

# LAS TAREAS DE UNA OPOSICIÓN DEMOCRÁTICA

ALFRED STEPAN

Mientras que la democracia como forma de gobierno ha sido una preocupación fundamental de las ciencias sociales, la indagación de su origen ha sido prácticamente ignorada. Hasta hace poco, la mayoría de los estudios sobre el origen de la democracia, como forma de gobierno, han restringido su enfoque al surgimiento de oligarquías tradicionales o a monarquías absolutas durante los dos últimos siglos en Europa; o bien al problema de la democracia dentro del panorama de la colonización.

Esto es lamentable ya que buena parte de la preocupación teórica y política actual sobre la democracia se centra en países que la han experimentado y en donde lo que está en juego no es el establecimiento original de un gobierno popular, sino su restauración después de un régimen autoritario. En esos países los movimientos democráticos de oposición desempeñan un papel especialmente importante que debe recibir mucha más atención. Aunque este ensayo se apoya sobre todo en la experiencia de los regímenes autoritarios de Chile, Brasil, Uruguay, Corea del Sur y Filipinas, el análisis también puede aplicarse al colapso de los gobiernos comunistas en Europa Oriental, especialmente al de Polonia.

En estos casos no sólo debe estudiarse el colapso final o el derrocamiento del régimen autoritario, sino el proceso paulatino de erosión del autoritarismo y la contribución de la oposición. A su vez esto requiere de un análisis dinámico de las relaciones que ocurren en el interior del régimen autoritario y de las múltiples funciones o tareas de la oposición.

La instauración de un gobierno democrático pocas veces implica el fin de una lucha política, aunque siempre proporciona un nuevo escenario de procedimientos políticos. Tal escenario, además de ser más justo, por lo general les ofrece a las mayorías mejores oportunidades que el autoritarismo de alcanzar los objetivos de igualdad económica, justicia social y participación política.

Para entender cómo la oposición democrática puede debilitar las cadenas del autoritarismo es necesario considerar, en primer lugar, dónde se encuentra la oposición en relación con los otros componentes del régimen. Por otra parte, este análisis no enfatiza las *estructuras* de gobierno sino las *relaciones* generales de dominación.

En términos generales, los principales actores de esta relación son: 1) el núcleo central de partidarios del régimen (quienes consideran el orden establecido como lo más conveniente para sus intereses políticos, económicos o institucionales); 2) el aparato coercitivo (quien mantiene al régimen en el poder); 3) los partidarios pasivos; 4) los opositores activos; y 5) los opositores pasivos.

Los estudios estructurales o institucionales ubican a la élite dominante en el centro de la escena. El análisis que intentamos aquí versa sobre las relaciones de poder dentro de un gobierno autoritario y da una visión más completa al estudiar las interacciones de estos cinco grupos.

Desde esta perspectiva, la tarea de la oposición democrática consiste en modificar las relaciones entre todos los componentes del sistema autoritario con el fin de debilitarlo, al mismo tiempo que mejora las condiciones para la democratización.

## La erosión del autoritarismo

Para comprender cómo pueden modificarse las relaciones de poder para que incidan en las posibilidades de una transición democrática, es conveniente analizar la manera como cada uno de estos grupos percibe su situación, así como los posibles cursos de acción en las diferentes etapas del régimen autoritario. A manera de ejemplo compararemos los dos extremos del tipo de relaciones que caracterizan los sistemas autoritarios: por un lado estaría un régimen fuerte que gobierna en una atmósfera de temor; por el otro, un régimen débil y erosionado. En el primer caso la existencia de un gobierno fuerte generalmente coincide con ciertas actitudes de sus partidarios y opositores. Por ejemplo, el núcleo central de partidarios tendrá una especie de *mentalidad de sitio*; para ellos, el gobierno autoritario es un apoyo ante los problemas y un escudo contra los peligros evidentes.

Este grupo considera que es de su interés ayudar activamente al gobierno, por lo que no dudará incluso en respaldar medidas fuertemente represivas. Al igual que éstos, tanto el ejército como el personal de seguridad que maneja el poder coercitivo del gobierno, identifican los intereses de sus organizaciones con los del régimen. Llegan al grado de opinar que por razones de seguridad nacional las fuerzas armadas deberían gobernar.

Ante un régimen fuerte que tiene la lealtad de estos dos grupos, el tercero (los partidarios pasivos) se someten a la hegemonía autoritaria. Sus integrantes permanecen inactivos y dóciles al punto de formar parte de las instituciones que sirven como bastión indirecto y no coercitivo del gobierno. De esta manera, un autoritarismo cohesionado y fuerte puede integrar en sus filas a numerosos intelectuales de clase media, clérigos, periodistas y otros profesionales.

En este marco los activistas de la oposición estarán virtualmente inmovilizados por la coerción

generalizada que el régimen emplea contra ellos. Es posible que la oposición pasiva sea relativamente pequeña y casi seguramente se mantendrá alejada de quienes se oponen activamente al régimen.

En el caso de un régimen erosionado, cada uno de estos grupos pensará y actuará de una manera diferente. Al reducirse el miedo que sostiene la unidad del régimen, el núcleo central de partidarios comenzará a fragmentarse: surgen dudas acerca de la capacidad y eficacia de las políticas autoritarias.

Algunos de ellos decidirán que no es de su incumbencia que el autoritarismo se perpetúe, por lo que se integrarán al grupo de opositores pasivos; incluso a veces al de los activos. Este cambio reflejará su poca disposición para seguir abdicando su poder y opinión política en favor del gobierno, lo que podría incluso indicar que se empieza a reconocer que la democracia es un método pacífico y predecible para la resolución de los conflictos políticos y sociales.

Como respuesta a las divisiones en el interior del núcleo central de partidarios -y probablemente al resurgimiento de la oposición activa- la coerción física directa adquirirá una mayor importancia en el mantenimiento del gobierno. Pero, a menos que los militares que controlan los instrumentos de coerción perciban una amenaza seria a su institución, su determinación también empezará a debilitarse.

Algunos de ellos empezarán a sospechar que el mantenimiento de un gobierno militar (como Brasil), o el apoyo militar a un régimen cada vez más desprestigiado (como en Rumania), van en contra de los intereses del ejército como institución nacional.

Frente a estos signos de debilitamiento de las fuerzas del autoritarismo, la mayoría de los partidarios pasivos poco a poco se irán orientando hacia la oposición pasiva. También cabe esperar que sectores de grupos clave (clero, prensa e intelectuales) se coloquen bajo la bandera de la oposición activa. Los partidarios pasivos que queden ya no tendrán interés en incorporarse a las instituciones del régimen autoritario.

En la medida en que las filas de los opositores activos se engrosen con un número creciente de desertores del autoritarismo, en esa misma medida empezará a terminar su periodo de inactividad. Entonces podrán organizar una amplia gama de actividades para presionar al gobierno y explicar públicamente sus motivos para el cambio.

La oposición pasiva crecerá en la medida en que disminuya el temor a la represión. Asimismo, disminuirá su pasividad conforme se vayan integrando a las actividades que organice la oposición activa contra el régimen. Si las condiciones son favorables se dará la coalición de ambos grupos opositores. Entonces la oposición crecerá a tal grado que el afán de redemocratizar le quitará la hegemonía al autoritarismo.

Con todo y que en ocasiones una derrota militar, una ocupación extranjera o los problemas económicos internacionales dobleguen a los gobiernos autoritarios, por lo general su caída se debe a la presión de los conflictos y contradicciones internos. Si la oposición democrática activa desempeña bien sus múltiples funciones, es muy posible que exacerbe el desacuerdo entre los autoritarios y prepare las bases políticas que requiere la llegada de un régimen democrático.

### **Acciones importantes de la oposición**

¿Cuáles son entonces estas funciones o tareas múltiples de los movimientos democráticos de oposición dentro de regímenes autoritarios? En un orden aproximado de complejidad ascendente (aunque no de secuencia temporal), las cinco funciones principales de la oposición son: 1) resistir su integración al régimen; 2) defender zonas de autonomía frente a éste; 3) disputarle la legitimidad; 4) elevar los costos de un gobierno autoritario; y 5) crear una alternativa democrática creíble.

Desde una perspectiva analítica, la medida en que la oposición pueda efectuar estas funciones es un termómetro útil para la severidad del control autoritario: mientras menos tareas pueda efectuar la oposición, más eficaz será el control gubernamental.

La primera función (resistir la integración) es el elemento clave para que pueda existir la oposición. Si los cuadros de oposición activa se dejan inmovilizar o son cooptados por las instituciones autoritarias, la oposición habrá dejado de existir, por lo menos durante algún tiempo. Por otra parte, si la oposición activa mantiene cierta independencia ideológica, cultural y sobre todo institucional, tendrá la capacidad de seguir desempeñando sus demás funciones.

De hecho tiene buenas posibilidades para lograrlo, ya que eliminar a toda la oposición requiere de una movilización extremadamente eficaz, así como de la integración de todas las instituciones y grupos sociales a las estructuras gubernamentales; proyecto extremadamente difícil y en el que ningún gobierno autoritario actual ha tenido éxito.

Si la oposición activa mantiene su independencia, la siguiente tarea (en orden de imperativos de sobrevivencia) consiste en impulsar el crecimiento de la oposición pasiva. Hay dos formas de hacerlo: cuestionar las pretensiones de legitimidad del gobierno y, sobre todo, mantener algunas zonas de autonomía en las que puedan operar organizaciones no gubernamentales.

Si, por ejemplo, hubiera partidos políticos o sindicatos anteriores al régimen autoritario, es indispensable proporcionarles todo el apoyo posible; incluso trayendo a sus miembros más importantes del exilio (aunque para ser eficaces, los líderes exiliados debieron haber mantenido raíces en su país).

Si la coalición de partidarios activos y pasivos de la élite dominante es fuerte, las instituciones de la sociedad civil que puedan mantener algo de autonomía serán aquellas que tengan una legitimación fuera del ámbito político, como las asociaciones culturales.

Las instituciones religiosas, principalmente, pueden darle mucho peso a los derechos humanos y a las demandas de necesidades básicas. También pueden crear espacios para que la oposición activa proporcione servicios a la comunidad, tales como distribución de alimentos, clínicas de salud y centros para localizar personas desaparecidas. En Polonia, Brasil y Chile, la participación de la iglesia católica en este sentido ha sido decisiva.

Mientras más sindicatos, partidos o movimientos comunitarios democráticos -nuevos o antiguos- se afiancen y florezcan, menos espacio habrá para el establecimiento de instituciones de nuevo cuño autoritario. Al crecer y fortalecerse, estos subsistemas no autoritarios o antiautoritarios podrán desempeñar con mayor eficacia las otras tareas de la oposición democrática: poner en duda la legitimidad del gobierno autoritario, elevar los costos de mantenerlo y, en general, destruirlo mientras se construye el apoyo para la alternativa democrática.

La actividad principal de la oposición activa debe ser ese tipo de trabajo en la base que permite crear subsistemas independientes u opuestos al régimen, en lugar de los asaltos directos a la élite coercitiva.

De acuerdo con la definición del teórico marxista italiano Antonio Gramsci, un régimen logra su hegemonía únicamente cuando hay «un consentimiento de las grandes masas a la dirección general impuesta por los grupos sociales dominantes». Mientras más hegemónico sea un gobierno menos dependerá de la coerción. A mayor grado de hegemonía o consentimiento tácito de un régimen autoritario, menor presión tendrá su élite coercitiva. Por lo tanto, una de las tareas fundamentales de la oposición activa es demostrarle claramente a la oposición pasiva los costos que el autoritarismo tiene para la sociedad; ello hará imposible el logro de una hegemonía autoritaria.

El clima internacional puede funcionar como apoyo u obstáculo de un régimen autoritario. La oposición activa debe hacer un llamado a la opinión internacional, documentando y publicando las violaciones más flagrantes del régimen a las normas civilizadas de conducta. Si el régimen llegó al poder de manera especialmente violenta (como en el caso de Chile en 1973), y si la violencia ha sido bien documentada, puede generarse un rechazo internacional de grandes dimensiones.

Mientras más fuerte sea este repudio mayores serán los costos para el gobierno. Mientras más serios sean los retos internos y externos a la legitimidad del nuevo régimen, mayor será la probabilidad de empujar a la élite dominante y a su núcleo de partidarios hacia una actitud defensiva, lo que los obligará a justificar su gobierno como *excepción temporal* de carácter *inevitable*, debido a la ausencia de una alternativa viable.

El argumento de excepción temporal le es muy conveniente a la oposición democrática pues dificulta permanentemente la institucionalización del régimen. Sin embargo, la tesis de lo indispensable del autoritarismo plantea más problemas aunque también más oportunidades para la oposición democrática activa: la mejor respuesta consiste en la creación de una opción democrática viable.

La mayor parte del apoyo o la anuencia con que cuentan los gobiernos autoritarios no tradicionales proviene de los partidarios pasivos y de los opositores pasivos y desmoralizados: ellos están convencidos de que la élite dominante tiene bien asegurado el sistema político.

Si la oposición activa fomenta actividades que desmientan esta creencia, (huelgas, paros, manifestaciones multitudinarias, publicaciones clandestinas *samzdat*, cursos universitarios, itinerantes y no cooperación) los costos de gobernar serán cada vez más altos.

Si los costos se elevan demasiado, el gobierno habrá perdido buena parte de su legitimidad a los ojos de partidarios activos y pasivos; entonces puede darse un cambio entre algunos de los partidarios activos cuya fidelidad al sistema se basa en la eficacia de un gobierno autoritario: su apoyo puede volverse pasivo, ya sea porque han perdido confianza en el régimen o porque los costos de identificarse activamente con un gobierno impopular les parece demasiado altos.

Incluso puede darse el caso de que a quienes antes apoyaban se convertirán en opositores pasivos; y quizá activos, si empiezan a sentir que sus intereses están con los de esos sectores.

El peligro inherente a esta estrategia es obvio. Si la oposición eleva demasiado los costos de un gobierno autoritario, la élite dominante puede reaccionar con mayor represión. Sin embargo, esta política también conlleva sus propios riesgos; de ahí que la élite deba evaluar los posibles efectos para su gobierno antes de optar por la represión o la tolerancia.

Bajo ciertas condiciones -en especial cuando sus intereses vitales no están directamente amenazados- la élite dominante suele elegir la tolerancia. Como menciona Robert Dahl: «la probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que se incrementen los costos de la represión».

La base de una élite dominante, en la mayoría de los gobiernos autoritarios contemporáneos, es una burocracia militar. Aunque algunos especialistas le dan poca importancia al valor independiente de esta variable, mis investigaciones sobre organizaciones militares en Estados Unidos, Perú y Brasil me han llevado a conclusiones diferentes.

Parecería que las percepciones que tenga una burocracia militar compleja sobre sus necesidades internas tienen cierto peso propio; este fenómeno por lo general se agudiza cuando peligran los intereses vitales de la organización militar.

Sin embargo, la permanencia en el poder de un gobierno militar le impone altos costos al ejército como institución. Si los oficiales de mayor rango llegan a la conclusión de que los costos institucionales superan a los de renunciar al gobierno militar -sin importar los intereses de los partidarios activos del régimen- y si además se dan otras condiciones, el retiro de los militares del poder será una posibilidad real y la represión menos probable.

### **Creación de una alternativa democrática**

La redemocratización de un régimen autoritario debe combinar la erosión y la construcción. Los factores que corroen eficazmente un régimen autoritario (descontento laboral, resistencia pasiva en gran escala, grupos sociales determinadamente autónomos) no siempre son los mismos que se requieren para sentar las bases de una democracia.

De hecho, algunos grupos como las organizaciones comunitarias de tipo religioso pueden haber desarrollado actitudes tan independientes y metas tan maximalistas que rechazarán la posibilidad de integrarse a partidos democráticos más amplios. Por consiguiente, una tarea fundamental de la oposición activa consiste en integrar a las instituciones de la mayoría democrática emergente tantos movimientos antiautoritarios como sea posible.

Si fracasan en esta tarea, reforzarán la afirmación del régimen autoritario en el sentido de que es la única posibilidad. Si la oposición se aboca únicamente a la tarea de erosionar (e ignora la de construir), cabe la posibilidad de que cualquier cambio futuro sólo implique el paso de un gobierno autoritario a otro, más que el tránsito del autoritarismo a la democracia.

¿Qué tipo de opción deberá buscar la oposición democrática? Con frecuencia surge la idea de considerar que un gobierno alternativo es la respuesta. Empero, ello debe evitarse por dos razones: primero porque es probable que la creciente autonomía de los subsistemas aumente el número de intereses y de medios para promoverlos.

En segundo lugar cabe suponer que después de que lleva años un gobierno autoritario en manos de una pequeña élite, habrá diversos puntos de desacuerdo en asuntos políticos, además de una gran variedad de propuestas de solución. El sentido común indica que, en estas condiciones, resulta extremadamente difícil -si no imposible- lograr un acuerdo entre todas las fuerzas prodemocráticas respecto al tipo de plataforma unificada que requeriría un gobierno en la sombra.

¿Cuál será la opción democrática ante la ausencia de plataforma? En principio, lo único que se requiere es la aceptación de algún tipo de fórmula amplia para una conducta frente a la competencia democrática. Tal fórmula serviría como el inicio -no como el final- de una lucha democrática pacífica sobre problemas como la igualdad social y económica. De hecho, lo que se necesita es un acuerdo sobre las reglas del juego, aunque no sobre los resultados.

Concentrarse en el procedimiento, más que en las políticas, funciona como una meta importante para la oposición democrática. Las discusiones prematuras sobre problemas sustantivos no sólo dividirán a los democráticos, sino que podrían llegar incluso a polarizaciones peligrosas. Por ejemplo, si un gobierno autoritario tuviese la suficiente astucia táctica como para retomar una posición relativamente centrista, una parte de la oposición democrática quedaría ubicada a la derecha del gobierno y la otra acabaría a su izquierda.

En este caso ambos polos de la oposición democrática quedan más cerca del régimen autoritario que a la otra ala opositora (en lo que se refiera a asuntos sustantivos de política). En ese caso, los autoritarios tendrían una ventaja estratégica sobre sus tristemente divididos opositores. Si por el contrario la oposición se concentra en el procedimiento, entonces todas las fuerzas democráticas actuarán como una sola para obtener del régimen garantías de procedimientos democráticos.

Un amplio consenso respecto a los procedimientos entre los grupos democráticos podría alterar las relaciones de dominación dentro de un régimen autoritario en diversas formas vitales. Presentar una opción clara puede socavar una de las formas más importantes que utiliza un régimen autoritario para justificarse: su pretensión de ser indispensable.

En la medida en la que los procedimientos democráticos justos ofrezcan garantías a los antiguos partidarios del régimen autoritario, en esa medida podrán estos continuar defendiendo sus intereses bajo nuevos arreglos institucionales. Asimismo, conforme los antiguos partidarios del régimen perciban a la oposición democrática como una opción seria, de la misma manera eliminarán gradualmente sus temores sobre los costos de la reforma democrática.

Hay otro efecto del creciente poder y cohesión de las fuerzas democráticas: aumentan los costos de la represión, lo que incluye la posibilidad de que pueda iniciarse un levantamiento revolucionario. Si esto sucediera se estaría dando un cambio importante en favor de la democratización dentro del propio régimen autoritario; o, para decirlo con más precisión, las relaciones de poder entre los cinco componentes del régimen se habrían aproximado al axioma de Robert Dahl: «en la medida que los costos de la represión excedan los costos de la tolerancia, serán mayores las oportunidades del régimen competitivo».

Con frecuencia, los agentes de este tipo de cambio son los partidarios activos del régimen autoritario y los miembros de la élite dominante. Salvo en los raros casos de revoluciones democráticas

exitosas, las decisiones cruciales en favor de la democratización generalmente surgen de quienes antes eran considerados pilares del régimen. En años recientes hemos visto que esto ha pasado en España, Brasil, Chile, Corea del Sur, Polonia y Hungría.

Desde luego, ello no implica que estas decisiones se tomen de buena gana, libremente o de manera desinteresada. Tampoco faltarán aquellos que permanezcan aferrados al régimen y se resistan a la reforma. Por lo general, la razón inicial para la liberación es una fuerte presión de abajo, de la oposición activa y de sus aliados. En el momento de tomar la decisión final sobre la democratización, las consecuencias de resistir esta presión tiene un fuerte peso en la élite dominante y en sus partidarios activos.

Los movimientos democráticos de oposición pueden y deben variar las formas en que cumplen con sus tareas, de acuerdo con la prudencia y las circunstancias. En otras palabras, el propósito de este artículo no ha sido presentar un modelo determinista que describa los pasos que debe seguir la reforma democrática de los regímenes autoritarios.

Mi meta ha sido mucho más modesta: demostrar que es posible comprender mejor cómo llegan a la democratización los regímenes autoritarios si se presta menos atención a las estructuras forjadas por la élite dominante y más a las relaciones de dominación que permean tales regímenes.

Es muy importante que los especialistas aprendan a identificar a los principales actores involucrados en estas relaciones y que analicen los procesos que servirán no sólo para socavar los modos y órdenes autoritarios, sino para sentar las bases de un futuro democrático consolidado.

Alfred Stepan es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Columbia e integrante del Americas Watch, organización para la defensa de los derechos humanos. Su libro **The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil**, ha tenido una gran demanda en ese país pese a los intentos del gobierno brasileño por prohibirlo.

Este ensayo se publica en México por un convenio de *Este país* con *The Journal of Democracy*.

Traducción: Bertha Ruiz de la Concha.