

ESTUDIO

CONDICIONES PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE*

Samuel P. Huntington**

El artículo busca la lógica de los procesos de democratización e intenta establecer las perspectivas concretas que puedan existir para que países dominados por otros sistemas de gobierno puedan llegar a la democracia. El primer objetivo envuelve una revisión teórica y un análisis histórico comparativo mientras el segundo intenta una evaluación de las probabilidades existentes. El autor estudia no sólo factores que han hecho a la democracia posible, sino también aquellos que la han bloqueado o abatido en distintas épocas y lugares.

El tema tiene especial importancia para Chile, país al que se refiere explícitamente. De acuerdo a su análisis, los procesos de democratización pueden ser lineales, cíclicos o dialécticos. El modelo cíclico implica una alternancia entre regímenes democráticos y autoritarios, distingue casos concretos tomando en consideración la estabilidad de ellos. Así, un país en el que se suceden permanentemente ambos tipos de gobierno, con dificultad logrará una democracia estable, sin embargo, aquellos países que han tenido un régimen autoritario estable tienen más probabilidades de conseguir estabilidad democrática. En el primer caso el cambio de régimen es el sistema político, mientras que en el otro se da un cambio de sistema.

¿Qué perspectivas hay para que surjan más regímenes democráticos en el mundo? Esta pregunta es pertinente en los años ochenta tanto desde el punto de vista intelectual como político. Durante los años cincuenta y comienzos de los sesenta, los estudiosos intere-

* La versión original de "Will more countries become democratic?" fue presentada en el vigesimoquinto aniversario del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, en junio de 1983. Con posterioridad fue revisado y ampliado por su autor. Traducido de *Political Science Quarterly*, Volumen 99, Verano 1984 y publicado con la debida autorización.

** Director del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, profesor de Ciencia Política y autor de numerosos ensayos sobre temas políticos, militares y estratégicos.

sados en esta materia fueron en general optimistas en cuanto a que la descolonización y el desarrollo económico llevarían a la multiplicación de regímenes democráticos. La historia del decenio siguiente echó por tierra estas expectativas y reinó un pesimismo acerca de los motivos del derrumbe de los sistemas democráticos. No obstante, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta parecía que las perspectivas de la democracia volvían a mejorar y los expertos en ciencias sociales han reaccionado en consecuencia. La "transición a la democracia" se convirtió en el nuevo foco de atención. Los optimistas de los años cincuenta lo fueron con cierta ingenuidad, los de los ochenta son más cautos, pero el optimismo y la esperanza perduran. A modo de coincidencia, el gobierno de Reagan tuvo una preocupación mayor que aquella limitada del gobierno de Cárter por los derechos humanos; en consecuencia, lanzó primero el "Proyecto Democracia" y el "Programa de Democracia", con el fin de promover instituciones democráticas en otras sociedades, y luego convenció al Congreso de la creación de un "Fondo Nacional para la Democracia" (National Endowment for Democracy), que perseguirá este objetivo en forma permanente.

En suma, a comienzos de los años ochenta la preocupación por el desarrollo de los nuevos regímenes democráticos ha ido aumentando entre académicos y quienes formulan las políticas. El propósito de este artículo es emplear la teoría de ciencias sociales y el análisis político comparado para determinar hasta qué punto se justifica este optimismo nuevo pero más cauto.

Cuatro motivos, al menos, justifican la importancia del asunto. Primero, el porvenir de la democracia va estrictamente ligado al porvenir de la libertad en el mundo. Las democracias pueden abusar de los derechos y libertades individuales, y así lo han hecho, y un Estado autoritario bien regulado puede ofrecer a sus ciudadanos un alto grado de seguridad y orden. En conjunto, sin embargo, la correlación entre la existencia de la democracia y la de las libertades individuales es muy alta. Es más, las segundas son, en alguna medida, componentes de la primera. Además, el efecto a largo plazo del funcionamiento de la política democrática es, probablemente, el de ampliar y profundizar la libertad individual. La libertad es, en cierto sentido, la virtud particular de la democracia; por tanto, si uno se interesa por la libertad como valor social último, uno también debe interesarse por el destino de la democracia.

Segundo, el porvenir de la democracia en otras partes del mundo es importante para los Estados Unidos. Estados Unidos es el país democrático por excelencia y cuanto mayor sea el nivel en que predomine la democracia en otros lugares, tanto más favorable será el entorno mundial respecto de los intereses estadounidenses en general y el porvenir de la democracia en los Estados Unidos en particular. Michael Dayle sostiene de manera convincente que nunca dos

sociedades liberales han combatido entre sí.¹ El concepto que él tiene del liberalismo difiere del concepto de democracia que se emplea en este trabajo, pero lo dicho bien puede valer para los regímenes democráticos y no sólo para los liberales. En igualdad de condiciones, es probable que los regímenes no democráticos ofrezcan desafíos más serios que los democráticos a los intereses de los Estados Unidos.

En tercer lugar, "un hogar dividido contra sí mismo", como dijo Abraham Lincoln, "no puede sostenerse. ... Este gobierno no puede durar permanentemente mitad esclavo y mitad libre". Por ahora el mundo no es un solo hogar, pero se está integrando cada vez más estrechamente. La interdependencia es la tendencia de la época. ¿Cuánto tiempo puede sobrevivir un mundo cada vez más interdependiente, si es en parte democrático y en parte autoritario y totalitario? ¿En qué momento la interdependencia se torna incompatible con la coexistencia? Para el bloque soviético y el mundo occidental aquel momento tal vez se encuentre algo distante en el futuro, pero las tensiones que se derivan de la creciente interacción entre sistemas políticos totalmente distintos tienen, casi inevitablemente, que aumentar. En algún momento, la coexistencia puede exigir una desaceleración o detención de las tendencias hacia la interdependencia.

Cuarto, la extensión o el deterioro de la democracia tiene consecuencias para otros valores sociales, entre ellos el crecimiento económico, la seguridad socioeconómica, la estabilidad política, la justicia social y la independencia nacional. En sociedades con cierto nivel de desarrollo, de progreso hacia una o más de estas metas puede ser compatible con un alto nivel de democracia. Con otro nivel de desarrollo socioeconómico puede haber conflictos. La cuestión de la factibilidad de la democracia en países pobres es, en este sentido, una cuestión crítica. Pero aun las sociedades muy desarrolladas pueden alcanzar su democracia a costa de un cierto sacrificio de otros valores importantes, tales como la seguridad nacional.

Además, si es recomendable extender el alcance de la democracia en el mundo, es preciso, evidentemente, conocer las condiciones favorables para ello a fines del siglo XX. Hace falta un análisis empírico para responder a la pregunta: ¿qué políticas deben establecer los gobiernos, las instituciones privadas y las particulares para estimular la ampliación de la democracia? ¿En qué medida esfuerzos tales como los del gobierno de Reagan tienen un efecto, positivo o negativo, sobre el estado de la democracia en el mundo, y a qué costo en cuanto a otros valores sociales y metas nacionales?

El primer paso en la evaluación de las perspectivas de la democracia es definir la variable dependiente que nos interesa. Las definiciones de la democracia son muchas. Se ha aplicado el término a

1 Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 1", *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983) 213.

sectores e instituciones muy alejados de la política. También se la ha definido como un ideal imposible de alcanzar para el hombre. Para Peter Bachrach, por ejemplo, un sistema democrático de gobierno tiene como objetivo supremo la "maximización del autodesarrollo de cada individuo". Robert Dahl dice que un sistema político democrático es aquel que es "completamente o casi completamente responsable ante todos sus ciudadanos".²

Tales definiciones pueden tener sentido para la teoría política normativa, pero no son muy útiles con fines de análisis empírico comparativo. En primer lugar, a menudo son tan vagas y generales que resulta virtualmente imposible aplicarlas en la práctica. ¿Cómo juzga uno si un sistema político está procurando maximizar el auto-desarrollo de los individuos o es completamente responsable ante todos sus ciudadanos? Segundo, la democracia también se puede definir en términos tan amplios que resulta idéntica con casi todas las virtudes cívicas, incluyendo la justicia social, la igualdad, la libertad, la realización, el progreso y una diversidad de otras cosas buenas. Se hace pues difícil, cuando no imposible, analizar la relación entre democracia y otras metas sociales.

Para los efectos del análisis comparativo hace falta una definición más empírica e institucional, y este trabajo sigue la tradición de Joseph A. Schumpeter. Un sistema político se define como democrático en la medida en que sus responsables más poderosos en la toma de decisiones colectivas son elegidos mediante elecciones periódicas en las cuales los candidatos compiten libremente por los sufragios y virtualmente la totalidad de la población adulta está calificada para votar. Definida de este modo, una democracia comprende las dos dimensiones: la contienda y la participación, aquello que Dahl percibe en términos críticos para su democracia realista o poli-arquía.³

La Historia del Desarrollo Democrático

El surgimiento histórico de los regímenes democráticos modernos pasa por cuatro etapas. El que podría llamarse un sistema políti-

2 Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique* (Washington, D. C.: University Press of America, 1980), 24, 98; Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 2. Hay un análisis útil de los conceptos "racionalista" y "descriptivo" de la democracia en Jeane J. Kirkpatrick, "Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory", en David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney, eds., *Democracy at the Polis* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), 325-48.

3 Dahl, *Polyarchy*, 4-9. Véase también Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 2a. ed. (New York: Harper and Bros., 1947), 269: "el método democrático es aquel mecanismo institucional para llevar a decisiones políticas en que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular".

co democrático a nivel de gobierno apareció por primera vez a comienzos del siglo XIX. Durante el siglo siguiente surgieron regímenes democráticos, poco a poco, en Europa septentrional y occidental, en los dominios británicos y en unos pocos países de América latina. Esta tendencia, que Alexis de Tocqueville había previsto en 1835 y que James Bryce documentó en 1920, parecía irreversible, aunque no forzosamente universal. Todos los cambios de régimen importantes fueron, virtualmente, de menos democracia a más democracia. Al término de este período, Bryce bien pudo especular si esta "tendencia hacia la democracia, que ahora se ve ampliamente, es una tendencia natural debida a la ley general del progreso social".⁴

Pero al tiempo de escribir Bryce la tendencia se invertía. El año 1920 fue en muchos aspectos la cumbre del desarrollo democrático entre las naciones independientes del mundo.⁵ Durante los dos decenios siguientes, la democracia o las tendencias democráticas se extinguieron en Alemania, Italia, Austria, Polonia, los estados bálticos, España, Portugal, Grecia, Argentina, Brasil y Japón. Pareció que la guerra declarada para hacer que el mundo fuera seguro para la democracia, terminó en cambio deteniendo bruscamente su progreso y desatando movimientos sociales de derecha y de izquierda resueltos a destruirla.

La estela de la segunda guerra mundial, además, marcó otro repunte dramático, aunque breve, en la multiplicación de regímenes democráticos. Con el apoyo de sus aliados, Estados Unidos impuso la democracia en Alemania occidental, Austria, Italia y Japón (donde echó raíces), y procuró hacerlo en Corea del Sur (donde no lo hizo). De modo coincidente, se inició el proceso de descolonización y los nuevos países emancipados normalmente adoptaron primero las fórmulas políticas de las potencias imperiales. Al menos en algunos casos, tales como India, Israel, Ceilán y Filipinas, la forma de la democracia fue acompañada también del fondo. Otros países como Turquía y algunos latinoamericanos, buscaron emular los sistemas políticos de las potencias occidentales victoriosas. A comienzos de los años cincuenta la proporción de democracias entre los estados independientes del mundo alcanzaba otra cifra máxima.

El cuarto período de la evolución de los regímenes democráticos, desde los comienzos de los años cincuenta hasta los ochenta, es distinto a los otros tres. En cada uno de éstos hubo una propensión arrolladoramente dominante, ya fuera hacia una extensión de la democracia (1820-1920) o bien hacia su reducción (1920-1942). En

4 James Bryce, *Moderns Democracies*, 2 tomos (New York: Macmillan, 1921), 1:24.

5 La proporción de estados democráticos era del 19 por ciento, aproximadamente, en 1902; 32 por ciento en 1929-30; y 24 por ciento en 1960. Véase G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), 238.

cada período hubo escasos cambios significativos, o ninguno, en contra de la tendencia dominante. No obstante, los treinta años entre los primeros años cincuenta y los primeros ochenta no se caracterizaron por ningún movimiento fuerte en cualquiera de las dos direcciones. Las tendencias fueron mixtas. Como ya vimos, pareció que la cantidad de regímenes democráticos aumentaba entre los años cincuenta y los sesenta, sólo para disminuir a mediados y fines de los sesenta y comienzos de los setenta. En conjunto, sin embargo, el historial neto del estado de la democracia en el mundo no fue muy grande. Sería difícil sostener que el mundo fue más o menos democrático en 1984 que en 1954. Hay señas de esta estabilidad relativa, aunque respecto de un lapso mucho más breve, en las estimaciones de Freedom House sobre la proporción de la población mundial que vive en estados "libres". En la primera de estas estimaciones, en enero de 1973, se encontró que el 32,0% de la población del mundo vivía en estados "libres". Al año siguiente la proporción subía al 36%. Durante los diez años siguientes, salvo los dos años durante los cuales la India estuvo bajo gobierno de emergencia (que fue del 19,8% y 19,6%), la proporción de la población mundial que vivía en estados libres nunca subió del 37 ni bajó del 35%. En enero de 1984, la proporción fue del 36,8%, exactamente la misma que diez años antes.⁶

La estabilidad global de la extensión de la democracia oculta, no obstante, algunos avances importantes en ambas direcciones. Con algunas excepciones notables, casi todas las colonias que alcanzaron la independencia después de la segunda guerra mundial pasaron de sistemas democráticos a otros no democráticos. En cambio, algunos países hicieron el recorrido inverso. Entre ellos, España, Portugal, Colombia, Venezuela, Grecia y la República Dominicana. Varios países sudamericanos, entre ellos dos con sistemas democráticos de larga duración (Chile, Uruguay) y dos con sistemas populistas menos estables (Brasil, Argentina), se convirtieron en estados democrático-autoritarios, con gobiernos militares dispuestos a mantener un dominio relativamente sostenido. No obstante, ya a fines de 1983 el Brasil había avanzado notablemente de regreso hacia un sis-

6 Véase "The Comparative Survey of Freedom" que compila anualmente Raymond D. Gastil para Freedom House, en especial *Freedom at Issue*, N° 17 (1973): 2-3; N° 70 (1983): 4; N° 76 (1984): 5. Freedom House clasifica a un Estado en la categoría "libre" si ocupa el primer o segundo lugar en una escala de siete lugares, respecto de derechos políticos y libertades civiles. Los países clasificados así tienen todas las características mínimas de un sistema político democrático, al menos en el momento de la clasificación. Aun cuando reconoce la importancia de la institucionalización, el estudio de Freedom House no pretende medir el grado en que la democracia se ha institucionalizado. Así, su estudio de 1984, publicado en los primeros días del año, clasifica tanto a Nueva Zelanda como a Nigeria en la categoría "libre", aunque ésta última, presumiblemente, había salido de esa categoría con el golpe de Estado del día de Año Nuevo.

tema democrático y la Argentina tenía un gobierno elegido democráticamente. Muchos otros países (entre ellos Perú, Ecuador, Ghana, Nigeria y Turquía) oscilaban, al parecer, entre sistemas democráticos y no democráticos, en un patrón característico de las sociedades pretorianas. Asia oriental, Corea, Singapur, Indonesia y Filipinas se tornaron menos democráticos, Taiwán permaneció no democrática; los estados indochinos sucumbieron a un totalitarismo vietnamita despiadado; y Tailandia y Malasia se quedaron parcialmente democráticos. Por último, los esfuerzos para mover a Hungría, Checoslovaquia y Polonia hacia una política más democrática se vieron detenidos, en todo o en parte, por la acción soviética.

Toda estimación del futuro de la democracia en el mundo debe insertarse en una explicación del porqué prevalecieron estas tendencias mixtas entre los años cincuenta y los ochenta, y por ende en la perspectiva de si continuará la estabilidad global y el predominio de los regímenes democráticos en el mundo. Los analistas antiguos y modernos tienen muchas teorías para explicar el surgimiento y el quiebre de regímenes democráticos. ¿Hasta qué punto explican estas teorías, diversas y contradictorias, lo que ocurrió y lo que no ocurrió después de la segunda guerra mundial y lo que podría ocurrir en los años ochenta?

El pensamiento característico sobre los motivos del surgimiento de regímenes democráticos ha tenido dos puntos focales. Un enfoque se ha centrado en las condiciones previas de la sociedad que favorecen el desarrollo democrático. El segundo enfoque se fija en la índole de los procesos políticos mediante los cuales se produjo ese desarrollo. Analizaremos cada uno de ellos separadamente.

Condiciones Previas de la Democratización

En 1970 Dankwart Rustow publicó un artículo penetrante sobre las "transiciones a la democracia", en el cual critica los estudios que se centraban en las "condiciones previas" de la democratización, porque inducían a establecer desde la correlación entre democracia y otros factores la conclusión de que esos otros factores eran responsables de la democracia. También tendían, sostuvo, a buscar las causas de la democracia primordialmente en factores económicos, sociales, culturales y psicológicos, pero no en los políticos.⁷ Las críticas de Rustow tuvieron buena acogida y ayudaron a ofrecer una visión más equilibrada de las complejidades de la democratización. Con todo, sería un error irse totalmente al otro extremo y pasar por alto los factores ambientales que pueden afectar el desarrollo democrático. De hecho, se pueden adelantar argumentos, y así ha ocurrido, en favor de una amplia gama de factores o condiciones previas que acompañan, al parecer, el surgimiento de regímenes de-

7 Dankwart A. Rustow, "Transition to democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* 2 (1970): 337.

mocráticos. En gran medida, estos factores se pueden agrupar en cuatro categorías amplias: económicas, sociales, externas y culturales.

1 Riqueza Económica e Igualdad

En su crítica, Rustow prestó atención especial a un artículo influyente que publicó Seymour Martin Lipset diez años antes. En este trabajo, Lipset destacó la aparente correlación entre niveles elevados de desarrollo económico y el predominio de sistemas políticos democráticos entre naciones europeas, anglófonas y latinoamericanas. Cuanto "más rica es una nación", postuló, "tanto mayor es la probabilidad de que sostenga la democracia".⁸ Su estudio estimuló un alud de análisis posteriores que criticaron, calificaron y refinaron su argumento. Sin embargo, cualesquiera sean las reacciones académicas, su idea básica parecía sensata. Como lo dijo otro estudioso en 1960, "hay una correlación positiva entre desarrollo económico y competitividad política".⁹ Un cuarto de siglo después de aquella correlación seguiría, al parecer, existiendo. En 1981, por ejemplo, una comparación de la clasificación de países en términos de desarrollo económico, hecha por el Banco Mundial, con la clasificación de los mismos países en términos de libertad, efectuado por Freedom House, arrojó estos resultados: dos entre treinta y seis países de bajos ingresos se clasificaron como "libres" o democráticos; catorce entre sesenta países de ingreso medio se clasificaron del mismo modo; y dieciocho entre veinticuatro países de economía industrial tuvieron la misma clasificación.¹⁰ A medida que se asciende en la escala económica, mayor probabilidad hay de que un país sea democrático.

La correlación entre riqueza y democracia es, pues, relativamente fuerte. ¿Cómo explicarla? Hay tres posibilidades. Primero, tanto la democracia como la riqueza pueden derivarse de un tercer factor. Al protestantismo, por ejemplo, le atribuyen algunos un papel importante en los orígenes del capitalismo, del desarrollo económico y la democracia. Segundo, la democracia pudo originar la riqueza económica. De hecho, los altos niveles de riqueza económica exigen altas tasas de crecimiento, y las altas tasas de crecimiento no

8 Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53 (1959): 75.

9 James S. Coleman, "Conclusión", en Gabriel A. Almond y James S. Coleman, eds., *The Politics of the Developing Areas* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1960), 538.

10 Banco Mundial, *World Development Report 1981* (New York: Oxford University Press, 1981), 134-35; y *Freedom at Issue*, N° 64 (1982): 8-9. Véase también la actualización de Seymour Martin Lipset de su análisis anterior, *Political Man: The Social Bases of Politics*, 2da. ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), 469-76.

se correlacionan con el predominio de sistemas políticos democráticos.¹¹ Por lo tanto, no parece probable que la riqueza dependa de la democracia; de existir una correlación, la democracia tiene que depender de la riqueza.

La probabilidad de una conexión causal que vaya desde la riqueza hacia la democracia se ve reforzada con los argumentos relativos al porqué esta relación sería plausible. Una economía opulenta, según se dice, permite mayores niveles de alfabetismo, educación y exposición a los medios masivos de comunicación, todos los cuales conducen a la democracia. Una economía opulenta también modera las tensiones del conflicto político; es probable que existan oportunidades de alternativa para los líderes políticos fracasados y la abundancia de recursos económicos por lo general facilita el acomodo y la transacción. Además, una economía industrializada, muy desarrollada, y la compleja sociedad que ella involucra, no se pueden gobernar eficazmente con medios autoritarios. La toma de decisiones se dispersa forzosamente y por lo tanto el poder se comparte y el dominio tiene que basarse en el consentimiento. Por último, en una economía más desarrollada, el ingreso y también, quizá, la riqueza tienden a estar distribuidos más equitativamente que en una economía más pobre. Puesto que democracia, en alguna medida, significa gobierno de la mayoría, la democracia es posible únicamente si la mayoría es una clase media relativamente satisfecha y no una mayoría pobre enfrentada a una oligarquía excesivamente rica. Una clase media mayoritaria, a su vez, puede ser producto de la distribución más o menos igual de la tierra en sociedades agrarias, por más que en otros aspectos sean relativamente pobres, como los Estados Unidos a comienzos del siglo XIX y Costa Rica en el siglo XX. También puede ser consecuencia de un nivel relativamente alto de desarrollo, el cual produce mayor igualdad de ingresos en las sociedades industrializadas, en comparación a aquellas que están en vías de industrialización.

Si estos argumentos son correctos, el desarrollo económico del mundo comunista y del Tercer Mundo debe facilitar el surgimiento de regímenes democráticos. Con todo, hay que ser escéptico respecto de si se justifica una conclusión tan fácil. En primer lugar, está la cuestión del nivel de desarrollo económico que se necesita para per-

11 Esto no significa sostener que la tasa de crecimiento de los regímenes autoritarios es forzosamente más elevada que la de los democráticos, aunque esto puede ocurrir. Véase Robert M. Marsh, "Does Democracy Hinder Economic Development in the Latecomer Developing Nations", *Comparative Social Research* 2 (1979): 215-48; G. William Dick, "Authoritarian Versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development", *Journal of Political Economy* 82 (1974): 817-27, y Erich Weede, "Political Democracy, State Strength and Economic Growth in LDCs: A Cross-National Analysis" (trabajo presentado a la Asamblea Anual de la Sociedad Norteamericana de Ciencia Política, Chicago, 11.: septiembre 1983).

mitir la transición a la democracia. Como lo ha demostrado de modo concluyente Jonathan Sunshine, los países de Europa occidental, en general, se hicieron democráticos cuando su producto interno bruto per cápita llegó al nivel de US\$ 300 - US\$ 500 (en dólares de 1960). En 1981 tal vez los dos tercios de los países en desarrollo de ingreso medio ya habían alcanzado o sobrepasado aquel nivel de desarrollo. Sin embargo, no eran en su mayoría democráticos. Si es válida la teoría económica, el nivel de desarrollo económico que se necesita para facilitar la transición a la democracia debe ser más alto en el siglo XX de lo que fue en los cien años anteriores a 1950.¹² Además, distintos países todavía pueden transitar a la democracia con niveles muy diversos de desarrollo. España, al fin y al cabo, creció con extremada rapidez durante los años cincuenta y sesenta y se hizo democrática después de la muerte de Francisco Franco, a mediados de los setenta. ¿Habría podido ocurrir esto sin la industrialización, la urbanización y el desarrollo de la clase media que fueron tan centrales en el crecimiento económico español? Es muy probable que no. López Rodó tenía al menos una parte de razón cuando predijo anteriormente que España se haría democrática cuando su ingreso per cápita llegara a US\$ 2.000.¹³ Pero entonces ¿qué decir del Portugal? Hizo su transición a la democracia simultáneamente, sin haber experimentado el desarrollo económico masivo de España y mientras todavía se hallaba en un nivel mucho más bajo de bienestar económico.

Además, ¿qué hay de la experiencia de los países del cono sur de América latina? Ellos también pasaron por procesos importantes de desarrollo económico y sin embargo se alejaron de la democracia, fenómeno que llevó a Guillermo O'Donnell a desarrollar su teoría del autoritarismo democrático que postula precisamente lo contrario de la teoría de riqueza-democracia de Lipset. Por el contrario, O'Donnell sostuvo que el desarrollo económico, y en particular las presiones derivadas de una fuerte prioridad sobre la sustitución de importaciones, condujeron al surgimiento de formas nuevas, más fuertes y duraderas de gobierno autoritario.¹⁴

También está la experiencia de los países recientemente industrializados de Asia oriental. En los años sesenta y setenta, estos países no sólo tuvieron las tasas de crecimiento económico más elevadas del mundo, sino que alcanzaron esas tasas mientras, en la mayo-

12 Jonathan Sunshine, "Economic Causes and Consequences of Democracy: A Study in Historical Statistics" (tesis doctoral, Columbia University, 1872), 115.

13 John P. Coverdale, *The Political Transformation of Spain after Franco* (New York: Praeger Publishers, 1979), 1.

14 Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (Berkeley: University of California, Institute for International Studies, 1973), 3-15, 113-14. Hay un análisis de esta teoría en David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979).

ría de los casos, mantenían sistemas muy equitativos de distribución del ingreso. No obstante, ninguno de ellos se hizo más democrático y dos de los países con mejores logros económicos, Corea y Singapur, se hicieron menos democráticos.

Al mismo tiempo, la teoría económica aún puede cumplir un propósito por cuanto concentra la atención en aquellos países donde es más probable que ocurran transiciones a la democracia o a otros tipos de sistemas políticos modernos. A medida que los países se desarrollan económicamente, se los puede imaginar trasladándose a una zona de transición o de elección, en la cual se hace cada vez más difícil mantener las formas tradicionales de gobierno y se necesitan tipos nuevos de instituciones políticas que satisfagan las demandas de una sociedad cada vez más compleja y pongan en práctica las políticas públicas de dicha sociedad. En la clasificación de países por nivel de desarrollo económico que hizo el Banco Mundial en 1981, se podría concebir que la zona de elección comprende el tercio superior de los países de ingreso medio, esto es, los que van desde el número 77 (la República de Corea) al número 96 (España). A éstos cabe agregar a Taiwán, que en cuanto a ingreso queda al medio de este grupo. De dichos veintiún países:

Siete eran democráticos, de los cuales cuatro (España, Portugal, Venezuela, Grecia) adoptaron la democracia como régimen político después de la segunda guerra mundial, dos junto con la independencia (Israel, Trinidad y Tobago) y uno se había mantenido como democracia durante muchos años (Costa Rica);

cuatro eran estados burocrático-autoritarios (B-A) del Cono Sur (Brasil, Chile, Argentina, Uruguay);

cuatro eran países de reciente industrialización de Asia oriental (República de Corea, Taiwán, Singapur, Hong-Kong);

dos eran comunistas (Rumania y Yugoslavia);

y los cuatro restantes (Argelia, México, Irán y Sudáfrica) eran ricos en recursos, ideológicamente diversos y políticamente no democráticos.

Dos años más tarde, este grupo de países, rotulados ahora por el Banco Mundial como "países de ingresos medio alto", se había reducido por el paso de España a la categoría de "economías industriales de mercado", pero se había ampliado con el ascenso de Malasia, Líbano y Panamá, y con la transferencia de Irak, desde la categoría de "exportadores de petróleo de ingreso alto".¹⁵

Si fuera válida la teoría de la riqueza como base de la democracia, se podría predecir un mayor movimiento hacia la democracia entre los veintitantos estados de este grupo, tal vez particularmente

15 Banco Mundial, *Development Report 1981*, 134-35 y *World Development Report 1983* (New York: Oxford University Press, 1983), 148-49.

de parte de los países de reciente industrialización de Asia oriental y los estados burocrático-autoritarios de América del Sur. La experiencia, sin embargo, muestra que lo predecible respecto de estos países de la zona de transición no es el advenimiento de la democracia sino la extinción de las formas políticas existentes. El desarrollo económico obliga a la modificación o al abandono de las instituciones políticas tradicionales; pero no determina cuál sistema político va a reemplazarlos. Eso dependerá de otros factores, como la cultura subyacente de la sociedad, los valores de las élites y las influencias externas.

A fines de los años cincuenta, tanto Cuba como Venezuela iban llegando al nivel de desarrollo económico en que el tipo tradicional de despotismo militar al cual cada uno de ellos se había visto sujeto durante años (Fulgencio Batista Zaldívar, Marcos Pérez Jiménez) ya no era apropiado para las necesidades de la sociedad. Estos despotismos militares tocaron a su fin en 1958 y 1959. Batista cayó frente a un movimiento revolucionario armado que rápidamente tomó y consolidó el poder, nacionalizó la propiedad privada e instaló una dictadura marxista-leninista de amplio alcance. El régimen de Pérez Jiménez se derrumbó como consecuencia del retiro del apoyo de virtualmente todos los grupos principales de la sociedad venezolana. Pero ese derrumbe fue acompañado de la negociación de una serie de pactos entre líderes venezolanos que representaban a los principales grupos políticos y sociales, los que fijaron el marco de un sistema político democrático.¹⁶ A fines de los años cincuenta, el despotismo personalista tradicional tenía sus días contados; lo que no estaba claro era lo que iba a reemplazarlo. Fidel Castro decidió conducir a Cuba en una dirección; Rómulo Betancourt hizo lo propio con Venezuela en otra muy distinta. Quince años más tarde, en circunstancias algo semejantes, el Rey Juan Carlos y Adolfo Suárez en España y Antonio Ramalho Eanes en Portugal tomaron decisiones parecidas en nombre de la democracia. En otro caso, a mediados de los años setenta, estaba claro que el rápido desarrollo económico de Irán había minado la base del régimen de Irán. El Sha no avanzó en el desarrollo de un conjunto más amplio y participativo de instituciones democráticas. Su falta de iniciativa en ese sentido, unida a la decisión o falta de decisión de los jefes militares y a la destreza política de los "mullahs", permitió en el país una revolución religiosa. Con decisiones diferentes y más tempranas de parte de los jefes iraníes, en los años sesenta y setenta, tal vez Irán se hubiera movido en una dirección más democrática.

Si es válido el concepto de zona de transición, el desarrollo económico produce una fase en la historia de una nación en la que las élites políticas y los valores políticos vigentes pueden conformar

16 Véase Jerry Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela" (Latin American Program Working Paper 107, The Wilson Center, 1981).

las opciones que determinan decisivamente la evolución futura de la nación. La gama de opciones puede ser limitada. En 1981, por ejemplo, todos los países cuyo producto nacional bruto era de US\$ 4.220 o más (aparte de los pequeños estados exportadores de petróleo y Singapur) eran democráticos o bien comunistas. Es concebible que las zonas de transición podían optar por otras alternativas. Irán, evidentemente, persigue con fanatismo un rumbo distinto; es posible que los países de reciente industrialización de Asia occidental y los regímenes burocrático-autoritarios de América latina puedan hallar otras opciones. Hasta aquí, no obstante, los países que han salido de la zona de transición lo han hecho casi siempre como democracias o bien como dictaduras comunistas.

2 Estructura Social

Un segundo conjunto de condiciones previas para la democracia que a menudo son debatidas se refiere al grado en que existe una estructura social bien diferenciada y articulada, con clases sociales, grupos regionales, grupos ocupacionales y grupos étnicos y religiosos, todos relativamente autónomos. Dichos grupos, según se plantea, ofrecen la base para la limitación del poder estatal, y por ende para el control del Estado por parte de la sociedad, y también de las instituciones democráticas como medio más eficaz para ejercer dicho control. Las sociedades que carecen de grupos intermedios autónomos tienen, asimismo, una probabilidad mucho mayor de verse dominadas por un aparato de poder centralizado, ya sea una monarquía absoluta, un despotismo oriental o una dictadura autoritaria o totalitaria.¹⁷ Se puede presentar este argumento en nombre de los grupos y del pluralismo en general, o en nombre de ciertos grupos o tipos de estructura pluralista que se señalan como protagonistas de un papel decisivo para hacer que la democracia sea posible.

De acuerdo con una línea de argumentación, en la sociedad tradicional el pluralismo (incluso el pluralismo en alto grado estratificado) aumenta la probabilidad de desarrollar la democracia estable en la sociedad moderna. El sistema de castas puede ser uno de los motivos por los cuales India ha sido capaz de desarrollar y mantener instituciones democráticas estables.¹⁸

17 Quienes tengan un concepto más rousseauiano de la democracia tenderán, por cierto, a ver en los grupos intermedios otros tantos obstáculos a la realización de la verdadera democracia. Hay un análisis equilibrado de estos asuntos en Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982). Hay un argumento general en favor de los grupos intermedios, como baluarte contra el totalitarismo, en William Komhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe, 111.: Free Press, 1959).

18 Véase Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolph, *The Modernity of Tradition: Political Development in India* (Chicago: University of Chicago Press, 1967), 15-154.

De modo más general, se dice que las sociedades donde existe un feudalismo muy desarrollado, incluso una aristocracia capaz de limitar el desarrollo del poder estatal, tienen más probabilidad de evolucionar hacia la democracia que las que carecen de dicho pluralismo social. La historia de Europa occidental frente a Rusia y de Japón frente a China da a entender que bien puede haber algo de cierto en esta teoría. Pero la misma teoría no consigue explicar las diferencias entre América del Norte y América del Sur. De Tocqueville, Louis Hartz y otros atribuyen el sistema democrático de la primera a la ausencia de feudalismo. El fracaso de la democracia en América del Sur, en cambio, se ha atribuido con frecuencia precisamente a un pasado feudal, aun cuando el feudalismo que existió allí fue, desde luego, muy centralizado.¹⁹

La teoría que acentúa el pluralismo tradicional es, en cierto sentido, lo contrario de la que acentúa la riqueza como condición previa de la democracia. Esta última hace que la democracia dependa del nivel que hayan alcanzado los procesos de desarrollo económico y modernización. La teoría del pluralismo tradicional, en cambio, pone el acento en el punto de partida del proceso, en la índole de la sociedad tradicional. En la expresión de Gaetano Mosca, ¿fue primordialmente una sociedad "feudal" o "burocrática"? Si se lleva esta teoría al extremo, por cierto, ella involucra la predestinación societal: está determinado por anticipado que algunas sociedades van a ser democráticas y otras no.

Pero la manifestación más significativa del argumento de la estructura social no se ocupa de la existencia de una aristocracia feudal, sino de la existencia de una burguesía autónoma. La democracia, dicen los marxistas, es democracia burguesa, que refleja los intereses de esa clase social en particular. Barrington Moore ha readequado sucintamente la proposición en una formulación más limitada: "Donde no hay burguesía no hay democracia".²⁰ Este argumento, al parecer tiene mucho a su favor. El desarrollo negativo de la democracia en países del Tercer Mundo, a pesar de su crecimiento económico, puede relacionarse, tal vez, con la naturaleza de dicho crecimiento. Las principales funciones han estado a cargo del Esta-

19 Hay elaboración de estos temas, entre otros, en: Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Hancourt Brace, 1955), e id., ed., *The Founding of New Societies* (New York: Harcourt Brace, 1964), especialmente M. Morse, "The Heritage of Latin America"; James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977); Howard J. Wiarda, "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberio-Latin Tradition", *World Politics* 25 (1973): 206-35; Claude Veliz, *The Centralist Tradition of Latin America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1970).

20 Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966), 418.

do y de las empresas multinacionales. En consecuencia, el desarrollo económico se ha adelantado al desarrollo de una burguesía. En tales condiciones, sin embargo, donde se ha desarrollado una burguesía, las perspectivas democráticas han sido mayores. El paso a la democracia de Turquía, en los años 40, coincidió con el alejamiento del estatismo "kemalista" y la aparición de un grupo de empresarios independientes. Cosa más significativa, la capacidad de un país en desarrollo de tener una burguesía autóctona y autónoma se relaciona, probablemente, con su tamaño. No es probable que los países de mercados internos pequeños sean capaces de sostener una clase semejante, pero los países grandes sí pueden hacerlo. Este puede ser un factor que explique por qué la India (con un interludio breve) ha sostenido un sistema democrático, y por qué el Brasil, donde se está desarrollando una burguesía autóctona vigorosa, se alejó del autoritarismo burocrático en los años 70 y primeros años 80. En Sudáfrica los empresarios se han contado entre quienes más activamente han tratado de aliviar el "apartheid" y ampliar la democracia en ese país.

El papel, al parecer importante, que cumple la burguesía autónoma en el desarrollo de la democracia destaca la cuestión de la relación entre sistema económico y sistema político. La democracia política es compatible, claramente, tanto con un papel trascendente en la economía para las empresas estatales como con una función importante de un sistema estatal de bienestar y previsión social. No obstante, como lo ha señalado Charles Lindblom (en un volumen que además destaca el conflicto entre empresas y democracia), todas las democracias políticas tienen economías orientadas al mercado, aunque, claro está, no todas las economías orientadas al mercado van emparejadas con sistemas políticos democráticos.²¹ Parecería que el mensaje de Lindblom es similar al de Moore: que una economía orientada al mercado, igual que una burguesía, es condición necesaria, pero no suficiente, para la existencia de un sistema político democrático.

¿Por qué debe ser así? Se presentan, a lo menos, dos razones. En lo político, una economía de mercado exige dispersión del poder económico y, en la práctica, casi siempre algún tipo de propiedad privada. La dispersión del poder económico crea alternativas y contrapesos al poder estatal y permite que las élites que controlan el poder económico limiten el poder estatal y exploten los medios económicos para servir sus propios intereses. En lo económico, una economía de mercado parece más proclive a sostener el crecimiento económico que la economía dirigida (aunque esta última, como lo dan a entender el caso soviético y el de Europa oriental, lo hace por un tiempo corto), y por lo tanto es más probable que una economía de mercado dé origen a la riqueza económica y a la consiguiente dis-

21 Charles E. Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), 161-69.

tribución más equitativa del ingreso que conforman la infraestructura de la democracia.

Una tercera fuente de presión social autónoma en una dirección democrática puede originarse en los sindicatos. Ellos han desempeñado este papel históricamente en Europa occidental y en los Estados Unidos. En el mundo contemporáneo, los sindicatos también han ocupado una función en las luchas contra la oligarquía racista de Sudáfrica, contra el dominio militar en el Cono Sur y contra la dictadura comunista en Polonia. Al mismo tiempo, la experiencia de estos casos también describe los límites del alcance que, en ausencia de partidos políticos afiliados, puede tener la acción sindical para afectar el cambio político.

En determinadas condiciones, el pluralismo comunitario (esto es, étnico, racial o religioso) puede conducir al desarrollo al menos de formas limitadas de democracia. En muchos casos de tal pluralismo, la democracia puede funcionar únicamente sobre una base asociativa más que mayoritaria.²² Y aun cuando se organice de este modo, a menudo se derrumbará por la movilidad social que mina el poder de las élites o por la intrusión de fuerzas políticas y militares externas (como en Chipre y Líbano). Aun en las mejores condiciones, la democracia asociativa a menudo sólo puede permanecer estable si se convierte, de hecho, en oligarquía (como en Malasia); esto es, sacrificando la disputa o competencia en aras de mantener la representación.

3 Entorno Externo

Las influencias externas pueden tener importancia decisiva en que una sociedad se mueva en una dirección democrática o no democrática. En la medida en que dichas influencias sean más importantes que los factores autóctonos, la democratización es el resultado más de la difusión que del desarrollo. Es concebible que la democracia en el mundo pudiera surgir de una fuente única. Es evidente que no es así. No obstante, sería un error pasar por alto el grado en que buena parte de la democracia del mundo sí tiene un origen común. En 1984, Freedom House clasificó cincuenta y dos países (muchos de ellos pequeñísimos) como "libres".²³ En treinta y tres de estos cincuenta y dos países, la presencia de instituciones democráticas podría atribuirse en gran medida a la influencia británica y estadounidense, ya sea por colonización, gobierno colonial, derrota en la guerra o imposición relativamente directa (como en la Repú-

22 Véanse principalmente las obras de Arend Lijphart, en especial *The Politics of Accommodations: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, 2da. ed. (Berkeley: University of California Press, 1975) y *Democracy in Plural Societies: A Comparative Evaluation* (New Haven: Yale University Press, 1977).

23 *Freedom at Issue*, N° 26 (1984): 8-9.

blica Dominicana). Los otros diecinueve países libres, en que la democracia tuvo otro origen, se encuentran, en su mayoría, en Europa occidental o América del Sur. La ampliación de la democracia al mundo no occidental, en la medida en que ha ocurrido, ha sido entonces en buena medida fruto de los esfuerzos estadounidenses.

Desde la Revolución Francesa los ejércitos llevan consigo ideologías políticas. Como ya hemos señalado, dondequiera fueron los ejércitos norteamericanos en la segunda guerra mundial, la democracia iba detrás (en cuatro casos en forma duradera, en un caso en forma transitoria). Dondequiera fueron los ejércitos soviéticos, el comunismo iba detrás. La conquista militar es, naturalmente, una vía para extender la democracia como también otros sistemas políticos. Desde el punto de vista histórico, sin embargo, el colonialismo occidental ha sido el medio más importante de difundir las ideas e instituciones democráticas; pero los resultados permanentes de dicho colonialismo en términos de democracia han sido más bien limitados. En 1983, Freedom House no calificó de "libre" a ninguna ex colonia francesa, estadounidense, holandesa, portuguesa o belga. Varias ex colonias británicas tuvieron esa calificación. Myron Weiner, incluso, ha destacado que "todos los países del tercer mundo que salieron del colonialismo después de la segunda guerra mundial, con una población de un millón de personas a lo menos (y casi todos los países más pequeños también), que ostentan una experiencia democrática ininterrumpida, son ex colonias británicas". Al parecer, el gobierno británico tuvo un efecto notablemente distinto al de otras potencias coloniales. Pero son sólo seis los países que cumplen la condición de Weiner, y una cantidad mucho mayor de antiguas colonias británicas no han mantenido la democracia. La cuestión es, pues, cómo distinguir entre ex colonias británicas. Una posibilidad es que la duración de las instituciones democráticas, después de la independencia, es función de la duración del gobierno británico antes de la independencia. Las colonias en que las instituciones democráticas han echado raíces más firmes son, al parecer, aquellas como India, Sri Lanka y los estados anglófonos de las Antillas, donde el dominio inglés data del siglo XVIII. En cambio, la historia de las ex colonias británicas en África, donde el dominio británico data solamente de fines del siglo XIX, no es tan distinto al de las ex colonias de otras potencias europeas.

En gran medida, el ascenso y la declinación de la democracia a escala mundial es función del ascenso y declinación de los estados democráticos más poderosos. La extensión de la democracia después de la segunda guerra mundial reflejó el poderío de los Estados Unidos. La declinación de la democracia en Asia oriental y América

24 Myron Weiner, "Empirical Democratic Theory", en Myron Weiner y Ergun Ozbudub, eds., *Comparative Elections in Developing Countries* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, manuscrito, 26 (cursiva en el original)).

latina en los años 20 fue en parte reflejo de la contracción de la influencia norteamericana.²⁵ Esa influencia se siente tanto directamente, derivada de los esfuerzos del gobierno norteamericano para afectar los procesos políticos en otras sociedades, como indirectamente, al entregar un modelo fuerte y exitoso que seguir.

Las influencias regionales externas también pueden ejercer un efecto significativo sobre el desarrollo político dentro de una sociedad. Los gobiernos y partidos políticos de la Comunidad Europea ayudaron a alentar el surgimiento de instituciones democráticas a España y Portugal, y el deseo de ambos países, y Grecia, de ingresar a la comunidad ofreció otro incentivo para que se hicieran democráticos. Aun más allá de los confines de la comunidad, Europa occidental se ha definido, en general, como una comunidad de naciones democráticas, y todo alejamiento significativo de una nación respecto de la norma democrática crearía, evidentemente, una crisis importante en las relaciones intraeuropeas. En alguna medida puede estar ocurriendo algo similar entre los países del Acuerdo de Cartagena. El alejamiento de Chile y el ingreso de Venezuela, a mediados de los años 70, más la transición a la democracia en el Ecuador y el Perú, echaron las bases para identificar la calidad de miembro del acuerdo con la adhesión al gobierno democrático.

En ciertas regiones, pero en forma más evidente en América latina, puede haber tendencias regionales. En términos generales, los gobiernos latinoamericanos se movieron en dirección democrática a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, luego en dirección autoritaria a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, para volver otra vez a la dirección democrática a fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Los motivos de estos desplazamientos regionales no están claros. Tal vez provengan de cuatro factores: desarrollo socioeconómico paralelo simultáneo en las sociedades latinoamericanas; nacimiento de una tendencia por la influencia de una sociedad latinoamericana "modelo" sobre sus vecinas; efecto sobre América latina de una influencia externa común (como la de los Estados Unidos), o alguna combinación de estos factores.

4 Ámbito Cultural

Sidney Verba definió la cultura política de una sociedad como "el sistema de creencias empíricas, símbolos expresivos y valores que define la situación en la cual se produce la acción política".²⁶ Se presume, pues, que la cultura política está enraizada en la cultura más amplia de una sociedad que comprende esas creencias y esos va-

25 Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), 246-59.

26 Sidney Verba, "Comparative Political Culture", en Lucian W. Pye y Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965), 518.

lores, a menudo con base religiosa, respecto de la índole de la humanidad y de la sociedad, las relaciones entre seres humanos y la relación entre los individuos y un ser trascendente. Parece que existen diferencias significativas entre sociedades que tienen tradiciones culturales diferentes, en cuanto a su receptividad hacia la democracia.

Como lo han señalado muchos estudiosos, ha existido una correlación histórica entre protestantismo y democracia. En el mundo contemporáneo, virtualmente todos los países de población europea y mayoría protestante (menos Alemania oriental) tienen gobiernos democráticos.²⁷ En cambio, el caso del catolicismo, en particular en los países latinos, es más ambivalente. Con frecuencia se ha sostenido que, históricamente, existió una oposición natural entre catolicismo y democracia. En términos generales, las instituciones democráticas se desarrollaron en Europa más tarde y con menos seguridad en los países católicos que en los protestantes. Pero, en términos generales, estos países también se desarrollaron económicamente después que los protestantes, por tanto, es difícil distinguir entre el efecto de la economía y el de la religión. Es concebible que la influencia de esta última sobre la política haya podido transmitirse mediante su efecto sobre el desarrollo económico y el advenimiento de una clase empresarial. En cambio, con el desarrollo económico, el papel de la Iglesia cambió y en la mayoría de los países católicos la Iglesia hoy se identifica con el apoyo a la democracia.

El Islam, asimismo, ha sido inhóspito para la democracia. De treinta y seis países con mayoría musulmana, Freedom House calificó a veintuno, en 1984, de "no libres", quince de "parcialmente libres" y ninguno de "libre". El único país islámico que mantuvo una democracia siquiera de modo intermitente después de la segunda guerra mundial fue Turquía que, bajo Mustafá Kemal, había rechazado expresamente su tradición islámica y se definió como república seglar. El único país árabe que mantuvo la democracia por algún tiempo, aunque reducida a alcances comunitarios, fue Líbano, con una población cristiana en el 40 a 50 por ciento, y cuyas instituciones democráticas se derrumbaron cuando la mayoría musulmana se afirmó en los años setenta. De modo parecido, tanto el confucianismo como el budismo han conducido a gobiernos autoritarios, aun en casos como el de Corea, Taiwán y Singapur, donde se han dado las condiciones previas para la democracia. En India y Japón, además, las culturas tradicionales hindú y shinto no impidieron por lo menos el desarrollo de las instituciones democráticas y bien pudieron haberlo alentado.

¿Cómo explicar estas diferencias? Los aspectos tanto doctrinales como estructurales de las religiones tal vez desempeñan un papel. Al nivel más obvio, las culturas de índole integrista, es decir, en las

27 La correlación estadística entre protestantismo y democracia se encuentra en Kenneth A. Bollen, "Political Democracy and the Timing of Development", *American Sociological Review* 44 (1979), 572-87.

que los fines intermedios y últimos se relacionan íntimamente, son al parecer menos favorables a la democracia. En el Islam, por ejemplo, no hay distingos entre religión y política, ni entre lo espiritual y lo material, y la participación política fue siempre un concepto foráneo.²⁸ De manera similar, en China el confucianismo fue hostil, en general, hacia los organismos independientes del Estado y la cultura se concebía como una entidad total, que no se podía cambiar en parte sin amenazar el todo. Las culturas instrumentales, en cambio, se caracterizan por un amplio sector de fines intermedios separado de los fines últimos e independiente de ellos, "por lo que los fines últimos no tiñen cada acto concreto".²⁹ La tradición hindú, por ejemplo, es relativamente tolerante de la diversidad. S. N. Eisenstadt ha escrito que las "orientaciones religiosas y culturales básicas, la identidad cultural específica de la civilización india no estaba forzosamente unida a ningún marco político o imperial particular. . ."³⁰

En conjunto, pues, la cultura integrista es más resistente al cambio, y cuando hay un cambio en un elemento significativo de la cultura, toda la cultura se pone en tela de juicio o se reemplaza, o se destruye. En la cultura instrumental, por lo tanto el cambio puede producirse progresivamente. Por consiguiente, hay menos resistencia a la adaptación de formas políticas nuevas, tales como las instituciones democráticas, y la adaptación puede ser un proceso extenso que de por sí facilita el desarrollo de una democracia estable.

En cuanto a la cultura más estrechamente política de una sociedad, parece razonable prever que el predominio de algunos valores y creencias va a conducir a la democracia más que otros. Una cultura política que valora las relaciones en alto grado jerárquicas y la diferencia extrema hacia la autoridad, es presumiblemente terreno menos fértil para la democracia que otra que no lo hace. De modo similar, una cultura en que existe un alto grado de confianza mutua entre los miembros de la sociedad será probablemente más propicia a la democracia que otra en que las relaciones interpersonales se caracterizan, más generalmente, por la suspicacia, la hostilidad y la desconfianza. La voluntad de tolerar la diversidad y el conflicto entre grupos, y de reconocer la legitimidad del compromiso también deben ser útiles al desarrollo democrático. Las sociedades en que se acentúa mucho la necesidad de adquirir poder y poco la de

28 Véase Daniel Pipes, *In the Path of God: Islam and Political Power* (New York: Basic Books, 1983), 48-69, 144-47.

29 David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1965), 85.

30 S. N. Eisenstadt, "Transformaron of Social, Political, and Cultural Orders in Modernization", *American Sociological Review* 30 (1965): 668. En contraste con la tradición hindú, escribe Eisenstadt, "la identidad entre comunidades políticas y religiosas representa una semejanza muy importante entre las sociedades chinas e islámicas" (p. 663).

adaptarse a los demás tienen mayor propensión a tener regímenes autoritarios o totalitarios. Los expertos en ciencias sociales han procurado comparar sociedades en estas distintas dimensiones, pero las pruebas son fragmentarias y difíciles de sistematizar.³¹ Además, por cierto, aun cuando se observa que ciertos valores y creencias se correlacionan con la presencia de instituciones democráticas, queda en pie la pregunta acerca de la relación entre ellas desde el punto de vista del desarrollo. ¿En qué medida el desarrollo de una cultura política predemocrática tiene que anteceder al desarrollo de instituciones democráticas? ¿O tienden las dos cosas a desarrollarse simultáneamente con el funcionamiento exitoso de las instituciones democráticas, creadas posiblemente por otros motivos, generando la adhesión a esas creencias y valores democráticos?³²

Procesos de Democratización

El modelo de democratización que ha inspirado muchos debates sobre el tema es el de Gran Bretaña, con su majestuosa marcha desde los derechos cívicos a los derechos políticos, y de éstos a los derechos sociales, con el desarrollo gradual de la supremacía parlamentaria y del gobierno de gabinete, con la extensión creciente del sufragio a lo largo de un siglo. Es básicamente un modelo lineal. El modelo de Dankwart A. Rustow, basado en la experiencia sueca: unidad nacional, lucha política prolongada o inconducente, una decisión consciente de adoptar reglas democráticas, acostumbramiento al funcionamiento de tales reglas, también involucra una progresión lineal simple. "Los ingredientes —dice— hay que reunidos uno por uno".³³

Estos modelos básicos reflejan primordialmente la experiencia europea durante el siglo que terminó en 1920 y la experiencia de ciertos países de América latina (como la Argentina en 1920 y Chile hasta 1973).

Hay otros dos modelos que han sido en general más pertinentes que el modelo lineal para la experiencia de los países del Tercer Mundo. Uno es el modelo cíclico de despotismo y democracia alternados. En tal caso, élites claves aceptan normalmente, al menos en la superficie, la legitimidad de las formas democráticas. Se realizan elecciones periódicamente, pero rara vez hay una sucesión sostenida

31 Véase Pye y Verba, *Political Culture and Political Development*; R. Dahl, *Polyarchy*, 124-87; Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1963); David McLelland, *The Achieving Society* (Princeton, N. J.: D. Van Nostrand, 1961).

32 En cuanto a argumentos sobre la prioridad de los valores democráticos, véase la argumentación de Dahl sobre la Argentina, *Polyarchy*, 137-40 y la modificación que hace Tumin en Barrington Moore, en "The Theory of Democratic Development: A Critical Revision", *Theory and Society* 11 (1982): 143.

33 Rustow, "Transitions to Democracy", 361.

de gobiernos que lleguen al poder mediante elecciones. Los gobiernos surgen de intervenciones militares con tanta frecuencia como de comicios electorales. Dichas intervenciones tienden a producirse cuando un partido radical gana o parece que está a punto de ganar una elección; cuando el gobierno establecido amenaza o parece que amenaza las prerrogativas de las fuerzas armadas; o cuando el gobierno parece incapaz de conducir eficazmente la economía y mantener el orden público. Una vez que tome el poder una junta militar, ella normalmente promete devolver el poder a un gobierno civil. Con el tiempo así lo hace, aunque sólo sea para reducir al mínimo la división dentro de las fuerzas armadas y escapar de su propia incapacidad para gobernar con eficiencia. En una situación pretoriana como ésta, ni las instituciones autoritarias ni las democráticas se institucionalizan efectivamente. Una vez que los países entran a una situación crítica como la descrita, parece que les resulta extremadamente difícil salir de ella. En muchos sentidos, los países que han tenido un gobierno autoritario relativamente estable (como España y Portugal) tienen mayor probabilidad de pasar a ser democracias relativamente estables que los países (como Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Ghana, Nigeria) que han oscilado constantemente entre despotismo y democracia. En estos últimos países, ni las normas democráticas ni las autoritarias tienen raíces profundas entre las élites políticas pertinentes, en tanto que en los primeros al amplio consenso de aceptación de normas autoritarias siguió a un amplio consenso de aceptación de las democráticas. En un caso, la alternancia de la democracia y despotismo es el sistema político; en el otro, el paso del despotismo estable a la democracia estable es un cambio de sistema político.

Un tercer modelo no es ni lineal ni cíclico, sino dialéctico. En este caso, el desarrollo de una clase media conduce a mayores presiones sobre los regímenes autoritarios en favor de mayor participación y debate. En algún momento se produce un quiebre total, tal vez en lo que en otra obra he llamado "el rompimiento urbano", el derrocamiento del régimen autoritario existente y la instalación de uno democrático.³⁴ No obstante, el nuevo régimen encuentra difícil o imposible gobernar con eficacia. Se produce una reacción brusca, con el derrocamiento del sistema democrático y la instalación de un régimen autoritario (normalmente de derecha). Con el tiempo, sin embargo, este régimen se derrumba y hay una transición hacia un sistema democrático más estable, más equilibrado y de mayor duración. Este modelo vale, a grandes rasgos, para la historia de varios países, entre ellos Alemania, Italia, Austria, Grecia y España.

Las teorías de desarrollo político en general, y de democratización en particular, en su mayoría ven que estos procesos abarcan distintos elementos. El orden en que aparecen dichos elementos

34 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).

puede tener consecuencias importantes para los resultados globales del proceso. Varias teorías han propuesto, por ejemplo, que el proceso global de desarrollo preferible para un país es el de definir primero su propia identidad, luego organizar instituciones eficaces de autoridad, y después ampliar la participación política. Se "maximizan las probabilidades del desarrollo de un sistema político de manera no violenta, no autoritaria, y por fin democráticamente estable", sostiene Eric Nordlinger, cuando se presenta esta secuencia.³⁵ De modo algo paralelo, se ha dicho también que si se han de evitar la inestabilidad y la violencia, el desarrollo de instituciones políticas de base amplia para la participación política, tales como los sistemas electorales y de partidos, debe coincidir con la extensión de la participación política, o precederla. Del mismo modo, Robert A. Dahl destaca la mayor probabilidad de éxito, en las transiciones a la democracia (o poliarquía, según su expresión), si la extensión de la competencia política precede a la extensión de la participación.³⁶

Todas estas teorías, pues, destacan la conveniencia, para el desarrollo final de una democracia estable, de la ampliación de aquella participación política que se presenta relativamente tarde en la secuencia de cambio. No obstante, dada la conveniencia ampliamente aceptada de la participación política (incluso en los regímenes totalitarios) y los grandes incrementos en la movilización social (tales como urbanización, alfabetismo y uso de los medios de comunicación) que produce el desarrollo económico, las tendencias prevalentes en el mundo contemporáneo apuntan a que la participación se amplíe a comienzos del proceso de desarrollo, antes de la competencia o junto con ella. Tal podría ser un motivo por el cual el desarrollo económico del Tercer Mundo no ha alentado la aparición de regímenes estables más democráticos. Hoy, el único caso notable en que la competencia se desarrolló claramente con anterioridad a la participación es Sudáfrica. Por tanto, de acuerdo con la tesis de Dahl, las perspectivas de desarrollo democrático deben ser superiores en Sudáfrica que en otros lugares de África.

A menudo se piensa que como la democracia involucra al gobierno del pueblo en mayor grado que ningún otro, el pueblo desempeña, pues, un papel más importante en su nacimiento que en otras formas de gobierno. Pero de hecho, a los regímenes democráti-

35 Eric A. Nordlinger, "Political Development: Time Sequences and Rates of Change", *World Politics* 20 (1968): 494-530; Dankwart A. Rustow, *A World of Nations* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1967), 126 y sigs.; Leonard Binder et al., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971), 310-313.

36 Dahl, *Polyarchy*, 33-40; Huntington, *Political Order* esp. pp. 32-59, 78-92. Véase también Richard A. Pride, *Origins of Democracy: A Cross-National Study of Mobilization, Party Systems, and Democratic Stability*, Comparative Politics series, Vol. 1 (Beverly Hills: Sage Publications, 1970).

cos rara vez, o nunca, los ha instituido la acción popular masiva. La democracia ha surgido de arriba hacia abajo con tanta frecuencia como de abajo hacia arriba; es tan probable que provenga de la oligarquía como de la protesta contra la oligarquía. Los disidentes apasionados del gobierno autoritario y los encargados de los principios democráticos, los Tom Paine de este mundo, no crean instituciones democráticas; para eso hacen falta los James Madison. Esas instituciones son fruto de negociaciones y compromisos entre élites políticas que calculan sus propios intereses y deseos. Se producen, como lo sostuvo Rustow, cuando los líderes políticos deciden "aceptar la existencia de la diversidad en la unidad y, con tal fin, institucionalizan algún aspecto crucial del procedimiento democrático". Los líderes políticos tal vez hagan esto porque están convencidos de la superioridad ética y política de la democracia y ven, por tanto, la democracia como un fin en sí mismo. Es más probable, sin embargo, que vean la democracia como un medio para otros fines, tales como la prolongación de su propio poder, obtener legitimidad internacional, minimizar la oposición interna y reducir la probabilidad de violencia civil, con todo lo cual ellos probablemente sufrirían. Por tanto, en palabras de Rustow, cualquier institución que se decida "les parecerá de segundo orden a todas las partes principales interesadas".³⁷ Se podría parafrasear a Reinhold Niebuhr: la capacidad de las élites para transar hace que la democracia sea posible, la inclinación de las élites a la violencia hace que para ellas la democracia sea deseable.

En los decenios posteriores a la segunda guerra mundial se instauraron regímenes democráticos, habitualmente en países independientes, mediante uno de dos procedimientos o alguna combinación de ambos. El reemplazo se produce cuando un régimen autoritario se derrumba o es derrocado como consecuencia de derrota militar, catástrofe económica o el retiro del apoyo de grupos importantes de la población. A sus dirigentes los matan o encarcelan, o bien huyen del país o se retiran de la política. Los jefes de los grupos que ahora son los dominantes y que no participaron activamente en el régimen autoritario se ponen de acuerdo entre ellos para instaurar un sistema democrático. El acuerdo se alcanza, en general, muy pronto, debido a la experiencia previa con la democracia y porque las élites políticas interesadas ven la instauración de ésta como la solución "obvia", como ocurrió en Venezuela en 1952 y en Grecia en 1974. O bien puede surgir de una pugna política entre élites con visiones diferentes acerca del porvenir de su patria, de la cual salen vencedores los dirigentes comprometidos con la democracia (así sucedió en Portugal en 1975-1976). Este proceso puede comprender, como ocurrió en Venezuela, una serie de pactos negociados entre los grupos interesados capaces de abarcar la política económica y el papel de las instituciones (como la Iglesia y el ejército), además de los procedimientos para elegir un gobierno. Un punto crítico en torno

37 Rustow, "Transitions to Democracy", 355-57.

al cual deben ponerse de acuerdo las élites constituyentes es el tratamiento que se les dará a quienes participaron activamente en el régimen autoritario anterior.³⁸

El otro proceso de instauración de un régimen democrático podría denominarse transformación. En este caso, las élites de un sistema autoritario concluyen, por una u otra razón, en que el sistema que habían dirigido y del cual se beneficiaron, según es de presumir, ya no satisface sus necesidades ni las de su sociedad. Toman, pues, la iniciativa de modificar el sistema político existente y transformarlo en democrático. En este caso, aun cuando bien pueden existir diversas presiones internas y externas en favor del cambio, la iniciativa de ponerlo en pie surge de los gobernantes. La transformación, como dice Juan Linz, significa el "cambio por reforma y no por ruptura".³⁹ Entre los ejemplos notables se cuentan, desde luego, Gran Bretaña en el siglo XIX y después de la segunda guerra mundial, Turquía en los años cuarenta, España en los setenta y el Brasil en los setenta y ochenta. Es típico que los dirigentes de la transformación encaren todos los problemas del reformador político y deban maniobrar con destreza entre los recalcitrantes que se oponen a cualquier democratización, por un lado, y los grupos disidentes y opositores comprometidos que exigen la disolución inmediata del sistema autoritario, por el otro. Para que tengan éxito es indispensable que se les perciba en control de la situación, actuando desde una posición de fuerza y no bajo presión e imponiendo el ritmo del cambio.

El proceso de reemplazo exige transacción y acuerdo entre élites que no han formado parte del gobierno autoritario. El proceso de transformación exige un liderazgo hábil de parte de las élites que están en el gobierno y un acuerdo entre ellas. En ninguno de estos casos es indispensable que haya armonía entre las élites que están con el régimen y las que no lo están. Esta situación permite que se produzcan el reemplazo y la transformación, porque es mucho más difícil llegar a acuerdo entre grupos que están dentro y grupos que están fuera, que poner de acuerdo entre sí a los grupos que están dentro o a los grupos que están fuera. Con la excepción de Costa Rica en 1948, cuesta encontrar un caso en que un sistema democrático de alguna duración surgiera de un acuerdo expreso entre los líderes de un régimen y los líderes de la oposición armada contraria a ese régimen.

"Mientras los intereses creados se opongan a los cambios que conducen a un mundo menos opresor", sostiene Barrington Moore,

38 John H. Herz, "On Re-establishing Democracy after the Downfall of Authoritarian or Dictatorial Régimes", *Comparative Politics* 10 (1978): 599-62.

39 Juan Linz, "Crisis, Breakdown, and Re-equilibration", en Juan Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Régimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), 45.

"ningún compromiso con una sociedad libre puede desligarse de algún concepto de coerción revolucionaria".⁴⁰ Su tesis es que la libertad y la democracia pueden comenzar por un baño de sangre y que dicha alternativa bien puede imponer menores costos que la de la reforma paulatina. Pero ¿cuándo, en la historia del mundo, la revolución violenta ha producido un régimen democrático estable en un Estado independiente? La "coerción revolucionaria" puede derrocar un régimen autoritario, pero, otra vez con excepción de Costa Rica en 1948, las insurgencias guerrilleras no instauran regímenes democráticos. Todos los opositores revolucionarios de los regímenes autoritarios se autotitulan democráticos; una vez que alcanzan el poder por medio de la violencia, casi todos se revelan, a su vez, autoritarios y a menudo imponen un régimen aun más represivo que el destituido. Así, pues, los regímenes autoritarios, en su mayoría, se ven reemplazados por otros regímenes autoritarios; la sucesión democrática exige un mínimo de violencia. "En el futuro, como en el pasado", termina diciendo Dahl en su estudio de esta materia, "las poliarquías y cuasipoliarquías estables surgirán, con mayor probabilidad de procesos evolutivos lentos que del derrocamiento revolucionario de las hegemonías existentes".⁴¹

Las Perspectivas de Democracia

Este panorama breve e informal de las condiciones previas y de los procesos que conducen al surgimiento de regímenes democráticos recomienda cautela en cualquier intento de pronosticar si van a existir más países democráticos. Sería útil, con todo, intentar un resumen de las modestas conclusiones que al parecer se derivan de este panorama. Respecto de las condiciones previas, hay numerosos factores que ayudan al surgimiento de la democracia en una sociedad: los niveles más altos de bienestar económico; la ausencia de desigualdades extremas en riqueza e ingresos; mayor pluralismo social, en especial la existencia de una burguesía fuerte y autónoma; una economía más orientada al mercado; mayor influencia frente a la sociedad de estados democráticos existentes; y una cultura menos monista y más tolerante a la diversidad y la transacción. Ninguna de estas condiciones previas es suficiente para conducir al desarrollo democrático. Con excepción, posiblemente, de una economía de mercado, ninguna condición previa, por sí sola, basta para producir semejante situación. Para que surja la democracia hace falta alguna combinación de estas condiciones previas, pero la índole de dicha combinación puede variar mucho entre un caso y otro. También es preciso fijarse no sólo en cuáles condiciones previas deben estar presentes sino también en el peso negativo de toda condición previa que falte. La ausencia fuerte de una condición favorable, o, a la in-

40 Moore, *Social Origins of Dictatorship*, 508.

41 Dahl, *Polyarchy*, p. 45.

versa, la presencia de una condición negativa fuerte, que supera la presencia de condiciones que serían de otro modo favorables, puede impedir el desarrollo de la democracia. En cuanto a tradición cultural, desarrollo económico y estructura social, Checoslovaquia sería ciertamente una democracia hoy en día (y también Hungría y Polonia, probablemente) si no fuera por el superior veto de la presencia soviética. De modo similar, la pobreza extrema, las desigualdades económicas extremas, o bien las tradiciones islámicas o confucionistas muy arraigadas, podrían tener un efecto comparable en África, América Central, o el Medio Oriente y Asia Sudoriental.

Respecto de los procesos necesarios para producir la democracia, parecería que uno de los requisitos centrales es que las élites establecidas dentro de un sistema autoritario o las élites sucesoras, posteriores al colapso de un sistema autoritario, vean sus propios intereses favorecidos por la instauración de instituciones democráticas. La probabilidad de que surja la democracia se acentuará en la medida en que la transición pueda ser paulatina, en que la introducción de la impugnación preceda a la expansión de la participación política, y en que el papel de la violencia en la transición se reduzca al mínimo. La probabilidad de democratización disminuye bruscamente en la medida en que la vida política en una sociedad se torne altamente polarizada y signifique un conflicto violento entre fuerzas sociales.

Posibilidad de Cambios de Régimen

En la perspectiva de estas generalizaciones, las perspectivas de evolución democrática en los años de 1980 son mayores, probablemente, en los estados burocrático-autoritarios de América del Sur. Las tradiciones culturales, los niveles de desarrollo económico, la experiencia democrática anterior, el pluralismo social (aunque las burguesías son débiles, fuera de Brasil) y los deseos de las élites de emular los modelos europeos y norteamericanos, todo favorece el movimiento hacia la democracia en estos países. Sin embargo, la polarización y la violencia que se han producido (particularmente en Argentina y Chile) podrían dificultar dicho movimiento. Las perspectivas de un sistema democrático relativamente estable deberían ser mayores en Brasil. A comienzos de los años setenta, las autoridades del régimen brasileño iniciaron un proceso de distensión y relajaron paulatinamente los controles autoritarios que se habían impuesto en los años sesenta. Ya a comienzos de los años ochenta, el Brasil había adquirido muchas de las características de un sistema democrático. La deficiencia principal era la ausencia de elecciones populares para nombrar al Jefe de Estado, pero se contaban, en general, con que las habría con certeza en algún momento durante los años ochenta. El carácter paulatino del proceso brasileño, el nivel relativamente bajo de violencia que lo acompañó, además del reconocimiento generalizado, entre los grupos de élite, de la importan-

cia de no perturbarlo de ninguna manera, todo parecía aumentar las perspectivas de la democracia.

En Argentina, los fracasos económicos y militares del régimen autoritario condujeron a un tránsito a la democracia mucho más espectacular y rápido, en 1983. Parecería que las probabilidades de que este reemplazo se mantuviera dependían de tres factores: la capacidad del gobierno de Alfonsín para resolver los problemas económicos que enfrentaba; el grado en que las élites peronistas, además de las radicales, estuvieran dispuestas a atenerse a reglas democráticas; y el grado en que la cúpula militar quedase efectivamente excluida* del poder o llegase a identificar sus intereses con la mantención de un régimen democrático. Los otros dos países del cono sur que tienen regímenes burocrático-autoritarios, Chile y Uruguay, son los dos países sudamericanos que tuvieron antaño las tradiciones democráticas más firmes. No obstante, en 1984 el gobierno autoritario no había perdido ni su legitimidad ni su eficacia en ninguno de los dos países, hasta el punto en que ya no pudiera sostenerse y pudiera producirse un proceso de reemplazo (como ocurrió en Argentina). Tampoco los jefes de ninguno de los dos regímenes habían iniciado un proceso significativo de transformación para democratizar su sistema (como ocurrió en Brasil). Con todo, los cambios en Brasil y Argentina no pueden dejar de ejercer un efecto sobre el desarrollo político de los países más pequeños.

La probabilidad de un movimiento en dirección democrática en los países recientemente industrializados de Asia sudoriental es mucho menor que en los estados burocrático-autoritarios de América latina. La base económica de la democracia está comenzando a existir, indudablemente, y si su desarrollo económico continúa a tasas siquiera parecidas a las de los años sesenta y setenta, esos estados pronto constituirán un escenario propicio para la democracia, sobre todo si se considera que generalmente han tenido y mantenido una distribución relativamente pareja del ingreso. Además, los Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón son las principales influencias externas que actúan sobre estas sociedades. Todos estos factores favorecen la evolución democrática. Por otra parte, las tradiciones culturales, la estructura social y una debilidad generalizada de normas democráticas entre las élites impiden el movimiento hacia la democracia. En cierta medida, los estados de Asia sudoriental plantean dramáticamente la disyuntiva de si la economía o la cultura ejerce mayor influencia sobre el desarrollo político. También se puede especular sobre si la expansión del cristianismo en Corea puede crear un contexto cultural más favorable a la democracia.

Entre otras sociedades menos desarrolladas de Asia sudoriental, las perspectivas de democracia son sin duda más altas, pero nunca muy altas, en las Filipinas. No es probable que el gobierno de Ferdinand Mateos intente transformarse, por lo que todo esfuerzo por crear un régimen democrático debe aguardar el término del régimen. Hasta ese momento, la influencia de los Estados Unidos, la an-

terior experiencia democrática, el pluralismo social (incluso la influencia de la Iglesia Católica) y el acuerdo general entre los líderes políticos de oposición respecto de la conveniencia de un retorno a la democracia, son factores que en conjunto deben ofrecer apoyo a un movimiento en tal dirección. Por otra parte, los líderes militares tal vez no apoyen las normas democráticas y la existencia de una insurgencia radical comprometida con la violencia, más una tendencia general al uso de la violencia dentro de la sociedad, pueden estorbar la transición. Es concebible que el desarrollo filipino siga el modelo dialéctico que se analizó más arriba, en el cual (como ocurrió en Venezuela) una experiencia inicial de democracia se ve interrumpida por un interludio autoritario personalista que luego se derrumba y surge un régimen democrático nuevo, más estable, por acuerdo entre líderes políticos.

Entre los países islámicos, en particular los del Medio Oriente, las perspectivas de evolución democrática parecen bajas. El renacimiento islámico y en particular el surgimiento del fundamentalismo shiíta, parecería que reduce aún más la probabilidad de un desarrollo democrático, especialmente porque con frecuencia se identifica a la democracia con las mismas influencias occidentales que el renacimiento religioso rechaza. Además, muchos de los estados islámicos son pobrísimos. Los que son ricos, en cambio, lo son debido al petróleo, el cual está controlado por el Estado y por tanto acentúa el poder estatal en general y de la burocracia en particular. Arabia Saudita y algunos de los países árabes más pequeños del Golfo, ricos en petróleo, de vez en cuando han hecho ademanes modestos hacia la introducción de instituciones democráticas, pero éstas no han prosperado y a menudo se han anulado.

Debido a su pobreza o a la violencia de su vida política, es improbable que los países africanos, en su mayoría, avancen en dirección a la democracia. Aquellos países africanos y latinoamericanos que adhirieron en el pasado al patrón cíclico de sistemas democráticos y autoritarios alternados persistirán probablemente en este patrón básico, como lo señala el caso de Nigeria, a menos que se produzcan cambios más fundamentales en su infraestructura económica y social. En Sudáfrica, en cambio, el nivel relativamente alto de desarrollo económico, unido a factores tales como la creciente voluntad de la minoría blanca de participar en política, la modesta ampliación de esa minoría hasta abarcar a los mestizos y asiáticos y la influencia de las normas occidentales, todo ello ofrece una base para avanzar en una dirección más democrática. No obstante, esa misma base se ve contrariada por las desigualdades, los temores y odios que separan a los negros y a los blancos.

En ciertos países pequeños la democracia puede surgir como consecuencia de un esfuerzo foráneo masivo. Esto ocurrió efectivamente en la República Dominicana: en 1984 estaba sucediendo, al parecer, en Grenada; podría quizás acontecer, con un altísimo costo, en El Salvador.

La probabilidad de desarrollo democrático en Europa oriental es virtualmente nula. La presencia soviética es un obstáculo decisivo dominante, por favorables que puedan ser otras condiciones en países como Checoslovaquia, Hungría y Polonia. La democratización podría producirse en estas sociedades únicamente si la Unión Soviética se viera fuertemente debilitada por la guerra, por trastornos internos o por un derrumbe económico (ninguna de cuyas alternativas parece probable) o bien si la Unión Soviética llegase a estimar que la democratización de Europa oriental no amenaza sus intereses (lo que tampoco parece probable).

Dejando de lado la cuestión de la intervención soviética, un asunto más general se refiere al patrón de evolución interno de los estados comunistas. Durante casi cuatro decenios, después de la segunda guerra mundial, ningún país democrático, con la posible y dudosa excepción de Checoslovaquia en 1948, se hizo comunista y ningún país comunista se hizo democrático debido a causas internas. En cambio, los regímenes autoritarios se vieron reemplazados por regímenes democráticos o bien por regímenes comunistas, y los regímenes democráticos se vieron reemplazados por regímenes autoritarios. En su primera fase, los estados comunistas se aproximaban, en general, al modelo totalitario, donde la ideología y el partido desempeñaban papeles centrales y se realizaban esfuerzos masivos por adoctrinar y movilizar a la población, y extender el control del partido a todas las instituciones de la sociedad. Con el tiempo, sin embargo, los regímenes comunistas también tienden a cambiar y a hacerse menos totalitarios y más autoritarios. La importancia de la ideología y la movilización disminuye, el estancamiento burocrático reemplaza el fervor ideológico y el partido deja de ser tanto una élite dedicada y pasa a ser más bien un mecanismo de favoritismo. En ciertos casos la influencia militar aumenta significativamente. Entonces surge la interrogante: los regímenes comunistas autoritarios, en ausencia del control soviético, ¿serán más susceptibles al movimiento hacia la democracia que los regímenes comunistas totalitarios?

La respuesta a esa pregunta bien puede depender de la medida en que los regímenes comunistas autoritarios permitan que se desarrolle una economía orientada al mercado. Los postulados fundamentales del comunismo dan a entender que una evolución semejante es improbable. El comunismo no es, como sostenía Karl Marx, producto de la democracia capitalista; tampoco es simplemente una "enfermedad de la transición" a la democracia capitalista, en palabras de Rostow.⁴² Es, en cambio, una alternativa a la democracia capitalista, cuyo principio orientador es el sometimiento del desarrollo económico al control político. Aun cuando se haga más autoritario y menos totalitario, el sistema político comunista tiende a

42 Walt Rostow, *The Stage of Economic Growth* (Cambridge University Press, 1962), p. 162.

asegurar que el desarrollo económico no alcance ni el nivel ni la forma que conduzca a la democracia.

Los Estados Unidos y la Democracia Mundial

La capacidad de los Estados Unidos para afectar el desarrollo de la democracia en otros países es limitada. Es poco lo que los Estados Unidos o cualquier otro país pueden hacer por cambiar la tradición cultural y la estructura social básicas de otra sociedad, o por promover la transacción entre aquellos grupos de esa sociedad que han estado matándose entre sí. No obstante, dentro de los límites restringidos de lo posible, Estados Unidos podría contribuir de cuatro maneras al desarrollo democrático en otros países.

Primero, puede ayudar al desarrollo económico de los países pobres y promover una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza en esos países. Segundo, puede estimular a los países en desarrollo a que promuevan las economías de mercado y el desarrollo de clases burguesas vigorosas. Tercero, puede reorganizar su propio poder económico, militar y político, de manera de ejercer en los asuntos mundiales una influencia mayor a la que ha ejercido hasta ahora. Por último, puede elaborar un programa concertado con miras a animar y ayudar a las élites de los países que entran en la "zona de transición", a que hagan avanzar a sus países en una dirección más democrática.

Semejantes esfuerzos podrían ejercer una modesta influencia sobre el desarrollo de la democracia en otros países. En general, sin embargo, este panorama de las condiciones previas para la democratización y los procesos de ésta conducen a la conclusión de que, con escasas excepciones, las perspectivas de extender la democracia a otras sociedades no son grandes. Estas perspectivas mejorarían considerablemente sólo si hubiera interrupciones importantes en las tendencias actuales; si, por ejemplo, el desarrollo económico del Tercer Mundo avanzara a una velocidad mucho mayor y tuviera un efecto mucho más positivo sobre el desarrollo de la democracia que el que ha tenido hasta ahora, o si Estados Unidos reinstituyera en el mundo una hegemonía comparable a la que tuvo en los años cuarenta y cincuenta. En ausencia de acontecimientos como éstos, no es probable que se produzca un aumento de consideración en el número de regímenes democráticos en el mundo. El poder sustancial de los gobiernos antidemocráticos (particularmente la URSS), la falta de receptividad ante la democracia que muestran varias grandes tradiciones culturales, las dificultades de eliminar la pobreza en grandes partes del mundo, y el predominio de altos niveles de polarización y violencia en muchas sociedades, sugieren que, con algunas excepciones, se ha llegado a los límites del desarrollo democrático en el mundo.