

---

ANTONIO GARRIDO  
(Universidad de Murcia)

## *La consolidación de la democracia en Europa Oriental: una perspectiva comparada*

---

*I. El concepto de consolidación democrática: A) Democracias; B) Democracias consolidadas y democracias electorales; C) La “zona gris”: regímenes híbridos y autoritarismos competitivos. II. Condiciones para la consolidación democrática: A) Los actores; B) Condiciones estructurales; C) Instituciones políticas.*

Los procesos de democratización en los países de la Europa Oriental, al incorporarse al conjunto de los estudios comparativos de las “transiciones de la tercera ola” –por usar el término de Huntington–, han modificado sustancialmente estos análisis <sup>1</sup>. El intento por sistematizar estas comparaciones había creado un cierto modelo teórico o “paradigma de la transición” que los procesos de cambio en el Este de Europa han puesto radicalmente en crisis <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Algunos de los temas originalmente abordados en este ensayo, escrito en su mayor parte durante 2001, han sido analizados posteriormente de una manera muy perceptiva por Valerie BUNCE: “Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience”, *World Politics* n° 55 (2003), págs. 167 a 192; y Fareed ZAKARIA: *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W. W. Norton & Co., Nueva York, 2003.

<sup>2</sup> Algunos problemas para acomodar los procesos de democratización en Europa Oriental en el conjunto de los estudios sobre transición y consolidación de la democracia emergieron ya en el contexto del debate entre comparativistas, con su defensa del desarrollo de teorías explicativas de amplio alcance, y los especialistas de área, con su énfasis en lo empírico, véase Philippe C. SCHMITTER y Terry L. KARL: “The Conceptual Travels of Transitologist and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?”, *Slavic Review* n° 53/1 (1994), págs. 173 a 185; Valerie BUNCE: “¿Should Transitologists Be Grounded?”, *Slavic Review* n° 54/1 (1995), págs. 112 a 127, “Ponencia Curtains and Ponencia Tigers”, *Slavic Review* n° 54/4 (1995), págs. 979 a 987, “Can We Compare Democratization in the East Versus the South?”, *Journal of Democracy* n° 6 (1995), págs. 87 a 100, “The Place of Place in Transitions to Democracy”, Ponencia presentada a la reunión anual de la AAASS Seattle, noviembre 1997, “Regional Differences in Democratization”, *Post-Soviet Affairs* n° 14 (1998), págs. 187 a 211, y “Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations”, *Comparative Political Studies* n° 33 (2000), págs. 703 a 734; Ghia NODIA: “How Different Are Postcommunist Transitions?”, *Journal of Democracy* n° 7/4 (1996), págs. 15 a 29; Jaime PASTOR VERDÚ y Manuel ROBLIZO COLMENERO: “Las aportaciones teóricas acerca de las transiciones a la democracia: utilidad y limitaciones en el Este de Europa”, *Sistema* n° 165 (2001), págs. 83 a 97 y Richard ROSE y Doh CHULL SHIN: “Democratization Backwards: The Problems of Third a Wave Democracies”, *British Journal of Political Science* n° 31/2 (2001), págs. 331 a 354.

Dos son las premisas básicas de este paradigma que han sido cuestionadas.

En primer lugar, la concepción teleológica que describía la democratización como una secuencia lineal “liberalización-transición-consolidación” y daba por supuesto que una democracia consolidada era el destino inexorable y único de estos procesos. En los países del sur de Europa, utilizados para crear el modelo teórico de las transiciones a la democracia, éste había sido el resultado. En cambio, en algunas de las naciones de América Latina y, especialmente, en muchos de los nuevos Estados surgidos de la desintegración de la Unión Soviética, hablar de transición hacia la democracia o de democracias consolidadas es bastante problemático. La primera parte de este ensayo intentará caracterizar estos regímenes eludiendo asimilar el concepto de consolidación con el de “electoralismo” (la celebración continuada de elecciones) o confundirlo con términos como estabilidad y persistencia.

En segundo lugar, estos nuevos casos de democratización han recontextualizado el debate entre estructura y agencia. El “paradigma de la transición” había puesto un gran énfasis en el papel de las élites políticas y en sus acciones estratégicas en detrimento de otras variables estructurales (de carácter económico, cultural o social) en los que se había centrado la política comparada en décadas anteriores al estudiar el fenómeno de la estabilidad democrática. Pero para explicar el curso de la democratización en el Este de Europa y sus limitaciones más bien se ha hecho referencia a aspectos como el tipo de régimen previo y el legado de varias décadas de totalitarismo, los problemas étnicos de sus sociedades plurinacionales, la creación de un nuevo poder democrático en el marco del colapso y la desintegración de antiguos Estados, la proliferación de determinados marcos constitucionales o sistemas electorales mixtos, las movilizaciones populares y el papel de la sociedad civil. Abordamos brevemente algunos de estos complejos problemas en la segunda parte.

## I. EL CONCEPTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

### A) Democracias

El término “democracia” puede tener diferentes significados y connotaciones, que incluyen desde referencias a valores e ideologías determinadas y aspectos de desarrollo cultural, social y de otros ámbitos no políticos, hasta aspectos que enfatizan ciertas exigencias del proceso político. En cualquier caso las discusiones y conceptualizaciones de carácter más normativo, aunque son interesantes por el complejo de fenómenos asociados con la democracia que evocan, resultan demasiado amplias para ser de alguna utilidad teórica y empírica. En el marco de los estudios comparados sobre la tercera ola de la democratización, por usar el término de Huntington, la necesidad de no confundir procesos analítica y políticamente diferentes como los de liberalización, apertura o distensión con una verdadera transición a la democracia ha permitido el desarrollo de una conceptualización más precisa. Efectivamente, aunque aún encontramos en la literatura aproximaciones vagas y un tanto impresionistas que relacionan el término democracia con conceptos como representación, gobierno de la mayoría, oposición, competición, alternancia en el gobierno, gobiernos alternativos, control, etc., en general el aspecto decisivo viene a ser la identificación de la democracia con el gobierno del pueblo mediante el voto. Para la teoría procedimental o institucional de la democracia, ésta se reduce a su componente electoral, siendo los procesos

electorales –según expresión invariablemente repetida desde Schumpeter–, la esencia misma y la condición *sine qua non* de la democracia. Dos dimensiones –competencia y participación– se incorporan plenamente a lo que ya es una definición operativa de democracia en los trabajos de Robert Dahl <sup>3</sup>. Para Dahl, la poliarquía, entendida como democracia real opuesta a la democracia ideal, es un régimen relativamente democrático, muy representativo y participativo. Si concurren una serie de garantías básicas, como la existencia de libertades civiles y políticas, que hacen posible la competencia y la participación de todos los actores (gobierno y oposición), y las elecciones pueden considerarse legítimas, honestas y limpias, el sistema es democrático. Alternativamente, en la medida en que se restringe el voto a una parte de la población con exclusión del resto, se prohíbe el acceso de la oposición a las elecciones y/o se limita su abierta expresión mediante determinadas presiones o amenazas o es manipulado el cómputo de votos alterando el resultado electoral, el sistema no es democrático <sup>4</sup>.

Una formulación más completa del concepto de democracia se desarrolla en el estudio introductorio al proyecto sobre las perspectivas para la democratización de los países en vías de desarrollo escrito por Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Lipset:

“Democracia denota. [...] un sistema de gobierno que reúne tres condiciones esenciales: competición significativa y extensiva entre individuos y grupos (especialmente partidos políticos) para todas las posiciones efectivas de poder del gobierno, a intervalos regulares y excluyendo el uso de la fuerza; un nivel altamente inclusivo de participación política en la selección de líderes y políticas, a través de elecciones libres e imparciales, de tal modo que ningún grupo social (adulto) importante sea excluido; y un nivel de libertades civiles y políticas –libertad de expresión, libertad de prensa, libertad para organizar y pertenecer a organizaciones– suficiente para asegurar la integridad de la competición política y la participación.”<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Algunos autores han propuesto una serie de condiciones operativas para la identificación de una democracia. Robert Dahl, por ejemplo, ha incluido entre las garantías o requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático: (1) libertad para constituir y pertenecer a organizaciones políticas; (2) libertad de expresión; (3) derecho al voto; (4) elegibilidad para cargo público; (5) derecho de los líderes políticos a competir en busca del apoyo de los ciudadanos; (6) fuentes alternativas de información; (7) elecciones libres e imparciales; (8) instituciones que hagan a los *policy makers* dependientes de los votantes mediante elecciones y otras expresiones de preferencia (Robert A. DAHL: *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale U. P., New Haven, Ct., 1971, págs. 3 a 20). Véase en general todos sus trabajos seminales sobre democracia, desde *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, Chicago, 1956, hasta *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale U. P., New Haven, Ct., 1982; *Democracy and its Critics*, Yale U. P., New Haven, Ct., 1989; y *On Democracy*, Yale U. P., New Haven, Ct., 1998.

<sup>4</sup> Esta perspectiva puede conducir a la asimilación de democracia a la celebración regular de elecciones imparciales y libres, una visión que ha sido censurada por su “electoralismo” y su insuficiencia para describir otras realidades políticas. Para una crítica de éste y una defensa de una concepción más sustantiva de la democracia, pueden verse los trabajos de Terry L. KARL: “Imposing Consent? Electoralism versus Democratization in El Salvador”, en Paul DRAKE y Eduardo SILVA (eds.): *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, CILAS/UCSD, San Diego, Ca., 1986, págs. 9 a 36, y “The Hybrid Regimes in Central America”, *Journal of Democracy* n° 6/3 (1995), págs. 72 a 86. También Philippe C. SCHMITTER y Terry L. KARL: “What Democracy Is... and Is Not”, *Journal of Democracy* n° 2/3 (1991), págs. 75 a 88.

<sup>5</sup> Larry DIAMOND, Juan J. LINZ, y Seymour M. LIPSET (eds.): *Democracy in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner, Boulder, Co., 1990, págs. 6

Ahora bien, algunos aspectos aparecen diluidos en esta definición de democracia: se excluye la exigencia de responsabilidad a los líderes políticos a través de elecciones –una desviación del ideal democrático que curiosamente aparece en bastantes sistemas presidenciales a través de las cláusulas de no reelección–, se omite toda referencia a la representación de intereses por canales distintos a las elecciones y los partidos políticos, y está ausente cualquier referencia respecto a quién puede ejercer realmente el poder político, a pesar de la celebración de elecciones, dado que las autoridades formalmente electas pueden verse limitadas en sus atribuciones *de iure* o *de facto* por la posición relativa de otros grupos sociales y burocráticos, esencialmente las fuerzas armadas. La posibilidad de influir *de iure* en la formación de las decisiones de un gobierno democrático constituye la negación del principio básico de no restricción a la competencia y a la participación política que es incapaz de hacerse efectivo y operativo, porque de nada sirven unas elecciones limpias y libres si el ganador no tiene la oportunidad incondicional de ejercer su autoridad sin verse comprometido por las arbitrarias exigencias de toda una serie de poderes no democráticos como los militares, la judicatura, la burocracia y la administración, diversos intereses corporativos, empresariales, etc.

Sin embargo, a pesar de estas lagunas, las variables “competición”, “participación” y “libertades civiles y políticas” incorporan grandes ventajas para su uso como criterios de distinción entre regímenes políticos y como base para una definición operativa de democracia, ya que a partir de ellas es posible establecer indicadores significativos y capaces de recoger la información correspondiente <sup>6</sup>.

---

a 7. Una crítica de las definiciones idealistas o utópicas de democracia y una defensa de la formulación institucionalista de Schumpeter se encuentra en Samuel HUNTINGTON: “The Modest Meaning of Democracy”, en Robert A. PASTOR (ed.): *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, Nueva York, 1989, págs. 11 a 28; Yossi SHAIN: “Minimum Claims, Maximum Gains: The Advantages of Juan Linz’s Definition of Democracy”, en Houchang E. CHEHABI y Alfred STEPAN (eds.): *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies*, Westview Press, Boulder, Co., 1995, págs. 45 a 55; Adam PRZEWORSKI: “Minimalist Conception of Democracy: A Defense”, en Ian SHAPIRO y Casiano HACKER-CORDON (eds.): *Democracy’s Value*, Cambridge U. P., Cambridge, 1999, págs. 23 a 55.

<sup>6</sup> A pesar de las dificultades ha sido posible construir una escala del grado de libertades civiles y derechos políticos existente en todos los países del mundo, capaz de recoger la tercera dimensión de democracia que incorporan a su definición Diamond, Linz y Lipset. Véase Raymond D. GASTIL (ed.): *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1987-1988*, Freedom House, Nueva York, 1990. Esta escala divide a los distintos países en libres, parcialmente libres y no libres, según su grado de respeto a los derechos políticos y las libertades civiles. Una medición a partir de los tres criterios mencionados por Diamond, Linz y Lipset intentando hacer operativos cada uno de los requisitos, ha sido llevada a cabo por Michael COPPEDGE y Wolfgang H. REINICKE en “A Scale of Polyarchy”, en Raymond D. GASTIL (ed.): *Freedom in the World...*, cit., págs. 101 a 128, y “Measuring Polyarchy”, *Studies in Comparative International Development* n° 25/1 (1990), págs. 51 a 72. Los valores asignados a los distintos países para 1985 aparecen en las págs. 63 a 70. Para otros intentos de medir el grado de democracia en distintos países, véase Kenneth BOLLEN: “Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps”, *Studies in Comparative International Development* n° 25/1 (1990), págs. 7 a 24. El libro editado por Alex INKELESS (ed.): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1991, recopila algunos de los estudios mencionados de Coppedge y Bollen, e incluye un texto de Raymond D. GASTIL: “The

## B) Democracias consolidadas y democracias electorales

El proceso democrático ni garantiza ni conduce, de modo inexorable, a la consolidación de la democracia por el mero transcurso del tiempo después de la fase de transición. Como ha escrito Adam Przeworski, “la democracia consolidada es sólo uno entre los posibles resultados del hundimiento de los regímenes autoritarios”: un reequilibramiento del sistema no democrático (Checoslovaquia en 1968, Brasil en 1974, Polonia en 1981 o Birmania en 1988), su sustitución por otro régimen no democrático distinto (Cuba en 1959, Irán en 1979, Nicaragua en 1979 y Etiopía en 1991), la transición hacia un sistema de “democracia vigilada” o “tutelada” (Chile, Turquía, Tailandia, Pakistán), a una semidemocracia o pseudodemocracia y el paso a una democracia no consolidada pueden ser resultados posibles del proceso de crisis, decadencia y colapso de un régimen autoritario <sup>7</sup>.

---

Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions” (págs. 21 a 46); Kenneth BOLLEN: “Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross a National Measures”, *American Journal of Political Science* n° 37/4 (1993), págs. 1.207 a 1.230; Keith JAGGERS y Ted Robert GURR: “Tracking Democracy’s Third Wave with the Polity III Data”, *Journal of Peace Research* n° 32/4 (1995), págs. 469 a 482; Michael ÁLVAREZ, José Antonio CHEIBUB, Fernando LIMONGI, y Adam PRZEWSKI: “Classifying Political Regimes”, *Studies in Comparative International Development* n° 31/2 (1996), págs. 3 a 36; Michael COPPEDGE: “Modernization and Thresholds of Democracy: Evidence for a Common Path and Process”, en Manus MIDLARSKY (ed.): *Inequality, Democracy, and Economic Development*, Cambridge U. P., Cambridge, 1997, págs. 177 a 201; Kenneth A. BOLLEN y Pamela PAXTON: “Subjective Measures of Liberal Democracy”, *Comparative Political Studies* n° 33/1 (2000), págs. 58 a 86; Zachary ELKINS: “Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations”, *American Journal of Political Science* n° 44/2 (2000), págs. 293 a 300; Scott MAINWARING, Daniel BRINKS y Aníbal PÉREZ LIÑÁN: “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945 a 1999”, [*The Kellogg Institute, University of Notre Dame*] Working Paper n° 280 (2000); Joe FOWERAKER y Roman KRZANARIC: “Measuring Liberal Democratic Performance: an Empirical and Conceptual Critique”, *Political Studies* n° 48/4 (2000), págs. 759 a 787; Tatu VANHANEN: “A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998”, *Journal of Peace Research* n° 37 (2000), págs. 251 a 265; Gerardo L. MUNCK y Jay VERKUILEN: “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indexes”, *Comparative Political Studies* n° 35/1 (2002), págs. 5 a 33; Philippe C. SCHMITTER y Carsten Q. SCHNEIDER: “Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy and the Consolidation of Democracy Across Regions of the World and from Different Points of Departure”, Manuscrito, European University Institute, Florencia, 2002; Gary REICH: “Categorizing Political Regimes: New Data for Old Problems,” *Democratization* n° 9/4 (2002), págs. 1 a 24; Axel HADENIUS y Jan TEORELL: “Same, Same-But Different: Assessing Alternative Indices of Democracy”, Ponencia presentada a la reunión anual de la APSA, Chicago, 2004.

<sup>7</sup> Adam PRZEWSKI: *Democracy and the Market...*, cit., págs. 37 a 51. La transición hacia nuevos regímenes no democráticos es evidente en algunos sistemas sultanistas (Cuba, Irán, Haití, etc.) y en muchos de los Estados post-soviéticos. Véase Houchang E. CHEHABI y Juan J. LINZ (eds.): *Sultanistic Regimes*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1998; Philip G. ROEDER: “Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes”, *Post-Soviet Affairs* n° 10 (1994), y “The Rejection of Authoritarianism”, en Richard D. ANDERSON, M. Steven FISH: Stephen E. HANSON y Philip G. ROEDER (eds.): *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton U. P., Princeton, 2001, págs. 11 a 53; y Valerie BUNCE: “What Postcommunist Regimes Have Taught Us about Democratization”, Ponencia presentada a la reunión anual de la APSA, Washington, D.C., Agosto/Septiembre 2000. En otros casos, como en Afganistán, y en algunos países africanos

La paradoja es que el actual rechazo internacional a las experiencias autoritarias y la crisis y el agotamiento de las formulaciones sistémicas alternativas, especialmente después de la caída del comunismo en los países de la Europa Oriental, han reforzado el atractivo del régimen democrático en el mundo. No hay que olvidar que las opciones que hicieron en otros momentos parecer frágil al ideal democrático –como el fascismo, el organicismo o corporativismo de signo conservador, el autoritarismo monárquico tradicional, o más recientes fórmulas, como las adoptadas por los militares peruanos, la “autogestión” yugoslava o la teocracia iraní–, hoy no constituyen vías creíbles de legitimidad alternativas a la democrática. Sin embargo, el *Zeitgeist* actual, usando la clásica expresión de Goethe, que ha reforzado el valor de la democracia como el sistema más deseable, y el interés por incorporar distintos mecanismos y procedimientos de legitimación democrática en lo que no son sino regímenes autoritarios liberalizados ha aumentado nuestra confusión sobre la verdadera naturaleza de estos nuevos sistemas.

La consolidación representa analíticamente un proceso diferente al de la transición y el establecimiento de la democracia <sup>8</sup>. Las diferencias entre ambas fases son

---

como Etiopía, Somalia, Liberia, Sierra Leona, Rwanda o Zaire, a la quiebra del orden autoritario no ha seguido un régimen específico sino una verdadera desintegración política del estado en un sentido weberiano.

<sup>8</sup> Los principales estudios comparados sobre el problema de la consolidación democrática son relativamente recientes. Véanse, entre otros, Geoffrey PRIDHAM (ed.): *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Routledge, Londres, 1990; Ulrike LIEBERT y Maurizio COTTA (eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter, Londres/Nueva York, 1990; Diane ETHIER (ed.): *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Macmillan, Londres, 1990; Samuel HUNTINGTON: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, Ok., 1991; John HIGLEY y Richard GUNTHER (eds.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge U. P., Cambridge, 1992; Scott MAINWARING, Guillermo O'DONNELL y Samuel VALENZUELA (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, In., 1992; Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, 1995; Adam PRZEWORSKI et alii: *Sustainable Democracy*, Cambridge U. P., Cambridge, 1995; Philippe C. SCHMITTER: *Essaying the Consolidation of Democracy*, Manuscrito, Stanford University, s.f.; Juan J. LINZ y Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transitions and Consolidations: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, 1996; Larry DIAMOND, Marc F. PLATTNER, Yun-han CHU y Hung-mao TIEN (eds.): *Consolidating the Third a Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, 1997; Karen DAWISHA y Bruce PARROT (eds.): *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge U. P., Cambridge, 1997; Leonardo MORLINO: *Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford U. P., Oxford, 1998; Carlos TAIBO: *Las transiciones en la Europa central y oriental: ¿Copias de papel carbón?* Catarata, Madrid, 1998; Richard ROSE, William MISHLER y Christian HAERPFER: *Democracy and Its Alternatives: Understanding Postcommunist Societies*, Polity Press, Oxford, 1998; Felipe AGÜERO y Jeffrey STARK: *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North a South Center Press, Miami, 1998; Fritz PLASSER, Peter A. ULRAM y Harald WALDRAUCH: *Democratic Consolidation in East-Central Europe*, Palgrave, Houndmills, 1998; Larry DIAMOND: *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999; Jan ZIELONKA (ed.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, 2 vols. Oxford U. P., Oxford, 2001; Richard D. ANDERSON, M. Steven FISH: Stephen E. HANSON y Philip

cualitativas: existen problemas y actores distintos, hay una disminución de la incertidumbre característica de la fase de transición, el legado que ha de manejar dicho período es tanto la herencia dejada por el régimen autoritario como la derivada de la propia transición, las nuevas prácticas democráticas han ido arraigando en los políticos, las actitudes de lealtad al sistema y a las instituciones por parte de los ciudadanos pueden ser también importantes y la misma actitud puede atribuirse a las élites y grupos políticamente activos. Sin embargo, la “continuidad” entre las fases de transición y consolidación hace difícil precisar cuándo una democracia ha alcanzado la consolidación. Por otro lado, muchas de las perspectivas desarrolladas en la literatura comparada no aportan más que aproximaciones genéricas, lo que presenta una importante dificultad analítica.

En un sentido amplio “consolidación” se ha identificado con el concepto de habituación (Rustow), o con términos más genéricos como institucionalización en el sentido de Huntington (“proceso por el que la organización y los procedimientos adquieren valor y estabilidad”), adaptación y congelación (según Morlino la consolidación es el “proceso de adaptación/congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas en parte o enteramente por la sociedad civil”) <sup>9</sup>. Schmitter, por ejemplo, contempla la consolidación democrática como un proceso de estructuración o institucionalización de regímenes parciales mediante la transformación de pautas inicialmente fortuitas y *ad hoc* en estructuras estables <sup>10</sup>. Es

---

G. ROEDER (eds.): *Postcommunism and the Theory of Democracy*, cit; Dirk BERG-SCHLOSSER y Raivo VETIK (eds.): *Perspectives on Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*, Columbia U. P., Nueva York, 2002.

<sup>9</sup> Dankwart RUSTOW: “Transitions to Democracy”, *Comparative Politics* n° 2 (1970), págs. 358 a 360; Laurence WHITEHEAD: “The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations”, en Robert A. PASTOR (ed.): *Democracy in the Americas...*, cit., págs. 76 a 95; Geoffrey PRIDHAM: “Southern European Democracies on the Road to Consolidation: A Comparative Assessment of the Role of Political Parties”, en Geoffrey PRIDHAM (ed.): *Securing Democracy...*, cit., págs. 8 a 16; Samuel HUNTINGTON: *The Third Wave...*, cit., págs. 208 a 279. La consolidación ha sido definida como construcción de instituciones democráticas y como institucionalización por Guillermo O’DONNELL, J. Samuel VALENZUELA y Scott MAINWARING en sus trabajos contenidos *Issues in Democratic Consolidation...*, cit., págs. 45 a 50, 58 a 70 y 296 respectivamente. Para conceptualizaciones de la consolidación que han enfatizado estos procesos de estructuración/institucionalización del régimen democrático véase Leonardo MORLINO: “Consolidamento democrático: Definizione e modelli”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* n°16/2 (1986), págs. 197 a 238, y Leonardo MORLINO: “Consolidamento democratico: Alcune ipotesi esplicative”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* n° 16/3 (1986), págs. 439 a 459. Para una elaboración de su perspectiva, véase “Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 315 a 388; Leonardo MORLINO: “Democratic Consolidation: Definition and Models”, en Geoffrey PRIDHAM (ed.): *Transitions to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Aldershot, Dartmouth, 1995, págs. 571 a 590; y *Democracy Between Consolidation and Crisis...*, cit.

<sup>10</sup> Según Philippe C. SCHMITTER, “la consolidación supone el proceso de convertir pautas en estructuras, de dotar a lo que son inicialmente interacciones fortuitas, arreglos episódicos, soluciones *ad hoc*, pactos temporales, etc. de suficiente autonomía y valor para que puedan tener alguna posibilidad de persistir.” Para un desarrollo de sus posiciones teóricas, véanse sus trabajos “The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe”, Manuscrito, Stanford University, 1988; “The Consolidation of Democracy and the Choice of Institutions”, *East-South Systems Transformation Working Paper* n° 7 (1991); “The Consolidation of Democracy and and

menester un cierto grado de habituación, una cierta regularidad de las interacciones entre los grupos y actores políticamente significativos y la formalización de los procedimientos y pautas institucionales para afirmar que una democracia ha quedado consolidada. La consolidación ha de tener lugar en toda una serie de áreas o niveles:

- 1.– En el nivel de la estructuración de grupo, cuando los partidos, asociaciones, movimientos y las instituciones de los poderes ejecutivo y legislativo adquieren “identidad y autonomía” bajo condiciones democráticas.
- 2.– En el nivel de la estructuración del régimen cuando las redes y pautas de interacción (interdependencia, jerarquía...) entre los grupos, los canales de representación y los poderes del Estado se han estabilizado en una serie de “regímenes parciales” o “arenas”: la arena de las autoridades gubernamentales (y sus relaciones con las asambleas legislativas, los partidos políticos, las agencias administrativas –tanto civiles como militares–, y las asociaciones de interés), la arena electoral, el régimen de concertación, el régimen de clientelas y el régimen de representación.
- y 3.– En el nivel de la estructuración hegemónica, cuando el régimen emergente se ha enraizado en los grupos sociales y económicos cuyo apoyo o aquiescencia es esencial para la supervivencia de la democracia.

Este modo de definir la consolidación resulta intuitivamente aceptable e identifica lo esencial del proceso y traza unos límites básicos para separar el concepto de consolidación de otros cercanos como estabilidad política, persistencia o durabilidad. Consolidación viene a significar estructuración o institucionalización, y no sólo estabilidad o mantenimiento, sea éste estable o inestable. Los criterios o indicadores usados para determinar cuándo se ha producido la consolidación democrática suelen ser ejemplos excelentes de esta idea de paso del tiempo: un cierto número de consultas electorales disputadas o un número de legislaturas o periodos parlamentarios, la alternancia de los partidos en el poder, la estabilización del sistema de partidos, etc. Sin embargo estos indicadores son tan estrictos y dependientes de procesos, casos y contextos específicos que resultan poco útiles para cumplir una función teórica de más amplio alcance. Las inconsistencias lógicas del criterio de la alternancia partidaria en el gobierno, tal vez aplicable al ejemplo español pero absurdo en escenarios de sistemas presidenciales, donde está excluida constitucionalmente la reelección, o en sistemas parlamentarios como el italiano o el japonés hasta los años noventa constituye un buen ejemplo de los problemas que plantea este tipo de generalizaciones. Lo positivo de este enfoque es que, por vez primera, puso de manifiesto cómo de ordinario se ha analizado la consolidación como un simple proceso lineal que sigue a la transición y se ha

---

Representation of Social Groups”, *American Behavioral Scientist* n° 35/4-5 (1992), págs. 422 a 449; “The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences and Types”, Manuscrito, Stanford University, 1992; “Interest Systems and the Consolidation of Democracies”, en Gary MARKS y Larry DIAMOND (eds.): *Reexamining Democracy: Essays in Honor of S. M. Lipset*, Sage, Newbury Park, Ca., 1992, págs. 156 a 181; “Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 284 a 314; y su libro inédito *Essaying the Consolidation of Democracy*.

prestado escasa atención a las diferencias entre democracias y a los diversos grados o tipos de consolidación.

Desde una concepción más estricta (o minimalista) una democracia se considera consolidada cuando los actores políticos más relevantes o significativos aceptan las reglas básicas de la democracia y la legitimidad de los gobiernos elegidos por medios democráticos o, dicho de otra manera, cuando las fuerzas políticas se adhieren exclusivamente a los procedimientos democráticos para obtener el poder y para abandonarlo <sup>11</sup>. De un modo gráfico la consolidación supone que la democracia es *the only game in town*, por usar la expresión de Di Palma; esto es, que la competición es el único criterio válido de acceso al gobierno. La consolidación implica que los líderes democráticos han logrado conjurar la potencial amenaza que supone el activismo de determinados grupos radicales, que mantienen una postura hostil o reticente hacia el Estado o el régimen o, cuando menos, que la posibilidad de que estos grupos puedan derribar el ordenamiento democrático es cada vez menor. Estos sectores pueden dominar instituciones con un cierto poder de veto sobre las decisiones gubernamentales, como son las fuerzas armadas o la *nomenklatura* –en algunos países del Este–, fuerzas políticas continuadoras de los partidos que fueron los baluartes de los regímenes no democráticos anteriores, los partidos fascistas y el resto de los grupos extremistas capaces de emprender acciones desestabilizadoras persiguiendo la destrucción de la democracia (en algunas ocasiones los grupos secesionistas que representan a minorías nacionales, étnicas o lingüísticas, por ejemplo), etc. Desde esta perspectiva consolidar la democracia significa extender la base del régimen e incorporar a los jugadores que pueden boicotear el proceso democratizador creando reglas competitivas que les haga más atractivo participar en el juego político.

En esta perspectiva, a diferencia de la aproximación basada en los procesos de institucionalización/rutinización, ocupa un lugar central la habilidad de los líderes políticos para aislar políticamente a los extremistas y a aquellos que cuestionan los procedimientos democráticos como único medio de acceder al poder, para superar los desafíos y problemas que el legado del régimen anterior, sus propias violaciones de los derechos civiles de los ciudadanos, o el establecimiento de una nueva pauta de mayor control civil en las relaciones cívico-militares pueda generar, para resolver algunos de los problemas derivados de la naturaleza del mismo proceso de transición si ésta se ha producido en un clima de violencia y enfrentamientos o por medio de un gobierno provisional que ha ejercido el poder no sólo tratando de auspiciar la celebración de elecciones libres y restablecer las instituciones democráticas sino adoptando también decisiones políticas de cierta trascendencia. De esta forma se hace notar el papel decisivo del liderazgo y de la capacidad política de las élites demócratas para sostener la democracia al margen de las constricciones, obstáculos y posibilidades que ofrecen ciertos factores contextuales que han sido generalmente considerados relevantes para la

---

<sup>11</sup> Para una exposición clara de esta perspectiva véanse los trabajos de Giuseppe DI PALMA: "Parliaments, Consolidation, Institutionalization: A Minimalist View", en Ulrike LIEBERT y Maurizio COTTA (eds.): *Parliament and Democratic Consolidation...*, cit., págs. 31 a 49, y *To Craft Democracies...*, cit., págs. 138 a 144. Véase también Juan LINZ: "Transitions to Democracy", págs. 157 a 160; Michael BURTON, Richard GUNTHER y John HIGHLEY: "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en John HIGHLEY y Richard GUNTHER: *Elites and Democratic Consolidation...*, cit., págs. 3 a 8; Adam PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, cit., págs. 15 a 37.

estabilidad democrática (el desarrollo económico, la cultura política, la homogeneidad lingüística o cultural y la ausencia de importantes minorías con aspiraciones nacionales, diversos conflictos sociales o de clase, etc.) en una orientación teórica más posibilista, estratégica y voluntarista que determinista. Así, los indicadores o señales de consolidación que han sido propuestos desde este enfoque refuerzan ambas ideas; por ejemplo, Burton, Gunther y Higley proponen como medidas el grado de consenso entre las élites representativas al redactar una nueva Constitución, el escaso apoyo electoral de los partidos antisistema y una débil o inexistente movilización sostenida de masas en demanda de un cambio político radical<sup>12</sup>. Pero la consolidación no se reduce exclusivamente a la neutralización de las alternativas no democráticas, lo que Geoffrey Pridham ha llamado consolidación negativa, porque otro aspecto especialmente importante de la misma es la “internalización” de culturas y actitudes verdaderamente democráticas y una alta intensidad en el apoyo popular a las instituciones y procedimientos democráticos básicos (consolidación positiva)<sup>13</sup>. Se trata de una formulación más estática del concepto referida al nivel de los valores y la legitimidad que entiende que las instituciones sólo se afianzan cuando hay un amplio consenso en torno a la democracia como la forma más adecuada de gobierno<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Michael BURTON, Richard GUNTHER y John HIGHLEY: “Introduction: Elite Transformations...”, cit., págs. 7 a 8. Véase también Richard GUNTHER, P. Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE: “Introduction”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 1 a 32. Para una crítica de estos enfoques de la consolidación, véase Guillermo O’DONNELL: “Illusions and Conceptual Flaws”, *Journal of Democracy* n° 7/2 (1996), págs. 34 a 51. El debate generado por esta crítica, con una respuesta y una réplica del propio O’Donnell, véase Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE: “O’Donnell’s ‘Illusions’: A Rejoinder”, y Guillermo O’DONNELL: “Illusions and Conceptual Flaws”, *Journal of Democracy* n° 7/4 (1996), págs. 151 a 168. Otras críticas, parcialmente coincidentes con la citada, han sido elaboradas por Ben Ross SCHNEIDER: “Democratic Consolidations: Some Broad Arguments and Sweeping Arguments”, *Latin American Research Review* n° 30/2 (1995), págs. 215 a 234; Andreas SCHEDLER: “What is Democratic Consolidation?”, *Journal of Democracy* n° 9/2 (1998), págs. 91 a 107, “How Should We Study Democratic Consolidation?”, *Democratization* n° 5/4 (1998), págs. 1 a 19, y “Measuring Democratic Consolidation”, *Studies in Comparative International Development* n° 36/1 (2001), págs. 66 a 92; y David G. BECKER: “Latin America: Beyond ‘Democratic Consolidation’”, *Journal of Democracy* n° 10/2 (1999), págs. 138 a 151.

<sup>13</sup> Geoffrey PRIDHAM: “The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 168 a 169.

<sup>14</sup> Según Larry DIAMOND (*Developing Democracy: Toward Consolidation...*, cit. págs. 64 a 116) la consolidación exige un amplio consenso tanto desde el punto de vista de las creencias y valores como desde la perspectiva de las actitudes concretas de los actores políticos, sociales y de la propia población sobre la legitimidad del sistema democrático. Este proceso tiene lugar en dos dimensiones (normativa y conductual) y a tres niveles (a nivel de las élites, a nivel de masas, y en el nivel intermedio de los partidos y organizaciones sociales). Una defensa de la utilidad de este concepto puede encontrarse también en Scott MAINWARING: “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues”, en Scott MAINWARING, Guillermo O’DONNELL, y J. Samuel VALENZUELA (eds.): *Issues in Democratic Consolidation...*, cit., págs. 304 a 308; Leonardo MORLINO y José R. MONTERO: “Legitimacy and Democracy in Southern Europe”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 231 a 260. En cambio, según Giuseppe DI PALMA (*To Craft Democracies...*, cit., pág. 144.) la legitimidad “no es ni una precondition ni una

Por último, Juan Linz y Alfred Stepan, desarrollando un concepto intermedio (no minimalista) y multidimensional de consolidación, sostienen que una democracia se ha consolidado cuando ningún grupo políticamente significativo considera como alternativa viable derribar el régimen democrático o separarse del Estado (dimensión conductual de la consolidación), cuando la población no cuestiona la legitimidad del orden democrático (dimensión actitudinal) y cuando el conflicto político es resuelto de acuerdo con las normas, procedimientos e instituciones democráticas (dimensión constitucional), es decir, que la consolidación consiste en la aceptación plena de comportamientos, actitudes y procedimientos democráticos <sup>15</sup>. Los indicadores específicos que proponen para cada una de estas dimensiones son los siguientes <sup>16</sup>:

1.- Dimensión conductual: “Ningún actor nacional, social, económico, político o institucional relevante gasta recursos significativos tratando de desafiar las instituciones o normas del régimen mediante apelaciones a un golpe militar o a actividades revolucionarias, y [...] las fuerzas prodemocráticas no se ven envueltas en una política semileal”.

---

necesaria consecuencia de la consolidación”. Para una crítica de la utilidad del concepto de legitimidad en relación con la consolidación y estabilidad de la democracia, véase Adam Przeworski., “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, en Guillermo O’DONNELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md. 1986, págs. 47 a 63. En términos de Adam PRZEWORSKI (“Some Problems in the Study of the Transition...”, cit., pág. 81) “lo que importa para la estabilidad de cualquier régimen no es la legitimidad del sistema particular de dominación sino la presencia o la ausencia de alternativas preferibles”. Desde esta perspectiva la consolidación depende primordialmente de que el sistema democrático se convierta en un equilibrio que interese mantener a todos los actores, una concepción que otorga primacía al aspecto conductual. Véase también Barry WEINGAST: “The Political Foundations of Democracy and the Rule of the Law”, *American Political Science Review* n° 91/2 (1997), págs. 245 a 263.

<sup>15</sup> Juan LINZ, Alfred STEPAN y Richard GUNTHER: “Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe”, en Richard GUNTHER et al.: *The Politics of Democratic Consolidation*, cit., págs. 77 a 123. Para un más completo desarrollo de su enfoque, véanse sus trabajos posteriores *Problems of Democratic Transition...*, cit., y “Toward Consolidated Democracies”, *Journal of Democracy* n° 7/2 (1996), págs. 14 a 33. Para una crítica, véase Philippe C. SCHMITTER: “Clarifying Consolidation”, *Journal of Democracy* n° 8/2 (1997), págs. 168 a 174. Un aspecto destacable es que desde esta perspectiva la transición y la consolidación no son necesariamente procesos sucesivos sino que pueden ser simultáneos, como en los casos de Portugal y Chile. Para otras conceptualizaciones parcialmente coincidentes, véase Larry DIAMOND: “Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy* n° 5/3 (1994), págs. 4 a 17, y “Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation”, en Tom FARER (ed.): *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1996, págs. 52 a 104; Wolfgang MERKEL: “The Consolidation of Post-Autocratic Democracies: A Multi level Model”, *Democratization* n° 5/3 (1998), págs. 33 a 67; Larry DIAMOND: *Developing Democracy: Toward Consolidation*, págs. 64 a 116; Jonathan HARTLYN: “Democracies in Contemporary South America: Convergences and Diversities”, en Joseph S. TULCHIN y Allison M. GARLAND (eds.): *Argentina: The Challenges of Modernization*, Scholarly Resources Inc., Wilmington, In., 1998, págs. 83 a 116; y “Contemporary Latin America, Democracy, and Consolidation: Unexpected Patterns, Reelaborated Concepts, Multiple Tasks”, Ponencia presentada en la reunión anual de la APSA, septiembre 1999.

<sup>16</sup> Juan LINZ y Alfred STEPAN; *Problems of Democratic Transition...*, cit., págs. 5 a 6.

2.– Dimensión actitudinal: “El reconocimiento por una amplia mayoría de la opinión pública de la legitimidad del sistema democrático, un apoyo electoral muy bajo para las alternativas antisistema o su aislamiento por el resto de fuerzas prodemocráticas”.

y 3.– Dimensión constitucional o estructural: La sanción de leyes, instituciones o prácticas necesarias para absorber los conflictos propios del proceso político democrático, solución de estos conflictos mediante estos procedimientos e instituciones, y el desmantelamiento de los restos del régimen autoritario y de los elementos perversos institucionalizados en el nuevo orden que pueden socavar y debilitar la autoridad de un gobierno democrático (poderes tutelares, dominios reservados constitucionalmente en el proceso de formación de políticas a actores sin vínculos democráticos o discriminaciones y vetos para la participación en el proceso electoral) <sup>17</sup>.

Entre las nuevas democracias del Este de Europa claramente sólo Eslovenia, Hungría, Letonia, la República Checa y Polonia cumplen los criterios establecidos por Linz y Stepan para la consolidación, y de un modo más dudoso y tardío podrían incluirse en este grupo de países el resto de los Estados Bálticos, y tal vez Bulgaria, Eslovaquia y Rumania, aunque no hay tanto consenso sobre ello como en el caso de los países previamente mencionados.

Por otro lado, la falta de consolidación, unida a la persistencia y mantenimiento de las prácticas democráticas, ha provisto a la teoría política con nuevos tipos de democracia: “democracias por defecto” o “defectivas”, “democracias frágiles”, “democracias delegativas”, “democracias informalmente institucionalizadas”, “democracias electorales”, “no liberales”, “de baja intensidad”, “precarias”, “vulnerables”, “pobres”, “vacías”, etc. <sup>18</sup>. Los casos en que no se omiten los criterios

---

<sup>17</sup> Sobre la “democracia vigilada” o “tutelada” como un régimen que tiene instituciones formalmente democráticas, pero en el cual los aparatos del Estado (especialmente las fuerzas armadas) retienen la capacidad de intervenir para modificar determinados resultados contrarios a sus intereses, véase Adam PRZEWORSKI: “Democracy as a Contingent Outcome of Conflict”, cit., pág. 61. Para el problema de los enclaves autoritarios en las nuevas democracias, véase J. Samuel VALENZUELA: “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, en Scott MAINWARING, Guillermo O’DONNELL y Samuel VALENZUELA (eds.): *Issues in Democratic Consolidation...*, cit., págs. 57 a 104, esp. págs. 58 a 73. Véase también Rhoda RABKIN: “The Aylwin Government and ‘Tutelary’ Democracy: A Concept in Search of a Case”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* n° 34/4 (1992-93), págs. 119 a 194; Brian LOVEMAN: “‘Protected Democracies’ and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* n° 36/2 (1994), págs. 105 a 189.

<sup>18</sup> Para un análisis de estas distintas variantes (democracias limitadas, oligárquicas, controladas, restrictivas, electorales o aliberales), véase David COLLIER y Steven LEVITSKY: “Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics* n° 49 (1997), págs. 430 a 451. Para una versión más amplia de este ensayo, véase David COLLIER y Steven LEVITSKY: “Democracy ‘with Adjectives’”, [*The Kellogg Institute, University of Notre Dame*] *Working Paper* n° 230 (1996). Véase también David COLLIER y Robert ADCOCK: “Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts”, *Annual Review of Political Science* n° 2 (1999), págs. 537 a 565. Para alguna de estas nuevas conceptualizaciones, véase, por ejemplo, Peter HAKIM y Abraham F. LOWENTHAL: “Latin America’s Fragile Democracies”, *Journal of Democracy* n° 2/3 (1991), pág. 16; Francisco C.

anteriormente señalados (competición, participación y respeto por las libertades civiles y políticas) pero que no reúnen las condiciones para ser democracias consolidadas pertenecen a un subtipo de distinto de democracias: las “democracias electorales”. En el este de Europa los ejemplos más destacados son los de las actuales Croacia, Serbia, Albania y Moldavia, aunque este tipo de régimen está más extendido en otras regiones, especialmente en América Latina (Argentina, Brasil, Ecuador, México...), África (Mali, Namibia, Benin, Senegal, Malawi...) y Asia (Mongolia, Filipinas, Tailandia, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka...). Una teorización pionera de este tipo de democracias fue llevada a cabo por Guillermo O'Donnell, quien acuñó para ellas el término de “democracia delegativa”. Las “democracias delegativas” son un tipo de democracia opuesto a las democracias representativas o institucionalizadas, y reflejan muy bien la frágil naturaleza del presidencialismo en Brasil, Argentina, Ecuador, Corea o Filipinas, pero también en Perú hasta 1992<sup>19</sup>. Las características de las democracias “delegativas” son:

---

WEFFORT: “‘New Democracies’: Which Democracies?”, Ponencia, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington D.C., 1992; Barry GILLS, Joel ROCAMORA, y Richard WILSON (eds.): *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order*, Pluto Press, Londres, 1993; Guillermo O'DONNELL: “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* n° 5/1 (1994), págs. 55 a 69; Laurence WHITEHEAD: “The Alternatives to ‘Liberal Democracy’: A Latin American Perspective”, *Political Studies* n° 40 (1992), págs. 146 a 159; Fareed ZAKARIA: “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs* n° 76/6 (1997), págs. 22 a 43; Adrian KARATNYCKY: “The Decline of Illiberal Democracy”, *Journal of Democracy* n° 10/1 (1999), págs. 112 a 125; Wolfgang MERKEL: “Defective Democracies”, [*Instituto Juan March, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*] *Working Paper* n° 132 (1999); Wolfgang MERKEL y Aurel CROISSANT: “Formal Institutions and Informal Rules in Defective Democracies”, *Central European Political Science Review* n° 2 (2000), págs. 31 a 48; Larry DIAMOND: “Thinking about Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy* n° 13/2 (2002), págs. 21 a 35; Nicolas VAN DE WALLE: “Africa's Range of Regimes”, *Journal of Democracy* n° 13/2 (2002), págs. 66 a 80. Para un muy reciente y destacado intento de integrar la teoría comparada de las “democracias defectivas” con el estudio de casos en Europa Oriental, Asia y América Latina véanse los dos volúmenes de ensayos (el segundo aún por aparecer) recopilados por Wolfgang MERKEL et al. (eds.): *Defekte Demokratien*, Leske+Budrich, Opladen, 2003/2004.

<sup>19</sup> Guillermo O'DONNELL: “Delegative Democracy”, cit. Para una elaboración del argumento, véase del mismo autor “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”, *World Development* n° 21/8 (1993), págs. 1.355 a 1.369. Estos y otros ensayos relacionados con los problemas de la democracia contemporánea han sido reunidos y publicados en su libro *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, In., 1999. Véase también Guillermo O'DONNELL: “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy* n° 9/3 (1999), págs. 112 a 126. Este tipo de democracia ha sido documentado en distintas regiones envueltas en procesos de democratización, aunque ha sido erróneamente aplicado a “autoritarismos competitivos”. Para Europa Oriental, véase Paul KUBICEK: “Delegative Democracy in Russia and Ukraine”, *Communist and Post-Communist Studies* n° 4/27 (1994), págs. 411 a 423. Para América Latina, véase David CLOSE: “Our Imperial Executives, Their Delegative Democracies, and the Politics of Unaccountability: Reflections and Notes for Discussion”, Ponencia presentada a la reunión de la Latin American Studies Association (LASA), Miami, marzo 2000; Ángel ÁLVAREZ: “Delegative Democracy: Peru and Venezuela Compared”, Ponencia presentada al Congreso de la International Political Science Association (IPSA), Quebec, agosto 2000. Para el caso de Perú, véase Charles D. KENNEY: “Elections and Regime Type. Democracy, Hybrid Regimes, and Authoritarianism”,

- 1.– La existencia de tendencias plebiscitarias y el mito de la delegación: aquél que gana una elección presidencial aparece autorizado (mediante la delegación electoral) para gobernar el país como le parezca conveniente.
- 2.– Que los presidentes se presentan “por encima” de los partidos y los intereses privados.
- 3.– Que la responsabilidad política [*accountability*] es sólo vertical, mientras que son hostiles a la responsabilidad “horizontal” (control de las acciones del ejecutivo por otras instituciones públicas) puesto que los presidentes ven a los Congresos y a las Cortes de justicia como “*unnecessary encumbrances*” para su “misión”.
- 4.– Que los presidentes se aíslan ellos mismos del resto de las instituciones políticas y se convierten en los únicos responsables de *sus* políticas.
- y 5.– Que hay una interpretación populista de la democracia (el componente liberal de las democracias delegativas es muy débil y una tradición democrática de extremo individualismo intenta generar una mayoría), con lo que las democracias delegativas son fuertemente mayoritarias y movimientistas.

### C) La “zona gris”: regímenes híbridos y autoritarismos competitivos

El rechazo internacional a las experiencias autoritarias y la crisis y el agotamiento de las formulaciones sistémicas alternativas (especialmente después de la caída del comunismo en los países de la Europa Oriental) han reforzado el atractivo del ideal democrático y han eliminado del horizonte próximo la viabilidad del establecimiento de determinadas opciones no democráticas <sup>20</sup>. Pero este renovado interés por la democracia no puede hacernos confundir regímenes “autoritarios” con sistemas que, aunque suponen un avance hacia la democracia, no pueden confundirse con auténticas democracias. Así, en lo que Thomas Carothers denomina la “zona gris”, entre el autoritarismo y la democracia, es necesario en primer término identificar un tipo de régimen autoritario, que algunos autores denominan “pseudodemocracia” y otros “semidemocracia”, donde existen formalmente o *de iure* instituciones democráticas y una aparente competición multipartidista que enmascara un poder autoritario *de facto*. En algunas de las repúblicas surgidas de la antigua Unión Soviética, como Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Turkmenistán o Uzbekistán, la democratización ha fracasado y nuevos regímenes de este tipo se han instaurado. En ellos hay fuertes restricciones a una competencia política efectiva y las elecciones son fraudulentamente manipuladas, aunque los gobernantes autoritarios permiten una limitada expresión de la

---

Ponencia presentada a la reunión anual de la American Political Science Association (APSA), Washington D.C., agosto/septiembre 2000.

<sup>20</sup> Esta tendencia a la democratización se halla en consonancia con la difundida y complaciente tesis de Francis Fukuyama sobre la democracia liberal y la economía de mercado como punto final del progreso de la humanidad. Naturalmente, todas las civilizaciones y épocas se dejan ofuscar por lo que Toynbee llamó el “espejismo de la inmortalidad”, en la creencia de ser la forma final de este progreso histórico. Véase Francis FUKUYAMA: “The End of History?”, *The National Interest* n° 16 (1989), págs. 3 a 18; y *The End of History and the Last Man*, The Free Press, Nueva York, 1992.

oposición y toleran actividades multipartidistas. Se trata de lo que Schmitter y O'Donnell han calificado como "regímenes autoritarios liberalizados" o "*dictablandas*", esto es, regímenes no democráticos que han promovido un proceso de liberalización sin alterar la estructura de autoridad o la pretensión de gobernar que tienen los líderes autoritarios<sup>21</sup>. La pauta pluralista que presentan es más bien "subcompetitiva", en la línea de lo que O'Donnell y Schmitter denominaban "*democraduras*" o "democracias limitadas", Sartori define como "sistemas de partido hegemónico" y otros autores denominan "semidemocracias" o "semiautoritarismos", esto es, regímenes en los que "el poder efectivo de los cargos electos es tan limitado, o la competición partidista es tan restringida, o la libertad y limpieza de las elecciones está tan comprometida que los resultados electorales, aunque competitivos, aún se desvían significativamente de las preferencias populares; y/o donde las libertades civiles y políticas son tan limitadas que algunas orientaciones políticas e intereses son incapaces de organizarse y expresarse"<sup>22</sup>. En más de un sentido las limitaciones a la competición colisionan con la idea de Przeworski de la democracia como un "resultado contingente", fruto de unos procedimientos que no pueden garantizar de antemano la satisfacción de los intereses de nadie<sup>23</sup>. México y Taiwan eran dos casos clásicos hasta mediados de los años noventa. Actualmente Singapur o Camboya ilustran esta alternativa por razones diversas, pero también los ejemplos de la URSS bajo Gorbachov, Jordania o Marruecos, y otros muchos casos en países subsaharianos como Uganda, Togo, Gabón, Zaire o Costa de Marfil y bastantes regímenes de América Latina en décadas pasadas ilustran diferentes modalidades de este tipo de régimen, bien debido a prerrogativas excesivas de las

---

<sup>21</sup> Larry DIAMOND, Juan J. LINZ, y Seymour M. LIPSET (eds.): *Democracy in Developing Countries*, cit., pág. 8; Guillermo O'DONNELL y Philippe C. SCHMITTER (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1986, pág. 9. Para la distinción entre liberalización y democratización, *ibid.*, págs. 6 a 11; Robert KAUFMAN: "Liberalization and Democratization in South America: Perspectives from the 1970s", en Guillermo O'DONNELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, cit., págs. 85 a 107; y Scott MAINWARING: "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation...", cit., págs. 298 a 302.

<sup>22</sup> Larry DIAMOND, Juan J. LINZ, y Seymour M. LIPSET (eds.): *Democracy in Developing Countries*, cit., págs. 7 a 8. Para el concepto de hibridización como un tipo de régimen que combina elementos de la autocracia y la democracia, véase Philippe C. SCHMITTER: "Dangers and Dilemmas of Democracy", *Journal of Democracy* n° 5/2 (1994), págs. 59 a 61, y Giuseppe DI PALMA: *To Craft Democracies*, cit., págs. 153 a 155. O'Donnell y Schmitter denominan "democradura" a las restricciones al proceso de democratización que conviven con dicho proceso una vez iniciado. Véase Guillermo O'DONNELL y Philippe C. SCHMITTER: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions...*, cit., pág. 9. Para un desarrollo puede verse el trabajo de Max LINIGER-GOUMAZ: *La démocratie: Dictature camouflée; démocratie truquée*, Paris, Editions L'Harmattan, 1992. Para el concepto de "democracia limitada", John HIGLEY y Richard GUNTHER: *Elites and Democratic Consolidation...*, cit., págs. 6. Para el concepto de "semidemocracia", véase nuevamente Larry DIAMOND, Juan J. LINZ, y Seymour M. LIPSET (eds.): *Democracy in Developing Countries*, cit., págs. 7 a 8 y William CASE: "Can the 'Halfway House' Stand?: Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries", *Comparative Politics* n° 28 (1996), págs. 437 a 464.

<sup>23</sup> Adam PRZEWORSKI: "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon ELSTER y Rune SLAGSTAD (eds.): *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge U. P., Cambridge, 1988, págs. 59 a 80.

fuerzas armadas, bien a causa de las limitaciones a la competencia originadas en prácticas de fraude electoral, fuerte coerción estatal a los grupos de oposición, exclusión electoral de determinados grupos sociopolíticos, etc.<sup>24</sup>.

El otro subtipo más evidente de esa “zona gris” es lo que podemos denominar “régimenes híbridos”. Juan Linz, refiriéndose a estos gobiernos democráticos de baja calidad, plantea la urgente necesidad de buscar una cierta claridad conceptual en torno a ellos y propone “la adición de adjetivos al término ‘autoritarismo’ más que ‘democracia’: por ejemplo, autoritarismo electoral, autoritarismo multipartista, autoritarismo del centro con democracia subnacional”<sup>25</sup>. En el mismo sentido se decantan Levitsky y Way cuando definen un tipo particular de régimen híbrido que denominan “autoritarismo competitivo”<sup>26</sup>. El rasgo más significativo de estos sistemas es la posibilidad de oposición o contestación a los líderes autoritarios en diversas arenas: la arena electoral, la arena parlamentaria o legislativa, la arena judicial y la arena mediática. Esto les diferencia de las “pseudodemocracias” o autoritarismos liberalizados a que hacíamos mención con anterioridad, donde las elecciones son una mera fachada o un simple mecanismo de legitimación del partido hegemónico o del líder autoritario, y en modo alguno son competitivas, las asambleas son dominadas absolutamente por ellos y los medios de comunicación son o bien controlados o bien reprimidos y censurados por el gobierno. Sin embargo, a pesar de la tolerancia con una notable contestación los “autoritarismos competitivos” tampoco reúnen los criterios para ser considerados como

<sup>24</sup> Los propósitos reformistas no siempre implican un compromiso claro con la democratización, como muestran los ejemplos de España (con Arias Navarro), Portugal (Caetano), Hungría (Grosz), Sudáfrica (Botha) o Brasil (con Geisel y Golbery) ni esta orientación termina prevaleciendo en muchas ocasiones ante la reacción de la línea dura del régimen autoritario que acaba por desplazar a los liberalizadores (como les ocurrió a Zhao Ziyang, Papadopoulos o Viola). Es evidente, por otro lado, que la dinámica de un proceso puede estimular la aparición del otro. Sin embargo, los actores y dinámicas de ambos procesos pueden ser distintos y de hecho lo han sido en muchos casos.

<sup>25</sup> Juan J. LINZ: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner, Boulder, Co., 2000, págs. 33 a 34.

<sup>26</sup> Steven LEVITSKY y Lucan A. WAY: “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy* n° 13/2 (2002), págs. 51 a 65. Véase también Marina OTTAWAY: *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2003. Para algunos ejemplos, véase Philip G. ROEDER: “Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes”, *Post-Soviet Affairs* n° 10 (1994), págs. 61 a 101; Gordon P. MEANS: “Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore”, *Journal of Democracy* n° 7 (1996), págs. 103 a 117; Steven LEVITSKY y Lucan A. WAY: “Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime Change in Peru and Ukraine in Comparative Perspective”, *[University of Strathclyde] Studies in Public Policy, Working Paper* n° 355 (2001); Andreas SCHEDLER: “The Nested Game of Democratization by Elections”, *International Political Science Review* n° 23/1 (2002) y “The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy* n° 13/2 (2002), págs. 36 a 50. Véanse también los ensayos reunidos en Karen DAWISHA y Bruce PARROT (eds.): *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge U. P., Cambridge, 1997. El más destacado de estos regímenes en la Europa del este es Rusia. Véase Michael McFAUL: “The Perils of a Protracted Transition”, *Journal of Democracy* n° 10/2 (1999), págs. 4 a 18; M. Steven FISH: “Authoritarianism Despite Elections: Russia in Light of Democratic Theory and Comparative Practice”, Ponencia presentada a la reunión anual de la American Political Science Review, San Francisco, agosto-sept. 2001; Archie BROWN: “From Democratization to ‘Guided Democracy’”, *Journal of Democracy* n° 12/4 (2001), págs. 35 a 42; Lilia SHEVTSOVA: “Russia’s Hybrid Regime”, *Journal of Democracy* n° 12/4 (2001), págs. 65 a 70.

democracias en el sentido en que hemos definidos este término, debido a la existencia de un evidente abuso de los recursos públicos, la manipulación de los medios de comunicación o las normas democráticas en su beneficio y, a veces, incluso de los propios resultados electorales (como en los casos de Milosevic o Fujimori, con ominosas consecuencias), o de restricciones de facto de ciertas libertades, debidas a las amenazas y las represalias que sufren algunos políticos, periodistas o activistas de la oposición. Sin un Estado de Derecho, sin el respeto obligado a las libertades básicas y los derechos fundamentales de los ciudadanos y sin el sometimiento expreso a los procedimientos democráticos y la lealtad a las normas constitucionalmente establecidas a la hora de gobernar, no es posible hablar de democracia. Los ejemplos de este tipo de régimen se extienden cada vez más e incluyen desde la Rusia de Yeltsin o Putin hasta la Ucrania de Kravchuk y Kuchma, la Croacia de Tudjman o la Serbia de Milosevic y otros muchos casos en la última década en regiones y en países tan distintos como Albania bajo Berisha, Armenia con Ter-Petrossian, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú con Fujimori, la Venezuela de Chávez, Taiwan hasta 1996, Malasia, y un gran número de naciones africanas (Zimbabwe, Zambia, Kenia o Gana...). Aunque no hay duda de que regímenes similares han existido en el pasado (y retrospectivamente tanto en la Europa de entreguerras –el autoritarismo del conde Bethlen o del almirante Horthy en Hungría, pero también en la Bulgaria o la Rumania de los años veinte– como en América Latina –la República Dominicana de Balaguer, la Nicaragua sandinista o la Panamá de Noriega– encontramos abundantes muestras.

## II. CONDICIONES PARA LA CONSOLIDACION DEMOCRÁTICA

### A) Los actores

La evolución política en el Este europeo y en otras regiones (África y Asia) durante los años noventa han cuestionado también un cierto *conventional wisdom*, un convencionalismo académico, que primaba el papel de las élites y sus interacciones estratégicas, lo contingente, sobre lo que consideraban como “precondiciones estructurales” para el desarrollo y la consolidación de la democracia<sup>27</sup>. El aprendizaje político, la distribución de fuerzas entre los actores y la dinámica de las negociaciones o pactos entre ellos (el modelo procesual-analítico), basados en interpretaciones desarrolladas para analizar la democratización el sur de Europa, que tenían al caso español como su *locus classicus*, fueron considerados como causas del desenvolvimiento de la democratización, desplazando a las tradicionales perspectivas estructuralistas y macrosociológicas. En la tradicional disputa entre si es la necesidad

---

<sup>27</sup> Distintos tests empíricos sobre diversas variables relevantes pueden verse en Doh CHULL SHIN y Junhan LEE: “Comparing Democratization in the East and West”, Ponencia presentada a la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, agosto-sept. 2001; Sonia ALONSO y José María MARAVALL: “Democratización en la periferia europea”, *Revista Española de Ciencia Política* n° 5 (2001), págs. 7 a 47; Norman GRAHAM: “Assessing the Consolidation of New Democracies in Eurasia”, Ponencia presentada a la “Conference on the Consolidation of New Democracies”, Uppsala University, junio 2002. Véase también el más amplio estudio de Adam PRZEWORSKI, Mike ÁLVAREZ, Jose A. CHEIBUB y Fernando LIMONGI: *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge U. P., Cambridge, 2000.

histórica la que crea y genera los líderes, como sostenían Toynbee (o Tolstoi), o son éstos –los héroes y los grandes hombres– los que hacen la historia, como argumentaba Carlyle, el “paradigma de las transiciones” se decantó decididamente por la acción de las élites en detrimento de los aspectos del contexto estructural, que sólo eran tratados como constricciones (*constraints*).

Un acercamiento a la consolidación desde el papel de la elección y la capacidad política mostrada por los líderes políticos y sociales destaca el desarrollo de liderazgos innovadores durante los procesos de cambio político. Así, los políticos pueden definir objetivos, formular soluciones para los problemas que pretenden resolver y hacer cumplir sus decisiones una vez adoptadas, o fijar las bases para la colaboración entre las fuerzas democráticas y el aislamiento de los partidos antisistema, pero la manera y la habilidad con que se llevan a cabo todas estas tareas pueden hacer más o menos aceptable el consentimiento democrático. A veces la diferencia entre la supervivencia y el colapso es una simple cuestión de habilidad de los políticos para construir un marco adecuado en el que germine el proceso democrático, reunir las adhesiones necesarias para su mantenimiento y reafirmar la conveniencia de una alianza de los demócratas frente a las acciones y las amenazas, tanto de los actores intransigentes como de los grupos más radicales, lo que algunos han llamado el uso de la artesanía (*crafting*) o la ingeniería política para superar situaciones críticas<sup>28</sup>.

La forma o la vía de la transición, como han argumentado Karl y Schmitter, también juega un papel relevante en la determinación del “tipo de democracia” que emergerá, si se consolidará, o no, y cuáles serán sus consecuencias para diversos grupos sociales a largo plazo<sup>29</sup>. A menudo entre los estudiosos de las transiciones existe el

<sup>28</sup> Juan J. LINZ y Alfred STEPAN: “Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons”, en Robert A. PASTOR (ed.): *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, Nueva York-Londres, 1989, págs. 41 a 61.

<sup>29</sup> Terry L. KARL y Philippe C. SCHMITTER: “Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern and Eastern Europe”, *International Social Science Journal* n° 128 (1991), pág. 269. Véase también Herbert KITSCHOLT: “Comparative Historical Research and Rational Choice Theory: The Case of Transitions to Democracy”, *Theory and Society* n° 22 (1993), pág. 413. Philippe C. SCHMITTER, en *Essaying the Consolidation of Democracy*, ha destacado, además, que el modo de transición puede afectar al consenso sobre las reglas e instituciones del nuevo sistema, a la decisión de los poderes fácticos acerca de cómo les afecta una u otra ruta para el cambio, al alcance de las modificaciones políticas y sociales que un gobierno interino puede impulsar y al contenido del futuro régimen si las decisiones del gobierno provisional son formalmente recogidas en un documento constitucional. Para un análisis que enlaza diferentes modos de transición con distintos resultados en el proceso de consolidación, puede verse Philippe C. SCHMITTER y Terry L. KARL: “The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America”, en Peter VOLTEN (ed.): *Bound to Change: Consolidating Democracy in Central Europe*, IEWSS, Nueva York, 1992, págs. 42 a 69 (hay versión en español); Gretchen CASPER y Michelle M. TAYLOR: *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa., 1996; Gerardo MUNCK y Carol SKALNIK LEFF: “Modes of Transition and Democratization in Comparative Perspective”, *Comparative Politics* n° 29 (1997), págs. 343 a 362; Jonathan HARTLYN: “Political Continuities, Missed Opportunities, and Institutional Rigidities: Another Look at Democratic Transitions in Latin America”, en Scott MAINWARING y Arturo VALENZUELA (eds.): *Politics, Society, and Democracy: Latin America*, Westview Press, Boulder, Co., 1998, págs. 101 a 120.

debate en torno a la reforma o la ruptura como vías de acceso a la democracia y los riesgos y oportunidades que ambas opciones plantean. Prácticamente la cuestión de quién debe gobernar durante el proceso de cambio político se reduce a una simple constatación del poder relativo de los actores en conflicto y del grado de desintegración del aparato estatal. Teóricamente mucho depende del punto de vista que adopte el observador: desde una perspectiva normativa podría parecer que la solución de un gobierno provisional donde los líderes opositores tengan un papel preeminente es una alternativa razonable; sin embargo, podría argumentarse, como han hecho Shain y Linz, que los gobiernos provisionales o bien de ordinario no han conducido a una democracia pluralista (Nicaragua a la caída de Somoza, Cuba después de Batista, Irán bajo Bazargán o la Rusia de Kerensky) o bien han supuesto una seria amenaza para el proceso de transición cuando el gobierno ha sido capturado por líderes revolucionarios, que desean o se ven presionados a imponer a los futuros gobernantes democráticos determinadas decisiones que suponen profundas reformas sociales y económicas sin tener el respaldo de legitimidad democrática alguna<sup>30</sup>.

Se ha argumentado que la instalación de la democracia mediante una “transición pactada” en la que las élites políticas alcanzan una serie de acuerdos multilaterales entre ellas sobre la base de un conjunto de compromisos y garantías mutuas, constituye la alternativa más favorable para la consolidación democrática. De hecho, el modelo de las transiciones por reforma ha permitido a muchos analistas especular, a partir del *classic instance* del caso español, con el argumento de que la única condición necesaria para la democratización era el compromiso entre las élites políticas para impulsar este tipo de procesos<sup>31</sup>. En este sentido Gunther ha descrito muy bien cómo la disposición del conjunto de la élite a alcanzar un compromiso y reorganizar sus relaciones en una dirección más consensual (*elite settlement*), negociando a su vez las reglas del juego y las instituciones necesarias para el desarrollo de una pacífica competencia democrática durante el proceso constituyente de 1978, proporcionó un asidero más sólido en pro de la consolidación que la polarización, la intransigencia o la desunión entre los líderes políticos que predominó en los difíciles años de la II República<sup>32</sup>. Una de las

---

<sup>30</sup> Juan J. LINZ y Yossi SHAIN: *Between States...*, cit., esp. págs. 28 a 40. Ello cuando la movilización generada por las medidas del gobierno provisional no ha provocado una reacción conservadora, un golpe militar o un abierto enfrentamiento civil. Claro que a veces tampoco un gobierno interino dirigido por reformistas ha respetado el resultado de elecciones que él mismo había convocado, como muestran los ejemplos de Argelia, Nigeria o Panamá, si es que en algunos otros casos no han intentado adulterar la voluntad popular mediante un fraude masivo. En este caso sería interesante analizar qué impidió a líderes como Benjedid, Noriega o Babangida convertirse en un Suárez o, al menos, en un Pinochet.

<sup>31</sup> Véase Josep M. COLOMER: “Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way”, *American Political Science Review* n° 85 (1991), pág. 1300. Véase también su *Game Theory and the Transition to Democracy: The Spanish Model*, Edward Elgar, Aldershot, 1995 y *Strategic Transitions: Game Theory and Democratization*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 2000.

<sup>32</sup> Véase Richard GUNTHER: “Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement”, en John HIGLEY y Richard GUNTHER: *Elites and Democratic Consolidation...*, cit., págs. 38 a 81. Para una visión comparada de los procesos de negociación y acuerdo entre élites, véase Michael BURTON y John HIGLEY: “Elite Settlements”, *American Sociological Review* n° 52 (1987), págs. 295 a 307; John HIGLEY y Michael BURTON: “The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdown”, *American Sociological Review* n° 54/1 (1989), págs. 17 a 32, y los estudios reunidos en John HIGLEY y Richard GUNTHER: *Elites and Democratic Consolidation...*, cit., especialmente el capítulo introductorio de Michael BURTON, Richard GUNTHER, y John HIGLEY: “Introduction:

condiciones que incide sobre esta actitud moderada de las élites es el legado histórico, el proceso de aprendizaje político de los errores y experiencias pasadas y la atención o el estudio de los problemas que han presentado otros modelos de cambio “de referencia”, por usar el término de Nancy Bermeo<sup>33</sup>. Podemos referirnos, por ejemplo, a la memoria histórica de la Guerra Civil española para entender en parte la cultura política y el estilo de comportamiento tendente a la cooperación y el compromiso de los líderes políticos y de la propia sociedad española, como en parte explica la intensidad del recuerdo del conflicto civil en Grecia o de la revolución húngara de 1956 la actitud de tolerancia y reconciliación de sus élites durante sus procesos de cambio, pero esta memoria fue bien diferente en la antigua Yugoslavia<sup>34</sup>. Indudablemente, estos procesos de aprendizaje y transformación de las élites son de una gran importancia tanto para resolver los problemas que plantea toda transición como para consolidar unos regímenes democráticos que suelen ser en los primeros momentos de su desenvolvimiento precarios y frágiles, pero requieren de experiencias democráticas previas que puedan considerarse traumáticas, lo que les hace teóricamente de escaso interés para el Este europeo.

Pero en la Europa Oriental la misma perspectiva de la vía de transición más adecuada para el proceso de consolidación constituye un punto de controversia. Como ha defendido Michael McFaul,

“La aplicación de las hipótesis de la tercera ola comienza a distorsionar más bien que a iluminar cuando son aplicadas al mundo post-comunista. Lo más importante, la preponderancia de dictaduras en el mundo post-comunista y la falta de democracias plantea cuestiones reales como por qué deberíamos subsumir de cualquier modo las transiciones post-comunistas dentro de la tercera ola. Además, para las transiciones exitosas a la democracia en el mundo post-comunista, el mecanismo causal central de la anterior literatura sobre democratización –la relación entre pactos y exitosas transiciones democráticas– juega sólo un papel menor para explicar el cambio de régimen. Los pactos o las condiciones que los hacen posibles no son importantes para determinar el éxito o el fracaso de la emergencia de la democracia en el mundo post-comunista.”<sup>35</sup>

---

Elite Transformations and Democratic Regimes”, págs. 1 a 37. Véase también John HIGLEY y Michael BURTON: “Elite Settlements and the Taming of Democracy”, *Government and Opposition* n° 33 (1998), págs. 98 a 115; Mattei DOGAN y John HIGLEY (eds.): *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, Rowman & Littlefield, Boulder, Co., 1998; John HIGLEY y Michael BURTON: “Elite Transformations in Democratization’s Three Waves”, Ponencia presentada a la reunión de la International Political Science Association (IPSA), Quebec, agosto 2000.

<sup>33</sup> Véase Nancy BERMEO: “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics* n° 24/3 (1992), págs. 273 a 291; Paloma AGUILAR FERNÁNDEZ: *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*, Alianza, Madrid, 1996; Geoffrey PRIDHAM: “Confining Conditions and Breaking with the Past: Historical Legacies and Political Learning in Transitions to Democracy”, *Democratization* n° 9 (2000), págs. 36 a 64.

<sup>34</sup> Paradójicamente, la memoria de estos conflictos pasados y la inevitabilidad de su reaparición puede ser un factor que disuada a los mediadores exteriores de intervenir como señala, refiriéndose al caso de Bosnia, Richard HOLBROOKE: *To End a War*, The Modern Library, Nueva York, 1999, pág. 22.

<sup>35</sup> Michael McFAUL: “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World”, *World Politics* n° 54 (2002), págs. 212 a 244.

En la Europa Oriental, continúa McFaul, ha sido una distribución del poder favorable a los demócratas durante las transiciones la que ha favorecido el desarrollo de democracias consolidadas a largo plazo ( Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovenia, o las Repúblicas Bálticas), mientras que la hegemonía de los gobernantes autoritarios en el momento del cambio político ha producido nuevas formas de dictadura en las repúblicas de Asia Central y el equilibrio de fuerzas entre autócratas y demócratas ha generado resultados dispares: democracias no consolidadas en Moldavia y Mongolia, “autoritarismos competitivos” en Rusia o Ucrania, e inestabilidad y conflicto civil en Tayikistán. Este último escenario, contexto ideal del modelo de las transiciones por reforma, no ha generado democracias consolidadas, aunque, en mi opinión, es dudoso si el pacto de Magdalenska en Polonia y la Mesa Redonda en Hungría o algunos momentos de la democratización báltica no constituyen ejemplos de compromiso en el marco de transiciones pactadas, como sostiene Colomer. La ambigüedad del proceso de transición en los Estados surgidos de la desintegración de la Unión Soviética y Yugoslavia hace más difícil aún la asimilación de sus vías de cambio con las tradicionales categorías de la reforma y la ruptura.

Esto aparte, el papel de la sociedad civil y de las movilizaciones de masas fue decisivo en el camino hacia la democracia en los países del Este. Incapaces de reprimir estas protestas sociales algunos de estos regímenes colapsaron, mientras sus dirigentes intentaban inútilmente negociar con una desorganizada oposición (Checoslovaquia, Alemania Oriental y, tal vez, Serbia) o hábilmente capturaban la revolución (Rumania). La dinámica de una transformación del régimen impulsada *bottom-up* (de abajo hasta arriba) difería mucho de aquella basada en negociaciones entre élites que se presentaba como el modelo capaz de reproducirse en otros casos. Según ha señalado Rafael Muñoz refiriéndose a la Europa Oriental, “no sólo se constata que las movilizaciones sociales son actores destacados del cambio de régimen, sino de la naturaleza del régimen hacia el que se transita”<sup>36</sup>.

Por último, es casi inevitable que la forma de afrontar muchos problemas de una nueva democracia, de gran importancia para la estabilidad del nuevo régimen, no pueda separarse de los acontecimientos que han desencadenado directa o indirectamente el cambio político y de la vía de transición escogida. Entre ellos destaca de una manera singular la elección por los demócratas de una actitud frente a la tortura y las

---

<sup>36</sup> Véase Rafael DURÁN MUÑOZ: “Democracia y movilización en el cambio de régimen”, en Carlos FLORES JUBERÍAS (ed.): *Estudios sobre la Europa Oriental*, Universitat de València, Valencia, 2002, pág. 40. Véase asimismo Rafael DURÁN MUÑOZ: “Reshaping State a Society Relations: Democratization in Southern and Eastern Europe”, *Kellog Institute Working Paper* 2000. Para análisis que también tienen en cuenta la influencia de las masas y de las movilizaciones sociales en la actitud de las élites, véase Sidney TARROW: *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge U. P., Cambridge, 1994, y “Mass Mobilization and Regime Change: Pacts, Reform, and Popular Power in Italy (1918-1922) and Spain (1975-1978)”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 204 a 230; Nancy G. BERMEO: “Myths of Moderation”, *Comparative Politics* n° 29/3 (1997), págs. 305 a 322. En cambio, el papel de la sociedad civil no fue tan importante en España como en otras transiciones (la brasileña o la polaca, por ejemplo). Para un análisis comparativo, véase Larry DIAMOND: “Toward Democratic Consolidation: Rethinking Civil Society”, *Journal of Democracy* n° 5/3 (1994), págs. 4 a 17; Philippe C. SCHMITTER: “Civil Society East and West”, en Larry DIAMOND et al.: *Consolidating the Third Wave Democracies...*, cit., págs. 239 a 262.

violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno autoritario y sus funcionarios. Las alternativas son la justicia, el castigo y las represalias frente al pragmatismo, el olvido y la reconciliación; es decir, lo que Bronislaw Geremek ha llamado el “modelo Nuremberg” –de la desnazificación– y el “modelo español”<sup>37</sup>. Las opciones escogidas difieren de un país a otro y parece ser que el resultado estuvo más condicionado por la distribución del poder relativo durante la transición y el camino escogido para la transformación a la democracia que por consideraciones morales u otras relativas al grado de represión o violencia desplegados por el régimen autoritario. En los países que siguieron el modelo de transición pactada el gobierno fue “magnánimo”, aunque estas medidas han sido muy controvertidas. Frente a este camino las transformaciones que se han producido mediante invasión después de una guerra o por ruptura o colapso del régimen autoritario han optado por la vía de la persecución, el ajuste de cuentas contra los antiguos agentes o los colaboracionistas y por el procesamiento de los presuntos culpables de los actos de violencia y los crímenes del pasado como una forma simbólica de restitución a las víctimas y de ejemplarizar en el castigo a los antiguos dictadores el rechazo de la población a esta clase de regímenes, pero este modelo ha sido más un factor de división e inestabilidad en medio de convulsos y difíciles procesos de democratización.

La vía del cambio a la democracia, junto a los cálculos estratégicos de los actores envueltos en dicho proceso es también uno de los elementos determinantes con respecto a la forma y al tipo de Constitución y a las instituciones políticas concretas escogidas para dar forma y regular el conflicto político en las nuevas democracias. Así, en el caso de España el estilo consensual adoptado para la redacción de una nueva Constitución también reforzó la legitimidad y el apoyo a las nuevas instituciones de la democracia de una manera muy diferente a como pudo influir en el proceso de consolidación la atmósfera de desconfianza y confrontación en que se aprobó la Constitución griega (con un estilo mayoritario en la adopción de las decisiones constitucionales semejante al de la II República española) o el clima de imposición de determinadas reformas radicales e instituciones –algunas de ellas de dudosos carácter democrático– por parte de los militares en Portugal o Brasil, por no hablar de los múltiples problemas que presenta el intento de desarrollar un juego político estable en el marco de una Constitución creada

---

<sup>37</sup> Para un análisis comparado de las distintas alternativas véase Samuel HUNTINGTON: *The Third Wave...*, cit., págs. 211 a 31; David PION-BERLIN: “To Prosecute or To Pardon? Human Rights Decision in the Latin American Southern Cone”, *Human Rights Quarterly* n° 16/1 (1994), págs. 105 a 130; Josep M. COLOMER: “Venganza democrática o reconciliación”, *Claves de Razón Práctica* n° 60 (1996), págs. 22 a 30; Alexandra BARAHONA DE BRITO: *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*, Oxford U. P., Oxford, 1997; A. James MCADAMS (ed.): *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, In., 1997; Jon ELSTER: “Coming to Terms with the Past: A Framework for the Study of Justice in the Transition to Democracy”, *Archives Européennes de Sociologie* n° 39/1 (1998), págs. 7 a 48; James L. GIBSON y Amanda GOWS: “Truth and Reconciliation in South Africa: Attributions of Blame and the Struggle over Apartheid”, *American Political Science Review* n° 93/3 (2000), págs. 501 a 518; Alexandra BARAHONA DE BRITO, Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ y Paloma AGUILAR (eds.): *The Politics of Memory and Democratization: Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford U. P., Oxford, 2001 (hay versión en español).

por el régimen no democrático, como en Chile, Turquía, Rusia entre 1991 y 1993 o Checoslovaquia<sup>38</sup>.

### B) Condiciones estructurales

El “paradigma de las transiciones” puso toda su atención en los aspectos mencionados, en los factores subjetivos, olvidando las condiciones estructurales, las variables institucionales o el ya citado papel de las movilizaciones sociales en las experiencias de cambio de régimen. Predominó la imagen elitista de la consolidación democrática como un proceso pergeñado desde arriba, mediante pactos o acuerdos entre los gobernantes autoritarios y la oposición democrática. Sin embargo, la variedad de resultados de la democratización en el Este de Europa no resulta satisfactoriamente explicada desde el voluntarismo de las decisiones e interacciones estratégicas de los protagonistas. Como ha destacado Carothers, “incluso desde que las ‘precondiciones para la democracia’ se desvanecieran con gran entusiasmo en los primeros días de la tercera ola, una realidad contraria –el hecho de que varias condiciones estructurales claramente influyen en la conformación de los resultados políticos– ha estado trabajando para su regreso”<sup>39</sup>.

Entre los factores ambientales o contextuales favorables a la consolidación destaca especialmente el grado de desarrollo económico (*condición Lipset*)<sup>40</sup>. Ésta es

---

<sup>38</sup> Para un análisis de los procesos constituyentes en la Europa Oriental, véase Carlos FLORES JUBERÍAS: “Diez años de procesos constituyentes en la Europa Central y del Este”, y Antonio GARRIDO: “Diseño constitucional y democracia”, ambos en Carlos FLORES JUBERÍAS (ed.): *Estudios sobre la Europa Oriental*, Universitat de València, Valencia, 2002, págs. 155 a 181 y 183 a 214 respectivamente. Véase también A. E. Dick HOWARD: *Constitution-Making in Eastern Europe*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1993; Jon ELSTER: “Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea”, *Public Administration* n° 71/1-2 (1993), págs. 169 a 217; Eric STEIN: “Post-Communist Constitution-Making”, *New Europe Law Review* n° 1/2 (1993), págs. 421 a 475; Andrew ARATO: “Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy”, *Cardozo Law Review* n° 17/2 (1995), págs. 191 a 231; Rett R. LUDWIKOWSKI: *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Duke U. P., Durham, 1996; Jon ELSTER, Claus OFFE y Ulrich K. PREUSS: *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Open Sea*, Cambridge U. P., Cambridge, 1998; y los ensayos incluidos en Jan ZIELONKA (ed.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe...*, espec. el capítulo de Robert ELGIE y Jan ZIELONKA: “Constitutions and Constitution-Building: A Comparative Perspective”, y el de Wojciech SADURSKI: “On the Relevance of Institutions and the Centrality of Constitutions in Postcommunist Transitions”.

<sup>39</sup> Thomas CAROTHERS: “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy* n° 13/1 (2002), pág. 17. Véase también, M. Steven FISH: “Democratization’s Requisites: The Postcommunist Experience”, *Post-Soviet Affairs* n° 14/3 (1998), págs. 212 a 247 y “Postcommunist Subversion: Social Science and Democratization in East Europe and Eurasia” *Slavic Review* n° 58/4 (1999), págs. 794 a 823.

<sup>40</sup> El desarrollo económico parece haber facilitado o acelerado los procesos de democratización en el Sur de Europa, Chile, Brasil o Corea del Sur. Esta relación de causalidad fue planteada por Seymour M. LIPSET en sus ya clásicos trabajos “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review* n° 53/1 (1959), págs. 69 a 105, y *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore, Johns Hopkins U. P., 1981, págs. 27 a 64, 469 a 476. Sin embargo la evaluación definitiva de las

una ventaja comparativa importante porque la economía tiene un impacto decisivo sobre una serie de variables intermedias (aumento del nivel educativo y de las condiciones de vida de los ciudadanos, incremento de las comunicaciones, fortalecimiento y mayor autonomía de la sociedad civil frente al Estado, la expansión de la clase media, nuevas pautas de pluralismo y las expectativas y demandas de toda índole surgidas al amparo de ese nuevo orden social y político) que actúan como condiciones facilitantes de la democracia, aunque es evidente que también que algunos de los países menos desarrollados del mundo (India, Bangladesh, Nepal, Benin, Mali, Níger, Sierra Leona, etc.) han podido crear las condiciones para el establecimiento de un régimen democrático. En el sur de Europa el crecimiento económico fue muy superior al de los países del Este y los niveles de inflación y la deuda exterior mucho menores en los años siguientes a la transición y estos contrastes están en la base de la mayor diversidad de “resultados democráticos” en una y otra área, aunque es evidente que el éxito de las reformas de las economías nacionales depende también de factores estrictamente políticos como las decisiones de los gobiernos, el apoyo parlamentario y social a las medidas adoptadas y el diseño de sus prioridades de acción, etc.

Sin duda la economía española de los años setenta, pese a algunas debilidades de su modelo de crecimiento, era ya una economía moderna y es cierto que su nivel de degradación no alcanzó la profundidad de la crisis económica de los países de la América del Sur, la Europa Oriental o la Unión Soviética. Por otro lado, la prioridad temporal de los cambios en la esfera de lo político permitió en el sur de Europa una secuencia de reformas más ventajosa que en los casos en los que la simultaneidad de ambas fue la única alternativa disponible: las reformas políticas y sociales precedieron a las económicas y durante todo el periodo de consolidación continuaron las políticas expansionistas y el aumento del gasto público en programas sociales, por lo que el juicio acerca de la legitimidad del sistema democrático no se resintió al no tener que afrontar los riesgos de las críticas, las protestas y las movilizaciones contra las políticas de ajuste, aunque ello provocó *a posteriori* un agravamiento de los problemas y dificultades de la economía y un empeoramiento de la situación política general <sup>41</sup>.

---

bases económicas de la democracia aún debe enfrentar distintas contradicciones como la existencia de evidencias contrarias, la formulación de tesis que presentan la modernización económica más bien como promotora del autoritarismo, la posibilidad de que sea la propia democracia la que promueva el desarrollo económico y no viceversa, o la tesis de que las transiciones se inician debido a las crisis económicas y al fracaso de los regímenes no democráticos en gestionarlas. Entre los recientes estudios sobre la relación entre desarrollo económico y democracia, que generalmente confirman la tesis de Lipset, véase Kenneth A. BOLLAN y R. W. JACKMAN: “Economic and Non-Economic Determinants of Political Democracy”, *Research in Political Sociology* n° 1 (1985), págs. 27 a 48; Larry DIAMOND: “Economic Development and Democracy Reconsidered”, *American Behavioral Scientist* n° 35/4-5 (1992), págs. 450 a 499; Seymour M. LIPSET, Kyoung-Ryung SEONG, y John Charles TORRES: “A Comparative Analysis of Social Requisites of Democracy”, *International Social Science Journal* n° 136 (1993), págs. 155 a 75. Véase también Mancur OLSON: “Autocracy, Democracy and Prosperity”, en Richard J. ZECKHAUSER (ed.): *Strategy and Choice*, MIT Press, Cambridge, Ma., 1991, págs. 131 a 57. Una perspectiva coincidente es la desarrollada en los análisis de Tatu VANHANEN: “The Level of Democratization Related to Socioeconomic Variables in 147 States in 1980 a 85”, *Scandinavian Political Studies* n° 12/2 (1989), págs. 95 a 127, y *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*, Routledge, Londres, 2003.

<sup>41</sup> Para un análisis comparado del contexto económico en procesos de democratización véase Stephen HAGGARD y Robert KAUFMAN (eds.): *The Politics of Economic Adjustment: International*

Retrospectivamente es posible señalar incluso que una simultaneidad de las reformas retarda más bien que acelera el proceso de consolidación de una democracia. En Rusia, por ejemplo, la iniciativa para favorecer una rápida reforma de la economía llevó a una marginación de la acuciante necesidad de impulsar amplias transformaciones en el control del aparato del Estado y en las relaciones de poder; en este sentido el retraso en la elaboración de un marco constitucional adecuado y la demora en iniciar una profunda democratización de las instituciones heredadas del régimen anterior a la larga paralizaron más que favorecieron el objetivo del rápido establecimiento de una economía de mercado.

Algunas elaboraciones del enfoque estructural han destacado también la concentración del poder económico y las grandes desigualdades sociales o económicas como causas de inestabilidad política desde que esta circunstancia favorece la radicalización de los trabajadores tanto del medio rural como del urbano y las aspiraciones políticas de muchos líderes populistas o extremistas, aunque esta variable es tal vez menos apropiada para hacer distinciones dentro de los países de la Europa Oriental. Las desigualdades en la distribución de la riqueza tienen también un impacto nada benigno sobre las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos, al fomentar sentimientos de cinismo y escepticismo entre la población y dificultar el desarrollo de una cultura política y actitudes plenamente democráticas. El crecimiento de la clase media, el incremento en el bienestar material de los sectores menos favorecidos y el relativo predominio de una emergente burguesía comercial e industrial sobre los grandes propietarios agrícolas supone, desde luego, unas bases sociales más adecuadas para la consolidación de la democracia según los clásicos modelos de la sociología histórica (*Condición Moore*).

Un problema de primer orden que puede someter a grandes tensiones a una nueva democracia es la existencia de minorías étnicas, culturales o lingüísticas dentro de los límites territoriales de un Estado que cuestionen la identidad nacional dominante (*Condición Rustow*). Pero en los procesos de transformación hacia la democracia sobre los que se basó el “paradigma de las transiciones” el cambio político comenzó desde una posición cercana al tipo ideal del “Estado-nación”, como en Portugal, Grecia, Chile,

---

*Constraints, Distributive Politics and the State*, Princeton U. P., Princeton, N.J., 1992, y *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton U. P., 1995; así como los ensayos reunidos en Larry DIAMOND y Marc F. PLATTNER (eds.): *Economic Reform and Democracy*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1995; y José María MARAVALL: *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza, 1995, págs. 105 a 168. Sobre la secuencia de reformas económicas y políticas en España y el Sur de Europa, véase Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, José María MARAVALL y Adam PRZEWORSKI: *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*, Cambridge U. P., Cambridge, 1993. Véase también Stephan HAGGARD y Steven B. WEBB (eds.): *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, World Bank/Oxford U. P., Nueva York, 1994. Para un análisis de las dificultades de simultaneizar las reformas económicas y políticas, véase Sebastian EDWARDS: “The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences”, *World Economy* n° 13 (1990), págs. 1 a 14; Jon ELSTER: “The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic Reform”, en Douglas GREENBERG et alii (eds.): *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Oxford U. P., Oxford, 1993, págs. 267 a 274; y Valerie BUNCE: “Sequencing Political and Economic Reforms”, en John HARDT y Richard KAUFMAN (eds.): *East-Central European Economies in Transition*, Joint Economic Committee, U.S. Congress, Washington, D.C., 1994, págs. 46 a 63.

México, Argentina o, incluso Brasil, a pesar de su gran diversidad racial. Una excepción fue el caso español, que se tuvo que enfrentar en el momento de la transición a las reivindicaciones de los grupos nacionalistas periféricos en Cataluña y el País Vasco. De hecho, ésta fue la variable que más complicó y retrasó los esfuerzos por consolidar la democracia en España y, como ha señalado Jack Snyder, las nuevas democracias son especialmente propensas a los conflictos nacionalistas <sup>42</sup>. De hecho, tres de los nueve Estados de la Europa comunista eran federales o cuasi-federales y se desintegraron durante la transición hasta formar 23 nuevos Estados, generando graves situaciones de conflicto en aquellas sociedades plurinacionales con poblaciones minoritarias que negaban legitimidad a los intentos de construir “Estados-nación” ignorando esta realidad plural. En la actualidad de los 22 Estados independientes nacidos del colapso de la antigua Yugoslavia y la Unión Soviética sólo cuatro pueden considerarse democracias consolidadas (Eslovenia y Lituania, y con distintos problemas de “ciudadanía” sólo parcialmente resueltos, Estonia y Letonia). No hay que olvidar tampoco las lecciones de anteriores olas democratizadoras relativas a los nuevos Estados. De los nueve Estados surgidos de la I Guerra Mundial, la democracia sólo sobrevivió en Irlanda y Finlandia, mientras el resto sucumbieron a la inestabilidad política, los conflictos entre nacionalidades y los problemas causados por distintas minorías secesionistas o irredentistas (Polonia, Yugoslavia, Hungría, las Repúblicas Bálticas, etc.). Los enfrentamientos étnicos y nacionalistas dificultan la construcción de democracias estables en Estados multiculturales y plurinacionales, como el caso de la II República Española puso bien de manifiesto. Estas tensiones pueden estallar y envolver a los grupos en conflicto en violentos choques e incluso pueden llegar a desencadenar una guerra civil, en cuyo caso las condiciones para una democracia viable serán seriamente dañadas. Un buen ejemplo son los casos de Chipre, Líbano, Sri Lanka o Yugoslavia. Esto no significa inevitablemente que los problemas de legitimidad del Estado-nación vayan a convertirse en fuente de tensión y conflicto permanente o que la secesión deba ser la única estrategia viable para satisfacer las aspiraciones étnicas o regionales de autonomía de las minorías. A veces estas minorías sólo reclaman la concesión de una serie de garantías que eviten la política de discriminación a que se ven sometidas o los intentos de asimilación cultural por la fuerza y que les permita conservar los valores y tradiciones propios. Soluciones institucionales como promover una amplia descentralización, iniciar la construcción de un Estado federal o intentar alguna experiencia de autogobierno o autonomía no territorial y determinados mecanismos consociacionales pueden permitir la coexistencia de múltiples nacionalidades dentro de un mismo Estado sin una amenaza grave a la viabilidad de la democracia <sup>43</sup>. En

<sup>42</sup> Jack SNYDER: *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W. W. Norton, Nueva York, 2000.

<sup>43</sup> Desde los escritos de Stuart Mill se ha considerado la cohesión nacional como una condición previa de la democracia. Véase, por ejemplo Robert DAHL: *Polyarchy*, cit., págs. 105 a 123, o Dankwart A. RUSTOW: “Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model”, *Comparative Politics* n° 2/3 (1970), págs. 337 a 365. Ernest GELLNER, uno de los más influyentes estudiosos del nacionalismo, también ha compartido esta perspectiva en sus obras *Nations and Nationalism*, Blackwell, Oxford, 1983 y *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*, Hamish Hamilton, Londres, 1994, esp. págs. 103 a 128. Véase también Philip G. ROEDER: “Peoples and States after 1989: The Political Costs of Incomplete National Revolutions”, *Slavic Review* n° 58/4 (1999), págs. 854 a 883. Para análisis menos pesimistas, véase Arend LIJPHART: *Democracy in Plural Societies*, Yale U. P., New Haven, Ct., 1977; Donald HOROWITZ:

cualquier caso, una limitación es que aún no disponemos de una síntesis que estudie sistemática y comparativamente los múltiples problemas de la “estatalidad” para una política democrática, aun cuando los acontecimientos en el este europeo no hacen más que reclamar su urgencia: los Estados divididos y la perspectiva de la reunificación (Alemania Oriental, Taiwan, Corea del Sur), Estados no soberanos (Palestina), minorías secesionistas (como en Irlanda del Norte, Quebec, Cachemira o Chechenia), irredentismo (Rusia en la república del Transdniéster, los húngaros en zonas de Rumania, Serbia o Eslovaquia o los armenios en Nagorno-Karabaj), la ruptura de Estados (Eslovaquia y Bangla Desh), Estados con débil legitimidad (como en el caso del pangermanismo austriaco durante la época de entreguerras que favorecía el *Anschluss* o de Moldavia respecto de Rumania) o poco consolidados (Bosnia-Herzegovina, Bielorrusia o Macedonia), Estados de base étnica (Serbia, Croacia, Estonia o Letonia), etc.

La variable cultural también puede fortalecer la penetración y extensión de los valores, actitudes y creencias democráticas entre la población contribuyendo a reforzar la legitimidad de los nuevos regímenes. La tesis de que la tradición histórico-cultural occidental y el cristianismo son especialmente favorables para el arraigo de la democracia frente a los obstáculos para su desarrollo en sociedades confucianistas, budistas o islamistas se apoya en la evidencia de alguna de las transiciones de los gobiernos autoritarios a los democráticos en los años ochenta, especialmente las ocurridas en la América Latina y en la península ibérica (*Condición Huntington*)<sup>44</sup>. De

---

“Democracy in Divided Societies”, *Journal of Democracy* n° 4/4 (1993), págs. 18 a 38; Juan J. LINZ: “State Building and Nation Building”, *European Review* n° 1/4 (1993), págs. 355 a 369; Fred W. RIGGS: “Turmoil among Nations”, Manuscrito sin publicar, University of Hawaii, 1995; Alfred STEPAN: “Modern Multinational Democracies: Transcending a Gellnerian Oxymoron”, en John A. HALL (ed.): *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, Cambridge U. P., Cambridge, 1998, págs. 219 a 239; Baogang HE: “The National Identity Problem and Democratization. Rustow’s Theory of Sequence”, *Government and Opposition* n° 36/1 (2001), págs. 97 a 119; Juan J. LINZ, Alfred STEPAN y Yogendra YADAV: “‘Nation State’ or ‘State Nation’? Comparative Reflections on Indian Democracy”, en Shankar BAJPAI (ed.): *Managing Diversity in Democracies: India and the United States*, en preparación. Para un análisis comparativo de los problemas de las minorías y el conflicto étnico, véase Ted Robert GURR: *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, U. S. Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1993; Larry DIAMOND y Marc F. PLATTNER (eds.): *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1994. Un caso especialmente destacado es el de las nuevas naciones que han resultado de la desintegración de la URSS, véase Ian BREMMER y Ray TARAS (eds.): *New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations*, Cambridge U. P., Cambridge, 1997.

<sup>44</sup> Samuel P. HUNTINGTON: “Religion and the Third Wave”, *The National Interest* n° 24 (1991), págs. 29 a 42; *The Third Wave...*, págs. 298 a 311; y *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1996, esp. págs. 69 a 70. Los cambios doctrinales y de liderazgo registrados en la Iglesia explican el alejamiento respecto a los sistemas autoritarios y el apoyo a los movimientos democráticos de oposición, como en Polonia, Lituania, España, Brasil, Chile, Nicaragua o Filipinas. Véase Ronald C. MONTICONE: *The Catholic Church in Communist Poland, 1945 a 1985: Forty Years of Church-State Relations*, Columbia U. P., Nueva York, 1986; Sabrina P. RAMET: *Nihil Obstat: Religion, Politics, and Social Changes in East-Central Europe and Russia*, Duke U. P., Durham, NC., 1998. Para una crítica de la tesis acerca de las pobres perspectivas de la democracia *in partibus infidelium*, véase Alfred STEPAN: “The World’s Religious Systems and Democracy: Crafting the ‘Twin Tolerations’”, en su

hecho, Huntington ha llegado a escribir que la tercera ola democratizadora ha sido fundamentalmente una ola católica (tres de cada cuatro países que transitaron a la democracia entre 1974 y 1989 eran católicos). Pero aquí, de nuevo, la Europa Oriental presenta singularidades relevantes, puesto que contiene países predominantemente católicos (Polonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia...), protestantes (la antigua Alemania Oriental, o las otras dos Repúblicas Bálticas...), ortodoxos (Rusia, Bulgaria, Serbia, Macedonia...), y musulmanes (Albania y los del Asia Central). Es cierto que la mayoría de los países musulmanes no son democracias y las excepciones (como Turquía o Indonesia) no constituyen ejemplos de democracias consolidadas, pero es necesario desarrollar más los análisis comparados sobre la relación entre religión y democracia y extender el estudio a otras tradiciones culturales, filosóficas o religiosas (el confucianismo, el budismo, el hinduismo o el judaísmo), un aspecto descuidado por el “paradigma de las transiciones” que no ha pasado tan inadvertido para los estudiosos de la democratización en la Europa Oriental.

Finalmente, muchos procesos de democratización en esta área han sido el reflejo de importantes cambios en la esfera internacional que tuvieron un impacto significativo para impulsar el movimiento hacia la democracia. En el Sur de Europa, sin embargo, las causas internas predominaron entre las que desencadenaron la transición mientras que las influencias externas estuvieron más presentes en la etapa de la consolidación. Entre ellas destaca el estímulo que la expectativa de una futura integración en la Comunidad Europea supuso para los países del Sur de Europa<sup>45</sup>. En la Europa del Este los factores

---

*Arguing Comparative Politics*, Oxford U. P., Oxford, 2001, págs. 213 a 253. Stepan señala en este ensayo la pluralidad de las tradiciones culturales y filosóficas confuciana y musulmana. En el ámbito de la cultura asiática y la tradición confuciana algunos líderes como Deng Xiaoping, Lee Kuan Yew, o Mahathir bin Mohamed han subrayado su carácter autoritario, mientras que otros como Kim Dae Jung o Lee Teng Hui han cuestionado esta identificación y han enfatizado la presencia de valores más democráticos. Para una apreciación de la relación entre confucianismo y democracia, véase Francis FUKUYAMA: “Confucianism and Democracy”, *Journal of Democracy* n° 6/2 (1995), págs. 20 a 33. Más controvertida ha sido la discusión acerca de la compatibilidad entre la cultura islámica y los valores democráticos, véase John L. EXPOSITO y John O. VOLL: *Islam and Democracy*, Oxford U. P., Oxford, 1996; M. Steven FISH: “Islam and Authoritarianism”, *World Politics* (2002), págs. 4 a 37; Alfred STEPAN y Graeme ROBERTSON: “An Arab more than a Muslim Democracy Gap”, *Journal of Democracy* n° 14/3 (2003), págs. 30 a 44.

<sup>45</sup> Para un análisis comparado de los factores internacionales de la democratización, véase Laurence WHITEHEAD: “International Aspects of Democratization”, en Guillermo O’DONNELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1986, págs. 3 a 47; Geoffrey PRIDHAM (ed.): *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester U. P., Londres, 1991; Philippe C. SCHMITTER: “The International Context of Contemporary Democratization”, *Stanford Journal of International Affairs* n° 2/1 (1993), págs. 1 a 34; Geoffrey PRIDHAM: “The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 166 a 203, 444 a 449; Laurence WHITEHEAD (ed.): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford U. P., Oxford, 1996. El papel de Estados Unidos como potencia hegemónica regional también tuvo un papel relevante en América Latina. En el caso de los países de la Europa del Este el factor externo ha sido mucho más decisivo que en el sur de Europa y América Latina. Véase, por ejemplo, Geoffrey PRIDHAM, Eric HERRING y

externos y un evidente proceso de difusión fueron decisivos para desencadenar los cambios democratizadores, mientras que, al igual que para los países de la Europa del Sur, la expectativa del ingreso en la Unión Europea, condicionada a distintos criterios políticos y económicos, ha favorecido la consolidación de la democracia en los países de la Europa Central ( Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia) y en los Estados Bálticos y, en menor medida, en Rumania y Bulgaria <sup>46</sup>.

### C) Instituciones políticas

El problema de los estudios que ponen el énfasis en las condiciones estructurales (económicas, culturales, sociales...) es que son demasiado deterministas, no explican bien una larga serie de evidencias contrarias o de casos desviados de sus modelos teóricos y no tienen en cuenta el factor tiempo ni los aspectos dinámicos de estos procesos (los sucesos históricos y las decisiones tomadas por los actores intervinientes). En cambio, las teorías centradas en los actores, en sus interacciones y en sus comportamientos estratégicos resultan excesivamente voluntaristas y no prestan gran atención ni a la formación de las preferencias de los propios actores ni a las limitaciones que las vías de cambio les imponen. Para una mejor comprensión de estos dos aspectos es necesario recurrir al estudio comparado de las consecuencias de las instituciones políticas. Las instituciones han vuelto a convertirse en un objeto importante de estudio debido al énfasis que el “nuevo institucionalismo” ha puesto en el rol de las instituciones, bien para reconstruir o inducir las preferencias de los agentes que intervienen en cada marco institucional, bien para limitar las posibles alternativas que deben ser adoptadas por estos agentes o para reorientar los resultados que pueden obtenerse de una misma ordenación de preferencias o de gustos en un colectivo determinado. Las instituciones constituyen el marco que estructura el sistema de incentivos en que deben desarrollarse las acciones políticas: crean actores, les ayudan a decantar sus preferencias, a generar sus expectativas y a formular sus estrategias. Por ello, el proceso de transición y consolidación democrática es *path-dependent*, lo que significa que para comprenderlo bien hay que considerar el impacto de las instituciones

---

George SANFORD: *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Leicester University Press, Londres, 1994, y Geoffrey PRIDHAM y Tatu VANHANEN (eds.): *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, Routledge, Londres, 1994, esp. los capítulos de Thomas NIKLASSON: “The Soviet Union and Eastern Europe, 1988-9: Interactions between Domestic Change and Foreign Policy”, y de Adrian G. V. HYDE-PRICE: “Democratization in Eastern Europe: The External Dimension”, en págs. 191 a 219 y 220 a 254 respectivamente. Véase también Jan ZIELONKA y Alex PRAVDA (eds.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford U. P., Oxford, 2001. Para el papel de los observadores electorales, las organizaciones no gubernamentales y de instituciones internacionales y regionales en defensa de la democracia, véase la colección de ensayos reunidos en FARER (ed.): *Beyond Sovereignty...*, cit. Véase también Larry DIAMOND: “Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments, and Issues”, en Axel HADENIUS (ed.): *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge U. P., Cambridge, 1997, págs. 311 a 370; y Margaret E. KECK y Kathryn SIKKINK: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell U. P., Ithaca, NY, 1998.

<sup>46</sup> Michael BAUN: *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield, Boulder, Co., 2000; Paul KUBICEK (ed.): *The European Union and Democratization*, Routledge, Londres, 2004.

no democráticas sobre las vías de transición, las consecuencias del tipo de transición para el establecimiento del nuevo régimen democrático, así como el modo en que fueron construidas las nuevas instituciones democráticas y la manera en que éstas procesaron los conflictos políticos.

En este sentido una importante condición de fondo para el éxito de la transición y del proceso de consolidación democrático apunta al desarrollo de una serie de arenas sobre las que funcione la democracia: una economía de mercado, un Estado de Derecho y una cultura jurídica sostenidos sobre los principios del constitucionalismo, una sociedad civil autónoma y libre (asociaciones voluntarias y movimientos cívico-sociales), una administración estatal “usable” o “profesional” y una esfera pública o sociedad política (partidos políticos)<sup>47</sup>. Estas instituciones, que están en la base de la tradición liberal-democrática, como sostienen Linz y Stepan, se encontraban plenamente asentadas y establecidas en España al comienzo de la transición, un escenario que poco tiene en común con el de aquellos países en los que es necesario iniciar simultáneamente un gran conjunto de cambios, como es hoy el caso en muchas de las repúblicas de la Unión Soviética después de décadas de totalitarismo o en Yugoslavia. Mientras que en la mayoría de estas transiciones es necesario crear una identidad nacional, construir un Estado, desarrollar las instituciones básicas de una economía de mercado, establecer mecanismos de control sobre las fuerzas armadas y articular o estructurar una sociedad política democrática, sólo alguna de estas tareas tuvieron que emprenderse en España durante la fase de consolidación.<sup>48</sup>

El desarrollo de muchas de las instituciones a las que hemos hecho referencia se encuentra estrechamente relacionado con la propia naturaleza no democrática del régimen previo. Teórica y políticamente determinados regímenes no democráticos, concretamente los regímenes autoritarios, parece que suponen un mejor legado para la democratización al ofrecer ciertas oportunidades para la aparición y articulación de organizaciones sociales o partidos independientes, y para la existencia de instituciones estatales autónomas, un ejército organizado según los criterios del profesionalismo y una burocracia capaz de imponer los derechos y obligaciones de los ciudadanos<sup>49</sup>. En

<sup>47</sup> Juan J. LINZ y Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, cit., págs. 7 a 15.

<sup>48</sup> Sobre la necesidad un contar con un Estado efectivo y “utilizable” capaz de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, exigirles sus obligaciones, y hacer cumplir la legalidad, véase Adam PRZEWORSKI et alii: *Sustainable Democracy*, Cambridge U. P., Cambridge, 1995, págs. 34 a 39. Para una discusión, véase Guillermo O’DONNELL: “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”, *World Development* n° 21/8 (1993), págs. 1355 a 1369; Guillermo O’DONNELL: “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion”, en Juan E. MÉNDEZ, Guillermo O’DONNELL, y Paulo Sérgio PINHEIRO (eds.): *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, In., 1999, págs. 303 a 337. Este es un problema especialmente grave en algunos países africanos como Etiopía, Somalia, Liberia, Sierra Leona, o Rwanda, con la desintegración de toda autoridad central, pero también parcialmente en otros casos como Afganistán, Colombia (en el territorio controlado por la guerrilla), y, durante algunos periodos, en la antigua Yugoslavia, especialmente en Bosnia-Herzegovina y Kosovo. Para el caso africano, véase Jeffrey HERBST: *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton U. P., Princeton, 2000.

<sup>49</sup> La tesis de que sólo algunos tipos de regímenes autoritarios pueden abrir la posibilidad de una transición pactada es desarrollada por Baohui ZHANG: “Corporatism, Totalitarianism and Transitions to Democracy”, *Comparative Political Studies* n° 27/1 (1994), págs. 108 a 36. Véase especialmente Juan J. LINZ y Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, cit., págs. 55

cambio, un legado totalitario o sultanista del tipo que han heredado, por ejemplo, en muchas de las transiciones a la democracia en la Europa del Este, en Haití, Nicaragua, Irán o en Filipinas, ha dejado una debilidad profunda de la sociedad civil para organizar las nuevas instituciones democráticas, cuando no ha sido también necesario iniciar desde la base la construcción del resto de instituciones económicas, estatales y jurídico-políticas<sup>50</sup>. En este sentido, el carácter del régimen no democrático previo define las tareas propias de la consolidación democrática. De hecho, algunos estudiosos han atribuido al tipo de régimen no democrático previo un papel relevante en la selección de la vía de transición a la democracia puesto que las condiciones que facilitan la disponibilidad de una transición pactada, como el control de los resortes del régimen autoritario por parte de los sectores reformistas y la existencia de una oposición moderada con una cierta organización y una mínima capacidad para entrar en negociaciones con los reformistas del régimen, tienen un contexto más favorable en regímenes autoritarios, donde un cierto grado de pluralismo y diversidad dentro del régimen permite la aparición de reformistas en el seno del régimen y la existencia de una oposición. Esta vía es menos viable en el contexto de un régimen totalitario o sultanista, donde la falta de autonomía y de un pluralismo limitado dentro del partido y del grupo dominante dificulta otras vías de salida distintas a la ruptura mediante un golpe militar, una insurrección armada, la derrota en una guerra exterior o el colapso del régimen.

Afortunadamente, uno de los grandes problemas para la consolidación democrática en el Sur de Europa y en la América Latina, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, ha estado prácticamente ausente en el Este europeo, pero una destacada variable en este proceso es el grado de presencia militar en las estructuras de poder del régimen no democrático precedente: cuando el ejército, especialmente su élite jerárquica, tiene una fuerte representación institucional en el seno de un régimen autoritario serán ciertamente más difíciles de manejar los problemas del control de los militares por las autoridades civiles y del procesamiento de aquellos oficiales implicados en las acciones de represión y violación de los derechos humanos que en

---

a 65. Acerca de la vulnerabilidad de los regímenes sultanistas o neopatrimoniales a ser derribados por revoluciones, véase Richard SNYDER: "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives", en Houchang E. CHEHABI y Alfred STEPAN (eds.): *Sultanistic Regimes...*, cit., págs. 49 a 81. Una perspectiva más amplia ceñida a la Europa Oriental puede verse en Mark P. THOMPSON: "Neither Totalitarian nor Authoritarian: Post-Totalitarianism in Eastern Europe", en Achim SIEGEL (ed.): *The Totalitarian Paradigm after the End of Communism: Toward a Theoretical Reassessment*, Rodopi, Amsterdam, 1998, págs. 303 a 328, y "To Shoot or not to Shoot: Post-Totalitarianism in China and Eastern Europe", *Comparative Politics* (octubre 2001), págs. 63 a 83. Para un análisis que pone el énfasis también en el tipo de régimen pre-comunista, véase Herbert KITSCHOLT: "Accounting for Outcomes of Post-Communist Regime Change: Causal Depth or Shallowness in Rival Explanations", Ponencia presentada a la reunión de la American Political Science Association (APSA), Atlanta, septiembre 1999.

<sup>50</sup> Naturalmente también es posible una combinación de tendencias de distintos tipos. Por ejemplo, la mezcla entre elementos sultanistas y totalitarios en la Rumania de Ceaucescu, en Corea del Norte con Kim Il-Sung y su hijo, Kim Jong-Il y parcialmente en Irak bajo Saddam Hussein; la coexistencia de tendencias sultanistas y autoritarias en Túnez con Bourguiba o en Panamá con Noriega; la mezcla de totalitarismo y autoritarismo en Irán bajo el régimen islámico de Jomeini y Alí Jamenei; o de post-totalitarismo con ciertos rasgos sultanistas en la Cuba de Castro, etc.

contextos más civilizados donde los militares no tienen una presencia en las instituciones del Estado y tampoco intervienen en las conversaciones para negociar la transición <sup>51</sup>.

Entre las instituciones políticas la forma de gobierno y de Estado o el sistema electoral tienen importantes implicaciones que ahora comenzamos a conocer al ser incluidas entre el conjunto de variables que influyen potencialmente sobre la consolidación. Como hemos señalado reiteradamente, el efecto “demostración” que ejerció el “modelo español” contribuyó a configurar toda una lista de condiciones favorables y negativas para el éxito de estos procesos de cambio. En este caso también la democratización en España tuvo un cierto impacto sobre el “paradigma de las transiciones” al optar por un sistema parlamentario, una decisión que era prácticamente ineludible por el papel del rey Juan Carlos y la falta de tradición de fórmulas alternativas como el presidencialismo o el semi-presidencialismo. Esta elección contrastaba inevitablemente con la opción generalizada y más tardía por el presidencialismo en todos los países latinoamericanos, en Filipinas, en Corea y en gran parte de África. De hecho, el contexto parlamentario en el que se desarrolló la fase constituyente en España contribuyó a desactivar el conflicto potencial entre poderes que es propio de aquellos procesos de transición que han dejado el legado de un presidente al que debe incluirse en el proceso de reforma o cambio constitucional. No hay que olvidar, en este punto, la pugna entre ejecutivo y legislativo ante la aprobación de una nueva Constitución en Polonia, en Rusia o en Brasil, el *stress* institucional generado por la formulación de alternativas puras (presidencialismo o parlamentarismo) que llegaban a marginar del proceso político de alguno de los actores en liza o las propuestas concretas en torno a la distribución del poder y las luchas desencadenadas por la atribución constitucional de las competencias relativas a los principales puestos del gabinete, especialmente el cargo de primer ministro, y a los derechos de censura, disolución, reelección presidencial, etc. En este sentido la presencia de un presidente que pueda poner un fuerte énfasis en su futuro papel institucional no es un factor de estabilidad, sino más bien un elemento que reduce el grado de consenso y el compromiso que alrededor de las provisiones constitucionales debe alcanzarse en una nueva democracia. Por otro lado, Juan Linz argumentó en el contexto de un amplio

---

<sup>51</sup> Felipe AGÜERO: “Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America”, en Richard GUNTHER, Nikiforos DIAMANDOUROS y Hans-Jürgen PUHLE (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation...*, cit., págs. 124 a 165, 435 a 444, esp. págs. 140 a 48. Para un análisis comparativo del problema del control civil de los militares en las nuevas democracias, véase Alfred STEPAN: *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton U. P., Princeton, NJ, 1988. Véase también Samuel HUNTINGTON: *The Third Wave...*, págs. 231 a 253 y “Reforming Civil-Military Relations”, *Journal of Democracy* n° 6/4 (1995), págs. 9 a 17; John P. LOVELL and David ALBRIGHT (eds.): *To Sheathe the Sword: Civil a Military Relations in the Quest for Democracy*, Greenwood Press, Westport, Ct., 1997; Richard H. KOHN: “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy* n° 8/4 (1997), págs. 140 a 153; Anton A. BEBLER (ed.): *Civil-Military Relations in Post-Communist States: Central and Eastern Europe in Transition*, Praeger, Westport, Ct., 1997; J. Samuel FITCH: *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1998; David R. MARES (ed.): *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe* Westview Press, Boulder, Co., 1998; Andrew COTTEY, Timothy EDMUNDS y Anthony FORSTER (eds.): *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, Houndmills, Palgrave, 2002.

debate académico sobre la contribución del presidencialismo a la crisis y a la inestabilidad de las democracias que el presidencialismo era un marco constitucional menos propicio o favorable que el parlamentarismo para sustentar un régimen democrático, debido a una serie de problemas estructurales: el conflicto de legitimidades entre los poderes del Estado, la rigidez de los periodos electorales, el carácter mayoritario y de suma cero de las elecciones presidenciales, el estilo de la política presidencial o la dificultad de combinar las diferentes dimensiones de la autoridad presidencial, etc.<sup>52</sup>. La discusión se extendió al seno de algunas asambleas constituyentes y la reforma del presidencialismo se consideró seriamente en Argentina y Brasil y se planteó en menor medida en otros lugares como Chile, Uruguay, Corea del Sur, Taiwan o Nigeria. En cambio, en democracias más establecidas pero en crisis permanente, como en Israel o Italia, las críticas giraron en torno a la reforma del parlamentarismo, lo que ha generado un cierto interés por las formas mixtas de gobierno, interés que se ha multiplicado al adoptar muchos de los países del Este de Europa sistemas semipresidencialistas. Europa Oriental y Asia, al alejarse de una pauta común, como había sido la opción por el presidencialismo en América Latina y por el parlamentarismo en el sur de Europa, se han convertido en un excelente campo de análisis de diferentes formas de gobierno: parlamentarismo en Hungría, Albania, la República Checa o Tailandia; presidencialismo en los regímenes autocráticos del Asia Central y en Georgia, en Corea del Sur y Filipinas; y semipresidencialismo en Rusia, Ucrania, Polonia, Rumania o Lituania. Al aumentar de una manera considerable la diversidad de los tipos de democracias (en el clásico análisis de Lijphart sobre democracias casi el 90% de las mismas eran parlamentarias) se hace necesario indagar más a fondo y sistemáticamente las diferencias entre sistemas presidenciales y parlamentarios, y una serie de formas intermedias entre las que destaca el semipresidencialismo. Las nuevas democracias del Este europeo con sus múltiples

---

<sup>52</sup> Véase Juan J. LINZ y Arturo VALENZUELA (eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1994. Para los problemas que los presidentes han generado en las nuevas democracias, véase James P. MCGREGOR: "The Presidency in Eastern Europe", *RFE/RL Research Report* n° 3/2 (1994), págs. 23 a 32; Carlos FLORES JUBERÍAS: "Parlamentarismo vs. presidencialismo en las nuevas Constituciones de la Europa Oriental", *Revista de las Cortes Generales* n° 35 (1995), págs. 241 a 310; Thomas A. BAYLIS: "Presidents vs. Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe", *World Politics* n° 48/3 (1996), págs. 297 a 323; Arend LIJPHART y Carlos W. WAISMAN (eds.): *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Presss, Boulder, Co., 1996; Wolfgang MERKEL: "Institutions and Democratic Consolidation in East Central Europe", *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Working Paper* n° 86 (1996); Valerie BUNCE: "Presidents and the Transition in Eastern Europe", en Kurt VON METTENHEIM (ed.): *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, Md., 1997, págs. 161 a 176; Juan J. LINZ: "Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe", en Ray TARAS (ed.): *Postcommunist Presidents*, Cambridge U. P., Cambridge, 1997, págs. 1 a 14; John T. ISHIYAMA y Matthew VELTEN: "Presidential Power and Development in Post-Communist Politics", *Communist and Post-Communist Studies* n° 31/3 (1998), págs. 217 a 233; Antonio GARRIDO: "Los riesgos del semipresidencialismo: Polonia y Rusia desde una perspectiva comparada", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 26/27 (1999), págs. 195 a 226; Timothy FRYE: "Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World", en Andrew REYNOLDS (ed.): *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, Oxford U. P., Oxford, 2001, págs. 81 a 103.

configuraciones político-institucionales, han ampliado tanto nuestro horizonte intelectual y han generado tal acumulación de nueva evidencia que resulta indispensable y urgente proceder a una revisión de los términos en que se planteó este debate, que en su origen argumentó exclusivamente a partir de la experiencia histórica de las dos olas previas de democratización.

El interés por la ingeniería constitucional también alcanzó a los distintos sistemas electorales y su impacto sobre los emergentes sistemas de partidos, una variable muy importante para el funcionamiento de los sistemas de gobierno<sup>53</sup>. Lo mismo ocurrirá en un futuro con el papel de los tribunales constitucionales<sup>54</sup>. Finalmente, la opción por un sistema federal o de amplias autonomías territoriales puede ser una alternativa institucional relevante para ciertos tipos de sociedades. En España, por ejemplo, las autoridades centrales, después de la aprobación de la nueva Constitución, que reconocía expresamente el pluralismo de la sociedad española, emprendieron una ambiciosa política de descentralización, negociando directamente con los representantes nacionalistas las condiciones del autogobierno regional y sus

---

<sup>53</sup> Para el debate sobre los distintos sistemas electorales desde la perspectiva de la consolidación democrática, véase André BLAIS y Stéphane DION: "Electoral Systems and the Consolidation of New Democracies", en Diane ETHIER (eds.): *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Macmillan, Londres, 1990, págs. 250 a 268; Arend LJPHART: "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy* n° 2/1 (1991), págs. 72 a 84; Rein TAAGEPERA: "The Tailor of Marrakesh: Western Electoral System Advice to Emerging Democracies", Center for the Study of Democracy, Research Monograph Series, University of California, Irvine, 1997, y "How Electoral Systems Matter for Democratization", *Democratization* n° 5/3 (1998), págs. 68 a 91; Jorgen ELKLIT (ed.): *Electoral Systems for Emerging Democracies: Experiences and Suggestions*, Danida, Copenhage, 1997, págs. 49 a 62; Robert MOSER: "Electoral Laws and the Number of Parties in Postcommunist States", *World Politics* n° 51/3 (1999), págs. 359 a 384; Olga SHVETSOVA: "A Survey of Post-Communist Electoral Institutions, 1990-1998," *Electoral Studies* n° 18 (1999), págs. 397 a 409; Andrew REYNOLDS: *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford U. P., Oxford, 1999; Matthew S. SHUGART y Martin P. WATTENBERG (eds.): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford U. P., Oxford, 2001; Sarah BIRCH, Frances MILARD, Marina POPESCU y Kieran WILLIAMS: *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*, Palgrave/Macmillan, Nueva York, 2002; Pippa NORRIS: *Electoral Engineering*, Cambridge U. P., Cambridge, 2004. Sobre los sistemas de partidos y su relación con la consolidación de la democracia, véase Geoffrey PRIDHAM y Paul G. LEWIS (eds.): *Stabilising Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, Routledge, Londres, 1996; Herbert KITSCHOLT, Zdenka MANSFELDOVA, Radek MARKOWSKI, y Gabor TOKA: *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Interparty Cooperation*, Cambridge U. P., Cambridge, 1999.

<sup>54</sup> Para un estudio del diseño y la implantación de este tipo de tribunales en las nuevas democracias del Este de Europa, véase Herman SCHWARTZ: "Surprising Success: The New Eastern European Constitutional Courts", en Andreas SCHEDLER, Larry DIAMOND, y Marc F. PLATTNER (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, págs. 195 a 214; Herman SCHWARTZ: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 2000; Lee EPSTEIN, Jack KNIGHT, y Olga SHVETSOVA: "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", Ponencia presentada en el Congreso de la American Political Science Association, Washington, D.C., agosto/septiembre 2000.

Estatutos de Autonomía, y creando un Estado federal asimétrico <sup>55</sup>. Estas decisiones institucionales operaron en un sentido moderador y constructivo, incorporando al proceso político a toda una serie de grupos inicialmente ambivalentes hacia el régimen. Su integración en el sistema fue, precisamente, lo que persuadió a los nacionalistas de la posibilidad de construir sus nacionalidades o naciones sin la necesidad de emprender la tarea mucho más difícil y conflictiva de crear un Estado propio, una circunstancia que ayudó mucho a reducir el número de fuerzas políticas desleales a la nueva democracia. El federalismo no era un tema relevante para el “paradigma de las transiciones”, pero el asentamiento de algunas de las nuevas democracias del Este de Europa y de África con problemas similares a los descritos, exige una mayor reflexión sobre los problemas implícitos en el diseño de las instituciones federales. El hecho de que el sistema federal en Rusia haya contribuido más a la inestabilidad que a la consolidación de su democracia así lo corrobora.

---

<sup>55</sup> Para un análisis detenido de las negativas consecuencias del federalismo en la desintegración de algunos países no democráticos, véase Philip ROEDER: “Soviet Federalism and Ethnic Mobilization”, *World Politics* n° 43 (1991), págs. 196 a 232; Valerie BUNCE: *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge U. P., Cambridge, 1999, y “Peaceful versus Violent State Dismemberment: A Comparison of the Soviet Union, Yugoslavia, and Czechoslovakia”, *Politics & Society* n° 27/2 (1999), págs. 217 a 237; Carol SKALNIK LEFF: “Democratization and Disintegration in Multinational States: The Breakup of the Communist Federations”, *World Politics* n° 51/2 (1999), págs. 205 a 235. Para nuevas perspectivas teóricas sobre el federalismo y su relación con los problemas de consolidación y estabilidad de las democracias, véase Peter C. ORDESHOOK y Olga SHVETSOVA: “Federalism and Constitutional Design”, *Journal of Democracy* n° 8/1 (1997), págs. 27 a 42; Juan J. LINZ: “Democracy, Multinationalism and Federalism”, Ponencia presentada en el Congreso de la International Political Science Association, Seúl, agosto 1997; Alfred STEPAN: “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy* n° 10/4 (1999), págs. 19 a 34, y “Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism”, en Alfred STEPAN: *Arguing Comparative Politics*, cit., págs. 315 a 361; Steven SOLNICK: “Federalism and State-Building: Post-Communist and Post-Colonial Perspectives”, en Andrew REYNOLDS (ed.): *The Architecture of Democracy...*, cit., págs. 171 a 205; Edward GIBSON (ed.): *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins U. P., Baltimore, 2004. Una destacada aportación a la bibliografía comparada sobre federalismo es el libro de Mikhail FILIPPOV, Peter ORDESHOOK y Olga SHVETSOVA: *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Manuscrito, Washington University in St. Louis, 2003.