unidos, las medidas diplomáticas y políticas de presión, como las de la Comunidad Europea y el Grupo de Río, e intentos de mediación y propuestas para encontrar una solución política que alejando a Noriega del poder permitiera la realización de elecciones libres como las alentadas por esos mismos actores internacionales y por la OEA. En un contexto de suyo favorable a la democratización, hubo sin embargo omisiones significativas.

Para Estados Unidos, relaciones de inteligencia y apoyos estratégicos alentaron por años el silencio ante la corrupción del poder en Panamá. Regionalmente, las reacciones frente a los abusos de poder y los turbios vínculos del gobierno panameño pasaron por mucho tiempo por el filtro de la causa del Canal y el principio de no intervención. Este era entendido no solo en su dimensión militar sino en referencia a casi cualquier propuesta de presión que incentivara alguna fórmula pacífica de cambio político, incluso cuando ya Noriega era indefendible para gobiernos que le habían sido cercanos.

- La relativamente rápida normalización institucional:

Dos esfuerzos fundamentales facilitaron el tránsito a la normalidad institucional y democrática en Panamá: por una parte, la reparación de los daños de larga y corta data, en medio de la dificultad para resolver los temas de la justicia y la indemnización de las víctimas de la dictadura, y la superación de los efectos y opacidades de la intervención, sus procedimientos y las pérdidas humanas y materiales que causó; por la otra, la reconstrucción del país a través de la reconciliación y concertación entre actores políticos y sociales, la recuperación económica, de infraestructura y de la administración pública, la modernización de las fuerzas de seguridad y la preparación para la recepción de la administración del Canal.

El gobierno de Endara, no obstante las dificultades iniciales para su reconocimiento y en medio de sus fragilidades y asedios, fue acogido regionalmente y Panamá volvió a tener participación en foros en los que prevalecía la consolidada mayoría y concertación entre gobiernos democráticos. Al término de su período constitucional, en 1994, se realizaron elecciones en las que ganó la Presidencia Ernesto Pérez Valladares, el candidato del Partido Revolucionario Democrático, que había sido el brazo político de Torrijos y Noriega y ahora reaparecía reorganizado y reorientado políticamente como partido socialdemocrático. A mediados de 1994, a cuatro años y medio de la intervención, se recuperaba la alternancia política y lo que ella reflejaba de la normalización de la institucionalidad panameña: Pérez Valladares fue sucedido en 1999 por Mireya Moscoso, viuda de Arnulfo Arias, del Partido Panameñista; en 2004 volvería a la Presidencia un candidato del Partido Revolucionario Democrático Martín Torrijos, hijo del General Omar Torrijos.

Capítulo X

Redemocratización de la sociedad civil peruana y sus instituciones políticas. Origen, retos y alcances de un proyecto anhelado

Alejandro E. Rodríguez B.

Introducción

El 19 de noviembre de 2000, llegó al despacho de Valentín Paniagua un fax proveniente de Tokio–Japón, donde Alberto Fujimori señalaba: «Formulo pues, ante usted, señor Presidente del Congreso, mi renuncia formal a la Presidencia de la República»,[1] medida argumentada bajo el pretexto de la existencia de un escenario político en el que su presencia estimularía un conflicto de poderes y una mayor distención entre gobierno y oposición. En realidad su régimen dictatorial se encontraba bajo presiones internas y externas que buscaban su dimisión y el retorno al camino democrático de 1977. Decisión que es el objetivo de análisis de la presente disertación, la cual busca comprender el proceso de redemocratización de la sociedad civil peruana y sus instituciones políticas, a partir del fracaso democratizador de 1977 – 1992.

1 «Fax de renuncia del Presidente Alberto Fujimori» en ELCOMERCIO.COM, 19 de noviembre de 2014[citado el 07 de mayo de 2018]: Disponible en http://elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/5/3/8/538159

Propuesta que tiene su génesis en las divergencias existentes entre las sociedades que provienen de regímenes autoritarios, donde no existe experiencia en el funcionamiento de las instituciones democráticas ni una memoria colectiva de las dificultades que pudieran conducirla a su quiebra, de las que ya la ostentaron y han sido desplazadas.[2] Transiciones que tienen como característica común su origen, ubicado en la existencia de una crisis socioeconómica donde se edifica una cultura política participativa.[3]

Transición a la cultura política democrática

La democracia como sistema político mundial floreció bajo las manifestaciones populares que promovieron el derecho al voto universal y la decisión de Estados Unidos de fomentarla como una ideología contraria al nacionalismo enfermizo y opresor que habían encaminado al mundo a una II Guerra Mundial.[4] Contexto en el que su presidente Franklin Delano Roosevelt divulga las bases de su funcionamiento con el *Discurso de las Cuatro Libertades* (1941)[5] y aseguraba el compromiso de las naciones aliadas a sembrarla y supervisarla con la *Carta del Atlántico* (1941).

Sin embargo este impulso democratizador conocido como la segunda ola democrática[6] se detuvo en 1962, producto del renacimiento de corrientes políticas autoritarias, que en Latinoamérica se verán reflejadas en el regreso del pretorianismo, debido a las manifestaciones de intervencionismo castrense en asuntos de exclusiva competencia política del sector civil, que en su versión gobernante (donde la FF.AA funciona como guardia pretoriana que impone un

---

2 Juan Linz, *«Transiciones a la Democracia»*, en *Revista Española Investigación Sociológica*, número 51, Madrid: 1990, p. 08.

3 Los miembros que conforman esta cultura están explícitamente orientados al sistema como un todo en sus estructuras y procesos políticos y administrativos. Por ende, los individuos tienen un rol activo en la política, independientemente de sus sentimientos. Gabriel Almond, y Stepehen Verba*, La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política en cinco países*. Madrid: Fundación Foessa. 1963, p.185.

4 Manuel Caballero. *Contra la abolición de la historia*. Caracas: Editorial Alfa, 2008, p.70.

5 Libertad de expresión, libertad religiosa, libertad de vivir sin penuria y libertad de vivir sin miedo.

6 Samuel Huntington. *El sobrio significado de la democracia*. Estudios públicos Nº 33. Chile. p.8.

régimen de terror para la supervivencia del gobierno) o de árbitro (en el que la FF.AA se entiende así mismo como representado políticamente en el Presidente de la República y sólo ante él responsable, por ende su sostén es necesario para evitar el colapso del régimen)[7] recibió el apoyo de E.E.U.U como escudo protector contra el comunismo en medio de la Guerra Fría, asentándose así como objetivo de la tercera ola democrática de 1974[8], la lucha por imponer el poder civil en el gobierno.

Cruzada democrática que se libró a través de la movilización social, tipo de protesta que busca la transformación de la sociedad a través de grandes cambios políticos, con una organización interna participativa y colectiva,[9] que labra la motivación necesaria para iniciar pactos que permitan la cesión de políticas controladas discrecionalmente por una élite en el poder, a una estructura y práctica sometida al debate público, garantizada por la constitución y respaldada por la participación ciudadana.[10] Por ende las transiciones democráticas son un proceso que busca erigir una cultura política de participación, que no se limita a la presencia del voto universal, partidos políticos, legislatura electiva o sucesión de gobiernos popularmente electos, sino a la forma como sus dirigentes toman las decisiones, establecen normas y sus actitudes, así como las de los ciudadanos y sus relaciones con el régimen y demás conciudadanos.[11]

Dicha Infraestructura es compleja de alcanzar, ya que busca sintetizar precondiciones psicosociales e intereses individuales y colectivos de los actores sociales que no pudieron ser satisfechos en el sistema autoritario, produciendo su crisis y edificando unos habitus[12] democráticos que para el siglo XXI estarán

---

7 Domingo Irwin. *Sencillamente complicado: reformulando las relaciones civiles y militares en Venezuela ¿Un decálogo de buenas intenciones?* Caracas: CIHMBI – IPC,2004, pp.29-31

8 Samuel Huntington, *op.cit,* p.9.

9 Moisés Arce «Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en Perú», en Carlos Meléndez, y Alberto Vergara (editores). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada,* Perú: Fondo Editorial Pontifica Universidad del Perú, 2010, p.279.

10 Rafael Montoya «Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina» en *Revista mexicana de política exterior*, *número 83*, México: 2008, p.86.

11 Gabriel Almond, y Stepehen Verba, *op.cit,* p.30.

12 Sistema de esquemas incorporados que, constituidos en el curso de la historia colectiva, son adquiridos en el curso de la historia individual, y funcionan en la práctica y para la práctica. Pierre Bourdieu. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. México: Taurus. 2002, p.478.

inmersos dentro de una sociedad forjada bajo los efectos de una realidad virtual, que ha construido nuevas necesidades y una autopista de información que ha achicado el tiempo y la distancia,[13]generándose una cuarta ola democrática a inicios del presente siglo.

En consecuencia, el análisis de estas transiciones debe de girar en torno a las causas que provocaron el colapso del régimen totalitario desde las perspectivas y acciones de sus integrantes, quienes son parte de una unidad nacional que debe entenderse como la presencia de un Estado–Nación ordenado bajo una serie de instituciones jurídicas creadas a través de la historia, las cuales responden a una conciencia cívica o aspiraciones ciudadanas que son producto de la mezcla de la modernización científica-económica y las tradiciones humanas locales.[14] A partir de esta realidad, se fragua cuatro fases de estudio:

1. Fase de crisis: En ella se indaga las causas por las cuales el régimen autoritario no pudo satisfacer a la mayoría de la sociedad en sus aspiraciones y deseos acumulados en el tiempo corto o largo. Su análisis se basa en dos indicadores: a) El tipo de movilidad social y sus exigencias, en cuanto a si es protesta social de impacto y organización fugas y local[15] o movimientos sociales que generan cambios sociopolíticos irreversibles, y b) la relación pueblo–líder, quienes deben de centrarse en una causa polarizada que permita negociar una transferencia o participación en el poder.
2. Fase decisiva: Etapa que estudia la decisión de los líderes para llevar a cabo la transición, en cuanto a la forma que se dio, violenta o pactada, si los acuerdos suscritos responden a las aspiraciones del colectivo o de individualidades, y si cuentan con el apoyo internacional.
3. Fase de construcción de habitus: Su análisis es la comprensión de los esquemas que consienten el funcionamiento de la democracia, que responden a un sentido común emanado de mentes llenas de presunciones,[16]

---

13 Asdrúbal Aguiar. *La democracia del siglo XXI y el final de los Estados.* Caracas*:* La hoja del norte.2004, p.27.

14 Gabriel Almond, y Stepehen Verba, *op.cit.* p.24.

15 Moisés Arce, *op.cit*, p.279.

16 Clifford Geertz. Conocimiento Local. Ensayos sobre *la interpretación de las culturas*. Barcelona:

lógica que responde a la satisfacción de las aspiraciones y deseos históricos. La información de esta fase por ende surge de la estructuración del Estado, es decir, de sus leyes e instituciones formales, así como de las acciones de los actores sociales que generan su propia normativa informal. Por ello, su estudio es la confrontación entre el objetivo institucionalizador democrático que debe adquirir cada participante y la conducta que desarrollan, planteándose así tres interrogantes: ¿Qué entiende por un proceso de transición democrática? ¿Qué rol va a desempeñar en la nueva estructura política? y ¿qué deduce por una democracia? Respuestas que al agruparse visibilizara el habitus democrático instaurado, que tiene como objetivo superar la cultura política de súbdito.[17]

4. Fase de consolidación: Etapa que pone a prueba el sistema erigido, que probablemente deba enfrentar posibles crisis destructivas a partir de unas instituciones que funcionan como el mecanismo más importante dentro del flujo del poder político,[18] de lo contrario se retrocederá a gobiernos autoritarios mayormente de base electoral, cultura política de súbdito–participante[19] donde el Ejecutivo es concebido como custodio e intérprete de los intereses de la nación, quien delega en su figura la toma de decisión sin ningún tipo de restricción institucional. Es la democracia delegativa de O'Donnell,[20] en las que las esperanzas se centran en un salvador que mantendrá su poder mientras pueda satisfacer sus anhelos, sino afrontara protestas populares que reactivaran la transición democrática, ahora en una fase de redemocratización de la sociedad civil y sus instituciones políticas,

---

Ediciones Paidos, 1999. p.105.

17 Los sujetos que la conforman tienen conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada respeto de la cual afectivamente se orientan las relaciones con el sistema político a nivel general y administrativo. Se caracterizan sus integrantes por su rol pasivo y subjetivo. Las relaciones que se desarrolla serán afectivas y normativas antes que cognitiva. Gabriel Almond, y Stepehen Verba, *op.cit*, p.35.

18 Guillermo O'Donnell. *¿Democracia delegativa?* En Romeo Grompone (editor) *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1995, p.289.

19 Se dan donde una parte sustancial de la población ha adquirido orientaciones políticas especializadas y un conjunto activo de auto orientaciones, mientras que la mayor parte del resto de la población continúa orientada hacia una estructura gubernamental autoritaria y posee un conjunto relativamente pasivo de auto orientaciones. Gabriel Almond, y Stepehen Verba, *op.cit,* p.41.

20 Guillermo O'Donnell*, op.cit*, p.293.

lo que originara regímenes dictatoriales manipuladores del sistema electoral.

En resumidas cuentas, la cultura política participativa se conquistará cuando los habitus establecidos reconozcan el funcionamiento de un gobierno en el cual se apliquen principios de control y cambio popular a los gobernantes, por intermedio de los poderes públicos, el voto y otros mecanismos de participación ciudadana, que deben funcionar sin intimidación ni restricción a los derechos humanos o políticos. De lo que se trata es de la formación de un ciudadano con altos valores y actitudes democráticas – ciudadanas, que germinara del fortalecimiento de la sociedad civil a través de cuatro elementos básicos: Elecciones institucionalizadas, partidos políticos, medios de comunicación e instituciones políticas imparciales.

Transición a la cultura política democrática en Perú

Bajo el argumento de que «sin lugar a dudas ni el Parlamento ni el Poder Judicial son hoy agentes de cambio, sino que frenan a la transformación y al progreso»[21.] Fujimori decide el 5 de abril de 1992 disolver el Congreso Nacional e intervenir el Consejo Nacional de la Magistratura, la Contraloría General y el Tribunal de Garantías Constitucionales, poniéndole fin al proceso democrático de 1977. Acciones que contaron con el respaldo de las FF.AA, quienes emitieron un comunicado expresando que «cumplen con informar…que los Institutos Castrenses…en forma unánime acuerdan brindar su más decidido…apoyo a la decisión adoptada en la fecha por el señor Presidente de la República».[22]

Apoyo expresado en los mismos términos por el pueblo, quien formulaba ante los medios de comunicación comentarios como: «Ya era tiempo que intervenga de la forma que hace Fujimori, porque la verdad es que el pueblo ya

---

21 Kriss Fuentes, «Los 20 hechos más importantes que desencadenó el autogolpe de Alberto Fujimori», en LaRepública.com, 5 de abril de 2012 [citado el 07 de mayo de 2018]: Disponible en http:// larepublica.pe/política/622228-los-20-hechos-mas-importantes-que-desencadeno-el-autogolpe-de-alberto-fujimori.«Fujimori suprime la democracia en Perú por decreto y con apoyo militar», en ELPAIS.COM, 7 de abril de1992 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https://elpais.com/diario/1992/04/07/internacional/702597619_850215.html.

22 «Fujimori suprime la democracia en Perú por decreto y con apoyo militar», en ELPAIS.COM, 7 de abril de1992 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https://elpais.com/diario/1992/04/07/internacional/702597619_850215.html.

está cansado de sufrir las consecuencias», no es posible que gane 1000 dólares un parlamentario…mientras los obreros solo 72…¡Está bien que lo haya cerrado!», «yo aplaudo bastante que se den estas medidas…hay tanta corrupción».[23] Acotaciones que se reflejaron cuantitativamente en los sondeos de opinión, que mostraban un 71% de apoyo a la disolución del Poder Legislativo y un 89 % a la reestructuración del Judicial.[24]

Escenario que debelaba un sentimiento de rechazo popular al sistema democrático vigente, al que consideraban un signo vacío carente de significado, del que se debía de prescindir para edificar una nueva administración capaz de llevar a cabo las reformas que solventaran los problemas de la nación, impresión que se dio con el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.[25]

Régimen que realmente legalizó, con la anuencia y participación de las F.F.AA, la informalidad del sistema político peruano en una democracia delegativa, que a través de la consolidación de una cultura política de súbdito – participante o redes clientelares que amarraron los intereses de la población más pobre a los del gobernante, logra contrarrestar el rol participativo, controlador y vigilante de la sociedad civil. Reflejado en la destrucción del funcionamiento de los partidos políticos y sindicatos por parte del Sistema de Inteligencia Nacional y los medios de comunicación, o las mayorías parlamentarias que se dedicaron a instituir una lógica gubernativa vertical y controladora, que terminó eliminando en la práctica la división y el equilibrio de los poderes públicos,[26] al aumentar por intermedio de la Constitución de 1993 la capacidad del Ejecutivo para dictar mediante decretos supremos, medidas extraordinarias o aprobar incluso leyes que la contrariaban.

---

23 En 1992 canal 2 ,4 5 y 9 si apoyaron autogolpe de Fujimori, en Youtube.com, 6 abril de 2012[citado el 09 de mayo de 2018]: Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=I5J0iGjo4f4.

24 RedaccionPeru21. «Autogolpe del 5 de abril de 1992 divide a usuarios de redes sociales 25 años después», en Perú21.com, 5 de abril de 2017 [citado el 09 de mayo de 2018]: Disponible en https://peru21.pe/cheka/redes-sociales/autogolpe-5-abril-1992-divide-usuarios-redes-sociales-25-anosdespues -71733.

25 Figura legal otorgado por Fujimori al gobierno surgido del autogolpe del 5 de abril de 1992.

26 Martin Tanaka, *Democracia sin partidos. Perú 2000 -2005: Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*, Lima: EIP, 2005, pp.20-21.

Ejemplo de ello se puede observar en un comentario realizado por Tanaka:

> …desde 1996, el gobierno inició la implementación de una serie de iniciativas que permitieran la reelección del presidente, medidas que tiene, cuando menos, una constitucionalidad muy dudosa. Para esto, se echó mano de la mayoría en el Congreso, empezando por la aprobación de la «ley de interpretación auténtica de la Constitución», de agosto de 1996 (ley 26.657). Posteriormente, se intervinieron todas las instituciones que pudieran objetar, directa o indirectamente, esa ley.[27]

Contexto que permite afirmar que los que habitus democrático erigidos entre 1977 y 1992, no lograron construir instituciones que funcionaran como mecanismo efectivos en la toma de decisiones, sino por el contrario cimentaron las bases para la aparición de un sistema donde la participación popular se limitaba a ejecutar los programas de asistencia social y a aprobar los actos del gobierno de forma plebiscitaria más que refrendarias, instituyéndose una cultura política de súbdito – participante que consintió la vuelta de un gobierno autoritario personalista, legitimado por votación popular. Pero ¿cuáles fueron las causas de este colapso? y ¿qué lecciones pudieran dejar para cuando se reinicie la transición democrática en su versión redemocratizadora? Respuestas que se obtienen analizando su origen a partir del fracaso democratizador de 1977 - 1992.

Proceso de democratización peruana (1977 – 1992)

El proceso de democratización inició el 19 julio de 1977, cuando la población tomó conciencia de sus potencialidades para transformar su histórico sistema de gobierno pretoriano, con una huelga general que obligó al régimen de Francisco Bermúdez Morales a negociar con Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y el Partido Popular Cristiano (PPC) la transferencia del poder político de forma electoral. Despertar que tuvo su origen en el rechazo a las medidas económicas anunciadas en 1976, que buscaban superar la crisis del modelo económico estatista con recortes a los subsidios de alimentos, servicios y derivados del petróleo. Disposiciones que indujeron su aumento y una serie de

---

27 Martin Tanaka. *«Elecciones – 2000 y conflictos poselectorales»,* en *Nueva Sociedad*, número169, 2000, p.07.

protestas poco ordenadas, que terminaron en un movimiento social, fruto de las acciones violentas represivas de la Junta Militar de Gobierno que ensancharon su rechazo

Escenario que debía orientar el habitus a desarrollar por la sociedad civil peruana y sus instituciones políticas para alcanzar la cultura participativa, que formalmente fue diseñada en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1978 e informalmente con las acciones de los actores sociales. Faena que tenía que partir por el origen de la trasformación política que se vivía, con el fortalecimiento de la institucionalidad de los movimientos sociales que permitirían la construcción de mecanismos de control y cambio popular a los gobernantes. Pero ¿Qué entendía la población por el proceso de transición democrática?

Respuesta hallada en las causas de las constantes protestas que definió su accionar entre 1978 y 1992, que se hacían mucho más volátiles luego de los primeros dos años de gobierno presidencial y cerca de períodos electorales. Característica que incluso estuvo presente en el mandato de Fernando Belaúnde (1980 – 1985), primer Presidente electo por voto universal, secreto y directo, quien enfrentó 871 huelgas sindicales en 1981. Las cuales tenían como reclamo los expresados en medio de una paralización de maestros en 1980 por Jorge del Prado, político y sindicalista con filiación al Partido Comunista Peruano (PCP):

> Me parece un chiste cruel, un sarcasmo que en plena ofensiva patronal y gubernamental contra los intereses populares y contra el nivel de vida de los trabajadores, pedir tregua sindical…(el) gobierno debería decretar inmediatamente amnistía laboral y reponer a los despedidos por la huelga, por las luchas obreras y populares, solamente así y elevando los salarios y los sueldos equiparando al costo de vida, podría lograrse algo parecido a una tregua sindical.[28]

Alegatos que ubican como causa de estas protestas las mismas de 1977, el rechazo a la implementación de medidas económicas liberales creadoras de pobreza desde la visión del pueblo y la restitución de los empleados despedidos en las luchas populares democráticas que para Gustavo Espinoza,[29] miembro del PCP, encarnaba la ruina del movimiento, ya que en su mayoría eran

---

28 «Huelga de la SUTEP», en Institutodeestudiosperuanos.COM, 26 de marzo de 2015 [citado el 9 de mayo 2018]: disponible en https://www.youtube.com/watch?v=EEugTmFjXlA.

29 Huelga de la SUTEP*, op.cit.*

sindicalistas los afectados. Debilidad que iba a acrecentarse con las masivas migraciones de la población rural hacia Lima, que trajo como secuelas no solamente el aumento demográfico, sino también la informalidad del empleo y cambios en la infraestructura y cultura de la metrópolis, así como el abandono de las responsabilidades gubernativas en las casi desiertas provincias restantes, en especial en aquellas agrarias, donde se facilitaba la actuación de grupos armados subversivos como Sendero Luminoso.

Escenario generado en los Gobiernos Militares, quienes socavaron las diferencias entre la costa y la sierra, entre ricos y pobres, con una Reforma Agraria[30] que instituyó la expropiación de haciendas mayores a 150 hectáreas que pasaron a manos de cooperativas campesinas que disminuyeron su productividad debido a la falta de apoyo tecnológico y sus contradicciones internas, trayendo como consecuencia, la imposibilidad de satisfacer las necesidades de sus propietarios, obligándolos a migrar temporal o definitivamente a las ciudades en búsqueda de ingresos que les permitieran incluso financiar sus cosechas.[31] Por otro lado, los hacendados expropiados tuvieron destinos dispares, los tradicionales de la serranía con poca diversidad económica terminaron en la pobreza, mientras los modernos del litoral con una mayor diversidad, mantuvieron su estatus bajo otras actividades.

Realidad que permite concebir el proceso de transición democrática para la sociedad peruana como un dispositivo que optimizara su calidad de vida. Por ello el rol a jugar en la nueva estructura gubernativa es el de vigilante de las políticas económicas del gobierno, a los cuales le hacía ver su rechazo o aprobación por medio de protestas sociales, que desaparecían tan pronto eran atendidas sus reclamaciones o por desgaste. ¿Qué era entonces la democracia para ellos? La posibilidad de elegir a los gobernantes que llevaran a cabo el cumplimiento de sus demandas.

Otro elemento institucionalizador a enfrentar eran las tensas relaciones civiles – militares, que debían de avanzar en dirección a una profesionalización del sector castrense o reconocimiento de la exclusividad del sector civil como

---

30 Ley de Reforma Agraria. *Decreto Ley 17716*, 24 de junio de 1969

31 Instituto Nacional de Estadística e Información. *Perú; Migraciones internas 1993 – 2007*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Información, 2009, p.31.

agente político,[32] prioridad en países como Perú con amplia tradición pretoriana y poco democrática. Pero ¿qué entendían sus FF.AA. por esta metamorfosis política? Las declaraciones de su máximo representante, el general Bermúdez Morales dan pista de ello, cuando expresa que el cambio que se suscitaba «Es de gobierno, no de poder. En este momento, el poder lo tiene la Fuerzas Armadas»,[33] palabras que al complementarse con la expuestas en la convocatoria a la ANC, donde se establece como su objetivo «institucionalizar las transformaciones estructurales que se venían llevando a cabo desde el 3 de enero de 1968»,[34] dejan en claro que la transición era un procedimiento gradual, negociado, fiscalizado y de gobierno.

Pero ¿en qué consistía y cómo se iba a supervisar esta transición? El reglamento de convocatoria constituyente aborda parte de esta problemática, ya que al exponer que «La Fuerza Armada y…Policiales…asumen la responsabilidad de garantizar…y asegurar el normal desarrollo del proceso electoral»[35], lo certifica como un ente regulador que incluso le permitió rechazar candidaturas a través de persecuciones, arrestos, exilios, cierres de sindicatos y medios de comunicación. Acciones complementada con el establecimiento de un férreo control de las políticas de seguridad y defensa a través de la conservación del Comando General de la Junta Militar de Gobierno al frente de las FF.AA., la vigencia del Sistema de Defensa Nacional[36] y el dominio del Comando Conjunto de la Secretaria de Defensa y del Servicio de Inteligencia.

Potestad que les permitió edificar un poder autónomo y paralelo a las instituciones del Estado, ratificándose así su histórico papel de árbitros en el acontecer político peruano, el cual deciden ocupar nuevamente un rol más protagónico en 1988 con *el Plan Verde*. Proyecto político-militar subterráneo que planteaba derrocar el gobierno de Alan García y convertir al Perú en un país avanzado, planteándose para ello la utilización del modelo económico neoliberal

---

32 Domingo Irwin, *op.cit,* p.12.

33 Comisión de entrega de informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Disponible: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php [citado: 2018, mayo 9].

34 Se convoca a elecciones para la Asamblea Constituyente. *Decreto-Ley 21949*, 4 de octubre de 1977.

35 Ley de elecciones para la Asamblea Constituyente. *Decreto-Ley 21995* del 15 de noviembre de 1977.

36 Mecanismo de concentración y movimiento de tropa en las Regiones Militares

que aparentemente había tenido éxito en las autocracias del sur del continente, la eliminación definitiva de los grupos armados irregulares y la consolidación de una sociedad entre las FF.AA., los grandes empresarios y dueños de medios de comunicación,[37] pactó que se logró conjurar bajo el régimen de Fujimori por intermedio de Vladimir Montesinos, ex Capitán del Ejército, que veía imposible llevar a cabo la insurrección unilateralmente por las presiones que pudiera ejercer E.E.UU. En síntesis, la democracia para el sector castrense es un gobierno de civiles sin poder real de decisión, el cual mantenía en sus manos.

Otro elemento institucionalizador a trabajar era el fortalecimiento organizativo de los partidos políticos que debían de convertirse en herramientas de intervención ciudadana, en las políticas del Estado.[38] Pero ¿qué entendían estas agrupaciones por el proceso de transición democrática? En el discurso de instauración de la ANC de su presidente Víctor Raúl de la Haya se encuentra la respuesta, al indicar que «en los comicios del 18 de junio, el pueblo…demostró un grado relevante de conciencia cívica…que los intentos demagógicos de convertirlo a posiciones…de "no partido" no tenían fundamento en las convicciones…democráticas de las mayorías»,[39] exteriorizaba la necesidad de edificar un sistema democrático de partidos, sentir compartido incluso por los opositores a esta institución, como Belaúnde, quien denunciaba que era una «Asamblea dilatoria…que tiene por objeto postergar las elecciones generales».[40]

Pero ¿qué características tendría este sistema de partidos? Que iniciaba con la presencia de gobiernos de mayoría[41] engendrados en la coexistencia de

---

37 Valentín Paniagua. *«La nueva transición en el Perú»* en Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (editor). La nueva transición en el Perú, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2001, p.25.

38 Seymour Lipset, «La necesidad de los partidos políticos». Disponible: http://www.letraslibres.com /mexico/la-necesidad-los-partidos-politicos [Consulta: 2018, marzo 25].

39 «Discurso de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente» en congreso.gob.pe. 28 de julio de 1978[Citado el 9 de mayo de 2018]. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/ congreso /mensajes/discurso_28_julio_1978.

40 «La solución peruana debe venir por vía de una economía mestiza» en ElPais.com, 27 de junio de 1978. 2012 [citado el 09 de mayo de 2018]: Disponible enhttps://elpais.com/diario/1978/06/27/internacional/267 746403_850215.html

41 Scott Mainwaring y Matthew Shugar «Presidencialismo y democracia en América Latina. Revisión de los términos del debate», en Scott Mainwaring y Matthew Shugar (editores). Presidencialismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: Paidos, p.257.

grandes bloques ideológicos[42] y bastiones electorales partidistas que acaparaban el noventa y siete por ciento de los votos. Respuesta que se halla en las acciones de sus integrantes, quienes aprovecharon esta realidad para subordinar el Poder Legislativo al Ejecutivo, endosándole las acciones parlamentarias a través de reiteradas *Delegaciones de Facultades Legislativas*, que llegaron a alcanzar los 579 Decretos bajo los gobiernos de Belaúnde y García, muchos de los cuales ni siquiera se publicaron en la Gaceta o Diario Oficial *El Peruano.*

Práctica que a su vez permitió la edificación de partidos políticos bajo la figura de grandes personalidades, pocos centralizados y verticalizados en la toma de decisión, que se identificaron por la presencia de luchas internas entre sus dirigentes por ocupar espacios de poder, como en el caso del APRA, con disputas entre Armando Villanueva y Andrés Townsend o Alan García y Luis Alva, que se tradujeron en la movilidad política de sus integrantes en función de intereses particulares. Miguel Mufarech por ejemplo fue Constituyentita del PPC en 1978, Senador por IU en 1980, Embajador durante el gobierno aprista e integrante nuevamente del PPC en 1994. Dentro de esta realidad, el transfuguismo se convirtió en su cara más siniestra, al cambiarse un parlamentario electo por un partido a otro, sea por voluntad propia o expulsión, pero conservando su escaño.[43] El primer caso registrado fue el de Héctor Marisca, diputado por Convergencia Democrática en 1985, se declaró independiente pero actuó en consonancia con el APRA.

La fundación de partidos políticos personalistas es otra secuela de esta movilidad política, donde la organización, programa e ideología están determinados por la voluntad de un líder, al cual sus seguidores otorgan una carta blanca para que pueda realizar su voluntad según su total arbitrio.[44] Por ende su principal característica es la de ser plataformas electorales, rasgo que mutó incluso a las agrupaciones tradicionales, que a diferencia de las noveles no desaparecen en el tiempo. La intensidad de su aparición así como la del transfuguismo ira en aumento en consonancia a la disminución de la importancia

---

42 El centro derecha de Acción Popular (AP) y el PPC, el centro izquierda del APRA y el de las diversas fuerzas políticas de izquierda unificada en izquierda Unida (I.U).

43 Cesar Landa «Notas sobre el transfuguismo parlamentario peruano» en Derecho y Sociedad, número 16, Perú: 2000, pp.218-219.

44 Juan Carlos Rey, *Personalismo o liderazgo democrático. El caso de Rómulo Betancourt*, Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2008, p.25.

electoral de las zonas rurales o provinciales en comparación a Lima. Lo que se tradujo en el abandono de las agrupaciones tradicionales y la aparición de candidaturas electorales centradas en personalidades, convirtiendo la realidad política en un juego de apellidos que heredaban áreas de influencia, como los Belaúnde, Bustamante, Townsend y Haya.[45]

En síntesis la democracia será entonces entendida para este sector como la forma de legitimación de un gobierno y no de una estructura fiscalizadora del poder político.

*Proceso de Redemocratización Peruana (2000 – Actualidad)***.** *Origen del proceso de redemocratización peruana*

El proceso de redemocratización de la sociedad civil peruana y sus instituciones políticas inició el 9 de abril de 2000, fruto de las contradicciones generadas dentro del régimen delegativo que promovieron el establecimiento de un gobierno dictatorial y la aparición de un movimiento social que logró su derrocamiento el 19 de noviembre de 2000.

Contradicciones que tuvieron como punto de partida el desmoronamiento de las relaciones clientelares que engendraban la cultura política de súbdito – participante, esto como consecuencia de la incapacidad del fujimorismo por satisfacer las necesidades y exigencias de la población, producto de las cíclicas crisis que exhibía el modelo económico implementado que se caracterizaba por generar crecimientos económicos sin redistribución ni reducción de la pobreza, producto de la privatización de empresas básicas y su transformación de primario – exportador semi-industrial dependiente a uno primario exportador y de servicios. Otro elemento a tener en cuenta fue la complejización de la sociedad al acercarse el siglo XXI, cuando comienza a convivir y a sustituir por razones biológicas una nueva generación distinta a la germinada en el proceso democratizador de 1977 – 1992, la cual expresó su insatisfacción en forma de protestas sociales que iniciarían tímidamente con el rechazo a la *Ley de Amnistía*

45 Miguel González, «El Perú bajo Fujimori: alumbramiento, auge y ocaso de una dictadura peruana», en UNIVERSIDADCOMPLUTENSEDEMADRID.com, Noviembre de 2003[citado el 17 de mayo de 2018]: disponible enhttp://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27703.pdf.

de 1995.[46]

Actitud que cambiara para 1997, cuando los estudiantes universitarios bajo consignas como ¡aquí allá, el miedo se acabó! entablan un desafío a las pretensiones continuistas electorales de Fujimori y a la violación de los derechos humanos, esbozando los términos de la confrontación en un enfrentamiento de la democracia contra la dictadura,[47] dicotomía expresada en palabras como las de Luz Ramírez de la Universidad de Lima: «Nuestra reacción se debió a que cargábamos con un sentimiento de impotencia al ver que las cosas empeoran en el país, la intransigencia, la tiranía, el ambiente de autoritarismo que se percibe es inconcebible, más aún cuando se producen bajo la sombra de un gobierno que se hace llamar democrático».[48]

Reclamos que también alcanzaban a otros elementos de la política, Claudia Pérez de la Universidad Católica indicaba que «la gente está cansada de los líderes y tenerlos sería identificarnos con un grupo»,[49] mensaje que articulaba un rechazo hacia los políticos y sus partidos, así como a posturas personalistas. Principios que no obstante se encontraban en la forma de organizar las manifestaciones, Marcos Condori de la Universidad de San Marcos denunciaba que «hubo tantos celos en las reuniones para organizar las marchas que se ponían trabas entre ellos mismos. Con preguntas como: ¿Tú, a quién representas?»,[50] reflexiones importantes de enfatizar en un movimiento que buscaba para José Ramos, también de San Marcos, que los jóvenes tuvieran su «propio espacio político».[51]

Los Frentes de Defensa Regionales, plataforma heterogénea de lucha social y sindical, también mostraron cambios en la forma de expresar sus reclamos. El diario *El País* indicaba por ejemplo que «las leyes privatizadoras de Alberto

---

46 Ley 26478, que exculpaba a los militares violadores de derechos humanos durante el enfrentamiento contra los grupos armados subversivos.

47 Alfonso. Marañon « *¿Demócratas pero antipoliticos? Juventud universitaria y sentidos de lo político entre 1997 – 1998»*, en *Argumentos, Revistas de análisis y critica*, Año 11, número 1, Perú: 2017, p.19.

48 «Rebelión Estudiantil», en CARETA.PE, s/f [citado el 31 de mayo 2018]: disponible en http:// www2.caretas. pe/1469/rebelion/rebelion.htm.

49 «Rebelión Estudiantil», *op.cit*.

50 «Rebelión Estudiantil», *op.cit*.

51 «Rebelión Estudiantil», *op.cit*.

Fujimori encuentran resistencias en diversos sectores, como los trabajadores de la construcción que…protestaron…contra ellas ante el Congreso Nacional… temen pérdidas de puestos de trabajo, salarios y beneficios sociales»,[52] recelos compartidos por obreros de otros sectores y gremios de maestros, médicos y campesinos, quienes exigían mejores precios para su cosechas, regulación de productos importados y una efectiva política agraria.

Protestas que sin embargo no superaron la histórica confrontación regionalista contra Lima, causa del fracaso del intento de recentralización del movimiento en la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, que juntó a la Confederación de Trabajadores del Perú llamarón a un paro nacional el 29 de abril de 1999, con el objetivo de frenar el fraude reeleccionista, demandar la renuncia del Ministro de Economía y Finanza Víctor Joy y exigir elecciones regionales junto a las generales. Disgusto que desembocara en la marcha de *los Cuatros Suyos* del 6 de enero de 2000, tras el anuncio de Fujimori de participar por un tercer e ilegal período presidencial. Señal inequívoca de la ruptura de las relaciones clientelares entre el gobierno y la población, así como de la posibilidad de resurrección de los partidos políticos como medio de representación social.

Agrupaciones que habían mantenido una personalista y tímida actuación contra el régimen, observable en los intentos de unificación de una candidatura presidencial en 1995 bajo la figura del ex Secretario General de Naciones Unidas, Pérez de Cuéllar, que sólo avanzó hasta la firma de un código de no agresión entre los postulantes con el *Pacto de San Marcos*, o la actitud de colocar cartelones en el Congreso contra la aprobación de una ley en 1997 que le daba el voto a magistrados provisionales en la elección del Jurado de Elecciones.[53]Condición que mantendrían en el proceso electoral de 2000, donde aparecieron hasta ocho aspirantes presidenciales que firmarían junto a sus agrupaciones un *Acuerdo de Gobernabilidad*, que para González es un:

> Acto más efectista que efectivo, ya que los firmantes no asumían compromiso formal alguno. Contrastaba la escasa efectividad del acuerdo suscrito con la naturaleza meramente

52 «Protesta contra la privatización en Perú», en ELPAIS.COM, 1 de febrero de 1997 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https://elpais.com/diario/1997/02/01/internacional/854751620_850215.html

53 Ley Orgánica de Elecciones, *Ley número 26859,* 29 de septiembre de 1997.

> declarativa y rimbombante de un texto que se presentaba como un «Pronunciamiento Nacional a la opinión pública del Perú y del mundo» en rechazo de la postulación electoral de Fujimori y su posible reelección inconstitucional; al mismo tiempo, se proponía la creación de las condiciones necesarias para «garantizar la democracia, la justicia y el desarrollo del Perú», y el apoyo, no concretado ni asumido expresamente, a la constitución de un gobierno democrático de Unidad Nacional.[54]

Actitud que sumada a un discurso político centrado en la lucha institucional por la defensa del Estado de Derecho vulnerado bajo la dictadura de Fujimori, con pocas propuestas de empleo, salarios, privatización de empresas públicas, tarifas de servicios básicos, tasa de intereses bancarios, pobreza y desigualdad social, mantenía a los partidos políticos sin la capacidad para capitalizar el respaldo popular de las efervescentes protestas sociales de finales del siglo XX, perceptible en las encuestas de opinión que exhibían una aprobación a la gestión presidencial de 47,81%.[55] Escenario que permitió al régimen completar el ensamblaje del fraude electoral, en presencia incluso de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE – OEA) y el Centro Carter.

Estafa que fue un proceso llevado cabo, antes, durante y después del acto electivo. Antes, con la aprobación de doce leyes que consintieron la reelección presidencial y la intervención de las instituciones que pudieran objetarlas. Durante, con la inscripción fraudulenta del oficialista Frente Nacional Independiente Perú 2000, el manejo de los medios de comunicación para atacar a los candidatos opositores y exaltar las obras ejecutadas por el gobierno y el uso de los recursos del Estado que inclusive llevó adelante una agresiva política asistencialista. Después, con las cédulas de votación recortadas donde debía salir Toledo, las denuncias de miembros de las FF.AA. con documento electoral y el irregular proceso de conteo computarizado, que mostraba diferencias entre el voto total con el número de sufragantes.

---

54 Miguel González, *op.cit*, p.266.

55 Martin Tanaka, *op.cit,* p. 168.

Discrepancia que fue el detonante de la aparición del movimiento social que derrocó al fujimorismo, hábilmente detectado y manejado por Toledo la misma noche de conocerse los resultados electorales, donde expresa que: «El fraude existió, pero la terquedad democrática colectiva del pueblo, logró frenar el intento del Gobierno de…ganar las elecciones en primera vuelta»,[56] acciones que lo obligaban «por razones de la historia, liderar ahora la oposición».[57] Liderazgo que sin embargo no se había construido, sino fecundado en las contradicciones del habitus delegativo, que promovió la aparición de un nuevo personaje independiente, que a diferencia de los surgidos en 1990, tenía una carrera política discreta, pero con aura de ser un hombre que se hizo a sí mismo, que llegó a importantes universidades en EE.UU, lo que le daba una imagen de cholo exitoso.

Liderazgo accidental que fue la causa del resurgimiento de los partidos políticos como medio de representación social, al unificar y legitimar las negociaciones que buscaban la salida del régimen. Faena que en primera instancia se centró en mejorar las condiciones electorales del 28 de mayo, para ello contaron con la ayuda de la MOE – OEA y el Centro Carter, quienes se retiraron, al igual que el candidato opositor de las conversaciones y de la contienda electiva al no concretarse ningún tipo de acuerdo, actitud justificada por Toledo al señalar que: «Nosotros no vamos a participar en un proceso que a priori es fraudulento, porque estaríamos legitimando un fraude».[58]

Decisión que conllevaba su riesgo, como lo era mantener activa y motivada a la ciudadanía una vez efectuada la segunda vuelta electoral. Tarea que tendría su momento cúspide el 28 de julio de 2000, donde Lima según manifestaba el diario *El País* era:

> …una ciudad caótica, plagada de enfrentamientos entre policías y manifestantes y actos de vandalismo en varios puntos, mientras aviones militares sobrevolaban la ciudad. Cinco muertos, un centenar de heridos (seis de ellos de bala),

---

56 «Toledo exige a Fujimori una campaña limpia para la segunda vuelta electoral en Perú» en ELPAIS.COM, 14 de abril de 1997 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https://elpais.com/diario/2000/04/14/ internacional/ 955663203_850215.html.

57 «Toledo exige a Fujimori una campaña limpia para la segunda vuelta electoral en Perú», *op.cit.*

58 «La guerra sucia del canal 2 a Toledo» en Contrapunto2000.COM, 23 de febrero de 2015. 2015 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https:// https://www.youtube.com/watch?v=tRP3aDtMgCM.

> decenas de detenidos y diez edificios en llamas constituía el resultado provisional de la violenta jornada en la que Alberto Fujimori juró como presidente de Perú para un tercer mandato consecutivo.[59]

Violencia generada como consecuencia de las medidas aplicadas por el gobierno para enfrentar la marcha de los *Cuatro Suyos* de Toledo, quien la organizó dentro de una jornada de manifestaciones populares que iniciaron el 26 de julio, bajo consignas como «siempre de pie, nunca de rodillas». Acciones que provocaron una acelerada sucesión de acontecimientos que en cuatro meses obraron el desplome del régimen, producto de la hipertrofia de las presiones nacionales e internacionales y a las refutaciones internas dentro del fujimorismo. Operación que fue coordinada desde el Frente Democrático de Unidad Nacional, estructura que fusionaba instituciones ciudadanas de distintos segmentos económicos y provinciales, sindicatos y partidos políticos opositores.

Sin embargo, el aumento de las presiones internacionales había comenzado el 31 de mayo en la OEA, con la discusión en Consejo Permanente del informe presentado por la MOE – OEA sobre el proceso electoral peruano, calificado por el jefe de la misión Eduardo Stein de «irregular»,[60] al exhibir «una severa crisis de credibilidad»[61] en los resultados de la segunda vuelta. Debate que incluyó una propuesta del representante de EE.UU Luis Lauredo de convocar a una reunión de Cancilleres durante la XXX Asamblea General, para considerar la aplicación de la *Resolución 1080,*[62] debido a que «los ataques a la democracia son ahora más sutiles que antes, pero no por ello son menos peligrosos que los Golpes de Estado».[63]

---

59 «Fujimori jura como Presidente en medio de una batalla campal en Lima», en ELPAIS.COM, 29 de julio de 2000 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https:// elpais.com/diario /2000/07/29/internacional/ 9648 2160 3_850215.html.

60 «Observación electoral en el Perú», en OEA.ORG, 13 de diciembre de 2000 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en http://www.oas.org/sap/publications/2000/moe/peru/pbl_26_2000_spa.pdf

61 «Observación electoral en el Perú», *op.cit.*

62 «Democracia representativa» en OEA.ORG, 5 de junio de 1991 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en http:// http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm. Aplicada en Haití 1991 tras un Golpe de Estado.

63 «Espada de Damocles», en CARETA.PE, 2 de junio de 2000 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en http://www2.caretas.pe/2000/1621/articulos/oea.phtml.

Moción que fue retirada por el escaso apoyo obtenido y reconducida su discusión a la Asamblea General de Windsor, dónde se aprobó la *Resolución 1753*,[64] que indicaba la preocupación de la plenaria por la «credibilidad del proceso»,[65] ya que sus resultado han «sido menoscabada por persistentes informes de irregularidades que no se han examinado satisfactoriamente, incluidos los problemas del proceso electoral en sí y las deficiencias institucionales existentes»[66]. Acordándose, robustecer las «instituciones democráticas…así como de reformar el proceso electoral y fortalecer la libertad de prensa»[67], a través de una misión especial que atienda la invitación oficial del régimen.

Para ello se convocó a una Mesa de Negociación entre el gobierno y la oposición, donde la OEA desarrolló labores de mediación que permitieran acordar las 29 propuestas contenidas en la *Resolución 1753*. Convenios que fueron dilatados por el régimen hasta la agudización de sus impugnaciones internas, que descompusieron y colapsaron el mando militar y civil, producto de las disputas y rivalidades entre Fujimori, figura carismática de la estructura clientelar y Montesinos, titiritero de las sociedades con banqueros, empresarios, propietarios y directores de medios de comunicación, políticos y altos mandos castrense.

Descomposición que permitió filtrar a la luz pública el funcionamiento delictivo del régimen, posibilitando el aumento de las presiones externas, en particular de EE.UU, quien veía en peligro la efectividad del *Plan Colombia* tras los sucesos de *la Operación Siberia*, donde el gobierno anunciaba el 21 de agosto, la desarticulación de una banda de traficantes de armas que pretendía venderle fusiles provenientes de Jordania a la FARC, cuando en realidad era un negocio que manejaba Montesinos, personaje que posteriormente apareció en un video presentado el 14 de septiembre, comprando la voluntad política del Diputado electo por PP Luis Kouri, hecho que se repitió con otros elementos

---

64 «Misión del Presidente de la Asamblea General y Secretario General de la OEA al Perú» en OEA.ORG, 5 de junio de 2000 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en http://www.oas.org/Assembly2 001/assembly /docsAprovados/AGres1753.htm.

65 «Misión del Presidente de la Asamblea General y Secretario General de la OEA al Perú», *op.cit.*

66 «Misión del Presidente de la Asamblea General y Secretario General de la OEA al Perú», *op.cit.*

67 «Misión del Presidente de la Asamblea General y Secretario General de la OEA al Perú», *op.cit.*

de la oposición que había ganado el Poder Legislativo en las elecciones de 2000, pero que para el momento de su instauración se hallaba en una minoría como consecuencia de este transfuguismo ilegitimo[68] que aumentaba las presiones internas contra el régimen.

Situación que obligo a un alejamiento negociado de Montesinos con el gobierno, que además anunciaba el 16 de septiembre un nuevo proceso de elecciones presidenciales para el año 2001 sin la participación de Fujimori, quien aceleró su salida el 19 de noviembre tras el desmoronamiento de su poder político, reflejado en la votación del 13 de noviembre que destituyó de la Presidencia del Congreso y aliada política Martha Hildebrant.

Retos y alcances del proceso de redemocratización peruano

A partir de todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el reto al cual debe de enfrentarse ahora la sociedad civil peruana y sus instituciones políticas, en el proceso de redemocratización que han iniciado, es la superación de los habitus que impidieron la edificación de una institucionalidad que funcionará como mecanismo efectivo en la toma de decisiones, lo que conlleva a la construcción de una cultura política participativa y el abandono definitivo de la de súbdito – participante. Metamorfosis acertadamente definida por el expresidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz Oscar Arias, en un discurso pronunciado ante los Presidentes de Latinoamérica y el Caribe:

> …la democracia quiere decir mucho más que promulgar constituciones políticas, firmar cartas democráticas o celebrar elecciones periódicas. Quiere decir construir una institucionalidad confiable, más allá de las anémicas estructuras que actualmente sostienen nuestros aparatos estatales. Quiere decir garantizar la supremacía de la ley y la vigencia del Estado de Derecho, que algunos insisten en saltar con garrocha. Quiere decir fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, profundamente amenazado por la presencia de gobiernos tentaculares, que han borrado las fronteras entre gobernante, partido y Estado**.** Quiere decir asegurar el disfrute de un núcleo duro de derechos y garantías fundamentales...Y quiere decir, antes que nada, la utilización del poder político para lograr un mayor desarrollo humano, el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros habitantes y la expansión de las libertades de

68 Cesar Landa, *op.cit*, p.222.

nuestros ciudadanos.[69]

Exigencias que invitan a retomar las tres preguntas básicas que deben hacerse los participantes de este proceso, para que con sus respuestas, que deben de partir del fracasado intento democratizador de 1977 - 1992, puedan superar las incongruencias que impidieron la consolidación del proyecto democrático, que había reiniciado como consecuencia de una polarización social surgida en las contradicciones del régimen delegativo y no producto de la una renovación de relaciones entre las fuerzas sociales y sus representantes políticos,[70] quienes junto a las instituciones del Estado, más allá de la hecatombe sufrida bajo el gobierno de Fujimori, mantenían altos niveles de desconfianza ciudadana, lo que va a representar una pesada carga para el proceso de redemocratización, debido a la fragilidad de los actores políticos.[71]

Obstáculo que demandaba el fortalecimiento de los integrantes del poder civil como herramienta indispensable para alcanzar la cultura política participativa. Objetivo institucionalizador democrático que es enfrentado a través de una estrategia formalmente establecida en el *Acuerdo Nacional*[72] de 2002, el cual comprometía a sus firmantes a:

1. Garantizar el pleno y cabal ejercicio de los derechos constitucionales, la celebración de elecciones libres y transparentes, el pluralismo político, la alternancia en el poder y el imperio de la Constitución bajo el principio del equilibrio de poderes.
2. Promover la vigencia del sistema de partidos políticos en todo el territorio nacional, así como el pleno respeto a las minorías democráticamente elegidas.

---

69 «Discurso pronunciado en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe» en ANALITICA.COM, 5 de junio de 2000 [citado el 5 de junio 2018]: disponible en http://www.oas.org/Assembly2 001/assembly /docsAprovados/AGres1753.htm.

70 Eduardo Toche «Un Presidente al garete o un sistema a la deriva» en Eduardo Toche, Eduardo Ballón, Javier Azpur, Ulises Humala, Cynthia Zavalla, Raúl Mauro, Julio Gamero (editores), *Perú hoy. La economía bajo presión de la democracia.* Lima: Desco, 2003, pp.21-22.

71 Martín Tanaka, *op.cit*, p.19.

72 Acuerdo político promovido por el presidente Toledo junto a las agrupaciones políticas y sociales que lucharon contra Fujimori. El mismo fue firmado el 22 de julio de 2002.

Construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente, que a nivel nacional regional y local atienda las demandas de la población, fomente la participación ciudadana y respete la autonomía de las organizaciones sociales.

3. Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el control ciudadano, erradicando… (la) corrupción o… utilización proselitista del Estado.

4. Garantizar una estructura de autonomías políticas, económicas y administrativas, basada en la descentralización del poder y de la economía, la transferencia gradual de las competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, una clara delimitación de funciones y competencias, así como del funcionamiento democrático e integrado del Estado a nivel nacional, regional y local.

Compromisos que se resumen en la construcción de un sistema democrático de partidos, que debe de germinar de una apertura política que buscaba acercar el Estado a los ciudadanos por intermedio de la descentralización del poder central y el fortalecimiento del voto como herramienta indispensable en la toma de decisiones, estrategia que sin embargo estuvo presente desde el inicio del proceso redemocratizadoras. Valentín Paniagua, Presidente electo de forma interina el 22 de noviembre de 2000, señaló que:

> Soy perfectamente consciente de que mientras no se descentralice el país, nuestra democracia y nuestro desarrollo serán débiles. Espero que el nuevo presupuesto, dentro de las enormes limitaciones, que son explicables en la circunstancia que vive el país, otorgue al interior y a las provincias recursos para fomentar su progreso mediante una apropiada y oportuna transferencia. Es, por otro lado, responsabilidad central de este Gobierno, por inequívoco mandato constitucional, convocar a elecciones (y garantizar) la seguridad jurídica interna por obra de la independencia con que deben actuar el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y las demás instituciones, a los que corresponde su defensa…[73]

Palabras que están en concordancia con las expresadas en su discurso de

73 «Mensaje del presidente constitucional del Perú, Doctor Valentín Paniagua Corazao, ante el Congreso Nacional», 22 de noviembre de 2000 [Citado el 17 de junio de 2018]. Disponible en: https://es.scribd.com/document/374633217/Mensaje-2000-VP-Noviembre#from_embed

toma de posición de la presidencia del Poder Legislativo, el 16 de noviembre del mismo año, donde Afirmó que «el Perú padece una severa crisis derivada de una gravísima falta de gobernabilidad y credibilidad en todas o casi todas sus instituciones»[74]. Críticas y aseveraciones que se convirtieron en la base de la política de su gobierno, que se definió por un firme proceso de reinstitucionalización, normalización y regularización del Estado de Derecho.

Proyecto que inició fortaleciendo el poder civil sobre el militar, a través de la anulación del decreto fujimorista que ascendía a Generales de Brigada y de División a varios militares comprometidos con el régimen, así como cesanteando a los integrantes del Comando Conjunto de la FF.AA y dando de baja a los Altos Mandos pertenecientes a la promoción montesinista. A la par se reincorporó al servicio, si aún estaban en edad para ello, a los efectivos que habían sido pasados anticipadamente a retiro.

A nivel judicial se llevó a cabo la disolución de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, para crear un Consejo Transitorio Judicial, medida acompañada con el retiro de nueve de los quince vocales supremos de la Corte de Justicia. También impulsó la promulgación de una Ley anticorrupción y la instauración de una *Comisión de la Verdad*,[75] que tenía como objetivo analizar las causas que suscitaron la expansión de la violencia política, así como de proponer reformas que evitaran su resurgimiento, a la par debía de esclarecer los crímenes cometidos y alternativas de compensación a las familias afectadas.

Alejandro Toledo, su sucesor y primer Presidente electo popularmente en la etapa redemocratizadora, se encargó de profundizar la descentralización y el acercamiento del Estado al ciudadano, con una *Reforma Constitucional* en el año 2002 y la promulgación de la *Ley de Bases de la Descentralización,*[76] las cuales según Tanaka instituyeron a las regiones como:

> …espacios de concertación y participación de la sociedad civil que acompañaran la elección de presidentes y

74 «Discurso al asumir la presidencia del Congreso de la República del Doctor Valentín Paniagua Corazao», 16 de noviembre de 2000 [Citado el 17 de junio de 2018]. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-asuncion-16-11-2000/

75 Creación de la Comisión de la Verdad. *Decreto Supremo número 065-2001-PCM*, 4 de junio de 2001

76 Ley de base de la Descentralización. *Ley número 27783*, 26 de junio de 2002.

> consejeros regionales; así aparecieron los consejos de coordinación regional (para los gobiernos regionales) y los consejos de coordinación local (para los municipios provinciales y distritales)… instancias en las que se elaboran los presupuestos de manera participativa y se discuten los planes de desarrollo[77].

Política que se complementó con la *Ley de Partidos Políticos* de 2003,[78] la cual tenía como objetivo fortalecer las estructuras organizativas de las agrupaciones partidistas, por intermedio de un marco legal que establecía la obligatoriedad de contar con un programa ideológico, un número mínimo de adherentes y de representación departamental, de una normativa que haga constar la denominación, simbología y esquema de organización, así como de la forma de la toma de decisión interna y las condiciones de afiliación y desafiliación.

Sin embargo, tras casi dos décadas de la aplicación de esta estrategia, su efectividad ha sido poca, debido a la incapacidad de revertir la presencia de los elementos que impidieron la consolidación de la democracia entre 1977 – 1992, observable en el:

A.-Rechazo a las instituciones del Estado democrático y sus actores políticos, a lo cual hay que anexarle ahora los sociales: Encuestas de opinión del año 2017 indicaban un alto nivel de desconfianza al Poder Legislativo (72%) y el Ejecutivo (57%), así como a los partidos políticos (76%), y sindicatos (62%).[79]

B.-Acusaciones y juicios por actos de corrupción contra los ex Presidentes redemocratizadores: Ollanta Humala, Alan García y Alejandro Toledo, están acusados de participar en una marejada de corrupción vinculada con el lavado de dinero y financiamiento de obras públicas y campañas electorales.[80] Imputaciones que se le atribuyen a Pedro Pablo Kuczynski, quien además

---

77 Martín Tanaka, *op.cit*, p.49.

78 Ley de Partidos Políticos. *Ley número 28094*, 1 de noviembre de 2003.

79 «¿En qué instituciones confían los peruanos?» en ELCOMERCIO.COM, 1 de octubre de 2017[citado el 2 de junio 2018]: disponible en https://elcomercio.pe/politica/encuesta-instituciones-confian-peruanos-noticia-462214

80 «El caso contra Ollanta Humala» en NYTIMES.COM, 14 de julio de 2017 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https://www.nytimes.com/es/2017/07/14/el-caso-contra-ollanta-humala

es señalado de utilizar el transfuguismo ilegitimo para evitar su destitución por parte del Poder Legislativo, recriminación que lo lleva a renunciar el 21 de marzo de 2018.[81]

C.-Debilidad de los actores políticos: Manifiesto en la incapacidad de los partidos políticos para conservar algún tipo de relevancia por largos periodos de tiempo, reflejado en el desigual respaldo electoral de un proceso a otro, y la ausencia de candidatos para la totalidad de los cargos de elección popular que se disputan a lo largo del territorio nacional. Lo cual ha traído como consecuencia altos niveles de personalismo y extremada precariedad organizativa, esto según Tanaka, quien ilustra argumentación con los periodos legislativos de 2001 – 2006, 2006 – 2011 y 2011 – 2016, donde el primero de los señalados inicia su actividades con cinco grupos parlamentarios y termina con ocho, el segundo de cinco pasó a siete, y el último permuto de seis a diez[82]. Destaca igualmente que durante esta etapa, 45 % de los integrantes del Congreso eran independientes con alguna alianza electoral-partidista, porcentaje que para 2016 – 2021 subió al 70 %. Otra estadística que presenta es la disminución de votos alcanzados por las agrupaciones nacionales en los eventos electorales regionales y municipales, donde disminuyeron para el primero de los mencionados de un 78,1 % obtenido en 2002 a un 35,4 % en 2014.

D.-Debilidad de los actores sociales: La conservación del modelo económico de industrialización en las zonas urbanas costeras aplicado desde la década de 1970 y profundizado bajo el fujimorismo, quien reemplazo las grandes industrias de la sustitución de importaciones por el desarrollo de pequeñas y medianas empresas con escasos capitales y tecnología de segunda generación, que provocaron altos niveles de concentración poblacional en Lima, y el empleó del 70% de la mano de obra industrial, mucha de la cual esta ajena a normas laborales,[83] situación que comparte con aquellos que trabajan en

---

81 «Pedro Pablo Kuczynski renuncia a la presidencial del Perú» en TALCUAL.COM, 21 de marzo de 2018 [citado el 2 de junio 2018]: disponible en https://talcualdigital.com/index.php/2018/03/21/pedro-pablo-kuczynski-renuncia-la-presidencia-de-peru/

82 Martin Tanaka, *Personalismo e institucionalización. La reforma de los partidos políticos en el Perú*, Lima: Fundación Konrad Adenauer -Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2017, pp.15-16.

83 Instituto Nacional de Estadística e Información. *Perú; Migraciones internas 1993 – 2007.*

sectores informales, ha traído como consecuencia la preservación de la fragilidad del movimiento sindical y la necesidad de políticas asistencialistas gubernamentales que han generado la debilidad política para llevar a cabo reformas más firmes y planificadas, como por ejemplo el cambio de la Constitución Nacional fujimorista de 1993, que como aspecto positivo instauraba mecanismos refrendarios para la participación del pueblo en la toma de decisiones.

La conjugación de estos elementos ha traído como consecuencia la imposibilidad de superar la cultura política de súbito participante y por ende la edificación de una institucionalidad que funcione como mecanismo efectivo en la toma de decisión. Situación que se refleja en una sociedad civil que mantiene su accionar basado en protestas populares inmediatistas – asistencialistas y anti privatizadora, así como en la presencia de partidos políticos personalistas, que han provocado la debilidad de las reformas redemocratizadoras llevadas a cabo, así como la transversalizacion del proceso de elecciones presidenciales por la fractura social existente, y el personalismo político exacerbado. Situación que ha provocado el resurgimiento del movimiento político autoritario fujimorista, que bajo la egida de Keijo y Keiko Fujimori, han sintetizado el acontecer político peruano desde 2011, en un enfrentamiento entre el fujimorismo y antifujimorismo

Conclusión

A manera de conclusión se puede señalar que el proceso de redemocratización de la sociedad civil peruana y sus instituciones políticas surgió como consecuencia de una polarización social surgida en las contradicciones del régimen delegativo y no de la renovación de relaciones entre las fuerzas sociales y sus representantes políticos, elemento que ha sido una pesada carga imposible de superar tras casi dos décadas de su aplicación.

Las causas de tal escenario se hallan en el desarrollo parcial de los objetivos institucionalizadores a instaurar, los cuales han dejado de lado el fortalecimiento de la sociedad civil como elemento indispensable en la edificación de una cultura política participativa, habitus que exige entender al voto y las protestas populares no como mecanismo de aprobación y rechazo a políticas inmediatistas – asistencialistas y anti privatizadora, sino como forma de control y cambio

popular de los gobernantes.

Estatus que es posible de alcanzar no solamente robusteciendo la institucionalidad del Estado, sino a través una efectiva educación ciudadana – democrática y un modelo económico generador de excedentes para la nación y sus habitantes. Estrategia que redundaran en la destrucción de las relaciones clientelares engendradoras de la cultura política de súbdito – participante, erigiéndose así verdaderos partidos políticos y poderosas instituciones democráticas.

Capítulo XI

De Puntofijo al post-chavismo
Transición a la democracia en la Venezuela de ayer y hoy

Miguel Ángel Martínez Meucci

Durante décadas la bibliografía especializada en transiciones a la democracia ha manifestado un notable interés en el proceso que permitió la consolidación de cuarenta años de democracia en Venezuela. Lo que diversos autores venezolanos han denominado como «República Civil» –en clara alusión y contraste con el predominio de regímenes militares o de fuerza durante el siglo y medio anterior– constituyó un período de progreso y modernización económica y cultural que sólo resultó posible, en buena medida, tras el establecimiento de un genuino régimen republicano, de la redacción de la constitución más longeva en la historia nacional y de la consolidación –por un buen tiempo– de la democracia como *only game in town*. Todo ello sucedió en un continente que, en aquel momento y por bastante tiempo, se mantuvo plagado de dictaduras, movimientos guerrilleros y guerras civiles. De ahí que la transición experimentada por Venezuela a finales de los años 50 haya sido considerada por diversos especialistas y comentaristas como un proceso «modélico», y que de hecho sus características hayan sido tomadas en cuenta no sólo en el desarrollo de otras experiencias históricas similares, sino también, lógicamente, como una referencia ineludible de cara a los retos que enfrenta actualmente la nación venezolana.

Dado que el presente libro se edita en Venezuela, está escrito por una mayoría de autores de este país, no profundizaremos en un relato histórico similar al realizado en los capítulos referidos a otras experiencias latinoamericanas. Sobre la experiencia histórica y el análisis científico de la transición a la democracia entre 1958 y 1961 existe ya una dilatada y destacada obra de autores nacionales y extranjeros que es ampliamente conocida en el marco de nuestra academia. Sólo por citar un pequeño grupo de autores referenciales, recordaremos aquí los nombres de Ángel Álvarez[1], Frank Bonilla[2], Rafael Caldera[3], Germán Carrera Damas[4], Michael Coppedge[5], Franklin González[6], Manuel González[7], Terry L. Karl[8], Miriam Kornblith[9], Daniel Levine[10], Margarita López Maya, Luis Gómez Calcaño y Thais Maingon[11], Moisés Naím y Ramón Piñango[12],

---

1 Ángel E. Álvarez (coord.), *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*. Caracas: UCV, 1996.

2 Frank Bonilla, *El fracaso de las élites*, Caracas: Cendes, Universidad Central de Venezuela, 1972.

3 Rafael Caldera, *De Carabobo a Puntofijo. Los causahabientes*. Caracas: Libros Marcados, 1999.

4 Germán Carrera Damas, *Una nación llamada Venezuela*. Caracas: Monte Ávila Editores, 1997 [1980].

5 Michael Coppedge, *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Patriarchy and Factionalism in Venezuelan,* Stanford: Stanford University Press, 1988.

6 Franklin González, *El Pacto de Punto Fijo, la Agenda Venezuela y el Programa Económico de Transición 1999-2000*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2001.

7 Manuel González, *Auge y caída del perezjimenismo*, Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1997.

8 Terry L. Karl, *The paradox of plenty. Oil booms and petro-states*, Berkeley Los Angeles, California: University of California Press, 1997.

9 Miriam Kornblith, «The Politics of Constitution-Making. Constitutions and Democracy in Venezuela», *Journal of Latin American Studies* 23, 1991, pp. 61-89.

10 Daniel Levine, *Conflict and political change in Venezuela*, Princeton: Princeton University Press, 1973.

11 Margarita López Maya; Luis Gómez Calcaño y Thais Maingon, *De Punto Fijo al Pacto Social*, Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989.

12 Moisés Naím y Ramón Piñango (eds), *El caso de Venezuela, una ilusión de armonía*, Caracas: IESA, 1988.

John A. Peeler[13], Juan Carlos Rey[14], Aníbal Romero[15], Andrés Stambouli[16], José Agustín Silva Michelena[17] y Naudy Suárez[18], todos los cuales han analizado no sólo aspectos intrínsecos de la transición de 1958-61 sino también algunas de sus consecuencias y derivaciones más importantes a lo largo del tiempo.

En este capítulo, y con base en el trabajo de estos autores, nos limitaremos de entrada a mencionar algunos de los rasgos más característicos y funcionales del sistema de acuerdos políticos que permitió iniciar el período democrático más claro y duradero de la historia de Venezuela. No obstante, el principal objetivo de esta sección estriba en señalar –a partir de varios elementos identificados por la «transitología» como altamente influyentes en el transcurso de una transición a la democracia– las principales semejanzas y diferencias que parecen presentarse entre la coyuntura de 1958-1961 y la de hoy, cuando el país encarna la urgente necesidad de restablecer, no sólo su funcionamiento democrático, sino incluso las bases del Estado. La idea es, pues, comprender en qué medida Puntofijo es una referencia funcional para acometer las tareas de nuestro tiempo, y hasta qué punto los retos de la actualidad requieren un abordaje completamente nuevo y distinto.

Breve caracterización de la transición pactada de 1958-1961

A grandes rasgos se sintetizan aquí algunos de los elementos funcionales que caracterizan el tipo de transición que tuvo lugar en Venezuela a finales de los años 50 del siglo XX. Se omiten los detalles históricos particulares para, más bien, resaltar aquellos patrones que consideramos particularmente relevantes desde la Ciencia Política. Para ello, y tratando de entender dicha transición dentro

---

13 John A. Peeler. *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1985.

14 Juan Carlos Rey, *Problemas sociopolíticos en América Latina*, Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1998.

15 Aníbal Romero, *La miseria del populismo*, Caracas: Panapo, 1996 [1986].

16 Andrés Stambouli, *Crisis política en Venezuela, 1945-58*, Caracas: Editorial Ateneo de Caracas, 1980.

17 José A. Silva Michelena, *Crisis de la democracia*, Caracas: Cendes, Universidad Central de Venezuela, 1970.

18 Naudy Suárez, *Puntofijo y otros puntos*, Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2006.

de un contexto sociopolítico amplio y de una trayectoria histórica general, se hace énfasis en el importante papel que desempeñó un cierto tipo de economía y el desarrollo de cierto tipo de partidos políticos, así como la necesidad de enfrentar un tipo de régimen autoritario con características particulares[19].

El hecho de que desde su separación de la monarquía hispánica –y durante un siglo para los años 30 del siglo XX– Venezuela fuera mayoritariamente gobernada por hombres de armas hacía de la democracia un sueño bastante difícil de alcanzar. A diferencia de lo que sucedía en otras naciones hispanoamericanas, donde las guerras de Independencia no fueron tan extremadamente sangrientas y donde las élites sociales habían logrado mantener un papel rector fundamental sobre el resto de la sociedad, en Venezuela serían aquellos grupos relativamente advenedizos que –usualmente por las armas– lograban controlar las precarias estructuras del Estado los que, en definitiva, darían al país su particular fisonomía política. Así, a la pluralidad de caudillos que predominó durante el siglo XIX siguió la hegemonía andina de la primera mitad del siglo XX, y sobre todo con la larga dictadura de Juan Vicente Gómez.

Ese último período constituye una fase crítica en la trayectoria sociopolítica del país porque, entre otras cosas, coincide con dos hechos fundamentales. El primero es el inicio de la *gran explotación petrolera*, la cual –al decir de Germán Carrera Damas– operará como gran «factor dinámico» para la implantación definitiva de la sociedad venezolana sobre el territorio nacional[20]. El manejo centralizado de las rentas provenientes de la industria petrolera –para aquel entonces enteramente desarrollada por compañías concesionarias extranjeras– permitiría a Gómez consolidar y ampliar las capacidades del Estado, especialmente en lo que se refiere al monopolio de la violencia a lo largo del territorio nacional. Igualmente, el petróleo propiciará a gran velocidad el éxodo rural y la urbanización del país.

El segundo factor fundamental que coincide con el período gomecista es el *cambio profundo del sistema de partidos políticos*, donde el perfil de los partidos decimonónicos va a desaparecer definitivamente para dar paso a una serie de

---

19 Un análisis pormenorizado en este sentido, desarrollado en perspectiva comparativa con el caso colombiano, puede ser consultado en Miguel Á. Martínez Meucci, «Pactos de élites y transición a la democracia en Venezuela y Colombia», *Politeia*, No. 37, vol. 29, 2006, pp. 195-228.

20 Germán Carrera Damas, *op.cit*, 1997 [1980].

nuevas organizaciones políticas, la mayor parte de ellas policlasistas y surgidas al calor de la difusión de las ideas socialistas y estatistas. De este modo, la tardía entrada de Venezuela en el siglo XX –Mariano Picón Salas *dixit*–[21] se materializará, no obstante, de lleno y súbitamente, en medio de una radical y acelerada modificación del paisaje social y político. Luego de haber sido durante un siglo un país al borde de la disolución, en el que el jefe del Estado con notables dificultades lograba someter a sus díscolos rivales regionales, Venezuela pasó a contar con una estructura estatal que no sólo era cada vez más sólida y capaz, sino que además se convirtió en el motor económico de la nación.

En este proceso se hizo notar la gran influencia que sobre el conjunto de la sociedad ejercieron los sectores que controlaron el Estado, así como el cambio en los mismos a mediados del siglo XX. El control que durante la primera mitad del siglo XX ejercieron los militares andinos configuró un sistema autocrático de perfil cada vez más burocrático y desarrollista. Dicho sistema sentó las bases de un orden social y de un gran crecimiento económico que, no obstante, no encontraba parangón en el rezago cultural y social en el que se mantenía el grueso de la población. En ese contexto arraigarán entonces los nuevos partidos políticos, surgidos al calor de una modernización tan veloz como incompleta. Durante los períodos presidenciales de Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita tuvieron lugar diversas tratativas de entendimiento entre el régimen militar y las presiones populares que canalizaban los jóvenes partidos policlasistas, con la Acción Democrática de Rómulo Betancourt a la cabeza. Pero las maniobras de la hegemonía militar para la apertura tutelada y «desde arriba» del sistema político, acompañadas del reconocimiento constitucional de derechos sociales y económicos, no lograron apaciguar ni detener el clamor popular que exigía y se articulaba en torno a un reclamo fundamental: la instauración del voto directo, universal y secreto. Éste se concretó tras el alzamiento militar de octubre de 1945, encarado como una revolución[22] e impulsado como estuvo por la esperanza de que la gran riqueza petrolera verdaderamente pudiera reflejarse en un progreso real para el conjunto de la población.

---

21 Mariano Picón Salas, *Suma de Venezuela. Antología de páginas venezolanas*, Caracas: Editorial Doña Bárbara, 1966.

22 Ver el libro de Sócrates Ramírez, *Decir una revolución. Rómulo Betancourt y la peripecia octubrista*, Caracas: Academia Nacional de la Historia - Fundación Bancaribe, 2014.

A través de este periplo se aprecia cómo los estratos vinculados al espacio rural fueron esencialmente desplazados por nuevos tipos sociales que emergían en el marco de una acelerada modernización política y económica. Sectores vinculados a las nuevas clases medias y al naciente proletariado urbano protagonizarán cada vez más la política nacional. Nuevas tensiones sociopolíticas se van fraguando al calor de este cambio social vertiginoso, mientras las diferencias ideológicas que marcaron el contexto internacional durante la Segunda Guerra Mundial –cuando demócratas liberales y comunistas enfrentaron juntos al nazi-fascismo– se reconfiguran a partir de 1945 con el inicio de la Guerra Fría. A partir de ese momento será la tensión entre Washington y Moscú la que dividirá al mundo y a las fuerzas políticas dentro de cada país, conllevando un reordenamiento de las coaliciones y fuerzas políticas en América Latina y reduciendo con frecuencia la tolerancia militar hacia los movimientos políticos de izquierda.

En medio de ese contexto, el llamado Trienio Adeco (1945-48) constituyó una coyuntura polarizadora y conflictiva, en tanto las profundas reformas que condujo fueron contempladas como un intento de excluir a los sectores nacionales tradicionalmente más poderosos (Ejército, Iglesia, empresariado) y de reducir la enorme influencia de los Estados Unidos y su sector privado sobre la política petrolera en Venezuela, amenazada por la agitación que cada cierto tiempo se producía en los campos petroleros y por la posibilidad de que el país optara por seguir el ejemplo de las nacionalizaciones ejecutadas por la Revolución Mexicana. Las tensiones no resueltas entre los diversos sectores sociales en lucha se incrementaron hasta el punto de propiciar un golpe de Estado en noviembre de 1948, derrocando la presidencia de Rómulo Gallegos y estableciendo de una nueva dictadura militar, finalmente dirigida por Marcos Pérez Jiménez. Éste, mientras reprime a los sectores movilizados por los partidos y sindicatos, retomará las políticas públicas netamente centradas en la promoción del crecimiento económico, el desarrollo de la infraestructura nacional y la seguridad para las inversiones privadas, todo ello amparado en la creciente renta petrolera y en detrimento de políticas de redistribución y desarrollo social como las impulsadas durante el Trienio.

Entre la década de los 20 y la de los 60 pareció así consolidarse un *patrón de conflicto* que confrontaba a coaliciones de diversos sectores sociales, todas ellas demasiado poderosas y representativas como para que sus contrapartes fueran capaces de derrotarlas por completo. En términos muy generales, se percibía la

lucha, por un lado, de partidos políticos, coaliciones populistas y movimientos de masas, y por el otro, de sectores conservadores como el empresariado, la Iglesia y los militares. La implantación de la democracia lucía improbable mientras estos sectores no encontraran la forma de avenir su convivencia en un sistema de reglas compartidas y alternabilidad en el poder.

La oportunidad se presentaría luego de que sectores militares descontentos con el régimen dictatorial de Pérez Jiménez, semanas después del fraude con el plebiscito de 1957, propiciaran la oportunidad de un cambio largamente buscado por los sectores civiles. Tras la intentona fallida que comandó la aviación militar al despuntar el año 1958, el dictador no aguantó la presión que ejercían sobre él sectores muy importantes de las propias Fuerzas Armadas y abandonó el país. La junta de gobierno que presidió el vicealmirante Wolfgang Larrazábal facilitó la oportunidad necesaria para que los principales líderes de los partidos políticos que luchaban por la democracia, por entonces perseguidos o exiliados, se reunieran y materializaran los términos de un entendimiento hasta entonces esquivo. Con base en algunos documentos y conversaciones preliminares, a partir de las reflexiones que suscitó la experiencia fallida del Trienio, y tras superar desavenencias personales y políticas importantes, Rómulo Betancourt (AD), Rafael Caldera (COPEI) y Jóvito Villalba (URD) sellarían el célebre pacto de Puntofijo (31 de octubre, 1958) por el que acordaban, esencialmente, consolidar un gobierno de Unidad Nacional que garantizara la participación de las principales fuerzas democráticas para implementar un «programa mínimo común» de gobierno, así como el respeto del derecho a gobernar de quien se erigiera vencedor de unas elecciones limpias. El Partido Comunista, fundamental en aquel tiempo, quedó esencialmente fuera de los acuerdos en virtud de su insistencia por la lucha revolucionaria para consolidar un sistema distinto al pactado en el señalado programa mínimo.

Los acuerdos entre partidos políticos se completaron con otros acuerdos intersectoriales de gran relevancia, suscritos con o entre los principales sectores sociales en conflicto. Se sellaron así el Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal, la Ley de Concordato Eclesiástico y diversos acuerdos con las Fuerzas Armadas, los cuales permitieron que la estructura política planteada en Puntofijo se articulara con el resto de la sociedad civil organizada, canalizara las tensiones estructurales y modificara sustancialmente los patrones del conflicto que habían estado vigentes durante el último medio siglo –el de la llegada de la explotación

petrolera, la sociedad de masas y la modernización acelerada. Tal como ha señalado Juan Carlos Rey[23] y examinado Terry L. Karl[24], los sectores políticos y sociales que consolidaron estos pactos contaron con una ventaja crucial –e inusual en otros países– de cara a los mismos: la posibilidad de negociar sus diferencias mediante el reparto de recursos que no provenían de sus propios bolsillos, sino de una renta nacional. Y aunque el nuevo sistema político no estuvo exento de experimentar graves amenazas –encarnadas fundamentalmente en nuevas intentonas militares y en la desestabilización que generaba la lucha subversiva–, finalmente logró superarlas, integrando a buena parte de los sectores más recalcitrantes para la vida civil en democracia y consolidando un largo período de progreso y desarrollo, indudablemente el más brillante de los dos siglos largos de vida republicana de la nación.

El caso venezolano parece confirmar así la tesis de Burton y Higley[25], quienes sostienen que el origen de los sistemas democráticos está profundamente vinculado a la instauración de pactos de élites (*elite settlements*) que surgen de manera más o menos repentina luego de largos períodos de confrontación entre grandes sectores políticos y sociales. Según estos autores, sólo cuando los líderes de dichos sectores en lucha deciden acercar posturas –a menudo excluyendo a los actores que se niegan a todo acuerdo– es que, finalmente, se puede consolidar un sistema de competencia abierta pero pacífica e institucional que permite la convivencia y la alternabilidad en el poder. Dicho tipo de acuerdos, por lo demás, es altamente improbable sin la presencia de liderazgos fuertes y representativos, y cumplen con las siguientes características: 1) surgen tras prolongadas e inconclusas luchas entre élites bien consolidadas; 2) se alcanzan de modo relativamente rápido, mediante conversaciones personales y secretas entre los principales líderes de las élites confrontadas, y suelen plasmarse en acuerdos escritos; y 3) crean patrones de competencia abierta pero pacífica, excluyendo de dicha competencia a factores extremistas y desestabilizadores.

---

23 Ver Juan Carlos Rey, *op.cit.*, 1998.

24 Ver Terry L. Karl, *op.cit.*, 1997.

25 Michael G. Burton y John Higley, «Elite settlements», *American Sociological Review*, vol. 52, Junio, 1987, pp. 295-307.

Venezuela en el siglo XXI: el reto de construir el post-chavismo

La transición facilitada por los acuerdos de Puntofijo y el éxito nacional que conllevó fueron ampliamente reconocidos dentro y fuera de Venezuela. En los planos político y académico, el episodio se convirtió en un caso paradigmático dentro de las llamadas democracias –y transiciones– pactadas. Y es precisamente a la luz esos grandes logros que el colapso general que ha venido experimentando este país durante el siglo XXI aparece como una catástrofe con escasos precedentes. A estas alturas no cabe duda –luego de que el régimen venezolano aparezca unánimemente registrado desde 2016 como autocrático en casi todos los índices de evaluación de la democracia (*Polity IV, V-Dem, The Economist Intelligence Unit*, etc.)– de que la llamada Revolución Bolivariana, desarrollada por esa fuerza política que es el chavismo, ha sido terriblemente nociva para el país, y de que Venezuela requiere ahora una nueva transición a la democracia. Y aunque semejante reto recae de lleno en el ámbito de la política, cuya naturaleza es esencialmente distinta a la de la ciencia[26], desde la lógica científica quizás sea posible aportar algunos elementos informativos y de juicio de cara a la gigantesca tarea que se le impone a la nación. La identificación de dichos elementos está lejos de permitirle a la ciencia la posibilidad de ofrecer recetas para la acción, pero puede constituirse como un conjunto de informaciones pertinentes, entre muchos otros, de cara a la toma de decisiones por parte de los actores políticos.

En tal sentido, ¿hasta qué punto es reeditable la experiencia de Puntofijo? ¿Hasta dónde puede afirmarse que las condiciones que facilitaron aquella transición se encuentran presentes hoy en día y en qué medida se han modificado sustancialmente? ¿Constituye la coyuntura de 1958-1961 un ejemplo a seguir para la situación actual, y de ser así, en qué sentido? Con ánimo de plantear una comparación sistemática y razonada entre ambos momentos, en las siguientes páginas se comentarán algunas de las variables principales –sobre todo de carácter político y económico– cuya incidencia sobre los procesos de transición ha sido más analizada en la bibliografía especializada[27]; de ese modo se intentará

---

26 Un gran argumento al respecto lo ofrece Hannah Arendt en *La vida del espíritu*, Barcelona: Paidós, 2002.

27 Dada cierta tendencia a coincidir por parte de los autores consultados sobre los aspectos más generales aquí señalados, y con miras a simplificar el desarrollo de la argumentación, se hace

comparar en qué medida la coyuntura de Puntofijo y la actual se parecen o se diferencian en su relativa propensión a experimentar una transición hacia la democracia. Si bien la naturaleza de los asuntos políticos se caracteriza por su condición contingente, única e irrepetible, y a pesar de que todo hecho político deriva principalmente de la voluntad de los seres humanos –libres y racionales– para impulsarlo y cooperar con miras a hacerlo posible, las regularidades consistentes en el tiempo pueden ofrecer algunas pistas para el análisis e indicar condiciones que, según el estudio de diversos casos, parecen ser más o menos favorables.

Entre las variables en cuestión hay algunas de carácter más general o estructural, sobre las cuales los actores tienen menos influencia inmediata o directa, y entre las cuales se cuentan: tipo de régimen autoritario que precede a la transición a la democracia (burocrático-desarrollista, totalitario, patrimonial, etc.); presencia o no de un pasado democrático y de su consiguiente impacto en la socialización política de los ciudadanos; y el tipo de economía nacional (agropecuaria, extractiva o industrializada).

Con respecto a las variables que combinan cierto carácter estructural con amplias posibilidades de decisión por parte de los actores políticos se pueden mencionar las siguientes: existencia de un importante grado de movilización popular (a menudo el llamado «despertar de la sociedad civil»); la naturaleza de los conflictos que dividen a los grupos políticos enfrentados (étnico-religioso-identitarios, económicos, por los recursos, etc.); nivel de eficacia de las políticas públicas del régimen autoritario; nivel de autonomía y agresividad de los cuerpos represivos que defienden a la autocracia (militares y paramilitares); predominio

---

referencia a ellos de modo general. Se siguen aquí, principalmente, los postulados y conclusiones que sobre este tema han generado los siguientes estudios: Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos, 1989; Barbara Geddes, «The Effect of Regime Type on Authoritarian Breakdown: The Empirical Test of a Game-Theoretic Argument», ponencia presentada en la 95 Conferencia de la American Political Science Association (agosto), 1999; O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, «Tentative Conclusions about Uncertain Democracies», en O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Parte 4, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 1-78; Charles Tilly, *Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007; James Robinson y Daron Acemoglu, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, 2009 [2006], Jack A. Goldstone y Jay Ulfelder, «How To Construct Stable Democracies», *The Washington Quarterly*, 28 (1), 2004, pp. 9-20; y Jack A. Goldstone *et al*, «A Global Model for Forecasting Political Instability», *American Journal of Political Science* 52 (1), 2010, pp. 190-208.

de caudillos y líderes que monopolizan el ejercicio del poder o, en cambio, de dictaduras colegiadas o estructuras de poder compartido; y el estado de las relaciones civil-militares (relativamente afables o muy tensas en virtud, sobre todo, del tipo de represión ejercida sobre la población). Cabe agregar también la presencia de una crisis más o menos repentina que detona un descontento generalizado y la existencia de un contexto internacional favorable al cambio de régimen.

Finalmente, entre variables más propias de la coyuntura y, por ende, manejables por parte de los decisores políticos, es necesario destacar la naturaleza de los cambios planteados de cara a una eventual transición a la democracia (profundos y radicales, o puntuales y graduales); el nivel de cohesión de la coalición gobernante; y el nivel de organización de grupos políticos contendientes que aspiran a la toma del Estado.

Variables de carácter más estructural

Siguiendo el orden de lo que aquí hemos desagregado como tres niveles de variables (desde las más «estructurales» hasta las más directamente relacionadas con los actores), los estudios especializados en la materia suelen identificar mayores facilidades para un tránsito a la democracia y/o para una consolidación democrática en aquellas situaciones en las que el *régimen autocrático es más bien burocrático/desarrollista, en vez de patrimonial o totalitario*[28], así como en donde han tenido lugar *ensayos o períodos democráticos previos* y la economía cuenta con algún *apreciable nivel de industrialización y desarrollo capitalista* en vez de estar centrada en la explotación de recursos naturales[29]. En general, estos tres factores se relacionan con una situación de mayor o más completa modernización y desarrollo social, económico y cultural –lo cual no deja de fortalecer la tesis de Lipset sobre las precondiciones sociales de la democracia–[30], donde, por un lado, el Estado cuenta con estructuras más eficaces y funcionales y, por otro, la sociedad civil se

---

28 O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, 1986. Por su parte, Barbara Geddes, *op.cit*, 1999, p. 1, sostiene que «military regimes tend to split when challenged, personalist regimes to circle the wagons, and single-party regimes to coopt their challengers».

29 James Robinson y Daron Acemoglu, *op.cit.*, 2009 [2006].

30 Seymour M. Lipset, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, marzo 1959, pp. 69-105.

encuentra más y mejor organizada en el contexto de una economía capitalista. Por el contrario, la transición y consolidación democrática tenderá a ser más difícil en sociedades agropecuarias o extractivas, sin ensayos democráticos anteriores y con regímenes patrimoniales, o allí donde el totalitarismo haya tendido a desarticular o cercenar las posibilidades de un tejido social natural, orgánico y proactivo.

En el caso de Venezuela, la coyuntura de finales de los años 50 del siglo XX estuvo marcada por la presencia de un régimen militar de tendencia cada vez más burocrático/desarrollista, el cual –con los matices correspondientes a cada gobierno militar– había venido aumentando las capacidades del Estado[31] de manera notable durante el medio siglo precedente. Igualmente, el ensayo democrático del Trienio 45-48 constituía para entonces un referente fundamental que mantenía vivas en la sociedad las grandes expectativas de democratización del sistema político venezolano, motorizando así una importante lucha social y política contra la dictadura. Y la economía venezolana, a pesar de girar en torno a una economía extractiva centrada en la renta petrolera, se encontraba en un proceso de clara expansión y diversificación. En términos generales, Venezuela experimentaba un claro proceso de modernización social cuya tendencia general parecía favorecer las posibilidades estructurales de una transición a la democracia.

Hoy en día, luego de transcurridas dos décadas del siglo XXI, el país no sólo presenta condiciones distintas, sino sobre todo tendencias contrarias. El régimen político que impera en Venezuela ha impuesto una modificación profunda de las capacidades del Estado, reorientándolas cada vez más hacia un complejo y anárquico sistema de intereses grupales que operan en buena medida mediante el uso directo y no institucionalizado de la fuerza. El achatamiento y desnaturalización de la institución militar ha venido acompañado del creciente involucramiento de militares en las funciones de gobierno, así como de la proliferación de grupos paramilitares con la anuencia del gobierno de turno, todo ello acompañado del abandono de los sistemas de gestión pública y servicios básicos[32]. El Estado no opera así como instancia propulsora de

31 Entendemos aquí la noción de «capacidad estatal» en términos sustancialmente similares a los que emplea Charles Tilly; ver primer capítulo de este libro.

32 Una caracterización al respecto está disponible en el libro coordinado por Luis Alberto Buttó y José Alberto Olivar, *El Estado cuartel en Venezuela. Radiografía de un proyecto autoritario*, Caracas:

dichos sistemas, sino como un entramado de alcabalas y lógicas cada vez más depredadoras por parte de un conjunto de grupos de poder que se vinculan con un manejo francamente delictivo de la economía[33], alejándola del libre mercado y reorientándola cada vez más hacia una pluralidad de actividades extractivas legales e ilegales. Esto se ve reflejado de modo muy concreto en la industria petrolera; ésta, después de haber sido administrada y fiscalizada por el Estado a mediados del siglo XX y manejada enteramente por el sector público durante las últimas décadas, ha pasado ahora a un estado de descomposición evidente, descrito por diversos especialistas[34]. Por otro lado, si bien la sociedad venezolana ha avanzado un largo trecho con respecto a 1958 en lo que a su modernización cultural se refiere, el impacto de la acción disolvente y punitiva de un régimen con claros rasgos totalitarios[35] y neopatrimoniales[36] se ha traducido en políticas extraordinariamente punitivas sobre la sociedad civil, a menudo cercenando la autonomía de las asociaciones ciudadanas y terminando por asfixiarlas. Todo esto se ha visto finalmente reflejado en una emergencia humanitaria compleja y en un éxodo masivo[37] que, por lo demás, auguran severas dificultades de cara a la necesaria reconstrucción de las instituciones tras una eventual transición.

En virtud de lo anterior parece factible afirmar que mientras la tendencia general en la evolución de las principales variables estructurales parecía ser favorable

---

Universidad Metropolitana, 2da edición 2018 [2016].

33 Ver los distintos trabajos de Bram Ebus para *International Crisis Group* durante los años 2018 y 2019.

34 Ver por ejemplo el artículo de Francisco Monaldi, «La implosión de la industria petrolera venezolana», en Prodavinci, 15 de agosto 2018 [citado el 30 de noviembre 2019], disponible en: https://prodavinci.com/la-implosion-de-la-industria-petrolera-venezolana/

35 Miguel Á. Martínez Meucci ha trabajado esta caracterización en *Apaciguamiento. El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, Caracas: Alfa, 2012; y en «Democracia totalitaria: apuntes desde el caso venezolano», en *El lugar de la gente. Comunicación, espacio público y democracia deliberativa en Venezuela*, compilado por Carlos Delgado Flores, Caracas: Ediciones de la UCAB, 2014 (pp. 15-31).

36 La denominación ha sido empleada por Margarita López Maya en «Populism, 21st-Century Socialism and Corruption in Venezuela», *Thesis Eleven* Vol. 149 (1), 2018, pp, 67-83.

37 El caso ha sido reflejado en múltiples informes de diversos organismos internacionales. Ver por ejemplo el «Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región», en OAS.ORG, 8 de marzo de 2019 [citado el 30 de noviembre 2019], disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-preliminar-2019-Grupo-Trabajo_Venezuela.pdf

para una transición a la democracia en Venezuela a mediados del siglo XX, la tendencia general actual parece ir en una dirección distinta: en la medida en que avanzan la mutación de las estructuras estatales, el desmantelamiento del tejido social y la reversión hacia una economía basada en actividades extractivas e ilícitas, las condiciones generales para una transición a la democracia tienden a empeorar.

Variables que combinan la influencia de actores y estructuras

Las variables que combinan elementos estructurales con la oportunidad para la acción expresamente orientada al cambio político suelen ser determinantes en los procesos de cambio político. Una de ellas es el *nivel de movilización popular a favor de la democratización*, donde se combinan tanto un descontento generalizado como la capacidad para organizar y capitalizar políticamente la movilización. Un vistazo general nos conduce a señalar que, en este sentido, las condiciones no lucían particularmente favorables ni en los años 50 ni ahora. No se aprecia claramente en ambos casos la presencia de un período de *liberalización*[38] que facilitara cada vez más la movilización y organización popular –la cual, no obstante, se produjo una y otra vez–, ni de *democratización* o mejora de las condiciones para el ejercicio del voto popular, si bien tanto en aquel momento como ahora se dieron circunstancias por las cuales dicho ejercicio ha ayudado a generar tensiones y divisiones en el seno del régimen autoritario[39]. En todo caso, en ambas ocasiones se fue dando una creciente persecución de la disidencia democrática, más que una tolerancia progresiva a las protestas o una intensificación de las mismas. En 1958, lo que O'Donnell llamó «el despertar de la sociedad civil» se produjo, más bien, tras la intervención militar que propició la salida de Marcos Pérez Jiménez, mientras que hoy en día, y hasta los momentos,

---

38 Diversos autores señalan que a menudo las transiciones a la democracia suelen venir precedidas de un período de liberalización en el que se reduce la persecución política y se amplían parcialmente las garantías a los derechos individuales. Mayores referencias en el primer capítulo de este libro.

39 Tal fue el caso, hasta cierto punto, de lo sucedido en la década de los años 50 con las elecciones de 1952 y el plebiscito de 1957, así como con las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015. Dichos procesos electorales obligaron al régimen autocrático, en ambos casos, a desconocer resultados o realizar prácticas ilegítimas para pasar por encima de ellos, propiciando así tensiones dentro de su propia coalición de gobierno.

la activa resistencia ciudadana que ha tenido lugar durante las primeras dos décadas del siglo XXI ha decaído de 2017 en adelante al encontrarse la respuesta de un Estado cada vez más represivo y policial.

Con respecto a *la naturaleza de las disputas que han alimentado el conflicto sociopolítico*, es factible afirmar que en ninguno de estos dos momentos históricos la naturaleza del conflicto ha girado en torno a diferencias de orden étnico, religioso o identitario, lo cual es importante porque este tipo de conflictos suele resultar particularmente pertinaz y difícil de resolver (*intractable conflicts*). Más bien, el análisis de los patrones del conflicto en Venezuela indica que éstos, a pesar del paso del tiempo, suele mantenerse vinculados con el manejo y distribución de la renta petrolera[40]: los actores sociopolíticos pugnan sobre todo por el control del Estado y sus políticas de redistribución de los recursos provenientes del petróleo. Así, el reclamo popular canalizado a través de los principales partidos políticos del siglo XX se orientó hacia un manejo más nacionalista de los hidrocarburos que, a su vez, fue considerado como la mayor garantía de un reparto más equitativo de sus beneficios. En cierta medida la retórica no fue distinta durante el auge del chavismo, si bien el manejo de la industria petrolera haya distado mucho del que tuvo lugar durante la República Civil.

De este modo, la diferencia que esta variable plantea entre ambas coyunturas históricas de cara a una eventual transición democrática no radica tanto en que se haya producido una modificación sustancial en las raíces del conflicto –lo cual de hecho no se ha producido–, sino más bien en el hecho de que, al haberse perjudicado seriamente las capacidades de la industria petrolera durante los últimos años, las posibilidades de que una nueva transición se fundamente nuevamente sobre un «pacto populista de conciliación de las élites»[41] lucen cada vez más reducidas. De ahí que uno de los principales retos y dificultades de cara a una nueva transición radique en que ésta deberá irremisiblemente venir acompañada de una propuesta realista de renovación del modelo productivo de la nación; éste, por lo demás, no podrá prescindir de la industria petrolera, pero sin duda deberá fundamentarse de modo esencial en la recuperación de una

40 Ver por ejemplo el trabajo de Ricardo Villasmil, *Lecciones aprendidas de política económica en Venezuela (1936-2004)*. Caracas: ILDIS, 2005.

41 Juan Carlos Rey, *op.cit.,* 1998.

economía de libre mercado y en unas finanzas públicas menos dependientes de la renta y más relacionadas con el fruto del trabajo de la sociedad en general.

En relación con el *nivel de eficacia de las políticas públicas del régimen autoritario*, se suele señalar que, cuando éste es bajo –o cuando experimenta un súbito declive–, tiende a incidir en el aumento del descontento popular, impulsando así mayores demandas de democratización. La dictadura de Pérez Jiménez se concentró en el desarrollo de grandes y vistosas obras públicas, así como en la promoción del crecimiento, la estabilidad macroeconómica y el otorgamiento de condiciones favorables para la inversión privada nacional e internacional; muy particularmente buscó estimular las actividades de las concesionarias petroleras extranjeras en suelo venezolano. En paralelo, para aquel entonces el monopolio de la violencia por parte del Estado parecía estar plenamente consolidado. No obstante, si bien los resultados en ese sentido fueron importantes, el rezago en políticas que facilitaran un acceso generalizado a la salud y a la educación constituyó siempre objeto de demandas ciudadanas que encontrarían una mayor satisfacción tras la transición a la democracia y a lo largo de la República Civil. Dicho rezago explica, en parte, el descontento de amplios sectores de la población en medio de un desempeño económico que, a pesar del crecimiento que propiciaba, no parecía favorecer a todos de modo equitativo.

Por su parte, los gobiernos chavistas también comenzaron a perder popularidad a raíz del crecimiento de demandas sociales que, no obstante, no cabría quizás calificar como «insatisfechas» durante la primera década del siglo XXI. De hecho, el repunte de la insatisfacción generalizada –esto es, no directamente relacionada con la polarización entre chavismo y antichavismo que predominó durante la primera década de este siglo– sólo sobrevino tras varios años de relativa «satisfacción», coincidiendo con la llegada de Nicolás Maduro a la presidencia de la república y teniendo mucho que ver con el repentino declive de los insostenibles patrones de consumo previamente estimulados mediante un gran gasto público durante el período 2004-2012. En otras palabras, la satisfacción que pareció corresponderse con el mandato de Hugo Chávez estuvo directamente relacionada con el alza generalizada en el precio de las materias primas en general y del petróleo en particular, y se desplomó en la medida en que Maduro no pudo mantener ese ritmo de gasto público. Se va haciendo cada vez más visible la insostenibilidad de las políticas económicas y sociales y el colapso de los servicios públicos, todo lo cual alimentará un notable

descontento que condujo a largos ciclos de protesta popular –2014 y 2017– y el repunte de la conflictividad política.

Por ende, tanto a finales de los años 50 como ahora se aprecia un descontento importante con respecto a las políticas sociales del gobierno autoritario, si bien hoy en día esto se produce –a diferencia de lo que tuvo lugar en 1958– en medio de circunstancias mucho más graves, dados la brutal contracción del PIB[42], el colapso general de los sistemas públicos de atención al ciudadano y el desplome del modelo económico totalmente atado al gasto público. Si hace 60 años el clamor popular era por alcanzar mejoras hasta entonces desconocidas en su mayoría, hoy en día se trata de recuperar niveles mínimos de bienestar largamente conocidos durante las décadas anteriores. Estos niveles de ineficacia en las políticas públicas directamente relacionadas con el bienestar social –y no con la represión, donde el Estado se ha mostrado altamente eficaz– permiten observar, ayer y hoy, un malestar que se traduce en clamor por un cambio que generalmente se asocia con la aspiración de recuperar la democracia.

No obstante, y ante la situación de «estado fallido» que cada vez más se asocia con la Venezuela actual[43], cabría preguntarse si el clamor por el orden –ausente en el trance de Puntofijo pero absolutamente central en los tiempos actuales– pudiera hacer que ese descontento generalizado, en vez canalizarse claramente hacia la democratización, derive más bien en un anhelo de políticas «de mano dura». No examinaremos esa posibilidad en profundidad, pero sí señalaremos que sobre ello incide la siguiente variable a comentar: *el nivel de autonomía y agresividad de los cuerpos represivos que defienden a la autocracia*. En la medida en que la represión no es ejercida por una fuerza armada disciplinada e institucional que responde a las directrices del gobierno, sino que más bien es desarrollada por una variedad de actores armados –militares y paramilitares– que responden a sus propios intereses, las posibilidades de una transición a la democracia tienden a reducirse.

---

42 En mayo de 2019, el Banco Central de Venezuela reconoció una contracción del PIB venezolano de un 52,3% en 6 años, desde que Nicolás Maduro asumió la presidencia de la república en el primer semestre del 2013.

43 Según el *Fragile State Index* de *The Fund for Peace*, Venezuela se ubicó para 2019 en la posición 32 entre 178 países por orden de fragilidad estatal, y junto a Brasil fue el país que más empeoró en el último año.

En este caso se aprecia una diferencia cada vez más drástica entre la situación de mediados del siglo XX y la actual. Hace 60 años el giro que tuvo lugar en la posición predominante dentro de un generalato reducido, con liderazgo real y concreto sobre el resto de la institución, determinó un repentino cambio de régimen. Hoy, tras múltiples reformas de la estructura militar –realizadas precisamente con la intención de reducir las posibilidades de un pronunciamiento eficaz contra la Revolución Bolivariana– y la entrada en acción de otros cuerpos represivos –órganos de policía secreta, «colectivos» y grupos delictivos varios que, por lo demás, manejan diversos ámbitos del Estado y modifican su naturaleza con fines puramente depredadores–[44], el monopolio estatal de la violencia está cada vez más en entredicho. Esta situación incide de forma muy negativa sobre las posibilidades reales de abrir una transición estable y gobernable a la democracia.

Según las tendencias registradas por la bibliografía especializada, algo similar sucede con otra variable relacionada: *el grado de concentración del poder en el gobierno autocrático*. Al parecer, las transiciones son más probables y menos complejas cuando el poder está fuertemente centralizado en una sola persona –el típico dictador o caudillo– que cuando es ejercido por una «dictadura colegiada» o estructura de poder compartido y más institucionalizado[45]. En tales casos, la muerte o salida del dictador brinda una oportunidad bastante más clara para un cambio de régimen. La dictadura venezolana de los años 50 había experimentado esa concentración de poder en la figura de Marcos Pérez Jiménez, y efectivamente su abandono del cargo facilitó enormemente un proceso transicional. En la Venezuela de nuestros días, el fallecimiento de Hugo Chávez pareció brindar la oportunidad para un cambio profundo que finalmente no se produjo, en parte porque Nicolás Maduro demostró una notable habilidad para tutelar el denso entramado de grupos de poder –nacionales y extranjeros– que conforman la coalición de gobierno actual. Esa particular estructura complica ostensiblemente

---

44 Ver la evidencia que en tal sentido ofrece Marcos Tarre en «Delincuencia organizada y transición», en Benigno Alarcón y Miguel Martínez Meucci (editores), *El desafío venezolano II: Transición democrática o autocratización revolucionaria*, Caracas: UCAB Ediciones, 2016.

45 O'Donnell y Schmitter, *op.cit.*, 1986. Giovanni Sartori, por su parte, señala en *Elementos de teoría política*, Madrid: Aguilar, 1999, que las dictaduras tienden a ser más fuertes cuando centralizan el poder claramente en la persona individual de un dictador, pero que por esa misma razón tales dictaduras fuertemente personalistas experimentan un trance de apreciable vulnerabilidad cuando dicha figura desaparece o abandona esa posición.

la posibilidad de establecer conversaciones que faciliten una eventual transición. En tal sentido, la situación luce hoy más adversa que en 1958.

Por otra parte, las transiciones a la democracia son más probables cuando las *relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad en general* no son demasiado tensas, lo cual suele suceder cuando los militares no han reprimido de modo particularmente sanguinario a la población o no están demasiado involucrados en hechos punibles e impopulares. Esto reduce el temor de los uniformados a ser procesados judicialmente durante el proceso transicional y la consiguiente consolidación democrática, facilitando así la apertura del sistema. En este sentido cabe afirmar que, si bien la represión de las fuerzas armadas perezjimenistas aún es recordada en varios sectores sociales por su dureza, el hecho no parece haber impedido ni la transición a la democracia, ni el hecho de que la institución militar estuviera considerada durante años entre las más respetadas por los venezolanos[46]. Por su parte, los militares de nuestro tiempo han venido acumulando un récord de corrupción, represión y violación de los derechos humanos que, en un contexto de depauperación y colapso generalizado como el actual, complica cada vez más su posición de cara a una eventual transición. Asimismo, y a diferencia de lo visto ahora en medio de una situación nacional deplorable, es llamativo que hayan sido las propias fuerzas armadas las que posibilitaron un cambio de régimen en 1958. Y aunque no resulte fácil o incluso procedente comparar ambas situaciones, está claro que durante los últimos años las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad en general no han cesado de empeorar.

Otro factor o variable que por lo general facilita la transición es *la presencia de una gran coyuntura crítica* –de carácter económico, político o natural, pero que en todo caso desacredita al gobierno de turno– *que detona un descontento generalizado en la población*. Dicha crisis puede ser propiciada, por ejemplo, por un desastre natural, una guerra ruinosa, un colapso económico o unos comicios. A finales de los años 50, la coyuntura crítica fue de carácter sumamente puntual y sobrevino cuando la impopularidad de Pérez Jiménez se evidenció con rotundidad tras la realización del plebiscito amañado de 1957, todo lo cual sucedió a pesar del notable crecimiento económico registrado durante esa década. En otras palabras, la coyuntura crítica fue de carácter esencialmente político, y a pesar

46 Diversos estudios de opinión así lo señalaron durante las últimas décadas del siglo XX.

de que puso de manifiesto el rechazo que amplios sectores de la población sentían ante el modo en que se venía ejerciendo el poder, no vino precedida de la incubación de lo que Tilly llamaría una «situación revolucionaria»[47] más o menos profunda y prolongada en el tiempo. Una rápida articulación de ciertos sectores descontentos de las fuerzas armadas, así como el conjunto de movilizaciones populares de enero de 1958, hicieron viable la apertura en aquel momento.

Por el contrario, el progresivo colapso experimentado por Venezuela durante el período presidencial de Nicolás Maduro, a pesar de sus graves consecuencias para la población y de los conflictos y las tensiones crecientes que ha ido generando, no ha desembocado hasta ahora en un cambio de régimen. Varios episodios especialmente críticos –las elecciones de abril 2013, los ciclos de protesta de 2014 y 2017, la irrupción de una situación de «soberanía múltiple» en 2019, etc.– no parecen haber logrado generar fracturas significativas en el seno de la coalición de gobierno y, especialmente, de las fuerzas armadas. Esta sucesión de coyunturas críticas que parecen saldarse sin efectivos visos de cambio político –en medio, por lo demás, de una emergencia humanitaria compleja que ha propiciado un éxodo sin precedentes– sugieren la presencia de una estructura de poder mucho más compleja y resistente que la del régimen autocrático de los años 50, una estructura cuyos principales dirigentes parecen dispuestos y preparados para asumir costos políticos mucho mayores a los que demostró tolerar la cúpula del gobierno presidido por Pérez Jiménez.

La resistencia del chavismo para sobrevivir a diversas y reiteradas coyunturas críticas tiene mucho que ver con la siguiente variable a comentar: *la actitud del entorno internacional frente a la posibilidad de un cambio de régimen*. En una era en la que la democracia, el liberalismo y el multilateralismo configuran el paradigma predominante, la presión e influencia del entorno internacional juega un papel variable, casi nunca determinante pero potencialmente muy importante en el tránsito de una nación hacia la democracia. Dicha presión, en el más radical de los casos, puede llegar al extremo de pasar por una intervención armada, pero por lo general pasa por canales diplomáticos, o incluso por lo que se ha dado en llamar «diplomacia coercitiva» –la cual incluye sanciones, bloqueos, etc[48]. Casos

47 Charles Tilly, *Las Revoluciones Europeas: 1492-1992*, Barcelona: Crítica, 1995.

48 Para un examen de las distintas modalidades que puede adoptar la diplomacia multilateral ver

como el de Chile y Sudáfrica a finales de los años 80 y principios de los 90 del siglo pasado ejemplifican bien el tipo de presiones que el sistema internacional –especialmente el conjunto de las naciones democráticas– puede ejecutar sobre las partes en conflicto para que se avengan a una solución negociada que permita la implantación de la democracia.

La transición de finales de los años 50 en Venezuela logró ejecutarse a pesar de los recelos que, en un primer momento, albergaran el gobierno de los Estados Unidos y sus compañías petroleras; éstas contemplaban con temor el espíritu maximalista del Trienio Adeco y la posibilidad de que se consolidara un gobierno antiestadounidense o afín a la Unión Soviética. Sin embargo, el giro estratégico que sobre todo el presidente Rómulo Betancourt imprimió a la política exterior de la nueva Venezuela democrática[49] contribuyó a granjearle el apoyo norteamericano, incluso al punto de que fuera Caracas quien propuso la suspensión de la Cuba castrista en la Organización de Estados Americanos (OEA). De ahí que, en un segundo momento, dicha transición lograra desarrollarse también contra las presiones ejecutadas por la izquierda revolucionaria latinoamericana –nacional y extranjera– que seguía las directrices de Moscú, los cuales impulsaron la lucha revolucionaria y varias conspiraciones militares[50] contra el joven régimen democrático acordado en Puntofijo.

La coyuntura actual se caracteriza por un involucramiento internacional, si cabe, mucho mayor. Lo anterior se produce no sólo en virtud de que el mundo del siglo XXI está mucho más interconectado, sino que desde un principio la llamada Revolución Bolivariana se forjó en torno a un deliberado y radical viraje geopolítico, en virtud del cual Venezuela comenzó a estrechar lazos con una serie de potencias extrahemisféricas y autocráticas como Rusia, China, Irán, Siria, Turquía, etc. Al constituirse como estado revolucionario[51], Venezuela

---

Kevin M. Cahill (ed), *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, New York & London, Routledge, 1986.

49 Ver Gustavo Salcedo Ávila, *Venezuela, Campo de Batalla de la Guerra Fría. Los Estados Unidos y la era de Rómulo Betancourt (1958-1964)*. Caracas: Academia Nacional de la Historia - Fundación Bancaribe, 2017.

50 Consultar el libro de Thays Peñalver, *La conspiración de los 12 golpes*, Caracas: Ediciones Cyngular, 2015.

51 Ver Miguel Á. Martínez Meucci, «La revolución iliberal venezolana y su política exterior», *Análisis Político* No. 77, Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Enero-Abril 2013, pp. 211-231.

comenzó a procurar una modificación de los usos, consensos y organismos que regulaban la coexistencia hemisférica, propiciando la creación de nuevos organismos regionales (ALBA, CELAC, UNASUR) que desplazaran a los que por aquel entonces estaban vigentes o eran proyectados (OEA, CAN, ALCA) y respaldando a grupos políticos revolucionarios en todo Occidente. Dichos actores, a su vez, le han brindado un apoyo poco menos que incondicional a la Revolución Bolivariana. Sólo a partir de 2016, con el giro político experimentado en diversos gobiernos América Latina, una mayor presión por parte de los Estados Unidos, la creación del Grupo de Lima, la deriva autocrática de Venezuela y el éxodo de millones de venezolanos hacia los países vecinos, el hemisferio ha comenzado a desarrollar una diplomacia más coercitiva, la cual va más allá de la mediación entre los grupos políticos enfrentados y procura –en cierta medida– un cambio político hacia la recuperación de la democracia. No obstante, el respaldo que las autocracias y diversas fuerzas revolucionarias han brindado a la coalición de gobierno que preside Maduro[52] parece haber jugado un papel más claro y determinante, cada vez más contundente en el contexto de una oleada autoritaria global frente a la cual las democracias lucen bastante desconcertadas[53].

En definitiva, el factor internacional luce más determinante y complejo en la actualidad, comparado con la coyuntura de finales de los años 50. No sólo se trata de que hoy pasan por Venezuela una cantidad mucho mayor de intereses foráneos, ni de que el mundo de hoy permite una serie de interrelaciones mucho más complejas que las de mediados del siglo XX; lo más importante es que, a diferencia de lo que sucedió en aquella época –cuando los principales intereses foráneos instalados en Venezuela correspondían mal que bien a naciones democráticas–, hoy en día son diversos actores autocráticos extranjeros los que han consolidado sus posiciones dentro del país, con lo cual se requerirá una presión mucho mayor por parte de los gobiernos democráticos si se quiere que

52 El papel más destacado en este sentido lo ha desempeñado hasta ahora la Cuba castrista, cuya injerencia en Venezuela pasa por la presencia de miles de funcionarios cubanos en territorio venezolano y el control de funciones neurálgicas de su gobierno –seguridad presidencial, inteligencia, política exterior, etc. Esta realidad ha sido recurrentemente denunciada, aunque sus verdaderas dimensiones siguen siendo opacas. Al respecto, una obra reciente que aborda el tema es la de Juan Antonio Blanco *et al*, *Cubazuela: crónica de una intervención cubana*, Miami: Foundation for Human Righs in Cuba, 2019.

53 Ver comentarios y fuentes citadas al respecto en el primer capítulo de este libro.

en el balance de la influencia externa predominen las fuerzas que procuran el restablecimiento de la democracia en este país.

Variables vinculadas directamente a la acción política

Las transiciones a la democracia constituyen realidades eminentemente políticas, y como tales, responden de modo esencial a factores relacionados con nuestras acciones; esto es, son consecuencia de los actos que los seres humanos –y sobre todo los líderes políticos– desarrollan como consecuencia de su libre albedrío y del modo en que combinan voluntad y racionalidad. De ahí que en las variables que enunciamos a continuación recaigan, en definitiva, los principales factores que posibilitan o no una transición.

En tal sentido, una variable absolutamente fundamental es el *nivel de cohesión de la coalición gobernante*. Casi toda la bibliografía especializada en los cambios de régimen político destaca la necesidad de que la coalición de gobierno se fracture para que pueda sobrevenir un cambio. Desde que existe esa formidable máquina de poder que es el Estado moderno, la toma del poder parece casi imposible si quienes administran dicho mecanismo actúan concertadamente. De hecho, la naturaleza misma del Estado, al menos en lo que se refiere a su carácter administrativo, responde a la voluntad de coordinar las acciones de múltiples personas y grupos con el propósito de ejercer un gobierno eficaz. Sólo cuando las diferencias entre quienes manejan dicha maquinaria llegan al punto de entorpecer esa acción concertada es que emerge la oportunidad para que otros grupos logren hacerse con ella. En el caso de la Venezuela de mediados del siglo XX, queda absolutamente claro que la ruptura del vínculo entre el dictador Pérez Jiménez y los principales sectores de las fuerzas armadas –todo ello en el marco de un régimen militar– fue lo que en definitiva propició la transición a la democracia.

En la actualidad, y por los momentos, la heterogénea composición de la coalición gobernante no ha impedido, por un lado, la acción concertada de los grupos que la integran, y por otro, la lealtad que la institución castrense en su conjunto ha brindado hasta ahora a la llamada Revolución Bolivariana. Hay que tener presente que esta dinámica no tiene por qué ser eterna, especialmente en circunstancias tan comprometidas como las que ahora atraviesa la nación. Sin embargo, resulta notable el modo en que el chavismo ha logrado sortear

múltiples y complejos episodios que le podrían haber conducido a una fractura crucial. Los dos factores críticos con los que tuvo que lidiar a partir de 2012 –la muerte de Chávez y la caída de los precios del crudo– propiciaron una rivalidad interna importante y parecen explicar la gran inestabilidad experimentada desde entonces; no obstante, la estructura de poder de la coalición gobernante parece haber evolucionado de un modo que, hasta la fecha, le permite superar diferencias internas y presiones externas. Esta particular resiliencia del régimen autocrático actual[54] parece estar basada en factores muy pertinaces que, a su vez, auguran grandes dificultades de cara a una eventual transición a la democracia.

Otra variable importante en lo que se refiere a los actores políticos tiene que ver con la *presencia de actores contendientes bien organizados para la toma y control del Estado*. La principal dificultad que se observa en este sentido es que el hecho de controlar el aparato estatal suele ser, de por sí, un factor cohesionador, mientras la circunstancia de estar fuera del mismo tiende a potenciar las divisiones. Por ende, un reto fundamental de toda coalición aspirante al control del Estado mediante un cambio de régimen político es el de generar los mecanismos de entendimiento entre sus diversas facciones, hasta el punto de desarrollar la cohesión necesaria para contar con alguna oportunidad de éxito, lo cual –cuando se trata de una transición a la democracia– puede producirse mediante *ruptura, reforma o ruptforma*[55]; esto es, de forma más concertada o más impositiva. Por otro lado, en caso de que una sola facción contendiente cuente con toda la fuerza y organización necesaria para hacerse con el poder, las probabilidades de que el nuevo régimen sea genuinamente democrático tienden a disminuir. De ahí que la transición que permite el establecimiento de un régimen democrático suela contar con la participación de fuerzas contendientes capaces no sólo de generar normas y prácticas de cooperación internas, sino también de acordar los términos de un sistema general de garantías mínimas con aquellos sectores del gobierno autocrático que decidan separarse de los sectores autocráticos más recalcitrantes y facilitar dicha transición.

En el caso de Puntofijo, y en contra de lo que teóricamente favorece un tránsito a la democracia, los líderes de las fuerzas políticas que luchaban por la

---

54 Víctor Mijares, «Die Resilienz des venezolanischen Autoritarismus», *GIGA Focus Lateinamerika* (02) 2017. Traducción al español disponible en el perfil del autor en academia.edu.

55 En el primer capítulo de este libro se examinan estas tres diversas rutas a través de las cuales se puede consumar el tránsito a la democracia.

democracia no se pusieron de acuerdo antes del quiebre de la dictadura. Los términos del entendimiento general se fueron produciendo más bien después, lo cual deja claro que en las fuerzas armadas predominaron aquellos sectores dispuestos a facilitar una tendencia aperturista y conciliadora. Por otro lado, Puntofijo es importante porque representa el fruto de la madurez política y voluntad conciliadora de líderes como Betancourt, Caldera y Villalba, quienes hasta entonces mantenían no pocas diferencias y rivalidades personales. No cabe duda de que a ese entendimiento ayudaron mucho el prestigio de dicho liderazgo y el control efectivo que éste ejercía sobre un número relativamente reducido de partidos políticos.

La situación, a día de hoy, presenta algunas diferencias importantes. Por un lado, desde el año 2002 las fuerzas políticas que enfrentan a la Revolución Bolivariana han tratado sistemáticamente de organizarse a través de sucesivos esquemas de entendimiento y cooperación (Coordinadora Democrática, Mesa de la Unidad Democrática, Frente Amplio…). No obstante, y a pesar de lo anterior, la atomización de dichas fuerzas políticas se refleja en el gran número de partidos y grupos que las conforman, y a todas luces sigue siendo notable. Así pues, no parece existir un liderazgo con un control semejante al que en su momento demostraron poseer los firmantes de Puntofijo. Con todo, y aunque tales circunstancias no facilitan el retorno a la democracia, es preciso tener en cuenta que éstas pueden variar rápidamente con el cambio en las coyunturas políticas, y que por ende nada impide que de forma relativamente rápida ciertos liderazgos puedan articularse de forma más completa y asertiva. Si hay un ámbito sobre el cual los actores políticos tienen alguna influencia, es precisamente éste.

Finalmente, entre las variables que competen más directamente a los actores, juega un papel importante *la naturaleza de los cambios planteados de cara a una eventual transición a la democracia*. Cuando dichos cambios se presentan como profundos y radicales, la resistencia ofrecida por la dictadura será, lógicamente, mayor. Si, en cambio, dichas aspiraciones se presentan más bien como reformas puntuales y graduales, la posibilidad de que el régimen autocrático permita una eventual liberalización y posterior democratización parece aumentar. La gradualidad de los cambios planteados suele pasar por el difícil desarrollo de buenos canales de comunicación entre los líderes de las partes enfrentadas y por la conservación de aspectos fundamentales del régimen autocrático, como pueden ser su modelo económico, su sistema jurídico o algunos de sus compromisos

asumidos en materia de política exterior. Y pasa también, como cabe imaginar, por la posibilidad de que ciertos intereses personales no se vean directamente perjudicados por el progresivo tránsito a la democracia, circunstancia que a menudo significa mantener cuotas de impunidad sobre los delitos cometidos por y durante la dictadura. Todo ello suele suceder en medio de legitimidades cambiantes que –en el contexto de la era democrática inaugurada tras el fin de la Segunda Guerra Mundial– suele ser dar pie a mecanismos de *justicia transicional*, la cual necesariamente pasa por armonizar los requerimientos del deber ser con el difícil mundo de las realidades políticas.

No obstante, la posibilidad de que los cambios planteados puedan desarrollarse de modo gradual permanece sujeta a muchas y diversas condiciones del contexto. Las circunstancias que tuvieron lugar en Venezuela entre los años 50 y 60 permitieron un tránsito bastante expedito hacia la democracia, en tanto las fuerzas armadas abrieron el juego, la población en general apoyó el proceso y las élites políticas lograron canalizarlo de forma consensual. Ello sucedía en uno de los países que más rápido crecimiento económico experimentaba en el planeta, y que gracias a su renta petrolera permitía acuerdos que en otras latitudes resultaban improbables. En cambio, en una Venezuela como la de hoy, devastada económica y socialmente, y regida de acuerdo con lógicas de poder que no sólo han demostrado ser inviables sino también perjudiciales para las bases del Estado, es difícil saber hasta qué punto una transición a la democracia será viable sin profundas y eventualmente rápidas reformas en la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas; no obstante, es igualmente difícil saber en qué medida dichos cambios realmente pueden tener lugar de forma más o menos rápida, prescindiendo de consensos suficientemente amplios, o sin uso de la fuerza.

Cuadro 1: Algunas variables y condiciones que influyen sobre las transiciones a la democracia

Variable	Condición que favorece la transición a la democracia	Condición que entorpece la transición a la democracia
Variables de perfil más estructural		
Tipo de régimen autoritario que precede a la transición a la democracia	Regímenes burocrático / desarrollistas, con gran capacidad estatal y poder centralizado.	Regímenes (neo) patrimoniales o totalitarios donde la sociedad civil es incipiente o ha sido asfixiada.
Pasado democrático e impacto en socialización política ciudadana.	Presencia de un pasado democrático con impacto cultural	Ausencia de pasado democrático con impacto cultural.
Tipo de economía nacional	Economía orientada hacia la industrialización / urbanización, con desarrollo capitalista	Economías fundamentalmente agropecuarias, o bien de carácter depredador o extractivo
Variables que combinan perfil estructural con oportunidad para la acción política		
Nivel de movilización popular a favor de la democracia	Alto nivel de movilización popular pro-democracia	Escaso nivel de movilización popular pro-democracia
Naturaleza de conflictos que dividen a grupos políticos	Conflictos económicos o por los recursos (pragmáticos)	Conflictos étnicos, religiosos o identitarios (de valores)
Eficacia de las políticas públicas del régimen autoritario	Políticas públicas ineficaces que no satisfacen a la población	Políticas públicas eficaces que generan respaldo popular al régimen autocrático
Nivel de autonomía y agresividad de los cuerpos represivos	Cuerpos represivos altamente institucionalizados y con escasa autonomía	Pluralidad de cuerpos represivos con gran autonomía y agendas propias
Instancias que concentran el poder en el régimen autocrático	Concentración del poder en un líder o caudillo que deja el poder	Dictadura colegiada; estructura compleja y burocratizada

Estado de las relaciones civil-militares	Relativamente afables, con episodios puntuales de represión	Muy tensas, en virtud de gran represión y violación de DD.HH.
Crisis general (usualmente de carácter económico o político)	Crisis más o menos repentina que detona descontento generalizado	No se producen episodios críticos que desatan súbito rechazo masivo
Contexto internacional	Presiona por democratización	No presiona por democratización o la obstaculiza
Variables más directamente relacionadas con la acción política		
Nivel de cohesión de la coalición gobernante	Fracturas en la coalición gobernante	Élite de poder unificada y bien avenida
Nivel de organización de grupos políticos contendientes que aspiran a la toma del Estado	Existencia de grupos políticos contendientes bien organizados para la toma del Estado	Múltiples grupos que aspiran a tomar el poder y no actúan concertadamente
Naturaleza de cambios planteados de cara a una eventual transición	Puntuales y graduales	Profundos y radicales

Fuente: elaboración propia a partir de diversos autores mencionados en el texto.

Aprendizaje histórico e innovación política: los retos de una nueva transición

El estudio de las condiciones que buena parte de la bibliografía más especializada considera como más favorables para una transición a la democracia nos permite realizar algunas conjeturas con respecto a la realidad venezolana, tanto la de finales de los años 50 como de cara a una eventual nueva transición. La primera es que, por fortuna, los patrones que los científicos políticos intentan descubrir no agotan las posibilidades de lo real: *la transición es posible incluso cuando varios factores son teóricamente adversos*, y no cabe aspirar a que todas las condiciones sean teóricamente favorables para intentar propiciarla.

La transición articulada a través del pacto de Puntofijo ciertamente contó con varios e importantes factores a su favor, como por ejemplo: la presencia de un régimen militar de poder centralizado en un Estado de capacidades crecientes;

escasa autonomía y diversidad de los cuerpos represivos; diatribas de carácter más bien económico y ausencia de conflictos étnicos o religiosos; un pasado democrático que ya había generado un gran impacto cultural; y condiciones socioeconómicas propias de una sociedad que se modernizaba rápidamente. No obstante, dicha transición se realizó también a pesar de las condiciones no precisamente favorables que planteaba el entorno internacional, en un contexto de gran crecimiento económico –que pudiera, quizás, haber favorecido al régimen de turno–, con una oposición que antes de la salida de Pérez Jiménez se encontraba fuertemente perseguida y relativamente atomizada, y sin contar con recurrentes movilizaciones masivas contra la dictadura. El factor humano y el comportamiento de las élites fueron claramente determinantes, en tanto que, por un lado, fueron las propias fuerzas armadas las que –tras el fraude del plebiscito de 1957– decidieron abrir la posibilidad de un cambio, y por otro, los líderes de los principales partidos políticos supieron aprovechar la oportunidad y resolvieron pactar condiciones mínimas para crear un frente único de los demócratas en aquella inestable coyuntura.

El hecho de que las variables y condiciones que teóricamente favorecen la transición a la democracia no deban cumplirse a cabalidad para que ésta necesariamente se produzca no deja de ser algo positivo de cara a las posibilidades de una nueva transición en Venezuela, sobre todo si consideramos este hecho a la luz de nuestra siguiente conjetura: *al parecer, la mayor parte de los factores aquí señalados no presentan una condición precisamente favorable para una redemocratización en la coyuntura actual, o cuando menos* –desde la perspectiva sin duda precaria que ofrece la comparación de hechos históricos con otros en pleno desarrollo– *parecen serlo en menor proporción que en 1958*. Sólo algunas de las variables aquí señaladas parecen presentar condiciones que facilitan actualmente una eventual transición. Particularmente preocupantes resultan, en este sentido, la proliferación de agentes represivos con creciente autonomía, el retroceso hacia una situación de mayor precariedad de la sociedad civil y el fuerte involucramiento de agentes extranjeros contrarios a una eventual transición a la democracia.

Dado que el estado actual de cada una de esas variables ha sido ya comentado, nos limitaremos a continuación a realizar una tercera conjetura, la cual funge como conclusión tentativa y general del análisis aquí efectuado: al repasar la evolución de cada una de las variables indicadas, *se aprecia una tendencia general por la que, mientras en los años 50 y 60 Venezuela lucía –a pesar de las carencias de*

aquellos tiempos– enganchada al tren de la modernización política y cultural, en la coyuntura actual parece experimentar una involución en tales ámbitos. El nefasto impacto de la Revolución Bolivariana sobre la estructura del Estado se ha caracterizado por la creación de organismos paralelos que duplican sus funciones con claros propósitos de control político –todo ello en la línea de acción característica de los regímenes totalitarios–[56], desvirtuando así tanto la naturaleza y razón de ser de las instituciones públicas como su control por parte de una sociedad civil que se encuentra cada vez más hostigada, mermada y desarticulada. En otras palabras, el principal riesgo que entraña una próxima transición a la democracia en Venezuela tiene que ver con esta tendencia general por la que el país va retrocediendo hacia estadios cada vez más alejados de los parámetros mínimos de la modernidad política y cultural.

De este modo, los retos que enfrenta la nación venezolana ya no son sólo los de una eventual transición a la democracia, sino también los de la recuperación de las capacidades y atribuciones básicas que, en un contexto esencialmente moderno, caracterizan al Estado y a la sociedad civil. A diferencia de lo que pasaba en 1958, el reto actual no consiste solamente en garantizar la lealtad de las fuerzas armadas a la democracia, sino también en que éstas puedan recuperar un monopolio de la fuerza que ahora –tras una profunda transformación realizada con el fin de doblegarlas– no mantienen con claridad. No se trata tampoco solamente de reformar mediante pactos intersectoriales los patrones de distribución de una riqueza cada vez más abundante, sino de recuperar las posibilidades de generarla a partir de la nueva implantación de una economía de libre mercado. En vez de poner las instituciones de un Estado ordenado y capaz al servicio de toda la población, ahora es necesario reconstituirlo y reconfigurarlo, desmontando el Estado-gobierno-partido que existe actualmente y depurándolo de tramas que ya no son sólo antidemocráticas, sino también genuinamente delincuenciales. Asimismo, la tarea de nuestro tiempo no consiste tanto en impedir que actores extranjeros extra-hemisféricos y antidemocráticos influyan en los asuntos de Venezuela, sino de expulsar a los que ya operan a sus anchas en el territorio nacional, con el fin de recuperar así una visión geopolítica encuadrada dentro de los parámetros básicos de Occidente.

---

56 Ver Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid: Alianza, 2006 [1948].

Frente a tales retos, Puntofijo no debe ser considerado como un patrón o receta a seguir, sino como una referencia autóctona y fundamental que nos ilustra acerca de la necesidad de innovar políticamente en contextos no siempre favorables. Algunas lecciones fundamentales de nuestra anterior transición a la democracia tienen que ver con la importancia de un liderazgo resiliente y reflexivo, capaz de deponer agendas particulares para actuar concertadamente en momentos decisivos, y con la necesidad de aprovechar a tiempo las oportunidades que se presentan. Igualmente, su ejemplo es fundamental para comprender cómo manejar a los sectores antidemocráticos luego de alcanzarse la posibilidad de avanzar mediante la vía electoral (lo cual sólo fue posible tras excluir a fuerzas políticas antidemocráticas y manejar con tacto y recursos a las fuerzas armadas). Y en términos generales, Puntofijo es una experiencia histórica de la cual hemos de sentirnos orgullosos los venezolanos y que, por ende, representa una importante fuente de inspiración de cara a los retos actuales.

Pero más allá de lo anterior, es necesario comprender que los retos de nuestro tiempo son de una naturaleza esencialmente nueva, en tanto están condicionados por el desarrollo de un régimen político que claramente se diferencia de las típicas dictaduras militares venezolanas y latinoamericanas del pasado. A pesar de que durante largo tiempo se ha insistido en negar ese carácter particular y distintivo, la insólita situación en la cual se encuentra hoy el país indica que estamos ante un fenómeno sobre el cual es necesario pensar con originalidad. Lo más preocupante del ascenso del chavismo es que –tal como ha solido suceder con diversos movimientos totalitarios– éste no se produjo mediante un atentado directo y flagrante contra los principios básicos de la democracia, sino a través de su empleo, abuso y manipulación. La sociedad venezolana no acertó así a neutralizar los peligros de un movimiento político que, a la postre, ha disuelto varios de los lazos que cohesionaban al tejido social, afectado severamente las bases de la nación y ubicado a Venezuela en el eje de graves tensiones globales. Una vez transcurridas dos décadas de este proceso, el estado actual de las estructuras estatales difícilmente permite el desarrollo de políticas públicas eficaces desde un punto de vista democrático, con lo cual, a estas alturas, el punto de partida para una transición se ha distanciado mucho de las condiciones que la hubieran facilitado hace una década. Adicionalmente, la naturaleza de los grupos de poder que manejan el Estado hace verdaderamente difícil su incorporación a la vida civil en democracia. A diferencia de lo que

sucede en autocracias convencionales –donde las fuerzas políticas que apoyan a la dictadura no suelen albergar objetivos ilimitados–, en diversas sociedades post-totalitarias a menudo se hace muy difícil incorporar a la vida pública a aquellas organizaciones y grupos políticos que edificaron los regímenes totalitarios que les precedieron.

En tal sentido, conviene tener presente que si bien es cierto, por un lado, que la conquista de la democracia pasa por la consolidación efectiva de las garantías mutuas que acuerdan los grupos políticos que la establecen, por otro lado dichas garantías no tendrán posibilidad de funcionar en un contexto que mantenga vigentes las actuales lógicas de poder. Dichas lógicas están marcadas por el enquistamiento dentro del Estado de diversos grupos relativamente autónomos –de vocación claramente depredadora y que responde a agendas a menudo transnacionales–, los cuales operan bajo la fachada de organizaciones políticas que se garantizan, por diversos medios, la captura de una parte del voto popular y la neutralización de cualquier mecanismo de control sobre sus acciones a menudo delictivas. Este panorama, tal como se comentó anteriormente, es característico de sociedades en las que la estructura del Estado nunca ha sido suficientemente capaz, o bien ha sido fuertemente corroída por conflictos bélicos o por la acción de regímenes totalitarios.

En semejante contexto, la recuperación del Estado y de la funcionalidad de sus sistemas constituye una necesidad primordial. Y si bien lo ideal sería que dicha tarea se produzca a la par de la recuperación de la democracia, no está claro que ambas cosas puedan hacerse al mismo tiempo. Encontrar la vía para acometer ambas tareas de modo simultáneo, y además hacerlo relativamente pronto –antes de que la nación termine de perder algunos de sus logros más importantes en relación con la Modernidad– y por medios fundamentalmente pacíficos y consensuados es el gran reto de nuestro tiempo. Pero ante las dificultades inherentes a dicha empresa, es probable que no todos estos objetivos puedan ser alcanzados simultáneamente, y que por lo tanto sea necesario dar prioridad a unos por encima de los otros.

Capítulo XII

Militares y sociedad civil tranzan su destino. El modelo de transición en el Ecuador (1976-1979)

José Alberto Olivar

Introducción

El final de la década de los setenta del siglo pasado en América Latina, vino acompañada de una inusitada euforia por el empuje de un proceso de democratización que pareció poner en el tapete, el tema de la protección a los DD.HH. y su estrecha relación con el fortalecimiento de los nacientes sistemas políticos democráticos. De hecho, el giro que representó el cambio de las políticas implementadas desde Washington a raíz de la asunción del presidente demócrata James Earl Carter en enero de 1977, incidió en una relación menos traumática entre los Estados Unidos, los países de América Latina y la cuenca del Caribe.

De manera que, a partir de esta bocanada de aire fresco, varios grupos políticos vieron una posibilidad cierta de recibir el apoyo de la Casa Blanca para dar al traste con los regímenes de fuerza que imperaban en el hemisferio, los cuales en principio habían contado con su explícito beneplácito.

Para la fecha solo dos países de América del Sur figuraban en calidad de regímenes poliárquicos de gobierno, a saber: Venezuela y Colombia[1] Esto comenzará a cambiar vertiginosamente a partir de lo que Samuel Huntington denominó la «tercera ola» democratizadora iniciada en 1978 en el hemisferio. Ello implicó un complejo proceso de transición, signado por marchas y contramarchas que iba desde la liberalización a la plena consolidación del hecho democrático.

El Ecuador, como caso específico que abordaremos en las siguientes páginas, transitó durante aquella década un tardío proceso de modernización que no solo impactó la estructura económica sino también honda repercusión sobre su vetusto sistema político. El súbito advenimiento de una poderosa industria ajena al medio, pero generadora de excedentes económicos, hizo replantear las tradicionales relaciones de poder en la sociedad ecuatoriana a fin de favorecer el acceso a los recursos controlados por el Estado.

En 1972 un golpe de Estado impuso un régimen militar que tuvo a su cargo la administración de los novedosos recursos derivados de la exportación de petróleo, sobre todo la bonanza fiscal que trajo consigo la crisis árabe-israelí del Yom Kippur en el Medio Oriente. No obstante, la ineficiencia demostrada por los personeros militares y las desavenencias internas, abrió el camino hacia una compleja transición política «de arriba hacia abajo»[2] que finalmente se materializaría con el traspaso del poder al frente opositor de centroizquierda tras los resultados de la doble vuelta electoral de abril de 1979.

Nuestro propósito estará centrado a examinar los factores que hicieron posible aquella transición negociada en el Ecuador que, a la postre contribuiría a cambiar buena parte de la faz política de América Latina en la década de los ochenta.

La modernización toca a la puerta

En el contexto de las economías subdesarrolladas de América Latina, el Ecuador lució hasta principios de la década de los sesenta del siglo XX una

---

1 Ignacio Walker, *La Democracia en América Latina. Entre la esperanza y la desesperanza*. Santiago de Chile, uqbar, editores / Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2009, p. 17.

2 Manuel Alcántara, *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006),* España, Síntesis, 2006, p. 85.

aletargada fisonomía que en gran medida no difería de la tradicional estructura agroexportadora heredada de la época colonial. Resultaba sorprendente, como en pleno siglo XX, aun persistían relaciones de producción de carácter precapitalistas, donde más de la mitad de la tierra cultivable en el país era propiedad de unos pocos, con un rudimentario sistema de cultivo y fuerza de trabajo sujeta a vínculos de tipo patrimonial. Así, mediante la inversión de una irrisoria cifra de capital, operó por décadas un ciclo productivo destinado casi en su totalidad al mercado externo.

Lo único novedoso lo constituyó el cambio en los renglones principales de exportación, primero del cacao que representó su baluarte más importante en el siglo XIX hasta las dos primeras décadas del siglo XX, al punto de ocupar la posición de primer productor y exportador mundial de cacao en 1904[3]. Luego, a partir de 1948 el auge del cultivo de banano, gracias a las ventajas comparativas que ofrecía el litoral ecuatoriano frente a sus competidores centroamericanos.

Sin embargo, en conjunto, los modos de exportación cacaotera y bananera, no concitaron una transformación de la realidad socio-económica, debido al exiguo excedente reinvertido en el país, pues la mayor parte terminaba engrosando las ganancias de las empresas transnacionales exportadoras. De manera que el Ecuador vivió durante sus primeros cien años de trasiego republicano bajo el patrón de una economía monoproductora y consuntiva remisa de llevar adelante un ambicioso proyecto de desarrollo industrial que imprimiera dinamismo a las fuerzas del mercado.

El correlato político de tan incipiente modelo de acumulación, tuvo como formas de representación partidos políticos, que en principio no eran estructuras organizadas en torno a fundamentos ideológicos claramente definidos, sino que actuaban en concordancia a los intereses de las élites económicas u oligarquías asentadas en las regiones de la Sierra y la Costa que pugnaban por imponer su hegemonía sobre el resto del país.

Los partidos históricos fueron el Conservador (1885) y el Liberal (1890). El primero ligado a la oligarquía terrateniente de la región serrana y el clericalismo asentado en la capital Quito. El segundo, representó por varias décadas a la naciente burguesía agroindustrial costeña, cuyo epicentro se situaba en la ciudad

3 Andrés Guerrero, *Las oligarquías del cacao: ensayo sobre la acumulación originaria en el Ecuador,* Quito, Editorial El Conejo, 1980, p. 12.

de Guayaquil.

En la década de los treinta, va tener lugar el surgimiento de un movimiento de corte populista en torno a la prédica encendida de José María Velasco Ibarra, cinco veces electo Presidente de la República y quien llegó a convertirse en mediador político por excelencia de heterogéneos sectores de la sociedad ecuatoriana que aspiraban acceder a los mecanismos de decisión política del Estado.

A medida que el sector agroexportador reconfiguraba su base de producción luego del declive del rubro cacaotero, tuvo lugar el surgimiento del fenómeno de la economía informal ante la limitada oferta de empleo permanente, hecho que incidió en el crecimiento de la marginalidad en las principales urbes de la costa, fundamentalmente en Guayaquil. El inicio de un nuevo ciclo del agro, gracias al establecimiento de compañías estadounidenses dedicadas al negocio de producción y exportación del banano, favoreció el surgimiento de medianas propiedades pertenecientes a colonos vinculados a ciertos estratos medios urbanos, los cuales requirieron de una abundante fuerza de trabajo atraída por salarios pagados en contante y sonante que a la postre dio pie a un importante flujo migratorio desde la Sierra.[4]

Para la tercera década del siglo XX, la región costera abarcaba 30% de la totalidad de la población ecuatoriana, en poco tiempo, registró un sustancial incremento al situarse en 1962 en 47,5% del total nacional.

El banano llegó a representar cerca de la mitad de las exportaciones totales del país. El Estado ecuatoriano recuperó su autoridad nacional gracias al sustancial aporte fiscal deparado por el *boom bananero,* hecho que le permitiría ejercer un papel cada vez más importante en la economía, mediante la planificación de políticas públicas que, por un lado, procuraba expandir el modelo agroexportador vía reforma agraria, otorgamiento de créditos, subsidios y manejo de la tasa de cambio, mientras por otro lado, ensayaba una incipiente industrialización siguiendo el patrón cepalista de sustitución de importaciones, concentrada en las ramas textil y de producción de alimentos. Por primera vez en mucho tiempo, el crecimiento económico del país se mantuvo en un promedio de 4%

4 Carlos Larrea Maldonado, "La estructura social y económica ecuatoriana entre 1960 y 1979", en Enrique Alaya Mora (Ed.) *Nueva historia del Ecuador. Época republicana, el Ecuador en el último período,* Quito-Ecuador, Corporación Editora Nacional/Editorial Grijalbo ecuatoriana LTDA, volumen 11, 1983, pp. 104,105.

del PIB entre 1960 y 1969.

Con todo, el «milagro ecuatoriano» alcanzará el cenit, cuando tenga lugar el inicio de la exportación petrolera partir de 1972, hecho que contribuiría a impulsar un conjunto de cambios estructurales en el Ecuador contemporáneo. El PIB superaría todos los pronósticos, registrando solo en 1972 y 1973, 14,4% y 25,3%, respectivamente.

Desde entonces las características rurales del Ecuador cambiaron en forma vertiginosa, el número de trabajadores asalariados siguió en ascenso, la clase media adquirió mayor robustez, se consolidó un sector financiero e industrial, el sector de los servicios progresó, se extendieron las redes de integración nacional y la trama urbana amplía su escala en las dos provincias más importantes del país: Pichincha y Guayas.[5]

La reconversión del orden político

Esta transformación económica dio pie a la emergencia de nuevos actores sociales con una autopercepción clasista que distaba del tradicional patrón étnico como forma de jerarquización social. Durante más de una centuria, las élites regionales y locales estuvieron constituidas por terratenientes e importadores que actuaban como suerte de castas blanco – mestizas que sojuzgaban a la población indígena, dispensadora de mano de obra.

A medida que los rasgos premodernos de la sociedad ecuatoriana se desdibujaban en paralelo al acelerado proceso de acumulación de capital, tanto la estructura social como los factores de poder político sufrieron importantes variaciones. En las grandes urbes se concentró una masa de trabajadores, empleados en el sector de los servicios, construcción y pequeña industria, de donde se nutrirían diversas organizaciones y movimientos sindicales surgidos para luchar por sus reivindicaciones. De igual modo, los estratos medios formados por profesionales vinculados directamente al aparato burocrático del Estado y/o actividades económicas conexas, tendieron a hacer sentir su influencia mediante la formación de heterogéneos grupos de presión de carácter gremial y político abstraídos de las oligarquías tradicionales de la Sierra y la Costa. Incluso

5 Galo Ramón Valarezo, "Espacio, región y localidades en el Ecuador, 1808-2000", en *Una breve historia del espacio ecuatoriano,* Quito-Ecuador, CAMAREN/Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2004, p. 181.

elementos suyos permearon sobre instituciones como las Fuerzas Armadas, imprimiéndole un matiz nacionalista, modernizante y anti oligárquico.[6]

A este renovado cuadro, se sumarían pequeños y medianos productores nacidos del proceso de modernización agropecuaria impulsado durante la década de los sesenta, además de nuevos sectores empresariales agrupados en torno a las principales Cámaras de Producción de Quito y Guayaquil.

Esta multiplicidad de fuerzas políticas y sociales trajo consigo una profunda crisis de representatividad que no logró ser atemperada por los viejos partidos Liberal y Conservador, los cuales, muy por el contrario, sufrieron varias escisiones internas que al final de cuentas los dejaron vacíos de contenido y de adherentes. La agudización de la inequidad social concitó la movilización de los sectores más desposeídos del campo y la ciudad, una parte de estos, en especial los radicados en los suburbios de Guayaquil, se identificó con el encendido verbo populista de Assad Bucaram, comerciante de origen libanés, dos veces alcalde de Guayaquil y líder indiscutible desde 1961 del movimiento populista Concentración de Fuerzas Populares (CFP).

Percibido como una amenaza por las fuerzas sociales tradicionales, Bucaram parecía encaminado a obtener una clara victoria en unas próximas elecciones presidenciales.[7] En previsión de este escenario, el 15 de febrero de 1972, se produce el golpe de Estado contra el presidente José María Velasco, quien se había erigido en Dictador dos años atrás para enfrentar a sus adversarios. El golpe dirigido por oficiales superiores del Ejército y la Marina, tuvo su epicentro en Guayaquil y en razón de la preeminencia de criterios ligados a la antigüedad y jerarquía, las Fuerzas Armadas designaron al general Guillermo Rodríguez Lara, perteneciente al Ejército, en calidad de Jefe del Ejecutivo.

En una tónica muy diferente a la Junta Militar que ejerció el poder entre 1963 y 1966 cuyo principal propósito fue conjurar el peligro comunista y estrechar

---

6 Bertha García Gallegos, *Militares, economía y lucha política. El Ecuador de los años setenta.* México, Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, especialidad Sociología, presentada en el Colegio de México, 1987, p. 360.

7 Augusto Varas y Fernando Bustamante, *Fuerzas Armadas y política en Ecuador.* Quito, Ediciones Latinoamérica, pp. 88 y 123. El sector militar receló la posibilidad de aceptar a Bucaram como su Comandante en Jefe, dada la opacidad que rodeaba su nacionalidad. Además, le endilgaban la ausencia de un confiable programa de gobierno que diese respuesta a los principales requerimientos del país.

los vínculos económicos con el gran capital estadounidense, en esta ocasión, el nuevo gobierno dirigido por el general Rodríguez Lara, se impuso la tarea de llevar a cabo un proyecto que fue denominado «Revolución Nacionalista», como suerte de calco al ensayado por sus pares en el vecino Perú desde 1968, con algunos rasgos extraídos del gobierno militar establecido en Brasil desde 1964.

La irrupción del petróleo en la vida económica, permitió a las Fuerzas Armadas llevar adelante un modelo de acumulación de excedentes que tendría como objetivo dotar al Estado de medios propios para financiar el crecimiento económico en forma acelerada. Bajo este esquema, el poder militar pretendió asumir un rol tutelar que desbancaba por completo al liderazgo civil en la toma de decisiones políticas e imponer una ideología que aspiraba convertirse en un proyecto global para la sociedad ecuatoriana.[8]

Tal ideología se alimentaba de los preceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional, muy en boga en los militares suramericanos de la época, los cuales hacían hincapié en la necesidad de hacer frente a los problemas de carácter social y económico de los que sacaba provecho el comunismo para subvertir el orden interno en la región. A tal efecto, debía prescindirse de los límites de la Democracia Liberal para aplicar soluciones pragmáticas que incluye el empleo exacerbado de los mecanismos de control y represión.

En el caso del Ecuador, el régimen autoritario adquirió un carácter bifronte que, por un lado, actuaba en forma paternalista para atenuar las demandas de los distintos sectores sociales recurriendo al provento del petróleo, en tanto que, por otro lado, no dudaba en reprimir las voces de disidencia del movimiento obrero y campesino no del todo satisfechos con la manera como se llevaba a cabo medidas progresistas como la Reforma Agraria, la revisión de las concesiones petroleras y la política salarial.

Por lo que se refiere al diseño de la estrategia para superar las condiciones de subdesarrollo en el país andino, los militares estaban imbuidos en la idea de obtener para sí, un ámbito más amplio de competencia que les permitiera apalancar de manera más eficaz los objetivos nacionales. De tal manera que cada rama de las Fuerzas Armadas se empeñaría en administrar por cuenta propia, actividades que estimaban «estratégicas para seguridad nacional», varias de las

8 *Ibid.* p. 124.

cuales incluían ámbitos tradicionalmente ligados a la iniciativa privada, como en efecto fueron los casos de la línea área comercial Transporte Aéreos Militares del Ecuador (TAME) operada por la Fuerza Aérea y la Compañía Agraria Militar Ecuatoriana (CAME).[9] La Marina de Guerra, quedó a cargo de la tutela de sectores estratégicos de la economía: el petróleo, la pesca, el turismo y el comercio marítimo.[10]

Sin embargo, las contradicciones en el seno de la elite militar emergen y el 31 de agosto de 1975, el general Raúl González Alvear, Jefe del Estado Mayor Conjunto, lidera un intento de deponer al régimen cada vez más personalista del general Rodríguez Lara, pero fracasa. Pese a este aparente triunfo que mantuvo a flote el gobierno, la conflictividad social fue incrementándose en solicitud del retorno a las libertades públicas y el cese del intervencionismo estatal en la esfera económica, que finalmente condujo a una Huelga Nacional el 13 de noviembre de ese año. Si bien las acciones opositoras fueron reprimidas, el régimen de Rodríguez Lara se debilitó día tras día, tanto en el plano interno como externo.[11]

La unidad de las Fuerzas Armadas se resquebraja al quedar en evidencia que el gobierno de Rodríguez Lara, ya no representaba los intereses de la institución militar, de modo que fue derrocado la madrugada del 11 de enero de 1976, por un nuevo movimiento liderizado por los jefes del Ejército, la Marina Nacional y la Fuerza Aérea, quienes instalaron un Triunvirato denominado Consejo Supremo de Gobierno.

Los nuevos personeros gubernamentales expresaron su intención de transitar hacia la Democracia, cuestión que de acuerdo a sus cálculos debía materializarse no antes de 1978, al estar dadas las condiciones para la celebración de elecciones generales.

---

9 *Ibid.* p. 142.

10 Bertha García Gallegos, *op. cit.,* p. 243.

11 Desde finales de 1973 el gobierno militar entró en conflicto con los principales consorcios petroleros extranjeros que operaban en el país dada la adopción de varias medidas nacionalistas que afectaron sus intereses económicos.

Una transición condicionada

Si nos atenemos a los preceptos teóricos de Huntington, podemos observar que el Ecuador transitó desde la segunda posguerra un paulatino crecimiento económico que permitió crear las condiciones favorables para instaurar un régimen democrático, sustentado en un tipo de legitimidad formal que atañe el cumplimiento de aspectos procedimentales para la elección de quienes detentan en un momento determinado el poder político.[12]

A diferencia de los accidentados procesos vividos en otros países de la región, la sociedad ecuatoriana se avino al ejercicio de prácticas democrático-comiciales de forma ininterrumpida desde 1948, salvo el hiato dictatorial de mediados de la década de los sesenta, que en suma tendió a matizar el carácter elitista de su sistema político, hecho que encuadra en la variante de «electoralismo oligárquico», de acuerdo con la clasificación formulada por Peter H. Smith[13]

Ahora bien, el examen de la ruta trazada por el triunvirato militar para el retorno hacia la Democracia en el Ecuador, pasa por la consideración de dos factores cuyo peso específico jalonaron aquella inédita transición. En primera instancia, los cambios que comenzaron a suscitarse en Washington luego de dimisión del presidente Richard Nixon en 1974 y la presión que desde el Congreso de los Estados Unidos se imprimó para restringir la ayuda económica y venta de armas a países signados como violadores de Derechos Humanos. Si bien el régimen militar en Quito no llegó a casarse con los cuestionados métodos represivos de sus pares en Chile y luego en Argentina, el solo hecho de estar fuera de los «procedimientos mínimos de garantías institucionales» tal como lo asienta Robert Dahl,[14] lo hacía un pequeño lastre para la política exterior de los Estados Unidos.

Sin embargo, fue esa condición de situarse entre los regímenes militares menos desacreditados, lo que muy probablemente llevó a la siguiente administración presidida por Jimmy Carter (1977-1981), a ver en el Ecuador, el escenario más favorable para poner en práctica su política en favor de la democracia en el

---

12 Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires, editorial Paidós, 1994, pp. 65-67.

13 Peter H. Smith, "Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000", en *Política y gobierno,* volumen XI, núm. 2, II semestre de 2004, p. 191.

14 Robert Dahl, *Dilemmas of pluralist democracy,* New Haven, Yale University Press, 1982, p. 11.

hemisferio, teniendo como base la defensa de los Derechos Humanos.[15]

En efecto, a principios de junio de 1977, la Primera Dama de los Estados Unidos, Rosalyn Carter, emprendió una gira hemisférica, en calidad de Embajadora de Buena Voluntad, en la que tuvo la ocasión de intercambiar impresiones de alto nivel con los gobernantes civiles y militares de los países visitados, entre ellos Ecuador. En Quito, la señora Carter, ratificó en nombre del gobierno estadounidense, el deseo de ver al Ecuador desempeñar un papel de liderazgo en el esfuerzo por mejorar los Derechos Humanos, al tiempo que elogiaba el plan diseñado por los jefes militares para devolver el poder a un gobierno civil, al considerarlo digno de ser emulado por otras naciones.[16]

En procura de reforzar las buenas relaciones con Washington, el triunvirato militar o Consejo Supremo de Ecuador ratificó ese mismo año (1977) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además hizo ver su pleno respaldo en los principales organismos multilaterales, OEA y Naciones Unidas, a la iniciativa estadounidense de firmar el Tratado del Canal de Panamá y aseguró el suministro de petróleo a los Estados Unidos frente a cualquier contingencia en el Medio Oriente.

Esta dúctil alineación con la agenda exterior del presidente Carter tenía el propósito subyacente de allanar el camino a la aprobación del incremento de la asistencia económica estadounidense, dirigida a modernizar la capacidad defensiva del Ecuador frente a las amenazas que suponían, significaba la reciente adquisición de armamento en el vecino Perú con el cual arrastraba una vieja disputa fronteriza en la Amazonía, donde se situaban parte de los campos petroleros.[17]

---

15 Peter H. Smith, *op. cit.,* p. 72.

16 "Telegrama de la Embajada en Ecuador a la Casa Blanca, el Departamento de Estado y la Embajada en Perú, Quito, 3 de junio de 1977" en *Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1977-1980, volumen XXIV, América del Sur; región de América Latina,* documento 268, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d268 [Consultado 15 de enero de 2020]. Traducción libre.

17 "Memorando del Asistente del Presidente para asuntos de seguridad nacional (Brzezinski) al presidente Carter, Washington, 25 de julio de 1977" en *Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1977-1980, volumen XXIV, América del Sur; región de América Latina,* documento 272, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d272 [Consultado 15 de enero de 2020]. Traducción libre.

Resulta claro ante la evidencia documental, tal como lo sugiere Huntington que la acción o influencia de agentes externos puede resultar determinante en la aceleración o en su defecto, la obstaculización, de los procesos de democratización de un país.[18] Después de la frustrante experiencia en Vietnam y el denuesto en que se había convertido el patrocinio de regímenes dictatoriales, Estados Unidos procuró lavarse el rostro y nada mejor que convertirse en adalid de los Derechos Humanos en el mundo, de allí que la oportunidad que ofrecía la situación en el Ecuador le vino como anillo al dedo.

El otro factor a considerar en cuanto a la naturaleza de la transición ecuatoriana, fue la determinación de los militares de ceder el poder político y volver a los cuarteles, no sin antes asignarse el rol estelar de reestructurar la vida política del país a su leal saber y entender. En términos prácticos, la marca de nacimiento de la democracia ecuatoriana quedó sellada bajo la lógica de un clásico pacto entre las Fuerzas Armadas y los partidos políticos que implicaba para los primeros asegurarse una esfera privilegiada de atribuciones sin la interferencia de las autoridades civiles, en tanto, los segundos quedaban a cargo de la administración burocrática de la Democracia.

Se trata de un modo clásico de transición dirigida «desde arriba», en la que de acuerdo con Terry Lynn Karl: «en ella los gobernantes tradicionales siguen teniendo el control, aunque estén presionados desde abajo, y aplican con éxito estrategias bien sean de transacción o de fuerza, con el fin de conservar, por lo menos, una parte de su poder».[19]

De tal manera que el triunvirato militar actuó como árbitro de ese proceso de transición, mediante varias rondas de conversaciones con los líderes de las principales fuerzas políticas, tanto de izquierda como derecha que finalmente y luego de marchas y contramarchas, vio luz en diciembre de 1976 bajo el rótulo de Plan de Reestructuración Jurídica del Estado.

El referido plan contemplaba los siguientes mecanismos:

1.- Mantenimiento de un clima de concordia y diálogo nacional.

2.- Elaboración consensuada del registro de electores.

---

18 Samuel Huntington, *op. cit.,* pp. 91-98.

19 Terry Lynn Karl, "Dilemas de la democratización en América", en Roderic Ai Camp (Compilador), *La democracia en América Latina. Modelos y ciclos.* México, Siglo XXI editores, 1997, p. 61.

3.- Elaboración de una Ley de Partidos Políticos y Elecciones, además de dos propuestas de Constitución.

4.- Formación de un Tribunal Supremo Electoral para dirigir la celebración de un Referéndum nacional en torno a las propuestas constitucionales.

Tras la conformación de varias mesas de trabajo entre los actores políticos, todas coordinadas por un alto oficial del Ejército, se procedió a dar forma jurídica a los acuerdos que finalmente condujo a la celebración de un referéndum el 15 de enero de 1978, en el que dos opciones fueron sometidas a escrutinio: la reforma puntual a la Constitución de 1945 y otra que representaba una nueva Constitución, esta última resultó aprobada con 45% de los votos válidos.

Un aspecto que dejaba claro el nuevo rol de las Fuerzas Armadas bajo la naciente democracia, fue la disposición inserta en el texto constitucional que agregaba a su tradicional misión de preservar la soberanía e integridad territorial, «prestar su colaboración para el desarrollo social y económico del país y otros aspectos relacionados con la seguridad nacional».[20] Esta será una de las más sugerentes «prerrogativas institucionales»[21] que los militares se asignan para hacer viable el tránsito a un régimen democrático. Gracias a esta disposición quedaba salvaguardada su participación en actividades de tipo empresarial donde habían adquirido en los últimos años una creciente fortaleza económica que en sí misma les permitiría ejercer influencia en la toma de decisiones políticas.

El funesto revés que significó el conflicto bélico con el Perú en 1941, arraigó en la percepción militar la necesidad estratégica de proveerse de fondos suficientes para la adquisición de equipos y armamentos. De modo que la irrupción de la bonanza fiscal deparada por el petróleo, permitió satisfacer las aspiraciones del sector castrense, mediante la participación en las regalías petroleras.[22]

Pero eso no fue todo, «…las Fuerzas Armadas, a través de sus altos mandos y por vía de la legislación secundaria han podido involucrarse en ámbitos civiles

---

20 Artículo 128. Constitución Política de la República del Ecuador, 1979.

21 Alfred Stepan, *Retkinking military politics: Brazil and the Southern Cone,* Princeton, Princeton University press, 1988, p. 93.

22 Bertha García Gallegos, *Transparencia del presupuesto de defensa en Ecuador,* 2004, https://www.resdal.org/presupuestos/caso-ecuador.pdf [Consultado 15 de enero de 2020].

ejerciendo vigilancia sobre espacios considerados 'estratégicos' (sector eléctrico, tránsito y transporte terrestre, petróleo, telecomunicaciones y radiodifusión, correos, relaciones exteriores)».[23] También lograron imponer límites a la capacidad de control y fiscalización de las futuras autoridades civiles, así como el convenimiento de reservar la titularidad del Ministerio de la Defensa a militares en servicio activo.

En síntesis, cuando se retiraron del poder en agosto de 1979, quedaron eximidos de la obligación de rendir cuentas de su actuación al frente de los destinos del país.

Asechanzas de último momento

Aprobada la nueva Carta Magna, se inició el proceso de reconstitución de los Poderes Públicos, fijándose la primera vuelta adoptada para elección presidencial, el 16 de julio de 1978. A este acto comicial concurrirían las distintas fuerzas políticas, tanto de corte tradicionalista como los movimientos populistas que habían cobrado auge, entre ellos, el zaherido (CFP) de Assad Bucaram.

De nuevo la oposición de los militares a la figura de Bucaram estuvo de relieve, por lo cual pusieron en práctica varias maniobras para sacar del juego al líder cefepista. Así, el Tribunal Electoral que dirigió el referéndum, fue súbitamente destituido sin consulta alguna y reemplazado por nuevos integrantes más afines a la «línea dura»[24] del triunvirato militar. La ley de Elecciones fue modificada para establecer entre los requisitos de elegibilidad al cargo de Presidente de la República, la obligatoriedad de ser hijo de padre y madre ecuatorianos. De igual modo, excluyó a la población analfabeta, mayoritariamente indígena, del derecho adquirido en la recién aprobada Constitución de ejercer el voto, todo en aras de reducir la clientela política del CFP.

---

23 *Ibid.*

24 Después de la remoción del general Rodríguez Lara en 1976, se puso de manifiesto la existencia de dos corrientes de opinión dentro de las Fuerzas Armadas que en no pocas ocasiones le imprimió un carácter errático al gobierno militar. Los partidarios de una *línea dura* predominante en el Ejército proclive a prorrogar el régimen de facto y la adopción de mayores medidas represivas y los identificados con una *línea institucionalista* que estimaban la necesidad de volver a los cuarteles previa definición de los términos para encaminar la salida hacia la democracia.

Pero en el otro ángulo de la cuestión, estaba que la causa principal de la fulgurante popularidad de *don Buca*, tal como llamaban a Bucaram, radicaba en el agravamiento de las condiciones de vida de los trabajadores y campesinos puestos al margen del concertaje económico entre los nuevos grupos empresariales y la tradicional oligarquía agroexportadora que medraban bajo el cobijo de la renta petrolera.

Pese al crecimiento económico del que se ufanaban los jefes castrenses, lo cierto es que la inequidad social prevalecía. Las reformas sociales de carácter redistributivo resultaron insuficientes y en algunos casos revertidas después de 1976, como parte de las concesiones que el triunvirato tuvo que hacer ante las presiones de los poderosos grupos de comerciantes, financistas e industriales. Cuando el *boom petrolero* comenzó a mermar, el régimen militar tomó la senda del endeudamiento externo, ya no para financiar proyectos reformistas, sino para satisfacer requerimientos armamentísticos y las demandas del sector privado.

Ello explica, por qué frente a las exigencias de los trabajadores, la respuesta no fue otra que reprimir a sangre y fuego, tal cual ocurrió el 18 de octubre de 1977 en el Ingenio azucarero Aztra, empresa de capital mixto con participación estatal, donde una huelga de trabajadores por exigir el cumplimiento de la contratación colectiva, fue sofocada a disparos dejando un saldo no oficial de más de cien personas asesinadas. Quedaba claro como entendía el régimen, el primer punto del Plan de Retorno a la Democracia, cuando hablaba de «mantener un clima de concordia nacional».

Frente a este escenario de franca animadversión de la dictadura, el CFP propició una alianza con el grupo Democracia Popular (DP), de manera de conformar un binomio electoral de cara a la elección presidencial. Emergen así, las candidaturas a presidente de Jaime Roldós Aguilera (CFP) y a vicepresidente de Osvaldo Hurtado Larrea (DP). Ambos habían coincidido en las mesas de trabajo promovidas por el régimen militar en 1977, ahora representaban una pragmática alianza entre un partido de masas sin estructura ideológica definida, cimentado más por el tradicional caudillismo populista y un grupo político reformista poco arraigado que abrevaba de las fuentes del pensamiento demócrata cristiano.[25]

---

25 Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez, *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000),* Quito, FLACSO sede Ecuador, 2001, pp. 86,87.

Los resultados de la primera vuelta fueron muy reñidos, con todo, el pupilo de *don Buca*, Jaime Roldós Aguilera, logró imponerse a su más cercano contendor, Sixto Duran Ballén que representaba al Frente Constitucionalista de tendencia derechista y avalado por la dictadura. Sin embargo, al no obtener la mayoría absoluta, se hizo necesaria una segunda vuelta que se vio amenazada por insistentes rumores de golpe.

La pugna entre las facciones que hacían vida dentro de la institución militar e incluso en el seno del Consejo Supremo de Gobierno, evidenció la magnitud del impacto sufrido ante la determinación del electorado de manifestar su rechazo a la continuidad de la dictadura. Por el suelo rodó la careta de la supuesta magnanimidad e imparcialidad del régimen que, hasta último momento, se empeñó en controlar la selección de las fuerzas políticas que le resultaban más afines a su verdadero plan de dominación por mampuesto.

Más de dos meses duró el clima de zozobra inducida que tenía como propósito anular la primera vuelta, bajo el fútil alegato de supuestas irregularidades cometidas por los partidarios del binomio Roldós-Hurtado. Fue tan evidente el propósito de echar por la borda el Plan de Retorno a la Democracia diseñado por el triunvirato que el gobierno de los Estados Unidos hizo pública su preocupación por la situación en Quito y en privado dio instrucciones tanto al Jefe del Comando Sur, como a la Embajada de los EE.UU. para que sostuvieran conversaciones con oficiales superiores de las Fuerzas Armadas ecuatorianas a fin de advertir las consecuencias adversas que ello traería en las relaciones entre ambos países.[26]

La directa intervención del presidente Carter mediante un mensaje privado dirigido al presidente del Consejo Supremo de Gobierno, almirante Alfredo Poveda Burbano, resultó determinante para dar al traste con la maniobra. Las palabras de Carter fueron categóricas:

---

26 "Memorando de Robert Pastor, del personal del Consejo de Seguridad Nacional, al Asistente del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional y al Asistente Adjunto del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, Washington, 21 de septiembre de 1978" en *Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1977-1980, volumen XXIV, América del Sur; región de América Latina,* documento 279, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d279 [Consultado 23 de enero de 2020]. Traducción libre.

> Recuerdo las garantías que usted y otros miembros del Gobierno de las Fuerzas Armadas personalmente me han hecho a mí y a otros en el pasado con respecto a la determinación de su Gobierno de devolver a Ecuador al gobierno constitucional y respetar la voluntad popular expresada en las elecciones. Creo que la posición adoptada por su Gobierno ha sido un ejemplo para el hemisferio, ha mejorado el prestigio de las Fuerzas Armadas ecuatorianas y le ha ganado la buena voluntad y la estima de las personas de todo el mundo. Por estas razones, encuentro especialmente inquietantes los informes que me llegan sobre la posibilidad de que no se respeten los resultados de las elecciones del 16 de julio. Sin prejuzgar la validez de esta información, quiero transmitirles mi consternación en caso de que ocurran estos desarrollos. Durante los últimos dos años, Ecuador y Estados Unidos han podido lograr a través de nuestros esfuerzos comunes una relación bilateral que no ha tenido paralelo en los últimos años. Gran parte del progreso en las relaciones se ha basado en nuestro respeto mutuo por los derechos humanos y los principios democráticos. La continuidad de los ideales compartidos mejorará el calor de nuestras relaciones. La ausencia de ellos inevitablemente afectaría nuestra relación.[27]

De modo que un mínimo de sindéresis privó en la mayoría de los jefes militares, cuando el revés electoral fue aceptado y se ordenó proseguir el plan de retorno, fijando la segunda vuelta para el 29 de abril de 1979. Aquella decisión no fue óbice para continuar la estela represiva que cubrió todo el proceso electoral desde sus inicios, mediante la censura a los medios, la detención de dirigentes sociales, la violenta dispersión de las manifestaciones de protesta e

---

27 "Telegrama del Departamento de Estado a la Embajada en el Ecuador, Washington, 22 de septiembre de 1978" en *Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1977-1980, volumen XXIV, América del Sur; región de América Latina,* documento 280, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d280 [Consultado 23 de enero de 2020]. Traducción libre. "Informe vespertino del Secretario de Estado interino al presidente Carter, Washington, 25 de septiembre de 1978" en *Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1977-1980, volumen XXIV, América del Sur; región de América Latina,* documento 281, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d281[Consultado 23 de enero de 2020]. Traducción libre.

incluso el crimen político perpetrado en contra del ex candidato presidencial, Abdón Calderón Muñoz, férreo critico de la dictadura, en cuya muerte resultó involucrado uno de los miembros del gobierno.

Los hechos acentuaron el desprestigio del régimen que se había vanagloriado de ser ejemplo de mesura y agente modernizador. Empero, las acusaciones de corrupción, manejo deficiente de la economía, el alto costo de la vida y el divisionismo entre los jefes castrenses, hizo prever un peligroso estallido que podía arrastrar consigo las seguridades obtenidas por los militares, por ende, lució aconsejable una salida ordenada y dejar a los civiles encarar el potencial conflicto.

La suerte quedó echada y así el 29 de abril de 1979, la segunda vuelta arrojó la contundente victoria al candidato Roldós, con más del 60% de los sufragios válidos. De esa forma, la «Fuerza del Cambio» que respaldó el programa político de Roldós-Hurtado, asumió la conducción del gobierno a partir del 10 de agosto de 1979, consumándose el fin de la dictadura y el inicio de la senda democrática en el Ecuador.

Conclusión

Por tratarse de la primera dictadura en desaparecer del espectro político latinoamericano, el modelo adoptado por los militares en el Ecuador hubo de convertirse en el referente inmediato para ensayar, con sus respectivas variantes, el tránsito hacia regímenes democráticos en la forma más realista y menos traumática posible.

Esto supuso el riesgo de parecer consentir la impunidad muy a costa de la debida reparación por las faltas cometidas. Si bien los militares ecuatorianos no se exhibieron crudamente represivos a tenor de los ominosos métodos aplicados en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, demás está en señalar que la calificación favorable o adversa a un régimen de gobierno, no se mide por el menor número de cifras mortales acumuladas en su haber, sino por el grado de legitimidad y representatividad en el ejercicio del poder.

Por otro lado, es conveniente acotar que el proceso político-militar vivido por la sociedad ecuatoriana durante la década de los setenta, formó parte de un todo mucho más complejo que implicaba la transformación de la estructura

económica y social sobre bases productivas modernas capaces de apuntalarla a un estadio de desarrollo capitalista.

Para ello, régimen militar consolidó el modelo de intervención del Estado que venía gestándose desde la década de los sesenta, en principio centrado en la promoción de la Reforma Agraria y en la industrialización por sustitución de importaciones, tal como sugerían los estándares desarrollistas en boga. Sin embargo, la explotación del petróleo dio el empuje definitivo, ofreciendo la oportunidad de profundizar proyectos en marcha e incluso asumir otros de alto impacto en la infraestructura del país.

Cuando en 1972 los militares asumen el poder en solitario, su programa de gobierno causó honda sorpresa a unos y a otros. No se trató de una clásica dictadura aliada de los factores de poder interno, que en el caso del Ecuador asumían una connotación muy arraigada de casta, y tampoco enteramente servil a los intereses del gran capital promovido por los Estados Unidos en la región. La bandera nacionalista enarbolada y las consiguientes medidas de reformismo social y económico, sobre todo las que tuvieron que ver con la explotación petrolera, procuraban proveer de cierta fuente de legitimidad en los estratos bajos y medio de la población, aunque en la práctica los hechos demostraron las falencias de la retórica oficialista. Lo único coherente que incluso se conservó a salvo tras el giro ideológico emprendido a partir de 1976, fue el proyecto de reservar áreas estratégicas de la economía nacional bajo el control de las Fuerzas Armadas, de manera de asegurarse autosuficiencia financiera y robustecer su poder de arbitraje.

Solo bajo esa condición que no admitió discusión, es que los jefes castrenses imbuidos por el gobierno de los Estados Unidos abrieron el compás, sin mucha premura por cierto, para tranzar con el liderazgo civil, no una capitulación, sino unas reglas de juego, en los que cada uno cumpliría un papel, pero que, en el caso de los militares, tendría la particularidad de hacer las veces de unas «letras pequeñas contractuales» que les atribuía la doble condición de garantes del orden democrático y al propio tiempo la potestad de intervenir en la resolución de conflictos políticos.[28] He allí la fragilidad con la que lidiaría por varios años la naciente democracia ecuatoriana.

---

28 Prueba de esa potestad no escrita pero latente, se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones. En 1981 tras la muerte del presidente Jaime Roldós, los conflictos ocurridos durante el gobierno de León Febres-Cordero (1984-1988), las forzosas renuncias de los presidentes Abdalá Bucarán (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).

Cuadro Resumen
Modelo de Transiciones Político-Militares
(1961-2001)

País	Factor detonante	Mecanismos Adoptados	Línea asumida por partidos y grupos políticos opositores	Garantías al sector militar	Tiempo aproximado
Argentina	Fracaso bélico en la guerra de las Malvinas Agudización de la crisis económica	Elección popular del Presidente de la República y Poder Legislativo Aprobación de Ley del Punto Final (1986) Aprobación de Ley de Defensa Nacional (1988)	Participación en elección presidencial y legislativa con listas separadas	Ninguno	6 años (1983-1989)
Brasil	Partidos opositores obtienen triunfos moderados en elecciones legislativas y regionales (1974 y 1982) Agudización de la crisis económica	Tutelaje militar del proceso de transición. Aprobación de Ley de Amnistía (1979) Exclusión de partidos de ideología marxista Elección indirecta del Presidente de la República, mediante Colegio Electoral Aprobación de Enmienda Constitucional (1985) Formación de un gobierno civil con participación militar	Aceptar los términos establecidos por la dictadura para concurrir a elecciones Movilizar la población en favor de la apertura democrática y presionar al régimen	Fueros y exoneración de fiscalización de actos de gobierno	11 años (1974-1985)

Chile	Descrédito internacional por denuncias de violación de los DD.HH. Derrota del régimen militar en el Plebiscito (1988)	Tutelaje militar del proceso de transición Acuerdo civil-militar Elección popular del Presidente de la República y Poder Legislativo Prohibición del Partido Comunista	Creación de la Concertación de Partidos por la Democracia Candidatura presidencial unitaria	Fueros y exoneración de fiscalización de actos de gobierno	7 años (1983-1990)
Colombia	Renuncia del general Rojas Pinilla (1957)	Plebiscito de 1° de diciembre de 1957 para consultar reforma constitucional Establecimiento de alternancia presidencial bipartidista por 16 años Distribución paritaria de curules parlamentarias	Creación del Frente Nacional entre los Partidos Liberal y Conservador para turnarse el ejercicio del poder político Candidatura presidencial unitaria		17 años (1957-1974)

Ecuador	Alineación estratégica a la política exterior del gobierno de Carter Contradicciones internas en el sector militar	Tutelaje militar del proceso de transición Acuerdo civil-militar Referéndum Elección popular del Presidente de la República y Poder Legislativo Exclusión de figuras y grupos políticos inaceptables para los militares	Sectores minoritarios tradicionalistas del ámbito político y económico conspiran en contra el plan de retorno a la Democracia Creación de Frentes electorales entre partidos políticos emergentes con ideologías o intereses afines	Fueros y exoneración de fiscalización de actos de gobierno	3 años y 7 meses (1976-1979)
Nicaragua	Presión internacional Debilitamiento de las fuerzas del comunismo internacional que apoyaban al régimen sandinista. Agudización de la situación interna	Tutelaje externo del proceso de transición Observación internacional como garante del proceso Establecimiento de mesa de negociación entre el Sandinismo y la Contra Elección popular del Presidente de la República y Poder Legislativo.	Desmovilización de la Contra sandinista Creación de la Unión Nacional Opositora (UNO) Candidatura presidencial unitaria	Fueros y exoneración de fiscalización de actos de gobierno	3 años (1987-1990)

Panamá	Acusaciones de narcotráfico y lavado de dinero al régimen de Manuel A. Noriega Invasión militar estadounidense	Tutelaje externo del proceso de transición Establecimiento de gobierno presidido por Guillermo Endara, candidato opositor desconocido por el régimen de Noriega Aprobación de un "Estatuto de retorno inmediato a la plenitud del orden constitucional" (diciembre de 1989) Las atribuciones legislativas quedaron provisoriamente en manos del Poder Ejecutivo La Corte Suprema de Justicia de Panamá declaró válido el empleo de la Doctrina del Bloque de Constitucionalidad para conciliar y añadir normas no previstas en la Constitución vigente (julio de 1990). Tal medida contribuyó a otorgar asidero jurídico a los actos del gobierno	Los tres principales partidos de oposición a la Dictadura se sumaron a la composición del nuevo gobierno	Ninguno Las fuerzas de Defensa que sustentaba el régimen fueron suprimidas tras la caída de Noriega	4 años 1989-1994

Perú	Fraude electoral Renuncia y posterior destitución del presidente Alberto Fujimori	Mecanismo de sucesión constitucional Gobierno civil interino, dirigido por Valentín Paniagua, en su condición de Presidente del Congreso Observación internacional como garante del proceso Elección popular del presidente de la República y Poder Legislativo	Participación en elección presidencial y legislativa con listas separadas		8 meses (2000-2001)
República Dominicana	Asesinato del Dictador Rafael L. Trujillo (1961) Invasión militar estadounidense	Tutelaje externo del proceso de transición Elección popular del presidente de la República y Poder Legislativo	Participación en elección presidencial y legislativa con listas separadas		4 años (1961-1965)

Autores

Miguel Ángel Martínez Meucci

Profesor de estudios políticos en la Universidad Austral de Chile desde 2017. Doctor en Conflicto Político y Procesos de Pacificación por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado y Magíster en Ciencias Políticas por las universidades Central de Venezuela y Simón Bolívar, respectivamente. Ha sido también profesor e investigador en las universidades Simón Bolívar, Metropolitana y Católica Andrés Bello en Caracas. Es autor o editor de diversos libros, entre ellos: "Apaciguamiento. El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana" (Alfa, 2012) y coeditor/coautor de "Transición democrática o autocratización revolucionaria" (Ediciones UCAB, 2016), además de artículos académicos, así como columnista habitual en varios medios de divulgación.
Correo electrónico: martinez.meucci@gmail.com
Twiter: @martinezmeucci

José Alberto Olivar

Doctor en Historia *Summa Cum Laude* por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de la Universidad Metropolitana y de la Universidad Simón Bolívar. Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de la Historia por el estado Miranda.
Correo electrónico: josealbertoolivar@gmail.com
Twiter: @JAOlivarp

Jo-ann Peña Angulo

Historiadora *Magna Cum Laude* y Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad de los Andes (ULA). Profesora e investigadora de la Escuela de Historia de la Universidad de Los Andes. Coordinadora de la Cátedra de Estudios sobre el Holocausto Hillo Ostfeld. Sus líneas de investigación comprenden la historia política, el pensamiento político, relaciones internacionales y la historia cultural.

Luis Fernando Castillo Herrera

Profesor de Geografía e Historia egresado de UPEL-Instituto Pedagógico de Caracas. Magíster en Educación, mención Enseñanza de la Historia. Diplomado en Historia Contemporánea de Venezuela (Fundación Rómulo Betancourt). Cursante del Doctorado en Ciencia Política (USB). Profesor Asistente adscrito al Departamento de Geografía e Historia del Instituto Pedagógico de Caracas. Coordinador del Centro de Investigaciones Históricas "Mario Briceño Iragorry". Editor de la Revista Tiempo y Espacio. Cofundador del proyecto *Podcast Historia en Cuarentena*. Coautor de la obra *Entre el ardid y la epopeya. Uso y abuso de la simbología en el imaginario chavista.*
Correo electrónico: castilloluis93@hotmail.com

Jesús Alexis Calderón Rojas

Licenciado en Historia (UCV). Candidato a Magister en Historia de las Américas (UCAB). Profesor de Formación Social Venezolana I en la Escuela de Antropología – UCV. Los trabajos que ha defendido en Seminarios y Encuentros Académicos giran en torno a las relaciones internacionales de Venezuela con países de la región.
Correo electrónico: jesuscalderonrojas@gmail.com

Jorge Battaglino

Doctor en Política Latinoamericana de la Universidad de Essex y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Profesor ordinario adscrito al Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires-Argentina. Se desempeña como investigador independiente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Sus intereses de investigación son las relaciones civiles militares, la seguridad regional, los procesos de militarización y desmilitarización. Se desempeñó como Director de la Escuela de Defensa Nacional dependiente del Ministerio de Defensa Argentina.
Correo electrónico: jbattaglino@utdt.edu

Carlos Felipe Castañeda-Mejia

Abogado. Magíster en Ciencia Política egresado de la Universidad Simón Bolívar. Cursante del Doctorado en Ciencia Política de la USB. Profesor adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la USB. Investigador del Centro Latinoamericano de Estudios de Seguridad (CLES).
Correo electrónico: ccastanedam@usb.ve

Froilán Ramos Rodríguez

Doctor en Historia por la Universidad de los Andes (Chile). Profesor-investigador de la Universidad Católica de la Santísima Concepción (UCSC), Chile.
Correo electrónico: framos@ucsc.cl

Yuruari Borregales Reverón

Profesora de Geografía e Historia egresada de UPEL-Instituto Pedagógico de Caracas. Magíster en Educación, mención Enseñanza de la Historia. Diplomado en Historia Contemporánea de Venezuela (Fundación Rómulo Betancourt). Profesora de la Escuela de Administración y Contaduría de la Universidad Central de Venezuela.
Correo electrónico: yuruari_a@hotmail.com

Elsa Cardozo

Licenciada en Estudios Internacionales, doctora en Ciencias Políticas y profesora titular jubilada de la Universidad Central de Venezuela. Fue directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana. Es autora de *Cuatro Escritos. Cuatro momentos* (Universidad Metropolitana, 2007) y *Tramas y tramos de América Latina* (UCAB-KAS, en imprenta). Sus contribuciones recientes a obras colectivas incluyen trabajos sobre política exterior venezolana en los tres volúmenes de *El Desafío Venezolano* (CEPyG-UCAB, 2014, 2016 y 2018), el segundo libro de *Suma del Pensar Venezolano* (Fundación Empresas Polar, 2015) y a los estudios *Desarmando el modelo* (Diego B. Urbaneja, ed., 2017) y *Decisiones de gobierno en Venezuela* (Fernando Spiritto, ed., 2018). Es columnista del diario *El Nacional*.

Alejandro E. Rodríguez B.

Profesor de Geografía e Historia egresado de UPEL-Instituto Pedagógico de Caracas. Magíster en Educación, mención Enseñanza de la Historia. Diplomado en Historia Contemporánea de Venezuela (Fundación Rómulo Betancourt). Profesor Asistente adscrito al Departamento de Geografía e Historia del Instituto Pedagógico de Caracas. Coordinador de la Maestría en Educación, mención Enseñanza de la Historia del Instituto Pedagógico de Caracas.
Correo electrónico: alejandro67721@hotmail.com

TRANSICIONES
políticas en
América Latina
desafíos y experiencias

Esta obra bosqueja algunas de las más importantes transiciones político-militares ocurridas en la segunda mitad del siglo XX en América Latina. Transiciones que, entendidas en la pormenorizada complejidad de las rutas recorridas, se nos aparecen con sus luces y sombras. La idea es ofrecer un referente en el cual los lectores puedan comprender la complejidad que encierran los procesos de transición, sobre todo, cuando estos están supeditados a la avenencia de un poder militar que, desde su control preeminente de las armas, se abroga casi siempre el rol tutelar de la ruta a seguir en las primeras de cambio. Cada uno de los autores aquí reunidos abordó un caso de estudio, con sus propias especificidades, teniendo como eje central el análisis del papel desempeñado por las fuerzas involucradas, los obstáculos sorteados y la clave que determinó el éxito o fracaso del proceso estudiado.

9 789802 472826

50 años
UNIVERSIDAD METROPOLITANA