

VEINTICINCO AÑOS, QUINCE HALLAZGOS*

por Philippe C. Schmitter**

Cuando con Guillermo O'Donnell escribimos un cuarto de siglo atrás *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, teníamos pocos casos y prácticamente ninguna literatura sobre la cual basarnos¹. Principalmente utilizamos monografías de colegas que participaban junto a nosotros en el proyecto del Woodrow Wilson Center. También analizamos a los clásicos del pensamiento político. Personalmente encontré mucha inspiración en el trabajo de Nicolás Maquiavelo, quien descubrió se había enfrentado con el cambio de régimen en la dirección opuesta: esto es, desde un régimen “republicano” a uno “príncipe”.

Ninguno de nosotros imaginó que los esfuerzos incipientes que observábamos en el sur de Europa y América Latina serían rápidamente seguidos por más de cincuenta transformaciones de régimen en todo el mundo. Estas “sorpresas divinas”, especialmente aquellas del centro y este de Europa, como la de la ex Unión Soviética, trajeron no sólo muchas oportunidades para la investigación científica y la satisfacción normativa personal, sino también un mayor riesgo intelectual: ¿hasta qué punto podrían los supuestos, conceptos, hipótesis y “conclusiones tentativas” que habíamos derivado de los casos analizados en aquel entonces, ser estirados para adaptarse a un conjunto más grande y variado de países? El estiramiento conceptual que estábamos considerando parecía aún más

* Publicado originalmente en *Journal of Democracy*, Vol. 21, N° 1, 2010, págs. 17-28. © 2010 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Reproducido aquí con el permiso del autor y de The Johns Hopkins University Press. Traducción de Hernán Toppi.

** Profesor emérito del Instituto Universitario Europeo, Italia. E-mail: Philippe.Schmitter@eui.eu.

¹ O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986). Este es el cuarto volumen de la colección *Transitions from Authoritarian Rule*, que fue coeditado por O'Donnell, Schmitter y Lawrence Whitehead.

problemático en términos de cómo nuestras ideas se oponían a las teorías predominantes sobre las “democracias realmente existentes”².

Nosotros insistíamos, por ejemplo, sobre una clara distinción entre liberalización y democratización. Nos negamos a aceptar la noción de que la democracia requiere un conjunto fijo de requisitos económicos o culturales. Enfatizamos el rol clave de la interacción entre las elites y la elección estratégica durante la transición, y en la mayoría de los casos le atribuimos una importancia limitada a la movilización de las masas desde abajo. Señalamos el efecto desmovilizador del proceso electoral y apuntamos a que si bien la sociedad civil podría tener un rol significativo, este sería efímero. Indicamos cómo la mayoría de las transiciones comenzaron desde el interior de los regímenes autoritarios previos, cuyo colapso o auto-transformación de ninguna manera garantizaba un eventual éxito de la democracia. Finalmente, quizás lo más subversivo, argumentamos que era posible (aunque no siempre probable) generar una democracia sin tener democracias alrededor. En otras palabras, los rasgos culturales y normativos favorables (la “cultura política”) que la investigación comparativa había detectado y encontrado esencial para todas las democracias estables, serían mejor concebidas como el producto de la democracia y no como factores que llevarían a dicho régimen.

Como comparatista, tomé con agrado el desafío de “estirar” nuestro trabajo original y aplicarlo a casos tan diferentes. Lo encontré gratificante para observar con qué frecuencia, qué tan lejos, e incluso qué tan controversiales fueron los intentos para estas comparaciones “inter-regionales”, las cuales estoy convencido contribuyeron a una mejor comprensión de la democratización. Lo que hallé mucho menos gratificante fue la tendencia de los críticos y otros analistas a aplicar nuestro libro a tópicos que claramente no tenían relación con su marco de análisis. No fue accidental que con Guillermo le diéramos a nuestra obra un título con el cual acentuábamos las transiciones “desde” un autoritarismo, más que “hacia” una democracia. Pese a esto, muchos trataron nuestro tomo como si pretendiera contener una fórmula mágica para el éxito de la democracia o incluso lecciones sobre cómo consolidar dicho régimen.

Nosotros no sólo nos negamos a suponer un *telos* que nos llevase a tal feliz resultado, sino que estábamos obsesionados con la probabilidad de la regresión hacia la autocracia. Es cierto que desde un principio estuvimos preocupados con las implicancias que los diferentes escenarios transicionales podían tener para la

² Una “democracia realmente existente” en mi opinión debe: a) llamarse a sí misma democracia; b) ser reconocida como tal por otras auto-proclamadas democracias, y c) ser clasificada como democracia por la mayoría de los científicos políticos aplicando los criterios procedimentales comunes.

habilidad de la democracia en emerger y persistir. Sin embargo, no escribimos nada sobre si los resultados serían los que suponíamos. Desde entonces, tanto Guillermo como yo hemos escrito bastante sobre este último tópico, pero no hay nada en nuestro esfuerzo conjunto original que le permita a alguien asumir que la acción voluntarista y estructuralmente indeterminada continuaría dominando la política en las nuevas democracias una vez pasado el período altamente incierto de la transición, o que las maquinaciones estratégicas entre las elites seguirían siendo más importantes que la movilización de las masas y la participación popular.

Durante las últimas décadas han ocurrido muchas cosas, incluyendo un florecimiento de estudios sobre democratización, de los cuales he aprendido mucho. Los editores del *Journal of Democracy* me han pedido compartir con sus lectores estas reflexiones retrospectivas:

1) La democratización ha demostrado ser mucho más fácil de lograr en el contexto histórico contemporáneo de lo que en un comienzo pensé que sería. Hacia fines de los años setenta, estimé que en América Latina, desde 1900 aproximadamente, dos de cada tres esfuerzos para democratizar habían fallado, con una obvia (y usualmente violenta) reincidencia de entre tres y cuatro años en la autocracia. Me estremezco cuando me encuentro con la acusación de que en nuestra elección de comparar casos del sur de Europa con América Latina recolectamos los casos fáciles, lo cual tendría consecuencias negativas en nuestras conclusiones tentativas sobre los ejemplos supuestamente más difíciles en otros lugares del mundo. Nada podría estar más lejos de mi mente, especialmente desde que estuve investigando la transición sumamente tumultuosa e incierta ocurrida en Portugal desde 1974. Indudablemente, no es culpa nuestra que ninguno de los países del sur de Europa o América Latina haya sufrido hasta el momento una manifiesta o repentina regresión hacia la autocracia, aunque varios han pasado un largo tiempo en transición (Brasil), algunos han estado cerca de la regresión (Paraguay y Perú) y unos pocos han desarrollado síntomas de gradual deterioro (Bolivia, Ecuador y Nicaragua).

La falta de regresiones autoritarias es más sorprendente aún cuando uno considera que muchos de los factores señalados como vitales (o por lo menos útiles) para la consolidación de la democracia liberal han estado ausentes en muchos, si es que no en la mayoría, de estos casos. Las tasas de empleo y crecimiento económico no siempre han sido mejores bajo un régimen democrático que bajo uno autocrático; la igualdad social y la distribución del ingreso no siempre han sido mejoradas significativamente; la confianza hacia los gobernantes se ha visto a menudo deteriorada; las mediciones cruciales sobre la “cultura

política” muestran una declinación. Pese a esto, las instituciones democráticas básicas han permanecido vigentes.

Finalmente, debemos tener en cuenta que la distinción entre transiciones “fáciles” y “difíciles” puede ser aplicada sólo en aquellos casos en los cuales, sin importar las razones, se intenta una transición concreta, como lo indicaría la existencia de “elecciones fundacionales” libres y limpias, de competencia de partidos y de un resultado electoral incierto. Los casos en los cuales parte de la elite de la antigua autocracia mantiene el control del proceso —típicamente, permitiendo algún grado de liberalización como táctica para rechazar la democratización— no cuentan. Esto significa que cuando consideramos las transiciones en el mundo post-soviético se deben excluir todo los ejemplos de Asia Central, y en cambio, el caso de Turquía y más recientemente el de El Líbano, deberían ser tenidos en cuenta por los “transicionistas” que estudian el Medio Oriente y África del Norte.

2) La democratización puede haber sido más fácil de lo que yo había previsto, pero también ha sido menos consecuente. Teniendo en cuenta las consecuencias de los esfuerzos previos a la democratización, tanto académicos como activistas, por igual, tenían la expectativa de que tales transformaciones generarían cambios profundos en las relaciones de poder, los derechos de propiedad, los derechos políticos, la igualdad económica y el status social. No queremos decir aquí que “nada cambió”. En el ámbito de los derechos humanos, el tratamiento más decente de los ciudadanos por parte de las autoridades y la sensación de una mayor libertad personal son muestras de cambios significativos y valorados por la ciudadanía —incluso si los cambios son, a menudo rápidamente, “desestimados”—. Pero en términos de aquellos factores que en el largo plazo tienden a ser más influyentes en la distribución de poder e influencia, la democratización reciente ha logrado mucho menos de lo que hizo en el pasado. En algunos casos —la mayoría de los cuales se encuentran en el centro y este de Europa, además de la ex Unión Soviética— quienes dirigen las nuevas democracias tienen estrechos vínculos con la mayoría de las personas que gobernaban en los viejos regímenes autocráticos, o incluso pueden ser las mismas personas. Intentemos imaginar a Francia o al joven Estados Unidos después de sus respectivas revoluciones, ¡con los dirigentes del tiempo de la monarquía regresando pacíficamente al poder bajo los nuevos modelos y reglas!

Lo cierto es que, con respecto a los casos recientes, el plazo para evaluar tales consecuencias es breve y el modo típico de transición ha sido poco revolucionario. En función de lo que con Terry Karl hemos llamado transiciones “pactadas” o “impuestas”, tenemos varias razones para esperar pocos cambios rele-

vantes. Bajo estas circunstancias, quedan más o menos descartados cambios importantes e irreversibles en la distribución de recursos que se pueden transformar en poder e influencia. Sólo después de finalizados los arreglos transicionales, ya sea por mutuo acuerdo entre los actores o por la imposición de un partido, se puede esperar la persistencia de la democracia para lograr algunos de estos cambios a través de la competencia política normal. Se puede decir que las nuevas democracias necesitan tiempo para consolidarse: sólo entonces las consecuencias redistributivas comienzan a aparecer, producto de las presiones competitivas.

3) La democratización ha sido más fácil de lo previsto precisamente porque ha tenido menos consecuencias de las previstas. Durante la incertidumbre de las transiciones iniciales nadie podría haber sabido esto. Ciertamente yo no lo sabía. El caso portugués sugirió lo contrario. Sólo después me di cuenta de lo excepcional que había sido ese caso y de lo efímeras que habían resultado sus consecuencias. España y varios casos de América Latina mostraron que los actores socialmente dominantes y económicamente privilegiados tenían mucho menos que temer con la democratización de lo que podrían haber pensado en un primer momento. Después de que las cosas se ordenaran en Portugal, y de que la Unión Soviética colapsara, fue claro que la libertad política y la competencia partidaria bajo condiciones democráticas no habrían de conducir a una tiranía de las mayorías o una radicalización de las minorías. La rotación en el poder no tendría que producir fluctuaciones desordenadas ya sea en las políticas o en la distribución de beneficios. Mi presentimiento es que el aprendizaje de estas lecciones selló la irreversibilidad de la democracia en estos países. Aquellos que alguna vez han apoyado a la autocracia comenzaron a darse cuenta que sus intereses serían mejor protegidos bajo un régimen democrático que bajo uno autoritario, y sin los costos sumados que este último traería consigo en términos de represión violenta, vergüenza internacional y demás.

4) La democracia realmente existente ha sido decepcionante, tanto para sus beneficiarios previstos como para nosotros, los académicos. En los países donde a partir de 1974 ha habido una democratización; es generalizado el desencanto con las prácticas y resultados de la democracia. Los analistas compiten para encontrar el adjetivo más despreciativo para colocar delante o detrás de la palabra “democracia”: defectuosa, electoral, parcial, de baja intensidad, pseudo, artificial, y por supuesto, delegativa. Dicho esfuerzo ha contribuido a la impresión general —reflejada en la opinión pública— de que la mayoría de los cambios en el régimen durante los últimos veinticinco años han dado lugar a regí-

menes de pobre calidad que son indignos de las luchas y sacrificios que fueron necesarios para alcanzarlos.

El primer punto a subrayar aquí es que tal desencanto no se encuentra restringido a las nuevas democracias. En las ya establecidas, análogos “síntomas pesimistas” son moneda corriente. Casi en todos lados la participación electoral ha declinado, como también lo ha hecho la afiliación sindical, el prestigio de los políticos, la percepción sobre la importancia de los parlamentos, la fortaleza de la identificación partidaria, la estabilidad de las preferencias electorales y los niveles de confianza en la mayoría de las instituciones públicas. Por el contrario, ha habido un aumento en los litigios, denuncias (y condenas) de corrupción y candidaturas populistas anti-partidistas. Aunque sería una exageración llamar a esto una “crisis” de representación a gran escala, la sorprendente ubicuidad de estos síntomas sugieren (pero no prueban) que puede haber algo generalizado en la deficiencia de las instituciones y políticas de la democracia. El colapso del comunismo y la expansión de la democracia no han traído un “fin de la historia” basado en el carácter insuperable de la democracia. Lejos de disfrutar de una navegación agradable, las democracias realmente existentes en la actualidad enfrentan tormentas de críticas provenientes de varias direcciones.

5) La democracia realmente existente puede ser especialmente decepcionante donde fue recientemente instaurada, pero el impacto de esta desafección no parece amenazarla. No importa cuántos ciudadanos desapruében a sus líderes electos y rechacen la política por deshonrosa, pues prácticamente no hay señales de un interés de la población hacia otra forma de gobierno que no sea la democracia, ni hay suficientes signos de un creciente apoyo hacia partidos o políticos abiertamente antidemocráticos. Los actores que en el pasado usaron frecuentemente la fuerza o el fraude para provocar el derrumbe de la democracia están sorprendentemente ausentes. Las crisis económicas o políticas que alguna vez hubieran sido suficientes para provocar el cambio de régimen, ahora sólo generan agitaciones en la política electoral o impulsan la destitución un tanto irregular de los funcionarios electos y su reemplazo por otros.

De acuerdo con los estudios en investigación comparada, la satisfacción con los gobernantes actuales y la confianza hacia las instituciones existentes son pésimas —y existe una cierta nostalgia explícita por la “mano dura” autocrática—. Sin embargo, nada de esto genera mucho o poco para hacer más probable el regreso al autoritarismo. Incluso en países bastante exitosos en términos económicos (Brasil, Chile, Hungría y Polonia) las evaluaciones subjetivas otorgan a la democracia bajas calificaciones en su performance, sin simbolizar ello una expectativa por el regreso de la autocracia. Durante un tiempo, en América Latina

la probabilidad de autogolpes —en el sentido de que los gobernantes elegidos extienden sus poderes y se perpetúan en el gobierno por decreto— parecía ser una amenaza plausible, pero estas maniobras fracasaron rápidamente. Mi presentimiento es que esto es producto de lo que llamo la “segunda ley de las dinámicas políticas” —a saber, que ningún régimen jamás es desplazado o reemplazado a menos que y hasta que exista una alternativa—. Sin una opción de gobierno creíble y aplicable a la vista, la democracia realmente existente —por más que no sea apreciada— permanece como *the only game in town*.

Por otra parte, es al menos debatible si esto debe ser considerado o no como un signo de inferioridad intrínseca de la democracia. Los teóricos democráticos (pero no los teóricos de la democratización) han tendido a asumir que la estabilidad democrática depende del florecimiento de una “cultura política” provista de una amplia tolerancia intergrupala, confianza en las instituciones y predisposición al compromiso. Lo que parece que estamos observando en las nuevas democracias actuales es una cultura política más “cínica” que “cívica”. Sobre esto tengo un presentimiento y una esperanza. El presentimiento es que lo anterior no tendría que ser tan corrosivo o peligroso como el escenario que alguna vez se presumió al respecto. La esperanza es que si las elites gobernantes pueden ser engañadas participando en el juego político-competitivo (incluso en la forma defectuosa) por quince o veinte años, entonces la siguiente crisis probablemente será resuelta en un cambio hacia un subtipo de democracia en lugar de hacia un régimen no democrático. En otras palabras, el desencanto con la democracia no puede conducir a la autocracia sino a diferentes, e incluso mejores, formas de democracia.

6) La democratización en el escenario “post-totalitario” puede haber sido diferente que en el “post-autoritario”, pero no en la forma que predijeron los especialistas. Veinte años atrás parecía razonable asumir que la democratización en los estados poscomunistas sería mucho más difícil que en aquellos estados donde había dominado alguna forma de autocracia diferente. Dichos estados, después de todo, no necesitarían simplemente una reforma política sino también grandes transformaciones económicas, sociales e incluso culturales o de mentalidad para enmendar las décadas de colectivismo amplio e ideológicamente reforzado. Este supuesto fue generalizado y se ha demostrado que fue erróneo. Por el contrario, en Europa Central y Oriental, e incluso en varias de las repúblicas más occidentales de la antigua Unión Soviética, la transición desde la autocracia y la consolidación de la democracia han probado ser más fáciles —pero no más rápidas ni completas— que en aquellas existentes en América Latina o el sur de Europa. La mayoría de los temores y dilemas predichos para el poscomunismo

no han ocurrido. Además, se puede señalar que el tener que hacer tantos cambios a la vez fue una ventaja. Esto le dio a los nuevos gobernantes un espacio político ampliado en el cual negociar con las antiguas elites poderosas y construir compromisos, entre los cuales no era menor aquel del intercambio de poder gobernar por el de ganar dinero. Las explosiones de violencia étnica fueron mayormente confinadas a lo que alguna vez fue Yugoslavia, donde el gobierno totalitario y la cultura política de estilo soviético habían estado deteriorándose durante mucho tiempo. En los casos donde los regímenes no democráticos se instalaron inmediatamente por su cuenta (las cinco repúblicas de Asia Central) o después de un breve intervalo competitivo (Bielorrusia y Rusia), las transiciones no fallaron, ya que ni siquiera fueron intentadas seriamente debido a que los ex comunistas, llamados a sí mismos nacionalistas y socialdemócratas, se apoderaron del poder, ganaron elecciones no competitivas y utilizaron sus ventajas organizativas preexistentes para mantenerse en el poder.

7) Los pactos negociados entre las elites del antiguo régimen y los grupos opositores parecen haber presentado una diferencia en el corto y mediano plazo, pero su efecto en el largo plazo es más dudoso. Junto con las transiciones simplemente “impuestas” por las elites gobernantes, desde el año 1974 las transiciones “pactadas” superaron a las formas históricamente más comunes de transición democrática: la revolución y la reforma. Por lo tanto, vale la pena señalar un problema que las transiciones pactadas y las impuestas comparten: ambas tienen una tendencia a “congelar” los privilegios existentes y hacer más difíciles las reformas redistributivas. Lo que es particularmente nocivo para el futuro de la democracia con dichos pactos es que tientan a las élites a extender sus acuerdos más allá del período de incertidumbre inicial y a reforzar un patrón de confabulación entre los partidos que genera corrupción y decepción en la ciudadanía. Venezuela, por mucho un ejemplo clásico de transición pactada, ilustra estas dinámicas tóxicas.

8) Los partidos políticos importan, a pesar de que usualmente cumplen un rol insignificante para originar la transición, y de que han hecho menos de lo que se esperaba para la estabilidad democrática. Ningún proceso de democratización puede darse el lujo de desarrollarse sin partidos políticos, especialmente una vez que se llama a elecciones. Para mejor o para peor, los partidos parecen ser indispensables en la medida en que estructuran la competencia por la representación entre circunscripciones territorialmente definidas. Para que las “elecciones fundacionales” tengan su efecto, todos los potenciales partidos políticos deben tener la posibilidad de participar y de elegir sus candidatos sin exclusiones.

Dependiendo de las reglas adoptadas, podrá verse después de la elección qué tanto se reduce el número de partidos, pero el efecto de las contiendas iniciales —con Guillermo las hemos llamado “orgía cívica”— persistirá. En las olas democratizadoras más tempranas, las revoluciones desde abajo tendieron a crear un partido único dominante que gobernó por un período sustancial y cumplieron un rol clave en la elaboración de las nuevas reglas del régimen. Más recientemente, las transiciones pactadas e impuestas se han vuelto más habituales y produjeron diferentes resultados en el corto plazo. Los pactos tienden a generar sistemas bipartidistas conflictivos. Una transición impuesta usualmente lleva a un escenario de mayor fragmentación partidaria —por lo menos entre aquellas fuerzas políticas que se oponían al anterior régimen autocrático—. El efecto no esperado es que, cuando se trata de prevenir el regreso al autoritarismo y por ende de consolidar la democracia, ambas alternativas parecen funcionar. Esto es así, misteriosamente, incluso cuando los nuevos partidos son a menudo muy débiles, con pocos seguidores, poca capacidad de recaudar fondos y con una escasa confianza o estima pública. Las nuevas democracias tanto en América Latina como en el este de Europa han tenido niveles récord de volatilidad de una elección a la otra, al mismo tiempo que un alto índice de nacimiento y muerte de partidos. Los ciudadanos muestran un profundo interés político y preferencias bastante claras, pero tienen problemas en trasladar dichos factores a identificaciones partidarias estables. Desde 1974, el partido ganador en las “elecciones fundacionales” en raras ocasiones ha sido capaz de ganar un segundo mandato consecutivo. La alternancia en el poder se ha convertido en la regla. En otras palabras, muchas de las nuevas democracias han shockeado a los expertos, consolidándose como régimen sin haber consolidado primero su sistema de partidos.

9) La sociedad civil ha ocupado un lugar destacado y favorable en la literatura sobre transición y consolidación democráticas, pero eso pudo haber tenido pros y contras. Su fuerte presencia ha sido considerada como vital para el éxito de ambos procesos. En las transiciones reformistas “clásicas”, la auto-organización de los grupos excluidos y marginados, y sus expresiones amenazantes (pero no violentas) de descontento estimulaban las concesiones de las elites gobernantes. Una vez que la transición ocurre, la disposición de estas organizaciones a participar por medio de las nuevas reglas supuestamente asegura la estabilidad del régimen. La sociedad civil jugó un rol fundamental en Filipinas, Corea del Sur, Perú, Checoslovaquia, y más tarde en las “revoluciones de color” de Georgia y Ucrania, aunque más como fuerza impulsora para la transición que para la consolidación. La mayoría de los casos de transición desde 1974 han estado cerca

del tipo “pactado” o “impuesto”, en los cuales el papel de la sociedad civil es menos claro. La sociedad civil no podría elegir la naturaleza o el momento del cambio; a lo sumo, ha cumplido un rol indirecto llevando a la mesa de negociaciones a los blandos del antiguo régimen y a los opositores moderados, o convenciendo a los gobernantes de que la represión podría costar demasiado. Una vez que comenzaron las transiciones, la sociedad civil se movilizó para mover a los gobernantes de la posición cómoda de la simple liberalización y las elecciones altamente restringidas.

Sin embargo, la sociedad civil puede también jugar un rol ambiguo o incluso nocivo. En Yugoslavia, la movilización de la sociedad civil —o sociedades civiles— con grupos étnicos hostiles entre sí ayudó a estimular la prolongada violencia. Algo similar ocurrió cuando la Unión Soviética comenzó a resquebrajarse y las regiones báltica y caucásica comenzaron a ser testigos de la preparación de varias sociedades civiles para imponer sus reivindicaciones nacionalistas, algunas veces a través de la fuerza. Ciertamente hay circunstancias en las cuales la movilización de la sociedad civil puede dificultar más que facilitar el acuerdo y el apego hacia las nuevas reglas.

10) Se creyó que el parlamentarismo, la descentralización (federalismo) y los frenos y contrapesos (*accountability* horizontal) eran ingredientes mágicos para una consolidación exitosa, pero muchos países optaron por otras instituciones y tuvieron el mismo resultado positivo. Si he aprendido una cosa sobre las instituciones durante los últimos veinticinco años es que no hay una fórmula mágica que funcione en todas partes. Los políticos latinoamericanos no lo han hecho tan mal en este tiempo con el presidencialismo³, y no he visto evidencia de que la corrupción o el conflicto étnico sean significativamente mayores en las regiones de los estados más centralizados. En el centro y este de Europa no lo han hecho tan mal ya sea con el parlamentarismo o el semi-presidencialismo, y el federalismo finalizó con la desintegración de los estados federales en Checoslovaquia, Yugoslavia y la Unión Soviética. La Unión Europea demandó mayor autonomía regional y *accountability* horizontal para los futuros miembros, pero es difícil señalar qué diferencia ha generado aparte del más general —y definitivamente favorable— impacto de pasar a ser miembro de la Unión Europea. Allí

³ El resurgimiento de la “democracia delegativa” o del “hiperpresidencialismo” en América Latina con la reciente avalancha de regímenes que imitan el de Hugo Chávez en Venezuela, no parece ser (para mí) el resultado de transiciones fallidas, sino más bien una reacción a las prácticas de las democracias consolidadas que fueron excesivamente conspirativas (Venezuela) o que fueron inservibles a las demandas de grupos étnicos excluidos (Bolivia y Ecuador). Sólo en el caso de Nicaragua puede decirse que es el producto de una transición prolongada (y corrupta).

donde el presidencialismo arrogante, el centralismo y la ausencia de frenos y contrapesos han estado asociados a fracasos en la democratización (Armenia, Asia Central, Bielorrusia y Rusia), el problema no ha sido el de tal o cual institución sino el del mantenimiento de elites ex comunistas con mucho poder. Estas instituciones supuestamente hostiles hacia la democracia son síntomas, no causas. Por lo tanto, parece más seguro concluir que la elección de las instituciones puede hacer una diferencia (y está relacionada al carácter de la transición o a su ausencia) pero éstas no tienen el mismo impacto en todos los casos.

11) De todos los prerequisites o precondiciones económicas y culturales para la democracia, aquel que debe recibir la más urgente atención es el de la necesidad de tener acuerdos previos sobre la identidad y las fronteras nacionales. Es generalizada la noción de que la democratización es intrínsecamente peligrosa porque puede avivar las tensiones etnolingüísticas, y a veces citada como una razón de por qué no debería intentarse la democratización. Es claro que los mecanismos democráticos no pueden ser usados para descubrir quién es parte del *demos*, y sólo raramente pueden ser útiles para resolver las disputas fronterizas. En nuestro libro, con Guillermo no prestamos atención a esto. En el sur de Europa y en la América Latina de los años setenta, las preguntas sobre las fronteras e identidades no eran prominentes (con pocas excepciones, como la de los vascos en España). Más adelante, para mi sorpresa, las movilizaciones étnicas se volvieron una característica importante en el escenario político de varios países andinos ampliamente centralizados. Sin duda, estas movilizaciones han hecho a la política más tumultuosa, pero todavía no han amenazado realmente a las democracias existentes. Ha sido en el centro y sur de Europa, además de la ex Unión Soviética, donde fueron más destacados los asuntos de la “nación”. En el peor de los casos, sin embargo, los conflictos etnolingüísticos no han impedido que la democracia avanzara hacia su consolidación ni tampoco han evitado que se llegara a acuerdos limítrofes. Las tensiones persisten, no hay duda de eso, pero parece que la democracia puede, si se la practica lo suficiente, demostrar una poderosa capacidad de producir un *demos* nacional, incluso si éste contiene múltiples grupos identitarios con relativa autonomía fronteras adentro.

12) A pesar del entusiasmo neoliberal por la privatización y la globalización, la democratización continúa ateniéndose a una unidad política con capacidad de ejercer la coerción pública legítima y de implementar decisiones colectivas dentro de un territorio delimitado, esto es, un Estado. Aunque es una exageración decir que sin Estado no puede haber democracia, es probable que los ciudadanos demanden algunos aparatos administrativos razonablemente coherentes,

permanentes y dotados de recursos para protegerlos y satisfacer sus demandas. Todos los regímenes en el mundo contemporáneo (democráticos o autocráticos, legítimos o ilegítimos) requieren algún grado de “estatalidad” para sobrevivir (y los autocráticos o ilegítimos lo necesitan considerablemente más). Lo que es especialmente problemático para las nuevas democracias en el corto plazo es la probabilidad de que la transición sea percibida como una abrupta disminución en la estatalidad. Algunos de los nuevos ciudadanos confundirán el cambio de régimen con la libertad para no pagar los impuestos o no cumplir las leyes. Y puesto que la corrupción y el crimen son típicamente poco denunciados bajo la autocracia, las cosas parecerán peores de lo que son cuando arribe la democracia y su libre flujo de información. Casi todas las democracias nuevas pasan por este periodo de inconformidad, y la mayoría se recuperan (por regla general, el crimen y la corrupción son menores en las democracias consolidadas que en todos los tipos de autocracia). Lo que pasa a ser clave entonces no es la estatalidad en sí, sino su naturaleza ideal y su alcance. Estas preguntas se transforman en la materia de la competencia política democrática.

13) La liberalización puede todavía preceder a la democratización en la mayoría de los casos, pero es un factor cada vez menos determinante en el resultado de la democratización. Con Guillermo hicimos hincapié en el rol de una sociedad civil renovada como el nexo entre la liberalización y la subsecuente democratización. Esta secuencia prevaleció en gran medida incluso en los casos poscomunistas. En el momento de la transición, la mayoría de los regímenes comunistas habían retrocedido: los partidos comunistas descubrieron que su poder se escurría y que los ciudadanos demandaban y recibían un cierto respeto por los derechos individuales. Checoslovaquia, Rumania y ciertas repúblicas ex soviéticas parecen haber sido excepciones, siendo casos de transiciones diferentes entre sí. Lo que ha puesto en cuestión el nexo entre la liberalización y la democratización es el espectáculo de los autócratas de Oriente Medio y África del Norte, que coquetean con la liberalización y luego la frenan, sin consecuencias adversas. Por qué las sociedades civiles árabes-islámicas han resultado tan dóciles continúa siendo un misterio para mí. Podría deberse tanto a la existencia de clivajes étnicos o religiosos reprimidos que la liberalización podría transformar en una amenaza peligrosa para los gobernantes en ejercicio, como a la naturaleza frágil y Estado-dependiente de las clases medias de la región.

14) La democratización requiere no sólo ciudadanos amateurs sino también políticos profesionales. Hay un mito, persistente, según el cual los funcionarios elegidos son sólo gente normal que se prestan temporalmente a la función pú-

blica. Los amateurs pueden dirigir la lucha contra la autocracia y ocupar los puestos más importantes de manera rápida durante la transición, pero pronto les darán paso a los políticos profesionales. Hoy en día, los políticos necesitan amplios recursos partidarios y personales para ganar las elecciones. Requieren un conocimiento especializado a fin de tener tecnócratas responsables y deben rodearse ellos mismos de expertos en encuestas de opinión con el fin de permanecer en sus cargos. El crecimiento de la clase política profesional puede ser inevitable, pero también es una de las fuentes más serias de desencanto ciudadano con la democracia real. La brecha social y cultural entre los ciudadanos y aquellos que claman por representarlos es un serio problema, ya que la dependencia creciente de los políticos sobre los fondos públicos crece a partir de fuentes —como mayores impuestos o sospechosos contribuyentes privados— que despiertan en la ciudadanía resentimiento o desconfianza.

15) El contexto internacional se ha vuelto un determinante cada vez más importante tanto en la oportunidad como en el modo de la transición, así como también en su resultado. Con Guillermo indicamos la predominancia de los factores domésticos como una de nuestras “conclusiones tentativas”. Con respecto a los casos del sur de Europa y de América Latina que estábamos estudiando, mantendría esa idea. En contraste, aquellos casos que ocurrieron más tarde en el bloque del este hubieran sido inimaginables sin un cambio previo en las pretensiones hegemónicas de la Unión Soviética, y no hubieran ido tan lejos ni tan rápido como lo hicieron sin los incentivos ofrecidos por los miembros de la Unión Europea. Más aún, una vez que comenzaron las transiciones post-comunistas (Polonia fue la primera) se generó entre esos países un fuerte proceso de difusión e imitación

Como variable, el contexto internacional es muy difícil de precisar. Es casi omnipresente por definición, ya que el completo aislamiento político es muy difícil de lograr en el mundo contemporáneo. Sin embargo, el efecto causal es a menudo indirecto, realizándose de manera opaca y no deseada a través de agentes claramente nacionales. Esto varía mucho de acuerdo con el tamaño, los recursos de base, el contexto regional, la ubicación geoestratégica y la estructura de alianzas del país en cuestión. Dos de sus aspectos, sin embargo, no los anticipamos. El primero es la formación de un número amplio y variado de organizaciones no o cuasi-no gubernamentales dedicadas a promover la democracia y los derechos humanos a lo largo de las fronteras nacionales. El segundo es la toma de responsabilidad por parte de la Unión Europea de asistir a las democracias incipientes tanto materialmente como a través de incentivos ligados a la perspectiva del ingreso a la Unión.

Se abrió todo un mundo nuevo “debajo y más allá del Estado-Nación” que se cubrió de transiciones, primero en el centro y sur de Europa y después en Asia y África. Asociaciones privadas, movimientos, fundaciones, consultoras y organizaciones partidarias internacionales proveyeron ideas, contactos y un mínimo apoyo financiero. Los gobiernos nacionales y regionales o las organizaciones globales otorgaron mucho más dinero y, en el caso de la Unión Europea, se le suma una forma completamente nueva de intervención externa llamada “condicionalidad política”. Lo que hace a la condicionalidad de la Unión Europea tan apremiante es la unión de posibles miembros en el “club europeo” en conformidad con el *acquis communautaire* —el discurso de la Unión Europea para todo el conjunto de reglas y decisiones recopilados desde 1958— así como la asimilación de un nuevo marco de reglas políticas, los Criterios de Copenhague, ideado expresamente para condicionar el comportamiento de los estados candidatos. Una versión moderada de la condicionalidad ahora se aplica a todos los acuerdos comerciales de la Unión Europea generados con los llamados países ACP (África-Caribe-Pacífico) y se supone que debe guiar al “vecindario” de la Unión Europea y las políticas “mediterráneas” con respecto a las respectivas áreas del este y sur inmediatas a Europa. Otras organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos, el Commonwealth (británico), e incluso la Unión Africana han adoptado medidas en la misma línea al adoptar pactos formales que comprometen a sus miembros a responder colectivamente en caso de cambios “inconstitucionales” del régimen.

Puesto que las democracias existentes son un producto perpetuamente inacabado, la democratización siempre estará en la agenda de investigación de los científicos políticos. Y dado que nada parece funcionar bien en todas partes, tendrán muchas cosas para explicar.

Resumen

Pasados veinticinco años de la publicación de la célebre compilación sobre transiciones a la democracia, uno de sus responsables desarrolla los hallazgos y las limitaciones de la teoría de las transiciones democráticas a la luz del desarrollo que esas nuevas democracias tuvieron y de las transiciones acaecidas con posterioridad.

Palabras clave

Transiciones – democracia – teoría – autoritarismo – totalitarismo

Abstract

After twenty five years of the publication of the celebrated edition on transitions to democracy, one of its editors comments the findings and limitations of the theory of democratic transitions taking into account the development of that new democracies and the transitions occurred lately.

Key words

Transitions – democracy – theory – authoritarianism – totalitarianism