



**TRANSICIÓN POR REDEMOCRATIZACIÓN:  
EL FRENTE NACIONAL COLOMBIANO EN UNA REFLEXIÓN  
TEÓRICA Y COMPARATIVA**

**J. Samuel Valenzuela**

**Working Paper #380 – November 2011**

**J. Samuel Valenzuela** es profesor de sociología en la Universidad de Notre Dame, y un fellow del Kellogg Institute for International Studies. Enseñó previamente en las universidades de Harvard y Yale, y ha sido profesor invitado en el Institut d'Etudes Politiques de Paris y visiting fellow en la Universidad de Oxford (St. Antony's College). Ha obtenido becas de investigación del National Endowment for the Humanities y del John Simon Guggenheim Foundation. Sus artículos se han enfocado, entre otros temas, en los procesos de democratización y de consolidación democrática, los movimientos obreros, la formación de los partidos políticos, la religión y la política, el desarrollo socio-económico, y el análisis comparado. Es autor, co-autor o co-editor de siete libros, siendo los más recientes *El eslabón perdido: familia, bienestar y modernización en Chile* (Taurus 2006), y *Vínculos, creencias e ilusiones: la cohesión social de los latinoamericanos* (Uqbar Editores, 2008). Obtuvo su licenciatura en sociología en la Universidad de Concepción, y su doctorado en la Universidad de Columbia.



## RESUMEN

La *redemocratización*—o una vuelta a la democracia en un país con un régimen autoritario habiendo tenido antes una democracia de larga data—constituye un tipo distintivo de transición democrática que no ha sido analizado debidamente en la literatura especializada en el tema que comenzó a surgir en la década de los ochenta.

Este texto llena el vacío examinando las experiencias del Frente Nacional en Colombia y de las transiciones chilena y uruguaya, las que constituyen los tres ejemplos mundialmente más claros de *redemocratización* por causas endógenas que se registran. Entre ellos, el colombiano es el caso que ha sido menos estudiado, y por ende, una primera parte del texto examina por qué ha ocurrido esto. Al hacerlo descarta las razones que pueden haber incidido en su omisión de la literatura transicional. Una segunda parte del texto reseña las principales nociones desarrolladas para dar cuenta de los procesos políticos que llevan a iniciar transiciones democráticas. Y una tercera examina los atributos distintivos que asumen las *redemocratizaciones* a diferencia de otros tipos de transiciones. Estas tienen que ver, entre otros elementos, con el hecho que: 1) los regímenes autoritarios desde los cuales se desarrollan las democratizaciones están influenciados por legados de la democracia anterior que eventualmente impulsan el cambio político. 2) Las transiciones ocurren a través de procesos en general pacíficos que incluyen negociaciones entre actores “blandos” que surgen invariablemente de los partidos del pasado democrático. 3) Los militares se mantienen con una institucionalidad altamente jerárquica, pero sus mandos más altos intentan retener una autonomía con respecto al gobierno civil que no tiene parangón en la experiencia democrática anterior. 4) Aunque las instituciones democráticas previas sirven de modelo para la restauración de la democracia, los líderes partidarios tratan de minimizar el riesgo de que su retorno al poder tenderá a recrear los conflictos que llevaron a la gran crisis de la democracia que generó al régimen autoritario. Ello los lleva a hacer arreglos que tienden a aminorar la expresión plena de los procedimientos democráticos y los poderes de los gobiernos electos. También tratan de maximizar el consenso frente a cada paso que toman, con lo cual generan un cierto inmovilismo en temas importantes. Por estas razones, la restitución plena del régimen democrático demora más tiempo de lo que podría esperarse dadas las condiciones inicialmente favorables al comienzo del proceso.

## ABSTRACT

*Redemocratization*—or a return to democracy from an authoritarian regime in a country that had a long lasting democracy in its past—constitutes a distinctive but as yet under analyzed type of democratic transition in the literature on the subject that began to emerge in the decade of the 1980s.

This paper fills the void by examining the experiences of the National Front in Colombia and those of the regime transitions out of military rule in Chile and Uruguay. These cases present the clearest examples of endogenously generated *redemocratization* anywhere in the world. Among them, the Colombian case has been the least studied, and for this reason a first part of the paper examines why this is so. In so doing, it dismisses the reasons that may have led to its omission from the transitional literature. A second part of the paper reviews the main notions developed in the literature to account for the political underpinnings of the initiation of democratic transitions. And a third examines the distinctive features that occur in transitions

which take the form of *redemocratizations*. They have to do with, among others, the fact that: 1) the authoritarian regimes from which the transitions develop are tinged by democratic legacies that eventually foster political change. 2) The transitions take place through largely peaceful processes that include negotiations among “soft” actors, who invariably stem from the party leaderships of the democratic past. 3) The military institution remains highly hierarchical, but its highest command tries to retain an autonomy from civilian government control that has no parallel in the democratic past. 4) Although the previous democratic institutions serve as the key template for the restoration of democracy, the party leaders seek to minimize the risk that their return to power will also restoke the conflicts that led to the prior crisis of democracy that generated the authoritarian regime. Hence, they agree to arrangements that tend to mute the full expression of democratic procedures and elected government powers. They also seek to maximize broad consensus over each step they take, leading to what seems to be a certain immobilism over key issues. For these reasons, the full restitution of the democratic regime takes a much longer time than could be expected given the largely favorable initial conditions for the process.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La literatura sobre transiciones a la democracia que comenzó a multiplicarse en los años ochenta no prestó mayor atención a la experiencia del Frente Nacional en Colombia. El presente texto intenta reparar esta omisión examinando dicha experiencia con una óptica teórica y comparativa. Al hacerlo, pone de relieve la singularidad de los procesos de *redemocratización*, es decir de transición democrática en países que ya tuvieron por largos años—antes que se instalaran dictaduras en ellos—regímenes regidos por constituciones democráticas. La experiencia colombiana bajo el Frente Nacional constituye un caso importante de *redemocratización*, y por lo tanto ayuda a establecer las características especiales que asumen los procesos de transición democrática en estas situaciones. Con ello contribuye a llenar un vacío en la literatura especializada en el estudio de estas transiciones, la cual no se ha fijado mayormente en las diferencias que ocurren entre los países que recuperan la democracia habiéndola ya tenido en el pasado, y los que tratan de instalarla por primera vez.

Como es bien sabido, la democracia colombiana, de origen decimonónico, se desplomó en la década de los cuarenta dada una gran crisis de polarización partidista. Esta desató enfrentamientos violentos que cobraron miles de víctimas, sobre todo en las zonas rurales de ciertos departamentos del país. La elección presidencial de noviembre de 1949, realizada bajo una declaración de Estado de sitio, con el congreso cerrado, y sin participación del Partido Liberal, ya indicaba que la institucionalidad democrática había llegado a un punto de quiebre. Posteriormente, en medio de grandes tensiones dentro del propio Partido Conservador entre cuyos dirigentes unas propuestas de cambio constitucional del Presidente Laureano Gómez no consiguieron el consenso requerido para hacerlas realidad, el jefe del ejército, el General Gustavo Rojas Pinilla, asumió la jefatura del Estado a través de un golpe militar en junio de 1953. La dictadura resultante fue desmantelada en gran medida gracias al Frente Nacional. Este pacto plasmado

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo fue presentada en el seminario “50 años de regreso a la democracia: nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional”, realizado entre el 29 de septiembre y el 1 de octubre de 2009 en la Escuela de Gobierno de La Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Agradezco al profesor Carlos Caballero la invitación al seminario. Mis agradecimientos también a Eduardo Posada-Carbó por las largas conversaciones en que hemos comparado las historias de Colombia y de Chile, y a Erika Maza Valenzuela por su interés y aliento mientras formulaba estas ideas, y por sus correcciones editoriales.

posteriormente en una reforma constitucional entre los dos añosos partidos políticos de la nación fue forjado por la iniciativa y con el rol protagónico de sus líderes principales, incluido el propio ex presidente Gómez.<sup>2</sup> A pesar de que dicho pacto estableció un sistema de rotación en el poder y de co-gobierno entre conservadores y liberales—lo cual impidió que las opciones mayoritarias de la ciudadanía expresadas en las urnas se manifestasen normalmente—la nueva fórmula política debía ser transitoria, y debía concluir en la recreación de una democracia sin ataduras, tal como ocurrió eventualmente.

Siendo así al parecer un caso más de transición democrática, no es fácil entender las razones por las cuales se le prestó tan poca atención a la experiencia colombiana en la literatura ya mencionada sobre este tipo de cambio de régimen.<sup>3</sup> Ello tuvo, posiblemente, una consecuencia significativa para el desarrollo del marco analítico y comparativo de los estudios de democratización. Al faltar un caso importante de *redemocratización* en el conjunto de las situaciones sobre las cuales se edificaron los análisis de las transiciones democráticas, la literatura pasó por alto las especificidades notables que caracterizan este

---

<sup>2</sup> Tomo la historia del período de Robert H. Dix, *Colombia: The Political Dimensions of Change* (New Haven, CT: Yale University Press, 1967), capítulo 5, y Daniel Pécaut, *L'Ordre et la violence. Evolution socio-politique de la Colombie entre 1930 e 1953* (Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1987), capítulo 5.

<sup>3</sup> La literatura sobre transiciones a la democracia es amplia. Como muestra, véanse Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1992); Richard Gunther, P. Nikiforos Diamanduros, y Hans-Jürgen Puhle, *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995); Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996); Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997).

La gran excepción en cuanto a considerar el caso colombiano es John Higley y Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin American and Southern Europe* (NY.: Cambridge University Press, 1992). Véanse en especial los textos de Michael Burton, Richard Gunther, y John Higley, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", pp. 1–37; John Peeler, "Elite Settlements and democratic consolidation: Colombia, Costa Rica, and Venezuela", pp. 81–112; y Michael Burton, Richard Gunther, y John Higley, "Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe: an Overview", pp. 323–348. La tesis central de la contribución de estos autores es que la consolidación de la democracia depende de "arreglos entre élites". El hecho que el Frente Nacional puede verse como un ejemplo de este tipo de "arreglos" explica la importancia que le dan al caso colombiano. Concluyen, sin embargo, que el pacto fracasó en generar una consolidación de la democracia colombiana porque no puso fin a la violencia por razones políticas. Esta conclusión es una noción demasiado unidimensional (al centrarse en una ausencia de la violencia política) de lo que constituye la consolidación de una democracia.

tipo de experiencias. Colombia bajo el Frente Nacional se caracteriza por ser uno de los tres casos más significativos—los otros son Chile y Uruguay—de *redemocratización* que ha habido en el mundo obedeciendo a fuerzas o factores internos, es decir, sin la mediación de una intervención militar como sucedió en Europa Occidental después de la segunda guerra mundial. Las democracias colombiana, chilena y uruguaya son las más antiguas de todas las que se hayan derrumbado y luego reiniciado. La pregunta básica desarrollada aquí es, en consecuencia, qué podemos concluir para los estudios de las transiciones democráticas de las características distintivas que presenta la *redemocratización* al reflexionar sobre las similitudes que presentan las experiencias de estos tres países. Además, podemos ver de paso qué se aprende sobre la recuperación de la democracia en Colombia a partir de fines de los años cincuenta si la vemos desde la óptica de los lineamientos conceptuales de la literatura iniciada en los años 1980 sobre transiciones democráticas.

Volveremos a estos temas más adelante. Lo que sigue indaga por qué la literatura sobre las democratizaciones en general omitió el caso colombiano de sus análisis, discusión que no solamente desafiará los preconceptos ampliamente difundidos sobre el sistema político colombiano sino que también permitirá fundamentar el ver al Frente Nacional, sobre todo, como una experiencia de *redemocratización*.

## **LA ESCASA O EQUÍVOCA PRESENCIA DE COLOMBIA EN LA LITERATURA COMPARADA**

### **La Imagen de las “Olas de la Democratización”**

Los grandes trazos conceptuales de la literatura sobre democratizaciones fueron diseñados examinando principalmente los casos que ocurrieron durante lo que se dio en llamar la “tercera ola de la democratización.”<sup>4</sup> Se entiende convencionalmente que esta ola comenzó en los años 1970 con la muerte de Franco en España y la revolución de los claveles en Portugal, y se manifestó luego en un gran número de países latinoamericanos, europeos, y del oriente asiático al desmoronarse autoritarismos militares, personalistas, o comunistas. A diferencia de la mayoría de los países sudamericanos, Colombia no formó

---

<sup>4</sup> La expresión la popularizó Samuel P. Huntington. Véase su *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991).

parte de esta “tercera ola”, ya que la recuperación de su democracia derrumbada comenzó en los años cincuenta, es decir, durante la “segunda ola”. Ello sin duda contribuyó a que el caso colombiano quedara en general al margen de la nueva literatura sobre transiciones democráticas.

Esto muestra, en el fondo, que la imagen de las “olas de democratización” no es de las más atinadas. No hay ninguna razón por la cual no se pueden comparar en un mismo plano los procesos de transición democrática de los años cincuenta y sesenta con los posteriores. Además, la noción de las “olas de democratización” induce a un gran equívoco, ya que lleva a pensar que las democratizaciones ocurren por primera vez en cada uno de los países que las componen. De ahí viene la tan socorrida expresión de “democracias nuevas” que se asocia comúnmente a las que tienen lugar durante la tercera ola. Si bien es correcto aplicar este calificativo a muchos casos recientes de transición democrática en Europa Central, Asia y África, no se lo puede aplicar a las situaciones donde lo que ocurre es una re-creación democrática.

La imagen de las “olas de democratización” es también desafortunada porque parece aludir a alguna determinante internacional común a todos los casos. Pero si bien la victoria de las fuerzas aliadas sobre los autoritarismos europeos y japonés al finalizar la segunda guerra mundial y, posteriormente, el fin de la guerra fría y el colapso de la Unión Soviética, gatillaron transiciones democráticas, ello afectó sólo a los países cuyas dictaduras estaban ligadas a dichos conflictos internacionales. La transición colombiana representa un caso de muchos que no tuvieron este tipo de conexión.

Tampoco queda claro que haya alguna particularidad especial que compartan los casos de una cierta ola (fuera de su temporalidad común definida arbitrariamente), o que haya alguna influencia especial que ejerzan unos casos—los que ocurren primero—sobre los otros que les siguen en el tiempo. A pesar de ser un proceso que ocurrió en la segunda ola de democratización, la vuelta a la democracia en Colombia tiene mucho en común con lo que sucedió en los otros dos casos más claros de *redemocratización*—el chileno y el uruguayo—que se desarrollaron durante la tercera ola. Por lo mismo, estas experiencias debieran mostrar variaciones con respecto a las demás transiciones democráticas estudiadas en la literatura reciente, sea de la ola que sean, lo que debiera permitir la adición de algunos elementos de complejidad a sus explicaciones.

El contraste entre los casos de *redemocratización* y aquéllos donde la democracia se construye por primera vez es muy significativo. Dada la existencia previa de una democracia que funcionó por largo tiempo en los países respectivos, los procesos de *redemocratización* se construyen sobre un legado de leyes, prácticas constitucionales, instituciones, organizaciones partidarias, y una cultura política que reflejan ese pasado democrático, todo lo cual, obviamente, no ocurre en las situaciones donde la democracia viene a ser una experiencia totalmente nueva. Sin embargo, muchos países en los cuales han ocurrido transiciones democráticas en décadas recientes tienen alguna experiencia democrática en su pasado, de modo que esta dimensión—es decir, si hay o no hay legados democráticos del pasado que puedan incidir en dichas transiciones—viene a ser un continuo definido por una polaridad en cuyos extremos están, por un lado, los casos que tuvieron democracias consolidadas y de larga data, y por otro, aquéllos que nunca tuvieron siquiera algún atisbo democrático. Si Colombia, Chile y Uruguay están en el lado máximo en esta polaridad y países como Mongolia, Rusia o Tunisia en el lado mínimo, el espacio intermedio por el lado bajo incluiría casos como España, Portugal, Polonia y la República Checa, y el intermedio alto quedaría ejemplificado por países como Argentina, Perú, y Turquía. Estos últimos pasaron un largo período—que coincide de hecho con las tres “olas”—oscilando entre democratizaciones inciertas seguidas de retornos a la dictadura. También habría que poner un caso muy excepcional, como el mexicano, en una posición intermedia en este continuo, no solamente porque México tuvo alguna experiencia con instituciones liberal democráticas en el siglo XIX, sino que también por lo mucho que el régimen de hegemonía priísta permitió la construcción de aspectos de la democracia sin dejar de ser, en el fondo, autoritario. Los casos intermedios en esta polaridad contienen características que se asemejan a las de uno u otro extremo de un modo muy variable, tema en cuya complejidad no es posible ahondar aquí.

### **Las Dudas Sobre la Profundidad de la Democracia Colombiana**

Es además posible que el caso colombiano no fuera considerado mayormente por los especialistas en transiciones democráticas por una falta de convicción respecto a si era o no una democracia antes de fines de los años cuarenta. A estas dudas han contribuído mucho los propios colombianistas. No hay que buscar muy lejos en los escritos sobre

Colombia para encontrar sendas descripciones del hecho que la democracia en el país era tradicionalmente “oligárquica”, o permitía el gobierno de parte de un “establecimiento” formado por las altas “élites” conservadoras y liberales, y que los gobiernos del Frente Nacional se caracterizaron por lo mismo.<sup>5</sup> Desde esta perspectiva la dictadura de Rojas Pinilla no vendría a ser tan dramáticamente distinta ni al régimen que sustituyó o al que le siguió. Dadas estas imágenes tan críticas, no es extraño que los analistas de los procesos de democratización vacilasen a la hora de decidir si incluían o no el caso colombiano en sus exploraciones comparativas. ¿Qué sentido tendría analizar el período del Frente Nacional como un instrumento democratizante, si en el fondo lo que hizo fue reconducir el “control oligárquico” de siempre? Además, el caso colombiano tenía la complicación adicional de incluir enfrentamientos armados difíciles de entender de buenas a primeras, y que al parecer continuaron, si bien con mutaciones muy importantes políticamente, incluso después de iniciada la transición a un gobierno legitimado por las urnas.

¿Pero era realmente la democracia colombiana anterior a su quiebre de fines de la década de los cuarenta sólo cuestionablemente democrática? De contestar esta pregunta afirmativamente habría que tener una noción bastante estricta de lo que constituye una democracia, con lo cual, al adoptarla, habría que dudar también del carácter democrático de los regímenes en muchos países que de todas maneras son calificados en la literatura como tales. Es muy difícil decir, por ejemplo, con un concepto riguroso de lo que es una democracia, que Estados Unidos lo fuera antes de mediados de los años 1960. Recién entonces comenzaron a respetarse, y con muchas dificultades, los derechos civiles y políticos de la población de ascendencia africana, sobre todo en los Estados del sur.

---

<sup>5</sup> La noción de que Colombia tenía antes y tuvo después de la dictadura de Rojas Pinilla una “democracia oligárquica”, a pesar de que este término no queda claramente definido, puede verse en Alexander Wilde, *Conversaciones de caballeros: la quiebra de la democracia en Colombia* (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1982). La idea de que el país había sido gobernado desde siempre por un “establecimiento” de liberales y conservadores informa el texto de Mario Arrubla, “Síntesis de historia política contemporánea”, en Mario Arrubla et al., *Colombia Hoy* (Bogotá: Siglo XXI, 1978, sexta edición), pp. 186–220. Ambos autores coinciden en que la democracia colombiana ofrecía muy poco a las grandes mayorías, por más que fuese mejor, en general, que las dictaduras militares en otros países de América Latina. Según R. Albert Berry y Mauricio Solaún el Frente Nacional generó un control excesivo de parte de las “élites” sobre la política del país, si bien al hacerlo se repetía un patrón de larga data de un nuevo modo; R. Albert Berry y Mauricio Solaún, “Notes Toward an Interpretation of the National Front,” en Albert Berry, Ronald G. Hellman, y Mauricio Solaún, eds., *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia* (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1980) pp. 435–60.

Recordemos además que Colombia no fue el único país occidental en darle tardíamente el voto a las mujeres en las elecciones nacionales: en Suiza ello sólo ocurrió en 1971.

A pesar de sus defectos, limitaciones, y las opiniones de sus críticos, se puede decir de que el régimen político colombiano funcionaba antes de caer en su gran crisis cumpliendo los requisitos básicos y mínimos que conforman las democracias: tenía una constitución política liberal democrática con una separación de poderes, se realizaban sin falta elecciones periódicas con un sufragio masculino muy incluyente, quienes ganaban en las elecciones asumían el poder y gobernaban sin trabas impuestas por poderes en la sombra, y había amplias libertades civiles y políticas.

Y en lo que respecta a las deficiencias de la democracia bajo el Frente Nacional, ellas son entendibles. Al concluir su primera etapa—la que genera el primer gobierno legitimado por elecciones fehacientes—las transiciones desde las dictaduras a la democracia nunca producen instantáneamente democracias normales y consolidadas. Dicha condición solamente se alcanza en una segunda etapa de transformaciones, lo cual puede demorar bastante tiempo. La segunda etapa se caracteriza generalmente por tener que deshacer algunos de los acuerdos o aspectos institucionales básicos creados para facilitar la primera transición, pero que son en el fondo incompatibles con el funcionamiento de una democracia plenamente consolidada.<sup>6</sup> Por lo mismo, muy a menudo no es posible dar cuenta del significado de las debilidades que presenta un régimen en medio de la segunda etapa de la transición democrática sin examinar el curso de la primera, defecto en el cual caen muchos de los análisis del Frente Nacional. Los acuerdos e instituciones que contravienen parcialmente el método democrático durante las transiciones son aspectos que siguen formando parte de sus tareas pendientes, si bien en su momento los mismos tuvieron la virtud de facilitar o incluso permitir el inicio de la democratización. Los aspectos anómalos—desde el punto de vista del funcionamiento de una democracia normal—que surgen para facilitar la salida del régimen autoritario se convierten típicamente en el gran tema de discusión y conflicto después de instaurado el primer gobierno electo por la ciudadanía. Por ello no es extraño que durante todo el período del Frente Nacional surgieran tantas voces contrarias al acuerdo, y que el cómo y

---

<sup>6</sup> Véase al respecto de estas problemáticas, y para una definición del concepto mismo de “consolidación democrática,” J. Samuel Valenzuela, “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions,” en Mainwaring, O’Donnell y Valenzuela, eds., pp. 57–104.

cuándo se realizaría su “desmante” fuese el objeto de un largo y recurrente debate. Ciertamente que no puede decirse que una democracia esté plenamente consolidada si persisten la alternancia en el poder entre dos partidos y una paridad en la representación y los cargos políticos entre ellos, por más que los dos partidos sumen tras sí una mayoría del electorado.

En todo caso, nadie podría dudar de la intención democratizante de los forjadores del Frente Nacional. Sellaron su pacto en medio de lo que era una dictadura que buscaba reconducirse en el poder a través de una “elección” que ni siquiera podría calificarse de indirecta: la “Asamblea Nacional Constituyente” que debía hacerla no estaba compuesta por miembros elegidos por la ciudadanía, sino que por el presidente, grupos corporativos, y un congreso cuya propia elección distó mucho de ser normal.<sup>7</sup> Además hay que recordar que el pacto del Frente Nacional fue aprobado en un plebiscito bajo el formato de una reforma constitucional.<sup>8</sup> El Frente Nacional fue, en consecuencia, el producto de una estrategia para lograr la primera transición, y se convirtió una vez lograda ésta en la problemática central que debía superarse para lograr plenamente la segunda transformación hacia una democracia consolidada.

### **Colombia, ¿Una Democracia Consociativa?**

El hecho de que Arend Lijphart, el creador de la noción de “democracia consociativa”, incluyese a Colombia en su formulación original del concepto como un caso más de este tipo de institucionalidad también contribuyó a que se omitiese la experiencia del Frente Nacional de la literatura sobre las democratizaciones.<sup>9</sup> Según este autor hay una serie de países que se componen de comunidades socio-políticas fuertemente enfrentadas entre sí, de modo que solamente logran establecer democracias estables si cuentan con grandes acuerdos y compromisos cupulares entre las élites dirigentes de dichas comunidades. La

---

<sup>7</sup> Dix, pp. 112, 119.

<sup>8</sup> Dix, p. 133.

<sup>9</sup> Arend Lijphart, “Consociational Democracy”, *World Politics*, 21, 2 (1969): 207–25. Prefiero traducir “consociational democracy” del inglés como “democracia consociativa”, y no “consociacional”, evitando así lo que suena como un trabalenguas. El entrelazamiento entre la literatura colombianista mencionada en la nota 5, y la gran aceptación del concepto de Lijphart para caracterizar a Colombia puede verse en Wilde, especialmente el capítulo 2 y el epílogo, donde este autor señala que el único cambio realizado por el Frente Nacional fue el que se le agregasen al régimen colombiano algunos elementos “consociacionales”.

caracterización de Colombia como democracia consociativa tuvo una aceptación considerable entre los analistas, con lo cual el caso colombiano fue generalmente visto por los especialistas en política comparada como uno que era distinto a aquéllos en que se realizaron o realizaban las transiciones democráticas de la tercera ola. Si el Frente Nacional constituía el inicio de una experiencia consociativa éste no habría sido, por lo mismo, solamente un instrumento para realizar una transición democrática, sino que sobre todo una fórmula para conseguir que Colombia evolucionase, finalmente, hacia una democracia pacífica y estable—dada la que se entendía con cierta nebulosidad ser su historia de profundas divisiones manifestadas en violencias interpartidarias y guerras civiles.

Esta interpretación pone al caso colombiano en una categoría conceptual diferente a la que usualmente se ha aplicado a las democratizaciones estudiadas en la literatura sobre este tipo de transiciones, e indicaría que las democracias chilena y uruguaya, que son sencillamente mayoritarias y nunca han tenido elementos consociativos, no son parecidas por lo mismo a la colombiana. Sin embargo, dudo que corresponda aplicar el concepto consociativo a Colombia; su democracia siempre fue, en el fondo, de tipo mayoritario.

Al crear su concepto de democracia consociativa Lijphart partió, como ya adelanté, de la noción de que hay ciertos países caracterizados por tener subculturas políticas muy bien articuladas y propensas al conflicto entre ellas, con lo cual no pueden apelar sencillamente al principio mayoritario de las democracias normales. Requieren, en cambio,—sea cual sea el resultado electoral—de prácticas de coparticipación en las decisiones de gobierno, y más ampliamente, de una cooperación y negociación pragmática permanente entre los líderes principales de sus subculturas en las organizaciones políticas y sociales importantes. El Frente Nacional parecía ser a primera vista un ejemplo que correspondía bien a la tipificación de Lijphart. El acuerdo le dio seguridad al país de que los días de enfrentamientos mortales entre conservadores y liberales, uno de los componentes visibles de la gran violencia que brotó en algunas secciones del territorio nacional, debían llegar a su fin. Los conflictos no tenían sentido si los líderes de los dos partidos concordaban alternarse en la presidencia y establecer la paridad entre ambas fuerzas en los puestos electivos y en los nombramientos políticos.

Pero en la concepción original de Lijphart hay un conjunto “duro” —por así llamarlo— de países que funcionan bien solamente si tienen instituciones consociativas. Ellos son Holanda, Bélgica y Suiza. Comparten el hecho de tener alineamientos políticos entrelazados con identidades colectivas adscriptivas de origen ya sea étnico, lingüístico, religioso y/o regional que se remontan a un pasado atávico. El otro país europeo que Lijphart mencionó originalmente como caso de institucionalidad consociativa es Austria, aunque señaló que no tenía, en realidad, las características sociales y políticas necesarias para ser un caso estable de democracia consociativa.<sup>10</sup> El propio Lijphart también dudó de que Colombia fuese un caso estable de institucionalidad consociativa, justamente porque se parecía más a Austria que a los otros países de su lista. Austria ha tenido, al igual que Colombia, una historia política mayormente bipartidista, pero según Lijphart la democracia consociativa funciona óptimamente sobre todo en países cuyos segmentos político-culturales se combinan con sistemas multipartidistas y representación electoral proporcional con lo cual es difícil, de todas maneras, que algún partido logre una mayoría electoral. Además, los otros países consociativos, los “duros”, han operado a través de una multiplicidad de instituciones de negociación, tanto públicas, semi-públicas como privadas. Las políticas económicas y laborales, por ejemplo, han pasado normalmente por el visto bueno de consejos sociales y económicos con representación corporativa, algo nunca visto en Colombia.

Es preciso recordar también, nuevamente, que el Frente Nacional fue concebido desde un comienzo como un arreglo que debía operar por un tiempo limitado. Este tipo de acuerdo condicionado por el tiempo en los países “duros” de la democracia consociativa nunca hubiera sido, ni sería aún hoy, aceptable. En tales países las instituciones que conducen a la negociación pragmática entre los dirigentes de las distintas subculturas son aspectos intrínsecos a su gobernabilidad democrática, y cualquier indicación de que dichas negociaciones acabarían dando paso en un futuro medianamente cercano a un sistema en el cual gobiernen sin contrapesos quienes ganen las elecciones correría el riesgo de gatillar conflictos severos. Por otro lado, en Colombia siguió operando el régimen presidencialista tradicional del país, dejando en manos del Presidente de la

---

<sup>10</sup> Véase Lijphart, p. 218 et passim. Omito aquí la mención que Lijphart hace del Líbano como caso consociativo, mención altamente cuestionable como lo ha demostrado el tiempo.

República la principal iniciativa política—incluida la facultad de legislar con decretos leyes bajo un régimen de excepción. ¿En qué democracia consociativa podría hacerse esto?

Es más, como lo han señalado repetidamente los analistas de la política colombiana, el hecho que el acuerdo del Frente Nacional dejase de lado, o más bien tergiversase, el principio mayoritario con el cual operan normalmente las democracias, no significó que las elecciones colombianas hubieran dejado de ser competitivas y de darle una mayor representación a quienes ganasen un mayor número de votos. Siendo los dos partidos tradicionales débilmente estructurados y muy abiertos a la incorporación de facciones a veces altamente reñidas entre sí (característica ésta que también es desconocida en los países emblemáticamente consociativos), durante el Frente Nacional participaron en las elecciones bajo el alero de cada uno de los dos partidos candidatos con posiciones muy diferentes, algunos de los cuales se oponían al acuerdo y/o provenían de otros partidos o movimientos.<sup>11</sup> En las elecciones presidenciales dichas inscripciones tenían que hacerse bajo la etiqueta, conservadora o liberal, que correspondiese según la alternancia programada durante los cuatro ciclos presidenciales comprendidos en el acuerdo, y la victoria quedaba en manos de quien obtuviese la mayoría absoluta o relativa. Fue así, compitiendo bajo el sello “conservador”, como el ex dictador Rojas Pinilla casi ganó la elección presidencial de 1970.<sup>12</sup> Y en las elecciones parlamentarias, departamentales y locales estas candidaturas podían inscribirse bajo una u otra tienda—o las dos a la vez, como lo hiciera la Alianza Nacional y Popular de Rojas Pinilla—compitiendo así con las facciones más auténticamente propias de los partidos respectivos. Los escaños se repartían con una fórmula proporcional estricta, favoreciendo así la elección de representantes contrarios al Frente Nacional según fuese la suma de sus votos. Con ello, en el fondo, dada la amplitud del posicionamiento de los candidatos, las

---

<sup>11</sup> Para un análisis informativo de las oposiciones al Frente Nacional véase Robert Dix, “Political Oppositions Under the National Front,” en Berry, Hellman, y Solaún, eds., capítulo 5. Dix distingue oponentes al Frente Nacional que surgieron de las facciones propias a los dos partidos tradicionales, de quienes provenían de otros partidos o movimientos. Entre los últimos el más importante fue la Alianza Nacional y Popular de Rojas Pinilla, pero cabe recordar que incluso el Partido Comunista encontró cabida en listas liberales si bien su votación fue, como siempre en Colombia, mínima. Véase también Mario Latorre, *Elecciones y partidos políticos en Colombia* (Bogotá: Universidad de Los Andes, 1974), en especial su “segunda parte” sobre “elecciones y partidos”.

<sup>12</sup> Daniel Pécaut, *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968–1988* (Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, 1989, 2a edición), pp. 107–129, discute en detalle los pormenores de esta elección.

elecciones bajo el Frente Nacional diferían menos de lo que se supone de las elecciones normales en una democracia basada en principios mayoritarios. La principal distorsión fue que el promedio de votos requeridos para obtener un curul parlamentario en la lista conservadora siempre fue algo menor que en la lista liberal, ya que esta última obtenía más votos aunque sólo eligiese, según las estipulaciones del acuerdo, la mitad de la representación.<sup>13</sup> En consecuencia, también convenía más ser un candidato disidente al Frente Nacional en la lista conservadora.<sup>14</sup> Fue así como en cada elección celebrada mientras duró el acuerdo siempre hubo candidaturas que hicieron campaña en contra del mismo, dándole repetidas oportunidades al electorado de pronunciarse de este modo sobre su vigencia. Esta experiencia tampoco cuadra con el modelo de una “democracia consociativa”.<sup>15</sup>

A pesar de estas características incompatibles con el modelo consociativo “duro” y las dudas del propio Lijphart, la designación de Colombia como un caso más que correspondía al modelo consociativo fue retomada en la literatura posterior. En especial, Jonathan Hartlyn empleó este concepto en su análisis del restablecimiento de la democracia colombiana con el Frente Nacional, aunque de todas maneras cuestionó la calidad y profundidad democrática del sistema así instaurado.<sup>16</sup> Según Hartlyn las identidades ascriptivas de origen étnico, lingüístico, regional y/o religioso que son características de los regímenes consociativos “duros” tienen en Colombia un equivalente funcional: las identidades partidarias son igualmente adscriptivas en el país.<sup>17</sup> Es común entre los analistas de la política colombiana decir que se nace en familias conservadoras o

---

<sup>13</sup> De todas maneras, todos los sistemas electorales producen alguna distorsión en la representación al convertir los votos en escaños. La que generó en los hechos el acuerdo del Frente Nacional seguramente difiere menos de lo que se supone de las mismas distorsiones en otros países. Las elecciones británicas, sobre todo, tienen un gran sesgo favorable a las listas que consiguen la mayoría, aunque sea relativa. Este efecto se magnifica en Gran Bretaña, a diferencia de Estados Unidos que tiene el mismo sistema electoral, porque compite un tercer partido—el liberal—que tiene una votación importante aunque sea menor, en general, que la de conservadores y laboristas.

<sup>14</sup> Esta observación se aplica no solamente a las elecciones parlamentarias, sino que también es válida para las elecciones de las asambleas departamentales y concejos locales, aunque los partidos mayoritario y minoritario variaban de una región o localidad a otra.

<sup>15</sup> Tampoco es entendible cómo podría identificarse a Colombia durante el Frente Nacional con un sistema más bien autoritario que democrático. Ello sería más defendible si los dos partidos del acuerdo hubieran sido mucho más estructurados, aceptando en sus listas electorales solamente a los candidatos aprobados por las directivas máximas.

<sup>16</sup> Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (New York: Cambridge University Press, 1988).

<sup>17</sup> Hartlyn, p. 3.

liberales, y que esta identidad se mantiene de por vida, con lo cual se “heredan los odios” de los conflictos entre los partidos en el pasado.<sup>18</sup>

Sin embargo, es bastante típico que los países que tienen sistemas partidarios bien arraigados en su historia—el producto de una larga y regular secuencia de contiendas electorales—generen una transmisión de identidades políticas hacia las nuevas generaciones a través de las familias. Es más, no son pocos los países que tienen en su pasado períodos de conflictos intensos, incluso armados, que involucraron a estas identidades políticas en bandos opuestos. Pero ello no significa necesariamente que estas identidades sean vistas como centralmente importantes por todas las personas, impidiendo o dificultando sus relaciones con quienes tengan otras identidades, ni imposibilita que muchas cambien sus preferencias políticas con respecto a la de sus familias de origen al cambiar las circunstancias de sus vidas o los posicionamientos programáticos de los partidos. Además, la transmisión familiar de las identidades políticas dista mucho de ser segura. Las familias a menudo se componen de personas que tienen distintas orientaciones políticas, y no es nada de excepcional que se formen parejas cuyos padres tienen inclinaciones partidarias diferentes.<sup>19</sup> Ello debiera ser más probable y común en un país como Colombia en el cual no existen grandes polaridades sociales generativas de identidades partidarias. La población ha sido y sigue siendo en su gran mayoría católica, los clivajes étnicos y raciales no figuran prominentemente en la vida diaria, la diversidad lingüística es casi inexistente sin ser nula, y las identidades regionales no son más fuertes que el sentido de pertenencia a una sola nación. Todas estas razones abren un mar de dudas sobre cuán extenso es en realidad el alineamiento partidario como elemento central y permanente en la identidad personal de los colombianos, si bien es comprensible que frente a la gran crisis que significó la violencia en los años cuarenta y cincuenta la identidad política predominante en las familias sin duda adquirió una mayor importancia en las regiones donde se manifestó dicha violencia.

---

<sup>18</sup> Véase por ejemplo Mauricio Solaún, “Colombian Politics: Historical Characteristics and Problems,” en Berry, Hellman y Solaún, eds., p. 5. Para una crítica aleccionadora de esta noción, véase Eduardo Posada-Carbó, *La Nación Soñada* (Bogotá: Editorial Norma, 2006), capítulo 2.

<sup>19</sup> Es el caso de los padres de Gabriel García Márquez, cuya madre venía de cuna liberal pero su padre era militante conservador. Véase su relato autobiográfico, *Vivir para contarlo* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2002), p. 66.

Por otro lado, si la identidad ya sea liberal o conservadora fuese tan profunda, arraigada, y significativa para la población colombiana, ¿cómo se explica que los niveles de abstención electoral fuesen tan altos en el país, tanto antes como después de la puesta en marcha del Frente Nacional?<sup>20</sup> Ello indicaría que siempre hubo un desinterés por la política en grandes sectores de la población, y que quienes votaban formaban parte de un sub-universo de personas políticamente más alineadas y militantes que el resto, algo que también ocurre en muchos otros países. Además, ¿cómo dar cuenta del hecho que partidos alternativos, en especial la Alianza Nacional y Popular, obtuvieran en su momento una votación tan alta, llegando incluso hasta casi alcanzar el umbral de la presidencia?

Y si realmente fuese tan fuerte la identidad política liberal o conservadora entre quienes participaron en la violencia, tampoco podría entenderse por qué continuaron los enfrentamientos armados hasta los años sesenta—es decir, hasta varios años después de forjado el acuerdo del Frente Nacional e incluso iniciado su primer gobierno—ni por qué tuvieron por escenario solamente al mundo rural de ciertas regiones del país. Estas constataciones llevan a concluir que dicha violencia no fue solamente el producto del alineamiento político de sus participantes, y que su explicación obedece más bien a otros factores ligados al mundo rural. El campo colombiano tenía grandes irregularidades en cuanto a los títulos de dominio sobre la tierra, redes clientelares que se formaban entre potentados locales y sus bases campesinas que podían servir para ajustes de cuentas en disputas personales o conflictos de interés por mucho que se disfrazasen en un ropaje político, una presencia débil del Estado y del imperio de la ley, y pobladores que dependían seguramente de los recursos que podían manejar en los gobiernos locales quienes ganasen las elecciones, produciendo perdedores y ganadores en un sentido mucho más amplio y tangible que el que experimentan normalmente los ciudadanos en el común de las democracias.

---

<sup>20</sup> Para una discusión de la abstención electoral, véase Latorre, pp. 278–83. Según este autor las cifras de electores anteriores a 1930 están abultadas por el fraude electoral. Las elecciones de mayor participación fueron las de fines de los años cuarenta, en que votó entre un 55.7 y un 61.9% de los inscritos, y las del plebiscito de 1957 y elección presidencial de 1958, con un porcentaje de participación de 72.3% a 57.7%, respectivamente, del total de sufragantes potenciales, p. 279. Estas elecciones obviamente tuvieron más votantes por ser mucho más críticas que otras. Durante el Frente Nacional, con su paridad predeterminada en la representación, la abstención aumentó.

En suma, si bien el Frente Nacional se produjo en parte porque los líderes nacionales de los dos partidos constataron que sus desacuerdos y enfrentamientos, con discursos muy duros, generaron un clima que facilitó el surgimiento de graves conflictos en la sociedad nacional, difícilmente pueden verse estos conflictos sencillamente como el efecto de un alineamiento desde el nacimiento de la población en dos bandos opuestos. Es por lo mismo muy dudoso que pueda aceptarse la idea de que Colombia es una sociedad nacional que requiere siempre de un marco político consociativo para que su democracia funcione, y que el Frente Nacional fuese un medio para establecer este tipo de régimen.

Resulta más sencillo y exacto decir que el Frente Nacional fue un pacto de co-participación por un tiempo limitado en el gobierno entre dos partidos que ganaban un alto porcentaje del electorado colombiano. La intención de sus protagonistas al hacerlo fue la de facilitar la vuelta a la civilidad y a la normalidad constitucional y democrática en medio de una dictadura militar y un cuadro de violencia bastante generalizado que tenía en parte un trasfondo político. Dadas estas características, no hay razones para pensar que la experiencia colombiana bajo el Frente Nacional fuese tan diferente a las demás transiciones democráticas que han ocurrido desde los años setenta, ni para suponer que es imposible analizarla bajo el mismo marco analítico y comparativo.

### **LA DINÁMICA BÁSICA DE LA PRIMERA ETAPA DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS**

Lo que sigue reseña las nociones básicas que han predominado en la literatura sobre la democratización surgida desde los años ochenta para explicar sobre todo la primera fase de las transiciones a la democracia. Ello es necesario para poder posteriormente indicar cómo la comparación entre Colombia, Chile, y Uruguay como casos de redemocratización sugiere adiciones a esta conceptualización.

Aunque los regímenes autoritarios pueden ser muy longevos, de todas maneras son frecuentes sus crisis. Cada sucesión en el poder genera en tales regímenes grandes incertidumbres, tensiones, y posteriores cuestionamientos a quienes asumen la jefatura máxima. Los regímenes autoritarios a menudo tienen, además, una gran complejidad, con varias capas institucionales, pilares de poder, divisiones burocráticas, parcelamientos de

políticas estatales, y agencias de seguridad, y son frecuentes las disputas entre los actores principales de sus distintos segmentos. Cambios importantes en la economía—tanto una expansión como una contracción fuerte—, el desarrollo de protestas, *lock outs* y huelgas, o la aparición de un conflicto internacional, pueden también producir fácilmente cuestionamientos a la viabilidad del régimen. Todo ello no ocurre tan fácilmente en las democracias, que son más resistentes a las crisis.<sup>21</sup> Las democracias tienen una fórmula legitimadora más sólida, resuelven el recambio en los puestos de poder de un modo rutinario a través de las elecciones, y tienen mayor transparencia y comunicación con los intereses de la sociedad civil a la hora de adoptar las políticas públicas.

Al iniciarse una crisis, los actores de un régimen autoritario se dividen típicamente en dos grandes bandos. El primero está formado de quienes optan siempre por mantener una estrechez institucional máxima, confiando en que los servicios de seguridad reprimirán a los disidentes. Y el segundo agrupa a quienes piensan que el régimen solamente puede solucionar sus problemas si su institucionalidad se amplía, permitiendo la entrada de nuevos actores e ideas, aumentando la tolerancia por las voces disidentes, y tal vez permitiendo alguna manifestación de la ciudadanía en procesos electorales de alguna significación. Los primeros, llamados “duros”, se oponen a realizar cambio alguno en el régimen, y confían que se mantendrá en pie recurriendo si es necesario a la fuerza. Los segundos, los “blandos”, piensan que es mejor ampliar la aceptación del régimen a través de medidas que signifiquen su liberalización.

Por su parte, los opositores al régimen autoritario se dividen también en dos grupos formados por duros y blandos (o maximalistas y moderados).<sup>22</sup> Los primeros apuestan por un derrumbe del régimen, presionándolo con manifestaciones populares o incluso con acciones de fuerza, en la esperanza de que las contradicciones internas y/o la incompetencia de sus líderes bastarán en una coyuntura especialmente crítica y difícil

---

<sup>21</sup> Al respecto véase Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990* (N. Y.: Cambridge University Press, 2000).

<sup>22</sup> La distinción entre “duros” y “blandos”, tanto en el régimen autoritario como en la oposición, fue articulada inicialmente por Guillermo O’Donnell a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta; para una alusión a su escrito básico al respecto, véase Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, “Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,” en O’Donnell, Schmitter, y Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule*, Parte IV, pp. 15–16. Para una presentación esquemática de estas nociones véase Adam Przeworski, “The Games of Transition”, en Mainwaring, O’Donnell y Valenzuela, eds., pp. 105–152.

para ocasionar su implosión. Los segundos son quienes están dispuestos a conversar con personeros del régimen para definir las condiciones de su liberalización, confiando en que ésta pueda extenderse aún más para lograr, así, el cambio hacia la democracia. En la perspectiva de los moderados el régimen autoritario tiene más posibilidades de llegar a una transición democrática si ésta ocurre de una manera gradual, suave, y negociada o concordada, por lo cual las acciones de los maximalistas sólo atrasan esta posibilidad al asustar a quienes quisieran apostar, dentro del régimen, por una liberalización creciente. Pero desde el punto de vista de los maximalistas todo intento de compromiso con el régimen sólo lo reforzará, siendo preferible, según ellos, que toda la oposición adopte una posición de rechazo terminante, principista, y rígida del régimen, exigiendo sin claudicaciones su remoción o la renuncia incondicional de quienes lo conduzcan.

Las circunstancias específicas mediante las cuales ocurren las transiciones varían, pero en cada una de ellas se pueden identificar con bastante claridad quienes son, entre sus actores, los de uno u otro bando tanto en el régimen como en la oposición. A veces el cambio puede iniciarse repentinamente, como ocurrió en Grecia o Portugal, pero en general las transiciones se desenvuelven con mayor latitud en el tiempo. Lo que sí resulta ser prácticamente universal es que el proyecto político de los blandos dentro del régimen autoritario es, eventualmente, inviable. Todo proceso de liberalización conduce a la larga ya sea a un nuevo cierre represivo del régimen dándole mayor poder a los duros, o a un proceso de democratización. Los blandos dentro del régimen se convierten ya sea en figuras democratizantes (como lo fueron el Rey Juan Carlos y Adolfo Suárez en España), quedan sobrepasados por los acontecimientos (como ocurrió con Mikhail Gorbachev en la ex Unión Soviética), o se transforman en duros (como sucedió con Marcello Caetano y su retrogresión represiva en Portugal después de una liberalización iniciada cuando tomó el poder en 1968).

La literatura sobre las transiciones democráticas se ha centrado en el juego de negociaciones y reacciones entre los duros y blandos de ambos lados como marco analítico básico para dar cuenta de los acontecimientos en cada caso. No es difícil ver la interacción entre estos actores al tratarse de las muchas transiciones que tienen momentos en que los actores blandos de un lado y otro se juntan para celebrar “pactos” o “acuerdos” que le darán un cronograma y sentarán algunas normas a seguir en la transición.

Tampoco es difícil encontrar a los actores que se oponen a estas resoluciones, pero que se ven imposibilitados al menos momentáneamente para impedir su aplicación. En estas instancias son los blandos de cada lado quienes llevan la voz cantante, y entre las concesiones de los opositores a menudo está el garantizar que los personeros identificados con el régimen autoritario no serán objeto de enjuiciamientos por sus acciones, y que no habrán cambios radicales en las políticas gubernamentales. La transición sudafricana es tal vez la que mejor ilustra estos compromisos. En todo caso, al abrirse el proceso de cambio comienza típicamente una movilización de la población más militante y politizada que presiona por acelerarlo, y que celebra los nuevos espacios de libertad. Para los moderados que conducen la transición dichas movilizaciones pueden ser problemáticas en caso de que vuelvan a reforzar a los duros del régimen autoritario, quienes usando la fuerza bien pudieran poner fin al proceso liberalizante o democratizante. Las movilizaciones populares son, en consecuencia, como una espada de doble filo: por un lado pueden fortalecer la transición al demostrar que ésta tiene un gran apoyo y que la gente repudia al régimen imperante, pero por otro pueden crear la impresión de querer ir demasiado lejos, dándole así cabida a demandas vistas como excesivamente radicales que sirvan de justificación y de pretexto a quienes quieran y aún puedan detener el proceso de democratización.<sup>23</sup> Ello puede generar ciclos de aperturas seguidos de cierres, tal como sucedió varias veces durante las dos décadas y algo que duró del régimen militar brasileño iniciado en 1964. En todo caso, la debilidad de los regímenes autoritarios en cuanto a los vínculos entre el Estado y la sociedad civil los pone en desventaja frente a sus opositores al llegar los momentos críticos. Los duros dentro del régimen en estos casos se sienten incapaces de hacer frente a la crisis si no es mediante la represión. Como dicha represión tendría que hacerse extensiva también a los blandos que formaron parte del régimen, éstos rápidamente evolucionan ya sea hacia el bando más duro, pasando a ser los *ex blandos*, o se convierten en lo que podríamos llamar los *súper blandos*, prefiriendo apoyar una democratización completa aunque ésta signifique muy probablemente el tener que entregarle el poder a los moderados de la oposición después

---

<sup>23</sup> Para un análisis de las complejidades de estos procesos que sería imposible reseñar aquí, véase J. Samuel Valenzuela, "El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: Un marco conceptual para su análisis", en *Desarrollo Económico—Revista de Ciencias Sociales*, vol. 30, #119 (Octubre-Diciembre 1990), pp. 299–332.

de negociar las condiciones más óptimas para ellos de esta entrega. En todo caso, la apuesta de los súper blandos es que podrán de todas maneras competir en las elecciones con alguna posibilidad de éxito ya sea inmediato (como sucedió con las fuerzas coaligadas en la llamada Unión de Centro Democrático por Adolfo Suárez en España) o posteriormente (lo cual ocurre eventualmente en la mayoría de los casos).

Dadas las concesiones hechas por los moderados de la oposición al negociar la transición, y a veces dados los propios acuerdos entre ellos para sellar su colaboración, a menudo quedan en el nuevo régimen democrático resultante elementos institucionales reñidos con el funcionamiento normal de una democracia consolidada.<sup>24</sup> Estos elementos impiden que se exprese plenamente la autoridad y el poder de decisión política de los nuevos gobiernos surgidos de las elecciones nacionales. Ello ocurre ya sea al crearse mecanismos electorales que minimizan la capacidad política de las fuerzas mayoritarias, al impedir que las nuevas autoridades tengan la capacidad constitucional de tomar decisiones en ciertos dominios de la política pública, o al generarse consejos superiores o juntas revisoras que tienen la capacidad de vetar resoluciones tomadas por quienes hayan asumido el poder o imponer opciones alternativas.<sup>25</sup> En el fondo, estas anomalías se acrecientan mientras mayor sea la fragilidad relativa de los súper blandos en los círculos del poder del régimen autoritario. Mientras más fuertes sean los duros en el régimen, más dependen los súper blandos de su capacidad de impedir que se acrecienten las filas de los ex blandos, con lo cual deben insistir en sus negociaciones con los moderados de la oposición en toda clase de garantías para aminorar el costo posible de la transición democrática para quienes apoyaron el régimen autoritario. Por su parte, los moderados son proclives a aceptar estas exigencias porque las ven como la única forma de asegurar la transición, impidiendo así una vuelta al régimen autoritario en su expresión más estricta, represiva, y transformativa. Los moderados piensan que de todas maneras llegará el momento posteriormente de “perfeccionar” el funcionamiento de la democracia. Es así como una vez hecha la primera transición hacia un gobierno nacional electo por la ciudadanía, la segunda transición hacia una democracia consolidada depende del hecho

---

<sup>24</sup> Este problema no ocurre cuando las transiciones se hacen después de una derrota militar del régimen autoritario, por lo cual estas situaciones son muy distintas.

<sup>25</sup> Para una explicación más pormenorizada de estos aspectos véase Valenzuela, “Democratic Consolidation.”

que se eliminen estos elementos institucionales anómalos. En suma, y muy paradójicamente, los duros siguen teniendo un poder considerable durante el proceso de la transición, aunque este poder se manifiesta a través de las concesiones que los súper blandos se ven obligados a exigir de la oposición justamente para que, en el fondo, los duros pierdan la capacidad política para impedir que la transición ocurra.

### LAS ESPECIFICIDADES DE LA REDEMOCRATIZACIÓN

El esquema analítico reseñado anteriormente ha sido propuesto como un marco explicativo para todas las transiciones y es, por lo mismo, bastante abstracto y general. Sin embargo, debiera ser posible ir más allá de sus lineamientos básicos a través de una exploración de las variaciones que presentan los distintos casos de democratización dada la historia política del país respectivo y de las características de sus regímenes autoritarios. En base a una reflexión sobre las experiencias más claras de redemocratización que han ocurrido—es decir, como ya vimos, la colombiana, chilena y uruguaya—lo que sigue discute los principales aspectos distintivos que presenta este tipo de transición democrática.

La literatura sobre transiciones democráticas no ha prestado mayor atención, como ya señalé arriba, a la distinción entre democratización y redemocratización.<sup>26</sup> No

---

<sup>26</sup> Charles Gillespie, “Uruguay’s Transition from Collegial Military-Technocratic Rule,” en O’Donnell, Schmitter, y Whitehead, eds., menciona el hecho que la transición en Uruguay constituye una “redemocratización”, vol. II, p. 193. Sin embargo, no profundiza las implicaciones de tal designación, sino que sólo se refiere al hecho que hay en Uruguay una “restauración del *status quo ante*”, y que tal condición depende de un saldo favorable entre el número de años que un país tuvo una democracia en el pasado versus el número de años que estuvo bajo un régimen autoritario. Alfred Stepan también usa el término pero lo hace en un sentido demasiado amplio, punto al cual volveré más adelante; en su “Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations”, en O’Donnell, Schmitter y Whitehead, eds., vol. III, pp. 64–84. Por su parte, Frederick Nunn usa el término en un sentido poco distintivo: denota simplemente el hecho que hay una vuelta a la operación de instituciones democráticas en países donde los regímenes militares se alternan con los civiles elegidos por la ciudadanía; en su “The South American Military and (Re)Democratization: Professional Thought and Self-Perception,” en *Journal of Latin American Studies and World Affairs*, vol. 37, # 2 (verano 1995), pp. 1–56. Sin embargo, un país que tiene repetidamente este tipo de variaciones de régimen, lo cual no es el caso en todos los países latinoamericanos, genera una institucionalidad política que es distinta a la que surge en países con una trayectoria democrática más arraigada. Si hay una alta probabilidad de que habrá nuevamente un régimen militar, la clase política tratará de estrechar lazos con los estamentos militares como un medio más de hacer política. Ello debilita necesariamente a los partidos, socava el respeto por la constitución y las leyes, y hace que las elecciones no sean el único medio para llegar al poder. Además, la verticalidad del mando militar se resiente. En suma, en tales situaciones no se forma una cultura política democrática fuerte, o ésta se deteriora.

hacerlo es suponer que todas las transiciones empiezan de cero, desconociendo así el hecho que los países que tuvieron democracias de larga data que colapsaron persiste la memoria histórica de sus instituciones y prácticas constitucionales, y que a menudo quedan aún sus partidos y la mayoría de los líderes políticos ligados a ellos. A diferencia de los casos en los cuales se construye por primera vez una democracia, la transición en las situaciones de *redemocratización* no es por lo mismo un salto hacia la aplicación de un sistema institucional importado de otros países y/o elaborado a partir de esquemas teóricos y doctrinas legales. El régimen democrático del pasado inmediato del propio país sirve de referencia. La transición se ve en principio como una vuelta a lo que ya se tenía antes, aunque también como una oportunidad para corregir eventualmente los defectos de la democracia anterior.

La singularidad de los casos de *redemocratización* no comienza con la transición democrática, sino que se manifiesta también en ciertas peculiaridades que asumen característicamente los regímenes autoritarios en estos contextos. Es común hablar de los “legados del autoritarismo”—normalmente como algo negativo para las democracias recientemente establecidas—pero la literatura transitológica no menciona el impacto de las democracias de larga data que han colapsado sobre los regímenes autoritarios que las remplazan. Este impacto es notorio en los casos que se caracterizan por haber tenido sistemas democráticos de una dilatada historicidad antes del inicio del régimen autoritario. Obviamente, todas las *redemocratizaciones* ocurren, por definición, en países donde había tales democracias de larga data, por lo cual los sistemas autoritarios que las sustituyeron surgieron también bajo su sombra. Comienzo la discusión de las especificidades de la *redemocratización* con este aspecto.

### **Autoritarismos Que se Tiñen de Elementos Democráticos**

No es fácil justificar o darle legitimidad a un régimen autoritario que sustituye una democracia largamente acendrada. El quiebre de la democracia se produce dada una gran crisis política, y el régimen autoritario puede ganar tiempo inicialmente presentándose como el que “salva al país” de dicha crisis. Pero esta imagen se desgasta en cosa de meses. Eventualmente los regímenes autoritarios en estas situaciones tratan de legitimar su acción apelando a la noción de que su acción es necesaria para reconstituir

eventualmente la democracia, por lo cual deben “depurar” la política del país de los elementos negativos o malsanos que supuestamente llevaron a la crisis. Con ello, dichos regímenes se autodefinen como excepcionales aunque no lo admitan directa y explícitamente, y tratan, además, de apropiarse de la legitimidad de las instituciones democráticas al declarar su intención de retornar eventualmente a ellas. Mantienen así, de hecho, la vigencia de la noción de que la única base de la legitimidad del poder en el país es la que se asienta sobre los procedimientos de la democracia representativa y liberal. A pesar de que pueden ser dictaduras muy represivas e impermeables a las presiones de la sociedad civil, al instalarse en países de larga tradición democrática donde el ideario de este tipo de régimen permea plenamente la concepción de la legitimidad del poder, los regímenes autoritarios no pueden sino tratar, finalmente, de apropiarse de las concepciones democráticas acrisoladas en la cultura política nacional para justificar su autoridad.

Ello no se manifiesta solamente en un manejo simbólico de los discursos. Los regímenes autoritarios en estos casos tratan además de dar la impresión de que mantienen ciertos aspectos básicos de las instituciones democráticas en su propio funcionamiento institucional. Conservan, por ejemplo, algún simulacro de la separación de poderes, creando una “legislatura” que sustituya a la normal y permitiendo cierta independencia judicial; tratan de generar nuevas constituciones que incorporan las “correcciones necesarias” para evitar los supuestos vicios que, a su entender, socavaron la democracia del país; crean “períodos” de gobierno para el jefe de Estado y sus “legislaturas”, a veces incluso con la misma temporalidad que tenían tradicionalmente tales plazos en la constitución del sistema democrático desplazado; y/u organizan procesos electorales, por irregulares, limitados o circunscritos que fueren, para hacer aprobar constituciones o para renovar eventualmente los “mandatos” de sus autoridades.

Estos elementos pueden verse en las dictaduras colombiana, chilena y uruguaya. Recordemos que Rojas Pinilla se adjudicó un período presidencial (el de 1954–58) después de su golpe militar, dándose el barniz legitimizador de un voto en la Asamblea Nacional Constituyente que además hacía las veces de poder legislativo. Rojas Pinilla pretendió realizar la misma operación para ocupar el período siguiente (1958–62). El mismo interés de convertirse en “Presidente de la República” por un período de gobierno

(y no ser solamente un jefe de Estado de facto después de un golpe militar) animaba al General Pinochet en Chile. Logró según sus partidarios este objetivo al dictar una nueva constitución política en 1980, ya que el documento, que hizo “aprobar” por la ciudadanía en un plebiscito plagado de irregularidades, incluía un artículo transitorio que lo nombraba a él como presidente por un lapso de ocho años. La “legislatura” del régimen fue la Junta Militar, cuyos miembros presidían sendas comisiones que estudiaban los proyectos de ley.<sup>27</sup> El régimen militar uruguayo también creó una “legislatura” (el llamado Consejo de la Nación conformado por el cuerpo de generales y 25 civiles designados), y buscó darle un basamento legal a las modificaciones que a su parecer debían hacerse a la democracia tradicional del país para fortalecerla, por lo cual preparó una nueva constitución que sometió a la aprobación popular en 1980.<sup>28</sup> El plebiscito uruguayo fue realizado de un modo más correcto que el chileno del mismo año, permitiéndole a la oposición hacer campaña en contra del proyecto, y éste fue rechazado. Ello sorprendió al régimen uruguayo, ya que confiaba que tenía los votos necesarios para darle el visto bueno popular a su iniciativa a través de un proceso electoral que fuera considerado como regular. En suma, incluso los círculos más “duros” de estos regímenes no pueden sustraerse completamente de los lineamientos básicos de la institucionalidad democrática largamente practicada en el pasado, lo cual se convierte en una fuente de tensiones y dificultades permanentes para el régimen autoritario.

Muchos regímenes autoritarios, incluso aquéllos que no desplazaron a sistemas democráticos largamente establecidos, tienen constituciones, actas o estatutos constitucionales, y “elecciones” bien montadas para producir los resultados que quieren, con “períodos constitucionales” de gobierno para sus jefes de Estado. Ello ocurrió en la Nicaragua de Somoza, el Paraguay de Stroessner, el Brazil de los gobiernos militares, en la Cuba castrista, y se repite fuera de América Latina bajo regímenes como el de Alexander Lukashenko en Bielorusia o el del ya destituido Hosni Mubarak en Egipto—entre otros numerosos de Africa y Asia Central. La diferencia entre estas experiencias y los autoritarismos que se constituyen luego del desplome de democracias que funcionaron por largo tiempo está en el hecho que en estos últimos casos queda una vara

<sup>27</sup> El análisis más completo y bien documentado de la dictadura chilena es Carlos Huneeus, *El Régimen de Pinochet* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2000).

<sup>28</sup> Gillespie, pp. 178, 181–87.

de comparación con una democracia que funcionaba en un pasado no muy lejano—un pasado por lo mismo muy presente. Los regímenes autoritarios en países sin una larga trayectoria democrática tienen una mayor facilidad para darle una apariencia legal a sus gobiernos, y una mayor latitud para crear normas y procedimientos que presentan como “democráticos”, sin que lo sean. Pueden cambiar los marcos legales sin que se cuestione mayormente si los cambios se avienen a las normas democráticas, y al tener aspectos que hacen una mímica de las instituciones democráticas, pocos creen, de hecho, que tengan algún significado real y por lo mismo hay menos presión para hacerlas realidad. La actitud generalizada de la población es un “este país siempre ha sido así”, es decir, uno autoritario. El problema de fondo es que en dichos regímenes, a pesar de su ya mencionada mímica de aspectos aparentemente democráticos, no operan en países cuya cultura política contiene en forma fuertemente acrisolada la noción de que la legitimidad del poder debe basarse en la legitimidad democrática. Los activistas que tratan de diseminar un lenguaje de derechos y de democracia tienen por lo mismo menor credibilidad. Pasan por ser ilusos, ingenuos, y demasiado centrados en “realidades foráneas”. Poco cuesta motejarlos de ser agentes de intereses extranjeros. Al hacer las elecciones tergiversadas, controladas, y manipuladas que caracterizan estos regímenes para renovar los “mandatos constitucionales” nadie espera seriamente que estas conduzcan a algún cambio fundamental. Todo ello, obviamente, antes de que se produzcan las grandes crisis que hacen que los regímenes autoritarios así montados, siendo aparentemente tan sólidos, se desplomen con un castillo de naipes al neutralizarse o eliminarse su puntal decisivo: la capacidad y la voluntad de ejercer la represión, por cruenta que sea, para eliminar a los opositores más atrevidos y potencialmente potentes.

En cambio, en los países que tuvieron regímenes democráticos por largo tiempo la democracia no es un modelo abstracto o foráneo. Todo el mundo sabe en ellos cómo se hacen las elecciones, cómo funcionan las legislaturas, con qué independencia operan las instituciones de control de las finanzas del Estado y del poder judicial, y por lo mismo cuesta mucho que los gobernantes del régimen autoritario puedan adornarse de elementos democráticos para justificar sus operaciones sin que la ciudadanía se dé cuenta de cuán lejos está de cumplir plenamente con ellos. Sin embargo, se sienten forzados a tratar de hacerlo.

Además, los regímenes autoritarios en países sin una larga trayectoria democrática generalmente no tienen sistemas partidarios desarrollados. Pueden por lo tanto crear con los recursos del Estado “movimientos políticos” o “partidos” pro régimen (y a veces también algunos de “oposición”) que obtienen (es decir los primeros) mayorías en elecciones poco transparentes, sin que sea tan fácil poner en duda la veracidad de esos resultados dada la falta de un historial electoral que muestre cómo ha votado la ciudadanía de esos países anteriormente en elecciones correctas y repetidas largamente en el tiempo. La creación de tales partidos o movimientos con la apariencia de ser mayoritarios (y a veces la de sus opositores con la apariencia de ser minoritarios) le es prácticamente imposible a las dictaduras creadas en países de fuerte tradición democrática. En otras palabras, lo que se puede hacer en la Rusia autoritaria actual de Vladimir Putin no es posible lograrlo en estos últimos países. Dado su dilatado record de elecciones fehacientes y de sistemas de partidos plenamente formados, se sabe con bastante precisión cómo votan sus electores. En tales circunstancias cuesta que un partido nuevo obtenga, de la noche a la mañana, grandes votaciones en condiciones normales, y si ello llegase a ocurrir alterándose en forma drástica el patrón habitual de los resultados electorales, la mayoría de los observadores independientes concluirán de que ello ocurrió por ser irregulares las elecciones. Por lo mismo, desde el punto de vista de conferirle mayor legitimidad al régimen, tal resultado le es a la larga contraproducente. En consecuencia, es curiosamente más frecuente que los gobiernos autoritarios de la post-guerra recurran a montajes electorales para justificarse cuando no han tenido en su propio país una larga experiencia democrática—que cuando sí la han tenido.

Las dictaduras creadas en países que cuentan con una dilatada historia democrática normalmente son, en suma, reticentes a tratar de crear partidos nuevos. Saben que tales operaciones obtendrán, en el mejor de los casos, una minoría de la votación al ser las elecciones mínimamente correctas. Además, dichos regímenes cuentan usualmente con el apoyo de un partido o de un segmento político ligado a los partidos tradicionales, para el cual o los cuales el intento de crear un partido nuevo puede ser un motivo para romper relaciones con el régimen. Por otro lado, no hay ninguna garantía de que tales grupos ligados a los partidos políticos puedan proporcionarle al régimen una mayoría electoral. Ello es obvio: el quiebre de la democracia desde el cual surgió el régimen autoritario se

debió evidentemente a una crisis política en la cual los ganadores, es decir quienes impusieron el régimen autoritario, sabían que no contaban con la posibilidad de conseguir una mayoría de los votos para sus posiciones—de lo contrario la crisis se habría resuelto con su victoria electoral, manteniéndose o re-equilibrándose el régimen democrático. En consecuencia, dada la incapacidad de los líderes políticos que apoyan o colaboran con la dictadura de darle una mayoría electoral, eventualmente tampoco pueden imponer sus criterios y su personal en los círculos más altos del poder gubernamental. Su posición política es, por lo tanto, débil. De ahí que las relaciones entre quienes controlan el régimen autoritario y los políticos tradicionales que les prestan su apoyo sean tensas, y que los líderes del régimen prefieran decir que gobiernan sin los partidos, declarándose apartidarios e incluso apolíticos, o que den a entender de que van a formar eventualmente, en un futuro que a la larga nunca se materializa, un nuevo partido ganador que desplazará a los pre-existentes.

Como puede verse, esta combinación de elementos peculiar a los regímenes formados sobre el telón de fondo de las democracias de larga data genera contradicciones de las cuales dichos regímenes no pueden escapar. Por un lado se ven urgidos, como ya vimos, a apropiarse de símbolos democráticos y de replicar de un modo tergiversado sus instituciones mientras prometen retornar a una democracia plena pero “corregida”. Y por otro no logran encontrar la fórmula para generar claramente la posibilidad de una mayoría electoral, ni por la vía de asociarse con grupos políticos pre-existentes ni por la de crear un nuevo referente partidario. Tampoco pueden dilatar para siempre el momento de iniciar un retorno a una mayor liberalización e incluso democratización. Tienen, en efecto, pre-programada su propia crisis. Ella se inicia al acercarse la caducidad autoimpuesta de sus mandos dado el intento de apropiarse de este aspecto de la legitimidad democrática de los gobiernos anteriores, o por tratar de implementar la ya prometida “democracia corregida” a través de la aprobación de un nuevo marco constitucional. Si bien el intento de asumir la jefatura del Estado por un período presidencial sirve para proyectar la impresión de que el gobernante de facto no es más que el sucesor de una larga serie de presidencias en el país, ello tiene el efecto de echar a andar el reloj con lo cual llega eventualmente el momento de enfrentar la reconducción del “mandato.” La toma inicial del poder por el gobernante de facto obviamente tuvo

características irregulares que se explican por la crisis política del momento, pero su renovación en países con una larga tradición electoral lleva, obviamente, a la pregunta de cuán legítima es la forma en que se reconduce dicha jefatura por un nuevo período, quedando el procedimiento sujeto a la vara de medición electoral tan largamente establecida por las renovaciones de los mandatos presidenciales en el pasado democrático. Lo mismo ocurre con la redacción de las nuevas constituciones. La norma democrática exige que sean aprobadas en un plebiscito, lo cual lleva al régimen a someterse al electorado. Pero no se puede hacer cualquier tipo de elección. Todo el mundo sabe en estos países cómo deben realizarse para que sean válidas, y si no se hacen debidamente el proyecto constitucional queda de todas maneras en un limbo de ilegitimidad. En consecuencia, el intento de emplear las normas democráticas del pasado como fórmula legitimadora del régimen autoritario en estos casos se convierte, tarde o temprano, en su talón de Aquiles.

No es extraño, en consecuencia, que tanto en Colombia, Chile y Uruguay los regímenes autoritarios finalmente entraron en crisis al toparse con la necesidad de renovarse, ya sea en los “mandatos presidenciales” de sus jefes de Estado o en su carta fundamental, de un modo que tradicionalmente debía hacerse a través de elecciones o plebiscitos. En el caso de Rojas Pinilla, el hecho de que quedase claro que pretendía volver a adjudicarse un nuevo período presidencial a través de un voto en la Asamblea Nacional Constituyente—y no del electorado en general—inició su caída. Además, al tratar Rojas Pinilla de incorporar a su gobierno algunas prácticas políticas movimentistas tomadas del peronismo argentino, creó la impresión que buscaba una fórmula para desplazar a los partidos tradicionales, con lo cual los políticos tradicionales vinculados a los partidos que lo habían apoyado comenzaron a descolgarse de su régimen. Y ello también sirvió, ciertamente, para darle más argumentos a quienes presionaron por formar la alianza entre liberales y conservadores. En el fondo, el problema de Rojas Pinilla se reducía a la incompatibilidad drástica entre la manera en que quería reconducir su mandato, con su apariencia de legalidad formal pseudo democrática, y la forma en que el país había elegido desde el siglo XIX a sus mandatarios. El arresto del líder conservador Guillermo León Valencia, quien había sido designado candidato a la presidencia por los dos partidos coaligados, catalizó en mayo de 1957 el masivo movimiento cívico de

protestas que obligó a las Fuerzas Armadas a deponer al dictador y a convocar elecciones nacionales para el año entrante.

Algo parecido le ocurrió a Pinochet. Al cumplirse el “período presidencial” transitorio que se había atribuido a través de la constitución que dictó, Pinochet debió convocar un nuevo plebiscito para renovar su “presidencia” por otro período de ocho años. Pero a diferencia de las experiencias anteriores, incluida la ya mencionada que supuestamente “aprobó” la constitución, Pinochet en esta ocasión no pudo hacer un plebiscito irregular. El tribunal constitucional establecido por la Constitución de 1980 se encargó de exigir, contra la opinión del Ministro del Interior, de que el plebiscito debía realizarse con las garantías necesarias para asegurar su corrección, es decir, siguiendo las normas establecidas en una nueva ley electoral que reiteraba todos los procedimientos tradicionales mediante los cuales se realizaban las elecciones en Chile. Ello produjo una rápida liberalización de la actividad política en el país, y fue así como Pinochet debió dejar el poder luego de su fracaso en las urnas.

Y en Uruguay, como ya vimos, el gobierno militar perdió el plebiscito que se sintió obligado a hacer para aprobar su nueva constitución. El régimen quedó así en un callejón sin salida. Permaneció en la oscuridad legal por tres años más, con disensiones internas y sin poder encontrar la manera para volver a poner en marcha alguna nueva versión del proyecto que trató de impulsar inicialmente. El general retirado Gregorio Alvarez, quien había sido el hombre fuerte detrás de las sombras del régimen, logró asumir él mismo la jefatura del Estado en septiembre de 1981, iniciándose conversaciones con los dirigentes de los partidos. Estas concluyeron en 1984 con el acuerdo de los militares, dirigidos por el Comandante en Jefe Hugo Medina, de retirarse del poder en favor de quien ganase en las urnas.

En suma, habiendo tomado el poder para realizar transformaciones que depurasen las democracias tradicionales en sus países, los tres regímenes autoritarios en estos casos no podían desprenderse del todo del modelo democrático, y cayeron al enfrentarse infructuosamente a la necesidad de reconducirse apelando aunque fuese en forma tergiversada a sus procedimientos. Más que una coincidencia, este patrón puede ser visto como típico en los casos de regímenes autoritarios constituidos en países que tienen una larga historicidad democrática. El hecho que los autoritarismos en estos casos se tiñan de

elementos democráticos lleva ciertamente a grandes contradicciones en ellos, las que bien pueden abrir el camino hacia la *redemocratización*.

Hay que recordar que los recursos y capacidades políticas de los grupos que se disputan el poder siempre dependen grandemente de las definiciones institucionales dentro de las cuales se desenvuelven las contiendas por él. El hecho que existan bajo el régimen autoritario elementos institucionales que hacen eco a los procedimientos democráticos sirve para darles una mayor capacidad política tanto a los blandos dentro del régimen como a los moderados de la oposición. Por lo mismo, son éstos los grupos (una vez convertidos los blandos en súper blandos) que tienen la mayor probabilidad de convertirse, eventualmente, en los animadores del proceso de transición que pone fin al régimen autoritario. La consecuencia de ello es que la primera etapa de la transición democrática, la que lleva al primer gobierno electo, se realiza normalmente a través de un proceso gradual y pacífico en los países afectos a la *redemocratización*. Los regímenes autoritarios en los tres casos terminaron por entregar el poder a quienes ganaron en las urnas. Nadie tuvo que asaltar el palacio presidencial.

### **La Mantenición de la Verticalidad del Mando Militar**

Los países que han tenido, como es el caso en las situaciones de *redemocratización*, una larga sucesión de renovaciones del poder ejecutivo a través de elecciones libres, competitivas y fehacientes se caracterizan normalmente por tener fuerzas armadas subordinadas al poder civil y con mandos altamente verticales que acompañan una estructura interna muy jerarquizada. Ello ocurre por razones obvias: la estabilidad de la sucesión en el poder a través de los mecanismos democráticos y constitucionales indica que los militares no solamente no han hecho golpes de Estado, sino que tampoco se han involucrado en el devenir político ejerciendo presiones indebidas sobre los gobiernos electos. Tales presiones, de ocurrir, serían motivo para que los presidentes pasen a retiro o sancionen a los militares que sobrepasen sus límites, lo cual sólo pueden hacer si tienen la confianza de que sus órdenes serán cumplidas sin que se produzca una insubordinación militar. La capacidad de los militares de imponer sus criterios sobre los gobiernos generados democráticamente depende de la credibilidad de la amenaza de que se levanten en contra del gobierno, llegando incluso a producir algún

golpe de Estado, de modo que la renovación normal y repetida de los gobiernos a través del método democrático va generando de por sí con el tiempo un círculo virtuoso que construye un profesionalismo apolítico en las fuerzas armadas. Los oficiales saben que sus carreras les exigen mantenerse dentro de los parámetros impuestos por la obediencia al poder civil, y ello va impulsando a su vez la ya mencionada jerarquización y verticalidad en el mando. Naturalmente, los casos de *redemocratización* sufrieron, por definición, el quiebre de sus democracias anteriores, lo cual significó, si el quiebre ocurrió por un golpe de fuerza militar tal como fue el caso en Colombia, Chile, y Uruguay, el rompimiento del modelo de subordinación militar al poder civil.

Sin embargo, tal como lo ilustran estos casos, ese rompimiento ocurrió en su eslabón más alto, es decir, el que vincula al presidente con la jefatura militar superior de las fuerzas armadas. Por cierto, hay muchos golpes de Estado que son dirigidos desde la oficialidad más alta en la jerarquía militar en toda clase de situaciones, pero lo típico en los casos de larga tradición democrática es que, de ocurrir un golpe exitoso, éste es llevado a cabo bajo las órdenes de los comandantes militares de más alto mando y gradación. Es lo que sucedió en Colombia con Rojas Pinilla, en Uruguay con el generalato que comenzó a controlar el gobierno a pesar de que la jefatura del Estado quedara nominalmente en manos de civiles (salvo cuando asumió la presidencia el General Alvarez), y con Pinochet en Chile (quien llegó a la comandancia en jefe del ejército, nombrado por el Presidente Allende, tres semanas antes del golpe). Típicamente también la decisión de derrocar al gobierno democrático la toman los mandos más altos, incluido el comandante en jefe del servicio más poderoso (normalmente el ejército). Dada la acendrada verticalidad ya mencionada en la estructuración de las fuerzas, la oficialidad menor y las tropas participan en las operaciones del golpe, en la medida que ello sea necesario, cumpliendo las órdenes que se les dan, sin que compartan necesariamente sus objetivos políticos. Quienes dan a entender que no están de acuerdo con la acción, son rápidamente eliminados de las filas. ¡Qué diferencia con un caso como el de Grecia, donde el golpe militar de 1967 fue hecho por los coroneles, después de lo cual ni siquiera pasaron a retiro a los oficiales superiores a ellos!

Una vez iniciado el régimen autoritario, la misma verticalidad en el mando militar y, aunque parezca contradictorio, el mismo apoliticismo profesional en la oficialidad, de

todas maneras tiende a mantenerse durante dicho régimen, aunque pasan a ser elementos de apoyo a la mantención y la estabilidad del nuevo orden impidiendo así que faciliten una vuelta a la democracia que los forjó inicialmente. Obviamente, los jefes militares que pasan a controlar el gobierno se benefician de la continuación de la verticalidad del mando, de la tradición apolítica, y de la subordinación de los militares al poder. Por ello hacen todo lo posible por mantener estas características durante el régimen autoritario, lo cual le da al mismo una gran estabilidad.

Paradójicamente, esta estabilidad viene a ser así otro legado de la democracia anterior, uno que beneficia grandemente al régimen autoritario. Vuelve a haber muy poca probabilidad de que un cambio de régimen se genere por una insubordinación de la oficialidad de menor gradación. El cambio se produce más bien, como ya vimos, por la tensión generada en el régimen al tratar de adecuarse éste, si bien tergiversadamente, a las temporalidades e instituciones de la democracia anterior. Al final los jefes militares acaban por entregar el poder a los liderazgos políticos civiles a través de un procedimiento gradual que echa a andar nuevamente la constitucionalidad democrática, como sucedió en Colombia, Chile y Uruguay. Y si bien en Colombia fue una Junta Militar la que depuso a Rojas Pinilla, sus líderes eran también los jefes militares de la más alta gradación en la jerarquía militar, y el propio dictador parece no haber opuesto mayor resistencia a su remoción.

La conservación del modelo de estricta verticalidad en el mando militar significa también que es muy difícil que surja en los casos caracterizados por la redemocratización una nueva figura militar que pretenda continuar el régimen autoritario bajo su propio liderazgo, desplazando al dictador establecido. Al agotarse el régimen, la única alternativa es la entrega del poder y el inicio de un proceso de democratización, el cual ocurre en forma no repentina sino que con cierta dilación en el tiempo.

### **El Retorno de los Liderazgos Partidarios**

El modelo abstracto tomado de la literatura sobre las democratizaciones y delineado arriba no contiene indicaciones respecto a quiénes son, específicamente, los actores que conforman los grupos duros y blandos dentro del régimen, y moderados o maximalistas

en la oposición. No podría ser de otro modo, porque hay una gran variedad de actores que pueden serlo. Nadie habría podido predecir, por ejemplo, que entre los “blandos” (o incluso “súper blandos”) claves de la transición española se encontrarían un rey recién instalado y un funcionario de poca figuración en el régimen autoritario de Franco, que en Checoslovaquia el principal actor sería un escritor, y que en Portugal lo serían una serie de oficiales jóvenes en lo que pasó a ser el “Movimiento de las Fuerzas Armadas”.

Pero esta incertidumbre no existe en los casos que se caracterizan por ser *redemocratizaciones*. En ellos nadie duda de que los interlocutores claves para realizar la transición son, por un lado, los altos jefes militares y, por otro, los líderes de los principales partidos provenientes del pasado democrático, incluidos aquéllos que respaldan o que en algún momento respaldaron al régimen autoritario. Esto ocurre porque la mantención durante el régimen autoritario de la jerarquía militar y de la verticalidad del mando deja a los jefes militares en los puestos claves del régimen saliente, y porque del largo pasado democrático quedan aún los partidos y sus liderazgos que no pueden ser borrados de la noche a la mañana. La ciudadanía sabe cuáles son las divisiones políticas y las etiquetas partidarias que caracterizan el panorama político de sus países, y este recuerdo perdura durante el régimen autoritario. Por más que los líderes de dicho régimen se presenten a si mismos como apolíticos y supra partidarios, el grueso de la opinión pública sabe clasificarlos en el espectro político y partidario que la democracia anterior ha dejado. Esta percepción es tan acendrada y generalizada que la misma ayuda, por cierto, a retroalimentar la vigencia del propio panorama político partidario. Además, por el solo hecho de teñirse de elementos del régimen democrático, los gobiernos autoritarios en los casos de *redemocratización* generan mayores oportunidades para que los líderes de los partidos sigan presentes en las discusiones públicas. Los periodistas continúan buscándolos para recoger sus opiniones, aunque estén en el exilio, ya que sus etiquetas partidarias supuestamente les dan una cierta representatividad de lo que pensarían los segmentos de opinión en el país. Los líderes partidarios y muchos militantes de los partidos también asumen puestos de liderazgo (o siempre los tuvieron) en las asociaciones civiles, tales como las que defienden los derechos humanos, los sindicatos, las organizaciones gremiales o empresariales, e incluso los clubes deportivos. Por otro lado, y muy importantemente, permanece también el recuerdo de qué partidos son los que

más votación tienen, con lo cual quienes los dirigen pasan a ser automáticamente, por virtud de ese solo recuerdo, los líderes principales al renacer el quehacer político públicamente permitido. Y nadie duda que uno de los líderes principales de los partidos del pasado será el nuevo Jefe de Estado una vez que asome la posibilidad de realizar elecciones nacionales. En suma, en lo que es nuevamente algo paradójico, en los casos caracterizados por la *redemocratización* el régimen autoritario tiene el efecto, para este último no esperado ni deseado ya que contraría su proyecto político de largo plazo, de congelar más bien que de cambiar el panorama político del país y de sus cuadros dirigentes.

Sin embargo, la mantención de la capacidad directiva de los dirigentes de los principales partidos del pasado en los acontecimientos políticos de la transición conlleva un gran problema. Y este es que si la democracia del pasado colapsó, lo más probable es que la responsabilidad principal en este acontecimiento recaiga también en los mismos dirigentes partidarios. De hecho, con la distancia que da el tiempo y al ver con amargura cómo un régimen autoritario ha desplazado la democracia de larga data que tenía el país, lo más probable es que los dirigentes partidarios sientan un gran sentido de culpa por lo acontecido, y que quede un ánimo agrio de recriminaciones mutuas entre ellos. El periodo autoritario genera, además, toda una serie de entuertos y rencores personales entre los dirigentes políticos: algunos parecen acomodarse al régimen, otros parecen aprovechar más el espacio limitado de actividad política que se les permite, y hay quienes terminan bajo arresto o deben salir al exilio. Eventualmente los líderes principales de los partidos del pasado democrático, incluidos un cierto número que se acomodaron al régimen autoritario o incluso lo apoyaron en algún momento, sienten la responsabilidad de superar, en la medida de lo posible, las divergencias del pasado. Comienzan así las conversaciones para encontrar los consensos necesarios para enfrentar al régimen autoritario con una plataforma común. Estos acuerdos son además necesarios para atenuar las inquietudes de la ciudadanía en cuanto a que una vuelta de los dirigentes partidarios al poder podría significar un retorno de las divisiones y los conflictos que llevaron al quiebre de la democracia. Este es precisamente el proceso que se manifestó en Colombia con la creación del Frente Nacional entre los líderes conservadores y liberales. En Chile se produjo en primer lugar una alianza entre partidos que se oponían a la

dictadura de Pinochet pero que se enfrentaron durante el gobierno de Allende, principalmente el Demócrata Cristiano y el Socialista, pero luego hubo acuerdos más amplios en torno a la necesidad de retornar a la democracia que incluyeron a líderes de Renovación Nacional, uno de los partidos de derecha cercanos al régimen autoritario. Después de la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, Renovación Nacional contribuyó a las negociaciones que modificaron la constitución de tal manera que fuera posible la transición a la democracia. Y en Uruguay la construcción de una posición común para enfrentar al régimen militar correspondió sobre todo a líderes del Partido Colorado (de su facción más conservadora y originalmente próxima a los militares) y del Frente Amplio, quedando sin embargo el líder del Partido Blanco, Wilson Ferreira Aldunate, marginado por el veto de los militares y por las posiciones de rechazo a cualquier negociación con ellos que él mismo asumió.

En consecuencia, no es extraño que el primer gobierno elegido por la ciudadanía al iniciarse la *redemocratización* en Colombia, Chile, y Uruguay haya quedado en manos del principal protagonista de las conversaciones para formar la unidad partidaria en contra del régimen militar, es decir Alberto Lleras Camargo, Patricio Aylwin, y Julio Sanguinetti respectivamente, y que éstos hayan sido, además los líderes de los partidos que más votación tenían anteriormente.<sup>29</sup> Por otra parte, no es extraño tampoco que los dirigentes de los partidos que participaron en los acuerdos hayan extremado los esfuerzos para lograr el consenso entre ellos, y que, una vez formado el gobierno democrático, hayan hecho todo lo posible por continuar por la misma senda. Dados los conflictos del pasado, es entendible que su principal afán fuese el de mantener la paz, la tranquilidad pública, y de darle a la ciudadanía la seguridad de que los conflictos que llevaron a la gran crisis de la democracia no resurgirían. Este mismo afán explica el esfuerzo por minimizar la retórica política divisoria o la formulación de grandes objetivos basados en programas ideológicos, y un énfasis en el pragmatismo y la negociación constante.

---

<sup>29</sup> La candidatura de Lleras Camargo, como es bien sabido, fue el resultado de una decisión tardía entre los dirigentes del Frente Nacional debido al veto que interpuso Laureano Gómez al candidato conservador, Guillermo León Valencia. Este figuraba en el acuerdo original como quien debía asumir la presidencia del primer gobierno del Frente Nacional. Gómez prefirió entregársela al Partido Liberal en vez de a un candidato de su partido, lo que muestra que las divisiones internas en el Partido Conservador eran a la sazón profundas debido a la participación de algunos de sus dirigentes en el golpe y el régimen de Rojas Pinilla.

El Frente Nacional fue ciertamente formado bajo este ánimo de extremar el consenso. De ahí viene la idea de establecer la paridad en la representación, y el acuerdo de que cada ley requiriese para su aprobación el visto bueno de una mayoría de dos tercios en cada sala del congreso. Esta provisión fue mantenida hasta las reformas constitucionales de 1968, y ha sido criticada por analistas posteriores que indican que produjo “inmovilismo” en las políticas públicas.<sup>30</sup> Pero recordemos que los presidentes colombianos podían sobrepasar los trámites legislativos declarando el estado de sitio y emitiendo decretos leyes. El hecho que, como lo señala Daniel Pécaut, estos recursos sólo fueran empleados para enfrentar problemas urgentes pero no controversiales muestra que el supuesto inmovilismo no fue un producto de una camisa de fuerza legal.<sup>31</sup> Se desprendió, en cambio, del ánimo constante de los dirigentes políticos de actuar decisivamente sólo después de logrado un amplio consenso. El Frente Nacional ayudó a restablecer la democracia justamente porque prometía de que el gobierno no se embarcaría en grandes iniciativas transformadoras que suscitasen desacuerdos y enfrentamientos. Por otro lado, la consolidación de la democracia colombiana en la segunda etapa de la transición requería, ciertamente, que esta promesa y el ánimo consensualista que la sostenía pasasen a ser innecesarias y superfluas.

### **Las Complejidades de la Redemocratización una vez Iniciado el Gobierno Electo por la Ciudadanía**

A primera vista, la recuperación de la democracia en los casos de redemocratización debiera ser fácil. Después de todo, la transición no significa iniciar un gran experimento político, sino que consiste básicamente en recuperar del pasado reciente toda una gama de elementos micro institucionales que en conjunto componen el régimen democrático. Ya se sabe cómo organizar elecciones fidedignas, existiendo una larga historia en la materia. No es necesario inventar cómo organizar las comisiones legislativas, ni cómo conducir los debates parlamentarios. Nada cuesta sacudir el polvo del libro de reglamentos que se usaba para tales efectos anteriormente, y en menos de dos horas un nuevo congreso

---

<sup>30</sup> La idea de que el Frente Nacional creó “inmovilismo” puede verse en R. Albert Berry y Mauricio Solaún, “Notes Toward an Interpretation of the National Front,” en Berry, Hellman, y Solaún, eds., pp. 435–60.

<sup>31</sup> Pécaut, *Crónica de dos décadas*, p. 40.

elegido por el pueblo puede echar a andar su maquinaria, a diferencia de los meses o incluso años que cuesta crear procedimientos parlamentarios eficientes en países que nunca ha tenido un régimen democrático. Además, nadie necesita referirse específicamente a la letra de las constituciones, leyes, y reglamentos, ni fijarse en ejemplos foráneos, para saber cómo debe funcionar en general cotidianamente una democracia. Ello ya permea la cultura política del país. En suma, la tendencia es de volver a repetir las prácticas constitucionales anteriores, con lo cual éstas ejercen un fuerte efecto sobre el proceso de transición.

Sin embargo, la recuperación democrática resulta sorprendentemente más complicada de lo que se supondría dado este contexto favorable para hacerla. Una vuelta a la democracia sólo viene a ser fácil en aquellas situaciones donde las dictaduras han sido impuestas por fuerzas extranjeras, y la transición es producto de su desplazamiento dada una derrota militar. En estos casos, como ocurrió en Bélgica, Dinamarca u Holanda después de la Segunda Guerra Mundial, una vez eliminadas las autoridades de ocupación volvieron los mismos dirigentes políticos anteriores y recrearon todas las instituciones democráticas que habían sido suspendidas. Fuera de buscar y de sancionar a los posibles culpables de delitos de lesa humanidad y de traición a la patria, todo vuelve a su cauce normal anterior. Pero estos casos constituyen “retornos a la democracia”, y no en el sentido dado aquí al término, *redemocratizaciones*. Es preferible reservar este último concepto, como ya indiqué al comienzo de este artículo, para designar los procesos de recreación de una democracia por el efecto de fuerzas puramente endógenas y después de un período autoritario dirigido por actores locales (si bien pueden haber tenido algún apoyo externo).<sup>32</sup>

La complejidad de las situaciones de *redemocratización* se manifiesta en aspectos muy importantes para el funcionamiento de la democracia. Así por ejemplo, si bien se habrá mantenido, como ya vimos, la tradicional verticalidad del mando militar durante el régimen autoritario, de todas maneras queda el hecho de que en el pasado reciente, es decir cuando colapsó la democracia anterior al producirse el golpe de Estado, dicha verticalidad se rompió en el punto más alto: los jefes militares obviamente no respetaron en ese

---

<sup>32</sup> Stepan no hace esta distinción, y es por ello, entre otras razones, que su concepto de “redemocratización” es demasiado amplio, tal como adelanté arriba. Véase su “Paths Toward Redemocratization.”

momento la autoridad del jefe de Estado electo por la ciudadanía. Ello establece un precedente potencialmente peligroso para la estabilidad a mediano y largo plazo de la recuperación democrática. En consecuencia una tarea fundamental de dicho proceso consiste en recrear sin lugar a duda alguna que la supremacía del poder civil sobre las carreras de los oficiales incluye también a sus jefes máximos. No es fácil: en Colombia hubo intentos de golpe de Estado en contra de las autoridades del Frente Nacional, en Chile hubo varios movimientos de tropas dirigidos por Pinochet desde la comandancia en jefe del ejército que trataron de intimidar al primer gobierno de la recuperación democrática, y en Uruguay los militares—estando entonces su dirección en manos del General Medina en su puesto como Ministro de Defensa—rehusaron que ninguno de sus oficiales compareciera ante la justicia por asuntos relacionados con los derechos humanos como esperaban hacerlo algunos jueces.<sup>33</sup>

Además, las negociaciones que permitieron el inicio de la transición democrática en estos casos generan arreglos institucionales que no son compatibles con el funcionamiento normal de una democracia consolidada. Estos arreglos deben ser desmantelados aunque hayan sido aprobados en plebiscitos. En Colombia el propio Frente Nacional fue, como ya lo señalé, uno de estos arreglos. En Chile la Constitución de 1980, incluso después de cambios importantes que fueron ratificados por la vía plebiscitaria a mediados de 1989, dejó elementos incompatibles con la democracia tales como un Consejo de Seguridad Nacional con poderes potencialmente demasiado amplios sobre las autoridades electas, unos senadores designados, y a través de sus leyes orgánicas constitucionales tanto una autonomía excesiva de las instituciones armadas como un sistema electoral que claramente favorecía la representación parlamentaria de los partidos de derecha.<sup>34</sup> En Uruguay este tipo de anomalías no se dieron con el mismo alcance, pero perduró un compromiso al parecer plasmado en el llamado Pacto del Club Naval entre militares y líderes políticos que echó en marcha la transición, compro-

---

<sup>33</sup> Para los detalles de los tres incidentes registrados en Colombia, véase Dix, p. 127, 164, 282. Respecto a Chile véase Gregory Weeks, “The Long Road to Civilian Supremacy over the Military: Chile 1990–1998”, en *Studies in Comparative International Development* (verano 2000), pp. 65–82. Y en cuanto a Uruguay, véase Felipe Agüero, “Toward Civilian Supremacy in South America”, en Larry Diamond et al., pp. 184–85.

<sup>34</sup> Valenzuela, “Democratic Consolidation”. Y J. Samuel Valenzuela, “La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile”, en Torcuato di Tella, ed., *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos* (Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1998), pp. 149–195.

metiendo al Estado a no indagar en el tema de las responsabilidades civiles o criminales por abusos a los derechos humanos. Este acuerdo fue llevado posteriormente a una ley de punto final, llamada “ley de la caducidad de la pretensión punitiva del Estado,” impulsada por el Presidente Sanguinetti y aprobada por el congreso después de que el General Medina se negase, como indiqué arriba, muy terminantemente a permitir la presentación de los oficiales militares requeridos por las cortes. Esta ley fue llevada posteriormente a un plebiscito por quienes se oponían a sus términos, pero el electorado la sostuvo.<sup>35</sup> Obviamente, este tipo de asuntos en una democracia normal son de la competencia exclusiva del poder judicial, y ninguna ley del congreso—ni plebiscito alguno—deben ponerse de por medio.

Volviendo al contraste con las situaciones que caractericé como de “retorno a la democracia”, no cabe duda que, por ejemplo, los belgas, daneses y holandeses recibieron con gran júbilo la recreación de su régimen político. Sin embargo, en los casos de redemocratización las evaluaciones públicas de la transición tienden a ser mucho más matizadas. La recuperación de la democracia en estos casos lleva inevitablemente a reflexionar sobre las razones por las cuales ésta entró originalmente en una gran crisis. La vuelta de los mismos partidos y dirigentes políticos anteriores suscita resquemores respecto a si también resurgirán las tensiones que contribuyeron en su momento al colapso del régimen. Las instituciones anómalas de la transición están diseñadas para mitigar estos temores, pero para un segmento de la población tales anomalías empañan la transición, con lo cual su presencia ensombrece el momento en que se inicia el nuevo gobierno elegido en las urnas. Las botellas de champaña se guardan para cuando haya una “verdadera” democracia, o se descorchan con cierta desazón.

La evaluación positiva o negativa del proceso tiene mucho que ver, además, con la percepción que la ciudadanía tiene del color político de quienes ganan las elecciones y conducen por lo mismo los primeros pasos de la transición. Es por ello que no hay que leer mucho en cifras tomadas de encuestas que tratan de captar el apoyo de la población

---

<sup>35</sup> Agüero, p. 185. Según Linz y Stepan, el General Medina incluso desafió con la realización de un golpe militar si se continuaba con el intento de hacerle juicios a los militares; en su *Problems of Democratic Transition*, p. 155. En Chile el tema de los derechos humanos fue enfrentado tempranamente. Véase J. Samuel Valenzuela, “Los derechos humanos y la redemocratización en Chile,” en Manuel Alcántara Sáez y Leticia M. Ruiz Rodríguez, eds., *Chile: Política y modernización democrática* (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2006), pp. 269–312.

por la “democracia” versus alguna opción “autoritaria.” En los casos de redemocratización no puede pensarse que la población responda a estas preguntas haciendo abstracción de las circunstancias políticas en que se desenvuelve la transición.<sup>36</sup>

Al iniciarse el nuevo gobierno de la transición, los actores políticos tienden a dividirse en tres segmentos en cuanto a su actitud frente a las instituciones y los acuerdos que resultan ser anómalos con respecto al funcionamiento normal de una democracia plena. Hay quienes los rechazan de plano y buscan eliminarlos lo más pronto posible; quienes los apoyan inicialmente pero buscan la forma de desecharlos en su debido tiempo; y quienes desearían mantenerlos permanentemente. Naturalmente, cada grupo se beneficia, o piensa que se beneficia, políticamente de la posición que asume, y la presenta como la mejor opción para el país. Sin embargo todos los actores políticos, incluso los que más defienden los arreglos anómalos, saben que éstos no forman parte del modelo normal de una democracia y de la propia tradición democrática y constitucional del país. Es por ello que una vez iniciada la democratización comienzan a surgir presiones en favor de la recreación de las prácticas constitucionales de la democracia plena que el país tenía antes. Ello va fortaleciendo eventualmente la posición de quienes abogan por desechar los acuerdos e instituciones anómalas que fueron generadas para asegurar la transición, pero ello se da en medio de conflictos con quienes sostienen que no es aún el momento para dejarlas de lado y quienes piensan que hay que mantenerlas indefinidamente.

Sobran los ejemplos en los cuales se pueden apreciar las contradicciones y conflictos que generan las instituciones anómalas. En la experiencia colombiana aparecieron desde el comienzo los actores políticos que se oponían al Frente Nacional, quienes se expresaron en cada elección, y el cuándo y cómo del “desmonte” fue el gran tema recurrente. La contradicción entre el acuerdo del Frente y la larga aplicación del principio mayoritario en la democracia colombiana se manifestó en el hecho que este

---

<sup>36</sup> En consecuencia discrepo de los análisis, comunes en la literatura sobre transiciones democráticas de la “tercera ola”, que le atribuyen una gran importancia al porcentaje de la población que dice apoyar la democracia como un elemento para juzgar la posible estabilidad y profundidad de la democratización. No hay por qué suponer que las personas responden a estas preguntas sopesando los méritos de distintos regímenes políticos, noción que para muchos es un concepto abstracto. Lo más probable es que la población responda de un modo que está muy influido por su apoyo o rechazo de quienes conducen el gobierno del momento, y por su opinión respecto a los arreglos institucionales que impiden una expresión plena de la institucionalidad democrática pero que fueron hechos para asegurar la primera transición.

principio no fue enteramente desechado, como ya vimos. Asimismo, en Chile el inicialmente muy temido poder del Consejo de Seguridad Nacional, donde los jefes militares tenían aparentemente la posibilidad de cuestionar y poner en tela de juicio a cualquier autoridad desde el propio presidente para abajo, nunca tuvo mayor efecto. Al verse forzados a convocar el Consejo los presidentes de los gobiernos de la Concertación incluyeron en sus deliberaciones a un amplio número de ministros y otros asesores, a pesar de que no tuvieran derecho a voto en él, desdramatizando su acción, y ni en el momento más contencioso pudo Pinochet lograr el consenso necesario entre los miembros con derecho a voto para hacer aprobar alguna medida que contradijera al gobierno. Eventualmente el Consejo fue redefinido en una nueva reforma constitucional como una instancia asesora del presidente que se convoca bajo su discreción, modalidad parecida a la de un mecanismo que ya existía en la institucionalidad previa al golpe de Estado de 1973. Por su parte la derecha parlamentaria finalmente aceptó eliminar a todos los senadores designados cuando los presidentes de la coalición concertacionista tuvieron la posibilidad de comenzar a nombrar a algunos de ellos. Con ello quedó claro que los partidos de derecha mantuvieron dichos escaños anómalos no porque creyesen en ellos por algún principio constitucional, sino porque les convenía políticamente. En el fondo aceptaban, en consecuencia, el formato tradicional de la democracia chilena con sus senadores sujetos a las preferencias expresadas por la ciudadanía en elecciones directas. Sin embargo, todos estos cambios sólo se plasmaron plenamente el 2005, es decir diez y seis años después de iniciada la transición. En Uruguay, a pesar de las protestas de los militares, sólo después de una veintena de años el poder judicial finalmente sometió a juicios a los violadores de los derechos humanos bajo la dictadura, y ello haciendo caso omiso de la extraña ley, que aún no ha sido derogada, que consagró la impunidad. En suma, el largo tiempo en que se mantuvo la institucionalidad anómala del Frente Nacional no es excepcional.

Con el correr del tiempo, las instituciones anómalas van pareciendo cada vez más innecesarias, injustificadas, e insólitas. Si bien pueden haber facilitado o incluso permitido la transición, la demora en deshacerlas no deja de ser sorprendente, sobre todo si, como ya indiqué, la gran mayoría de los actores de todas maneras piensan que deben ser eliminadas. La principal razón que explica esta inercia tiene que ver con la gran

cautela que asumen los principales conductores políticos de la transición, cautela que se relaciona al hecho que sigue muy presente en su ánimo el gran fracaso que condujo a la quiebra de la democracia anteriormente. En Colombia había que mantener, y mientras más tiempo posible mejor, los rudimentos del Frente Nacional para que no hubiera ni el asomo de la posibilidad de que se volvieran a abrir las viejas heridas de la violencia y la polarización. En Chile había que proceder lentamente tratando de lograr los consensos máximos para cada medida importante que se tomaba; el recuerdo de la gran crispación nacional y su secuela de dictadura y de violaciones a los derechos humanos siempre primaba a la hora de empujar el debate hacia la normalización de la democracia. Y aún continúa la vigencia del siempre anómalo sistema electoral instaurado por el régimen de Pinochet, que al forzar la división de las fuerzas políticas del país en dos grandes coaliciones tiene actualmente muchos defensores entre quienes se opusieron a la dictadura. Nuevamente, con la cautela típica de la *redemocratización*, ¿por qué correr el riesgo de adoptar la proporcionalidad que existía en el régimen electoral anterior a 1973 si ello puede llevar a un fraccionamiento partidario que dificulte la gobernabilidad? Y en Uruguay, es sólo al surgir una nueva generación de jueces y un ya largo caminar de la *redemocratización*, con el ascenso de nuevas generaciones de oficiales en las fuerzas armadas, que el país finalmente ha comenzado a enfrentar el problema de las violaciones a los derechos humanos. No es, en consecuencia, extraño que surjan a lo largo de los años tantos análisis críticos de las instituciones y situaciones anómalas, como puede constatarse fácilmente en Colombia, donde ha pasado más tiempo desde la creación del Frente Nacional que el transcurrido desde la vuelta a la democracia en Uruguay y sobre todo en Chile. Quienes formaron parte del grupo de los opositores a las instituciones anómalas pasan a ser, así, el grupo que aparentemente tenía razón pero que no fue escuchado.

Es por ello que el análisis de las instituciones anómalas requiere un esfuerzo de reconstrucción histórica para entender las razones que llevaron a los actores más prominentes de la época a considerarlas necesarias. Para sus forjadores, el Frente Nacional fue la herramienta indispensable para volver a recuperar la democracia y para recrear la civilidad que debiera acompañarla. A mi entender tenían toda la razón. ¿Pero debió extenderse casi por inercia el acuerdo hasta la antesala del gobierno de Virgilio

Barco en 1986, momento en el cual recién dejó de funcionar de facto por iniciativa suya el artículo 120 de la constitución que exigía que los presidentes le dieran una “participación equitativa” al partido contrario al suyo en su gobierno? Ello no parece razonable, y tal vez la normalización de la democracia colombiana tuvo que esperar demasiado tiempo lo cual produjo a su vez efectos negativos. El esfuerzo por redactar una constitución plenamente democrática, la que fue aprobada en 1991, pareció indicar un retorno del péndulo, abriendo un nuevo capítulo en la historia democrática del país.

## CONCLUSIONES

Este artículo ha intentado presentar una nueva manera de ver el período del Frente Nacional en Colombia que parte de la óptica de la literatura académica escrita para dar cuenta de las transiciones a la democracia. La interpretación presentada aquí difiere de la noción muy difundida de que Colombia haya sido antes de los años cuarenta sólo dudosamente una democracia, y que el Frente Nacional fuese sobre todo un medio para generar una democracia consociativa en el país. El Frente Nacional aparece aquí, en cambio, como un mecanismo anómalo con respecto a los procedimientos normales de una democracia plena, que fue diseñado para facilitar la recuperación de una democracia que había sucumbido en medio de grandes conflictos que terminaron por generar una dictadura que pretendía extenderse en el tiempo. De todas maneras, a pesar de sus anomalías, Colombia bajo el período del Frente Nacional puede calificarse como una democracia transicional.

Estas páginas también han tratado de adelantar la noción de que Colombia comparte, junto con Chile y Uruguay en el período posterior a sus gobiernos militares, la peculiaridad de haber sido un caso de *redemocratización* por haber tenido sistemas democráticos de larga data antes de las crisis que llevaron a las dictaduras. Con el beneficio de la experiencia colombiana agregada a la de los dos otros países, es posible destacar las características distintivas que se presentan en estas situaciones, características que la literatura transicional no ha identificado con suficiente claridad. Este marco comparativo permite asimismo explicar fenómenos que se presentan en los tres casos como parte de un patrón que se puede tipificar, y que al ser examinados en

cada caso nacional independientemente parecen ser, sencillamente, elementos singulares o excepcionales.

Es así como en los tres casos puede verse que las dictaduras, dada la fuerza del legado democrático del pasado, se tiñeron de elementos democráticos, y que dichos elementos generaron contradicciones que los regímenes autoritarios no pudieron superar, llevando, eventualmente, al inicio de transiciones democráticas en las cuales asumieron un primer plano los sectores blandos y moderados del régimen y de la oposición. Las transiciones se hicieron, de este modo, pacíficamente, y fueron dirigidas por los líderes políticos del pasado democrático que siguieron estando al frente de los partidos políticos tradicionales de la nación.

Sin embargo, como el modelo de la democracia del pasado y sus principales líderes predominaron en cada aspecto de la reconstrucción democrática, su recreación suscitó el temor de que volvieran también los graves conflictos que en su momento generaron su implosión. Por otro lado nada obligaba en forma perentoria y definitiva a las autoridades del régimen autoritario a soltar las riendas del poder, si bien su proyecto político centrado en una transformación *sui generis* de la democracia fracasó. Es en este contexto que surgieron los compromisos, acuerdos, y silencios forjados entre quienes condujeron la transición incipiente y que constituyeron elementos que hemos llamado aquí “anómalos” con respecto al funcionamiento de una democracia plena. Estos facilitaron la transición, pero debían ser posteriormente desechados, lo cual, muy típicamente, no ocurrió sino que después de un tiempo largo. En consecuencia, estas *redemocratizaciones* no constituyeron retornos sencillos a las democracias de antes, como lo que sucedió en Bélgica, Dinamarca u Holanda al ser derrotadas las autoridades de la ocupación Nazi. Y sin embargo el modelo de la democracia anterior, su cultura y sus organizaciones, estuvo de todas maneras presente como el referente básico de la transición. La historia política de los países examinados aquí volvió así eventualmente a recuperar su curso anterior, dejando el período autoritario atrás como un amargo paréntesis y una sombría lección.