
Attila Ágh

(Universidad de Ciencias Económicas de Budapest)

La transición hacia la democracia en la Europa Central. Un análisis comparativo *

I. Un nuevo planteamiento de los conceptos de Democracia y Dictadura. II. La política comparada frente al estudio comparado del comunismo. III. Las dos oleadas democratizadoras. IV. El caso de la Europa Central: ¿particularismo regional o formalismo globalizador?. V. Presidencialismo o parlamentarismo: la relevancia para la Europa Central de una polémica reciente.

I. UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LOS CONCEPTOS DE DEMOCRACIA Y DICTADURA

Toda transformación social fundamental no solo ofrece la posibilidad de replantear el entero marco conceptual en el que se desenvuelve la Ciencia Política, sino que más bien exige tal esfuerzo. Tal es el caso, ahora, de las transiciones a la democracia tanto en Centroeuropa como en la Europa del Este ¹. Muchos autores parecen hoy considerar los conceptos de democracia y dictadura --o autoritarismo, o

* La versión en inglés del presente trabajo ha sido publicada bajo el título de *Transition to Democracy in East-Central Europe: A Comparative View*, dentro de la obra colectiva coordinada por György Szoboszlai "Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central European Realities" (Hungarian Political Science Association, pp. 103 a 121. Budapest, 1991) así como en el *Journal of Public Policy* (nº 11/2, pp. 133 a 151. Cambridge, 1991). La traducción ha sido realizada con el consentimiento del autor.

¹ Se ha optado por traducir el término *East-Central Europe*, repetidamente utilizado por el autor, como *Centroeuropa* o *Europa Central*, aún a sabiendas de que no existe entre uno y otros una correlación exacta. No existiendo en castellano una traducción literal de aquel --salvo que se quiera forzar el lenguaje hasta crear una *Europa Centrooriental*-- , se ha preferido la terminología antes apuntada, que sin ser del todo rigurosa, es ciertamente respetuosa con el propósito del autor de señalar las diferencias que, en todo orden y momento, han separado a Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Eslovenia y Croacia del resto de los países del llamado bloque comunista. En todo caso, el exacto significado del término queda suficientemente expuesto a lo largo del texto. (*N. del T.*)

totalitarismo-- así como el proceso de transición del uno al otro, como términos evidentes por sí mismos. Este enfoque del "triunfo sobre el comunismo" conlleva el riesgo de un paralelo "triunfo del simplismo", como se evidencia en obras como *The Grand Failure* de Brzezinski o en tesis como la de Fukuyama sobre "el fin de la historia".

Las democracias y los sistemas políticos son entes que se transforman con notable frecuencia. El periodo de la postguerra ha venido marcado por un continuo flujo de transformaciones, no solo de las democracias asentadas, sino también del resto de los sistemas incipientemente democráticos del mundo. Pero los cambios revolucionarios en la Europa Central y del Este a partir de la caída de los regímenes de socialismo real se hallan íntimamente ligados con el más radical de los cambios en el sistema político mundial, de modo que no pueden ser analizados simplemente como una nueva serie de transiciones hacia la democracia. Muy al contrario, tales cambios han supuesto la desaparición del orden mundial resultante de la Guerra Fría, un orden bipolar que se había prolongado durante medio siglo y que ahora da paso, tras esa Guerra Fría, a un nuevo sistema mundial multipolarizado.

En un mundo bipolarizado, los ideales positivos o negativos de sociedades o regímenes políticos nacen de imágenes fruto de una dicotomía amigo-enemigo. Promover la democracia se convierte en sinónimo de ayudar a un aliado en el conflicto mundial, lo cual hace que la definición de qué sea democracia resulte un tanto arbitraria. En esa atmósfera de confrontación global no cabe lugar para las simpatías hacia las sociedades y los estados situados al otro lado de la línea divisoria; de hecho no hay lugar siquiera para la heterogeneidad. Es por ello que las líneas de pensamiento predominantes acabarían produciendo estereotipos al homogeneizar a todos los países del "Mundo Libre" de un lado, y a todos los integrantes del "Bloque Soviético" de otro, creando así conceptos y prejuicios "elaborados bajo criterios estrictamente científicos" que impedirían entender o prever las transformaciones en el interior del adversario. Tal enfoque dominaría los estudios comparativos sobre el comunismo, dando lugar a una vasta generalización respecto de los gobiernos marxistas del mundo, desde Albania hasta el Vietnam ², a pesar de que su heterogeneidad se demostraría enorme, incluso si solo se tomase en consideración la llamada Europa del Este, de Albania a Polonia.

Todas las transformaciones sociales arrojan una nueva luz sobre las sociedades en que se desarrollan y revelan una secreta capacidad de generar nuevos cambios. En consecuencia, es lógico que generen dudas acerca de la exactitud de los conceptos previos y de los previos análisis acerca de su estabilidad y de su rigidez. En todos los procesos de transición, la promoción de la democracia adquiere nuevos significados y funciones. En la actualidad, la fase de promoción de la democracia contra el enemigo global ha terminado. La victoria de los nuevos gobiernos democráticos en la Europa Central y el colapso del imperio externo de la Unión Soviética, junto con la erosión de su orden interno, requiere un nuevo programa de promoción de la democracia. Los científicos de la política, y en especial los comparativistas, deben de ser los primeros en

² Véase Bogdan SZAJKOWSKI (Ed.), *Marxist Governments. A World Survey* (Londres y Basingstoke. Macmillan, 1981), vols I a III.

este campo ideando un nuevo marco conceptual para la dicotomía dictadura-democracia en el nuevo contexto mundial.

Este trabajo intenta en esta línea servir de contribución a la nueva revolución de los estudios comparativos, generalizando desde una perspectiva igualmente comparada las experiencias de la Europa Central a partir de las siguientes afirmaciones:

- A. Que los estudios comparativos en torno al comunismo han llegado a su fin como disciplina diferenciada, y deben ser llevados a cabo ahora en el marco de una nueva ciencia política comparada de ámbito mundial.
- B. Que el punto de partida para esa nueva ciencia política debería buscarse en el análisis comparativo de las dos oleadas democratizadoras de la postguerra.
- C. Que solo una aproximación regional puede resolver el problema de la excesiva generalización en los análisis políticos comparativos en la medida que impida el predominio de enfoques legalístico-formales.
- y D. Que la disputa entre presidencialismo y parlamentarismo tendrá una relevancia directa sobre las teorías modernas de la democracia y de la dictadura solo si el centro del debate puede pasar de la faceta formal al aspecto sustantivo de las viejas y de las nuevas democracias, y si el papel histórico y estructural del parlamentarismo durante la transiciones hacia la democracia es colocado en un primer plano.

Basadas en las conclusiones de estudios previos ³, estas líneas no pretenden ser sino una aportación a los estudios de política comparada. Y aunque no vayan a poder tratar con detalle todos los problemas arriba mencionados, quizás puedan ser útiles a modo de introducción al diálogo.

Con todo, el proceso de replanteamiento de la dicotomía democracia-dictadura no puede comenzar, al menos en la Europa Central, sin una revisión de los estudios comparativos del comunismo. La "necrológica" de éstos será, pues, el objeto de la primera parte de mi análisis.

³ Véase Attila ÁGH, *Comparative Communism: Toward a Third Generation?* (Studies in Comparative Communism, n° de verano de 1990. Los Angeles, Ca.), *The Democratic Challenge in Central Europe* (Politics and the Individual n°1. La Haya, 1991), *The Emergence of the Science of Democracy in Hungary and its Impact on the Democratic Transition* (Ponencia en el Congreso de la IPSA en torno al tema "La Democracia y el Desarrollo de la Ciencia Política". Barcelona, mayo de 1990), *Hungarian Experiences of the Democratic Transition to a Multiparty System* (Ponencia para la Mesa Redonda de Politólogos Húngaros y Americanos. Budapest, marzo de 1990) y *The Revolutionary Transformations in Eastern Europe and the New European Security Order* (Ponencia para el Simposio sobre el Futuro Orden de Paz en Europa. Austria, junio de 1990).

II. LA POLÍTICA COMPARADA FRENTE AL ESTUDIO COMPARADO DEL COMUNISMO

La política comparada y los estudios comparativos de comunismo son dos disciplinas gemelas --una para los amigos, otra para los enemigos-- producidas ambas por la Guerra Fría. Pero con las transformaciones revolucionarias en la Europa Central y del Este todas las condiciones previas para el estudio comparativo del comunismo se han alterado dramáticamente. El propio comunismo ha desaparecido casi completamente, y si su estudio comparado logra sobrevivir como disciplina por un breve periodo de tiempo, será solo para poder contrastar su historia con la historia real de los países y de las regiones afectadas. Así, una última incursión científica en la necrópolis de los estudios comparativos del comunismo podría mostrarnos tanto la relevancia histórica del conocimiento acumulado en los estudios regionales, como la muy cambiante funcionalidad ideológica de estos estudios durante su evolución que ahora parece llevarnos, tras el fin de la confrontación global, al fin de las ideologías.

Todo el marco conceptual de los estudios comparativos sobre el comunismo se ha asentado sobre una grave simplificación: la de la homogeneidad, rigidez y estabilidad del sistema comunista. En esta trampa de generalizaciones, el estudio comparativo del comunismo ha aceptado en cierta medida la ideología oficial del sistema, toda vez que éste se presentaba a sí mismo como omnicomprendivo, homogéneo, estable, dinámico y regido tan solo por la ideología marxista. Esta peculiar imagen, en la que los aspectos positivos se convertían en negativos, tiene su representación clásica en la visión en torno al totalitarismo que se originó en la lucha contra el nazismo y que se transfirió de inmediato al nuevo enemigo en los primeros días de la Guerra Fría. Asumiendo la ideología y la teoría totalitaria, el estudio comparativo del comunismo se ha convertido en un cautivo, en un prisionero de la Guerra Fría, por más que desde él se haya dado una constante lucha por la independencia y contra los enfoques totalitarios desde que apareció por primera vez de un modo elaborado en la obra de Friedrich y Brzezinski (1956), en la que se procedió a sintetizar lo esencial de todos los sistemas totalitarios en los seis famosos caracteres. Saliendo al paso correctamente de las diferentes críticas, Lovenduski y Woodall afirmarían que "el análisis del totalitarismo padece de un exageración de su caso, y en particular de su incapacidad para reflejar el cambio" ⁴.

El totalitarismo ha conllevado también una atención preferente hacia los países mas importantes y, como argumentan Lovenduski y Woodall, ha generado de hecho un acercamiento preferentemente centrado en el caso soviético, aunque "la tentación de extrapolar el conocimiento de un sistema en particular, ha llevado a menudo a infundadas generalizaciones respecto de los otros". Ambos autores señalan también en su análisis comparativo de los sistemas de la Europa oriental, que éstos han sido víctimas no solo de un etnocentrismo negativo, esto es, de un *sovietocentrismo*, sino también de un etnocentrismo positivo fruto de las frecuentes comparaciones con las sociedades occidentales y del trasvase directo de conceptos y caracteres occidentales,

⁴ John LOVENDUSKI y Jan WOODALL, *Politics and Society in Eastern Europe* (Londres. Macmillan, 1987), 474 pp.

que van desde el pluralismo hasta la teoría de la legitimación, sin atención alguna a especificidades de ámbito nacional o regional, y sin toma alguna en consideración de su aplicabilidad en la Centroeuropa o en la Europa del Este ⁵.

Podemos encontrar ese mismo enfoque del totalitarismo en los capítulos introductorios de casi todos los manuales dedicados al estudio comparativo del comunismo. Stephen White, co-autor de al menos dos ensayos introductorios en torno a este tema, afirma en su obra de 1986 ⁶ que "el paradigma totalitario que resultaba dominante todavía en los años 50 resultó sometido a una crítica cada vez más intensa a medida que avanzaron los 60, de modo que ya en los 80 podría afirmarse que ninguna ortodoxia alternativa había llegado a convertirse en dominante sino que, al contrario, un buen número de enfoques habían llegado a ser aceptados como buenos", hallándose entre ellos, naturalmente, los estudios prácticos de ámbito regional o de mayor amplitud. Ese primitivo estadio del "comunismo" que es el estalinismo clásico se había llegado a convertir en el "ideal" del totalitarismo con una completa homogeneidad en todo el campo socialista, por más que la más reciente historia de los regímenes "comunistas" pareciera mostrar una evolución desde un sistema concentrado de poder a un sistema más "pluralista", a causa fundamentalmente de la presión y la resistencia internas y de la presión externa y el efecto ejemplificador de las democracias occidentales. Dicho sencillamente, el totalitarismo, como imagen del estalinismo más perfecto había perdurado como el espantapájaros del anticomunismo occidental.

El propio White estructura la evolución del estudio comparativo del comunismo en dos generaciones. Desde su punto de vista, la literatura producida por la primera generación se hallaba completamente volcada sobre el caso soviético, y resultaba excesivamente politizada. Así, dedicaba relativamente poca atención a la relación entre política y sociedad, y se basaba más en la especulación que en la comprobación empírica de estadísticas y documentos. Por contra, la producción perteneciente a la segunda generación, que empezaría a surgir a mediados de los años 70, diferiría de la anterior en los siguientes aspectos fundamentales

- A. Reflejaría el ensanchamiento de los límites geográficos del comunismo y la ausencia de centro o modelo alguno de alcance mundial
- B. Tomaría como base para la realización de investigaciones empíricas anuarios estadísticos y demás fuentes de datos que empezaban entonces a proliferar como consecuencia de la apertura de estas sociedades.
- y C. Generaría lazos de unión más estrechos con disciplinas conexas, como la política o la economía comparadas, así como con otros campos de investigación como la cultura política o los estudios jurídicos ⁷.

⁵ John LOVENDUSKI y Jan WOODALL, *Op. Cit.*, pp. 7, 11 y 12.

⁶ Stephen WHITE, John GARDNER y George SCHÖPFLIN, *Communist Political System: An Introduction* (Basingstoke y Londres. Macmillan, 1982), 293 pp.

⁷ Stephen WHITE, *Comparative Communist Politics: Toward the Second Generation* (Studies in Comparative Communism, nº de verano de 1987. Los Angeles, Ca.), pp. 220 a 221.

Según White, el logro más importante de ésta segunda generación fue el ensanchamiento de los límites geográficos. Y en mi opinión su mayor error sería el de aceptar al comunismo como un sistema dinámico, puesto que su extensión geográfica demostró ser más bien el fruto de una crisis en los escenarios originales, esto es, una especie de compensación por la pérdida de "intensidad", una adaptación estructural a la crisis mundial de comienzos de los años 70 del bloque formado por la URSS y la Europa del Este. En consecuencia, la literatura de esta segunda generación, "de base más amplia, con un mejor sustento empírico y más sofisticada teóricamente", resultaría una trampa perfecta que brindaba al comunismo perspectivas halagüeñas en un mundo establemente bipolarizado, aceptando "objetivamente" no solo la existencia sino también la dinámica del comunismo mundial, a pesar incluso de su heterogeneidad, sin reconocer su creciente desgaste ni la inminencia de su crisis final.

La tesis de la continuidad y de la estabilidad del comunismo se basaba, evidentemente, en la recurrencia de pequeños ciclos en la evolución del socialismo de estado en la Europa Central. Estos pequeños ciclos, de unos diez años de duración cada uno, comenzaban normalmente con algún intento de liberalización, que al poco tiempo chocaba con la resistencia del núcleo duro del régimen, generando así reacciones conservadoras seguidas de "reajustes" o "normalizaciones". Al igual que las crisis cíclicas, estas reformas periódicas constituirían el típico modelo de desarrollo negativo del socialismo de estado en la Europa Central.

Ciertamente, estas crisis han permitido algunos avances sólidos e interesantes para el estudio comparativo del comunismo. Aunque desde luego suponían un punto de partida enormemente cómodo y gratificante toda vez que, mientras que nada nuevo ocurría en la Europa Central y del Este --tan solo una continua repetición de esas bien conocidas crisis cíclicas-- no había necesidad alguna de prepararse para nuevos acontecimientos. Sin embargo esta teoría de los pequeños ciclos, convertida ya a finales de los 80 en una especie de ejercicio rutinario fuertemente arraigado, ha supuesto ahora, con la crisis final del comunismo, la misma crisis final del estudio comparativo del comunismo.

Hasta finales de los 80 la teoría de los pequeños ciclos fue capaz de explicar los principales acontecimientos acaecidos en la Europa Central. Si las tensiones sociales se agudizaban, era sencillo plantearlo como el inicio de un nuevo ciclo de breve duración, en lugar de hacerlo como el final del gran ciclo histórico del comunismo mundial; y eso es lo que harían la mayor parte de los expertos en el estudio del comunismo justo antes del colapso final de éste. El modelo de las crisis recurrentes se hallaba tan ampliamente aceptado que impediría de hecho el descubrimiento de la verdadera naturaleza de los cambios tan fundamentales que se aproximaban, por más que los expertos de los países en cuestión viniesen señalando desde tiempo atrás lo inminente de la crisis definitiva. En Occidente, por el contrario, prevalecería con tozudez la tesis del "lo mismo una vez más", de modo que tanto los expertos de área como los comparatistas acabarían "prediciendo" no el futuro, sino el pasado, esto es, la repetición de ciclos breves tal y como había ocurrido hasta entonces. Véase, como botón de muestra, la afirmación de Korbonski en 1988: "por mi parte, baso mi pronóstico en el hecho de que la actual situación de crisis en el Pacto no es nueva, y que la Europa del Este ha afrontado antes crisis aun peores. A cada una de estas le sucedieron algunos cambios institucionales

acompañados de advertencias, promesas y exhortaciones desde Moscú, pero una vez calmado el revuelo las cosas volvieron al abandono de costumbre, tan característico de los sistemas comunistas de esta zona... Veo pocas diferencias entre la situación de 1988 y la de hace veinte años, de ahí que no confíe en cambios radicales en las relaciones entre la Unión Soviética y la Europa del Este, al menos en un futuro próximo" ⁸.

El texto citado es, de hecho, la necrológica de la segunda generación de estudios comparativos sobre el comunismo. Ciertamente éstos, pese a todas sus debilidades teóricas e ideológicas, han logrado acumular un vasto acervo de conocimientos. Pero en este momento, ante la crisis definitiva, es preciso ir más allá incluso de sus variantes más sobresalientes, más prometedoras y más sofisticadas, hacia lo que los mejores autores de finales de los 80 ya han llamado la tercera generación de estudios sobre el comunismo. Debemos darnos cuenta de que la tesis del "lo mismo una vez más" permitía posturas muy confortables tanto para políticos como para politólogos, de modo que en el transcurso e incluso después de las revoluciones de 1989 pudo evidenciarse una fuerte resistencia entre algunos expertos occidentales a la hora de aceptar las nuevas realidades y de iniciar la trabajosa tarea de reinterpretarlo todo. En medio de un creciente desconcierto se volvería a manejar el tópico de que "Occidente es occidente, y el este es el este", para más tarde escucharse la postura contraria, igualmente extrema, de que todo cambiaría de forma radical y de la noche al día. Con todo, el principal peligro con el que se enfrentan los estudios de política comparada y los estudios de área centrados en la Europa Central es el del retorno a la teoría y a la ideología de totalitarismo, a esa concepción simplista que hoy domina en las ciencias sociales, en el periodismo y en las declaraciones oficiales tanto del este como del oeste, y que entorpece un correcto análisis de los reales procesos de transición y de las perspectivas de las nuevas democracias.

Las transiciones nunca encajan con ideas y reglas preestablecidas, ni por tanto con sistemas cerrados de alianzas o teorías totalitarias. Así, cuando en ese mundo perfectamente estructurado y regulado de los regímenes políticos occidentales y de sus opuestos, los regímenes comunistas, algunos países "comunistas" como Hungría y Polonia empezaron a moverse a comienzos de los 80 hacia esa región inhóspita que es la "tierra de nadie", se encontraron a sí mismos, en cierto modo, en mitad de ninguna parte. Esta sensación se ha extendido ahora a todos los antiguos países socialistas, y con más intensidad incluso entre aquellos que, como la magníficamente aislada China o Albania, todavía resisten al cambio. Lo que sin duda constituye un último indicativo de la crisis final.

El estudio de los regímenes marxistas del mundo obtuvo en la década de los 80 resultados más bien escasos y desperdició la oportunidad de comprender los cambios reales que se estaban gestando a causa de su poca atención para con las particularidades regionales o incluso continentales. Este es el motivo por el que a mi juicio falló el

⁸ Andrzej KORBONSKI, *Soviet-East European Relations in the 1980s: Continuity and Change* (en Marco Carnovale y William C. Potter (Eds.), *Continuity and Change in Soviet-Eastern European Relations. Implications for the West*, San Francisco-Londres-Boulder, Co. Westview Press, 1988), pp. 5 a 22.

análisis de éstas revoluciones, que quedó en un sencillo y triste ejercicio de patinaje sobre el fino hielo de la simplificación en torno al comunismo ⁹.

El estudio comparado de los sistemas políticos ha pasado por una serie de "revoluciones" y "contrarrevoluciones" ¹⁰. Quizás ahora podamos albergar algún optimismo en el sentido de que los cambios tan fundamentales que se han verificado en la Europa Central puedan conducirnos a una verdadera revolución que acabe con los esquemas que la Guerra Fría impuso alejando el estudio de los sistemas políticos comunistas de el de los occidentales. Para ello será sin duda de primordial importancia una cooperación intensa entre los expertos occidentales y los del área en cuestión. Pero antes de lanzar la consigna de que "hay que ir al Este" debemos dejar sentado que la presente dicotomía democracia-dictadura, fundamentalmente artificial y esencialmente ideológica, debe ser superada mediante un profundo análisis de los periodos de transición. Y en éste campo del estudio comparado de las transiciones del autoritarismo a la democracia, qué duda cabe que el caso de la Europa Central puede ser especialmente significativo.

III. LAS DOS OLEADAS DEMOCRATIZADORAS

Si volvemos la vista hacia la evolución de los procesos democratizadores de la segunda postguerra mundial desde la perspectiva de las transiciones que se han verificado en la Europa Central a comienzos de los 90, veremos no uno sino varios tipos de democracia y varios modelos de transición. Más que una teoría de la democracia, lo que podemos encontrar en una continua discusión en torno a lo que sean las democracias y las transiciones políticas sobre la base de un flujo continuo de hechos y de argumentos. Ello permite afirmar la existencia de una primera oleada democratizadora, verificada justo después de la contienda mundial, se vería separada de una segunda, desarrollada a mediados de los 70, por un largo periodo de rupturas y fracasos. Procede, pues, llevar a cabo una diferenciación entre los principales rasgos de carácter local e internacional de cada periodo.

Sorprendentemente, la verdadera historia de aquella primera etapa fue escrita solo después del comienzo de la segunda, toda vez que solo el contraste entre una y otra permitiría poner de relieve las pseudo-evidencias sobre las que se había construido la primera, posibilitando una percepción más nítida de sus logros y de sus limitaciones. Los hitos más significativos de los comienzos de ésta segunda ola serían los trabajos de Linz y Stepan ¹¹, con su tesis sobre la quiebra de las democracias, y los coordinados por

⁹ Véase Attila ÁGH, *Comparative Communism: Toward a Third Generation?* (Studies in Comparative Communism, n° de verano de 1990. Los Angeles, Ca.)

¹⁰ Lawrence C. MAYER, *Redefining Comparative Politics, Promise versus Performance* (Newbury Park, Londres y Nueva Delhi, Sage Publications, 1989), p. 302.

¹¹ Juan LINZ y Alfred STEPAN (Eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1978).

O'Donnell y otros ¹² en torno a la idea de transición. Aunque, naturalmente, tales obras se hallaban circunscritas al estudio de los regímenes políticos occidentales, sin extenderse al estudio comparativo del comunismo toda vez que los mayores esfuerzos en este sentido solo vendrían después de los cambios revolucionarios que se sucederían en la Europa Central a finales de los 80.

Las primeras discusiones en torno a los sistemas democráticos y a la promoción de la democracia en el mundo aparecerían de forma paralela e íntimamente conexas a partir de los años 50. Surgirían a partir de la idea almondiana de democracia --claramente *americanocéntrica* y destinada a ser exportada al Tercer Mundo-- hasta llegar a los conocidos postulados de Huntington ¹³ en los 80 en torno a la directa relación entre el éxito mundial del proceso democratizador y la indiscutible hegemonía planetaria de los Estados Unidos.

Ahora ha llegado el momento de sentar las bases para formular un nuevo paradigma que explique los procesos democratizadores en su conjunto, para lo cual sería preciso crear pequeños "islotos teóricos", tal y como en 1980 sugería Hoffman refiriéndose al estudio comparativo de los sistemas políticos ¹⁴. Estos "islotos", o concretas formulaciones teóricas, permitirían exponer una serie de tesis en torno a la relación entre las diferentes áreas en los procesos de transición hacia la democracia, como paso previo a la realización de estudios generales de más entidad, como por ejemplo el del Woodrow Wilson Center. En esta línea, mi aportación se halla construida sobre la presunción de que la democracia y los procesos democratizadores son fundamentalmente un fenómeno de dimensión mundial, y no simplemente una cuestión política de carácter doméstico. Las estructuras democráticas ya existentes se hallaban centradas en una serie de países de primer orden. La evolución histórica de la postguerra ha demostrado que la aparición de democracias estables en otros países solo ha sido posible mediante un ensanchamiento de ese núcleo mundial, esto es, mediante una ampliación de la esfera de actuación de los países económicamente desarrollados y políticamente poderosos. Sin embargo, la democratización puede ser, más allá de ese núcleo originario, meramente superficial, parcial, frágil y transitoria toda vez que solo países solventes económicamente pueden permitirse el lujo de costear los dos principales requisitos de toda democracia ¹⁵: la participación y la competencia populares, y como resultado de éstas, el control del sistema político por el pueblo. Por el contrario, aquellos países que son incapaces de alcanzar una consolidación

¹² Guillermo O'DONNELL, Phillippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule, Vol. I: Comparative Perspectives. Vol.II: Southern Europe* (Baltimore y Londres. Johns Hopkins University Press, 1986), 190 y 218 pp. (respectivamente).

¹³ Samuel P. HUNTINGTON, *American Politics, the Promise of Disharmony* (Cambridge, Ma. y Londres. The Belknap Press of Harvard U. P., 1981), 303 pp.; y *Will More Countries Become Democratic?* (Political Science Quarterly, n° de verano de 1984. Nueva York, NY., 1984), pp. 193 a 218.

¹⁴ Véase Howard J. WIARDA (Ed.), *New Directions in Comparative Politics* (Boulder, Co. y Londres. Westview Press, 1985), 209pp.

¹⁵ Robert DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy vs. Control* (New Haven y Londres. Yale University Press, 1990), 229pp.

económica resultan ser también políticamente débiles y dependientes, y pueden en el mejor de los casos alcanzar un estado semidemocrático, siempre con el peligro de acabar deslizándose hacia el autoritarismo. Reconozco que este enfoque puede parecer demasiado determinista, pero entiendo que responde correctamente a la evolución de los procesos democratizadores de la postguerra.

En síntesis, las principales características de esa primera oleada democratizadora podrían resumirse en las siguientes afirmaciones

A. Que la extensión geográfica de la democracia durante los primeros años de la postguerra quedó únicamente circunscrita a la Europa Occidental, excepción hecha de algunos esfuerzos americanos por extender tal liberalización en el Lejano Oriente. Así, supondría fundamentalmente la reinstauración de la democracia en países como Francia o los estados del Benelux, así como su implantación en otros como Alemania o Italia.

B. Que este proceso se detendría en los límites meridionales de Europa --España, Portugal, Grecia y Turquía-- en el momento en que, teniendo que elegir entre dictadores o aliados, los americanos se inclinase por los segundos.

y C. Que como resultado del rápido proceso de crecimiento económico y del fuerte ritmo de la integración europea que siguió a la recuperación de la democracia en la Europa Occidental, apareció una nueva contradicción entre los enfoques europeo y americano en torno a la democracia, y en particular acerca de qué sea la democracia y de como deba ésta ser promovida internacionalmente.

La postura predominante en los Estados Unidos vendría dominada por la tesis schumpeteriana de que la democracia es un procedimiento, una fórmula fundamentalmente orientada hacia la elección ¹⁶, lo cual armonizaba bien con la tesis de que la promoción de la democracia en el mundo no era sino una tarea de la política exterior americana. Por contra, la postura europea supondría una definición sustantiva de democracia, que requería un elevado número de derechos sociales y políticos encaminados a facilitar el ejercicio de ésta por el pueblo. Promover la democracia pasaba así a ser sinónimo de establecer una especie de pacto vinculante entre naciones distintas para implementar un idéntico proyecto. El contraste entre las posiciones americana y europea se proyectaría no solo sobre las discusiones teóricas, sino incluso también sobre las políticas gubernamentales. En ese sentido, en esta última década sería posible percibir en el ámbito de la ciencia política un amplio proceso de europeización de la mayor parte de los frutos del estudio comparativo de los sistemas políticos ¹⁷.

En su trabajo *International Aspects of Democratization*, L. Whitehead compararía y contrapondría con detalle los principales caracteres tanto de la posición americana como de la europea. "Los Estados Unidos" --dirá-- "son la potencia dominante en el mundo occidental, y por ello entienden como prioritaria la estabilidad y

¹⁶ Véase Samuel P. HUNTINGTON, *Will More Countries Become Democratic?* (Political Science Quarterly, n° de verano de 1984, Nueva York, NY.), pp. 193 a 218.

¹⁷ Véase Attila ÁGH, *The Democratic Challenge in Central Europe* (Politics and the Individual n°1, La Haya, 1991).

la seguridad de su sistema de alianzas. A medida que el poderío americano se extendió por el mundo, Washington empezó a poseer intereses muy directos en áreas donde cualquier intento de promover una democracia genuina habría podido generar serias desestabilizaciones. Los políticos americanos aprenderían la lección, y consecuentemente ensancharían el significado del término hasta hacerlo comprensivo de una extraordinaria variedad de regímenes amigos aunque represivos. Los politólogos americanos han intentado racionalizar esta evolución (con tesis como la de la emergencia de las clases medias, o la crisis de la modernidad, o la dicotomía autoritarismo-totalitarismo), pero la postura más tradicional todavía tiene su arraigo entre significativos sectores de la opinión pública americana". La promoción de la democracia como mera retórica diplomática puede ser analizada desde ángulos muy diversos pero --como asegura Whitehead-- después de las diferentes estrategias de política exterior y de las más recientes transiciones hacia la democracia, es obvio "que la esfera de influencia europea presenta un aspecto mucho mejor que la americana", por más que durante la década de los 80 el modo en el que los Estados Unidos difundieron la democracia resultase en buena medida "europeizado". En este sentido, el *National Endowment for Democracy*, establecido en 1983 "representaría en apariencia un intento de aproximar la práctica americana a los modelos europeos"¹⁸.

Los análisis de *Transitions from Authoritarian Rule* fueron escritos principalmente desde el punto de vista de los afortunados procesos democratizadores de la Europa meridional, y en especial del español. La influencia europea supondría así la incorporación de los países de la cuenca mediterránea al proceso de integración europea. Por ello, opina Whitehead, "el apoyo americano a la democratizaciones sería juzgado por todos como meramente superficial, mientras que la CEE podía ofrecer en el sur de Europa algo mucho más parecido a una empresa común". En esta línea, dirá, "la definición europea de democracia parece poner un mayor énfasis en la participación social y económica, mientras que los americanos hacen hincapié casi exclusivamente en los aspectos electorales"¹⁹. Considero que la política exterior norteamericana se ha amoldado en los últimos años a las nuevas exigencias de un mundo que ya no se encuentra bipolarizado y que, en concreto, ha adoptado una postura mucho más flexible en lo referente a la promoción de la democracia en la Europa Central y del Este, lo cual no ha impedido que ésta espere de la Comunidad Europea un trato similar al que en su día obtuvieron los países de la Europa meridional.

Con todo, las corrientes dominantes en los Estados Unidos todavía reflejan a la hora de definir qué sea democracia esta singularidad de la evolución histórica americana que les llevó en la inmediata postguerra a una situación de predominio no solo en el ámbito de la política mundial, sino también en el panorama de la Ciencia Política. En su planteamiento de las experiencias resultantes de los más recientes procesos de democratización, A. F. Lowenthal nos pone en guardia contra las simplificaciones: "No

¹⁸ Guillermo O'DONNELL, Phillippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (Eds.), *Op. cit.*, pp. 39, 31 y 15.

¹⁹ Guillermo O'DONNELL, Phillippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (Eds.), *Op. cit.*, pp. 23, 24 y 17.

todos los regímenes autoritarios" --dirá²⁰-- "son iguales. Ningún régimen autoritario es en realidad monolítico, ni lo son tampoco las fuerzas que pugnan por la democratización. Es preciso diferenciar entre democracia y poliarquía, y entre los diferentes modos de democratización, y es necesario distinguir, dentro del régimen, entre conservadores o duros y aperturistas o acomodaticios, y dentro de las fuerzas que se oponen a él y propugnan la apertura, entre maximalistas, moderados y oportunistas".

Esta exigencia de un nuevo enfoque para el análisis de las transiciones o de los procesos de democratización es bien representativa del espíritu de ésta segunda etapa, y supone un reto para los modelos salidos de la primera, y en especial para la idea americana de democracia a la que nos hemos referido. Aunque los rasgos diferenciales de esta segunda generación trajeron causa fundamentalmente de las transiciones en Latinoamérica y la Europa meridional, resultan también aplicables a la Europa Central. Sin embargo, éstos análisis de procedencia occidental aplicados a Centroeuropa han generado varios errores comunes, de entre los que podríamos señalar el de minusvalorar los rasgos diferenciales existentes en el interior de las dos partes en conflicto --en toda organización política hay *hard-liners* y *soft-liners* -- y, sobre todo, el de equiparar a todos los regímenes caídos bajo la común etiqueta de "totalitarios" y en consecuencia entender como asimilables todos los procesos de transición verificados desde Polonia hasta Rumanía.

Por último, puede entenderse que esta primera fase de las democratizaciones se halló fuertemente condicionada por las circunstancias de la Guerra Fría, y por ende, por el dominio que los Estados Unidos estaban ejerciendo sobre el Mundo Libre y sobre la Ciencia Política con su idea de "democracia electoral". Tras el fracaso de el modelo almondiano de modernización y occidentalización simultáneas, la estabilidad de los sistemas políticos pasó a primer plano, y con la aparición de las nuevas democracias ello afectó también a la teoría de las transiciones. La segunda oleada democratizadora, surgida tras el fin de la Guerra Fría, comenzó en Latinoamérica y el sur de Europa, extendiéndose en los 80 hasta la Europa Central.

IV. EL CASO DE LA EUROPA CENTRAL: ¿PARTICULARISMO REGIONAL O FORMALISMO GLOBALIZADOR?

La importancia del concepto de transición no fue reconocida hasta la aparición histórica de modelos intermedios, a caballo entre la dictadura y la democracia, proceso que cuestionaría la radical yuxtaposición entre uno y otro concepto. Pero junto con estas nuevas categorías, surgiría también el problema del particularismo regional. En sustitución del radical contraste entre democracias perfectas y dictaduras ideales o totalitarismos, a finales de los 70 empezaría a abrirse paso una nueva diferenciación de base regional llamada a distinguir --principalmente-- entre las frágiles democracias de Latinoamérica y las más consolidadas del sur de Europa. De este modo, la segunda oleada democratizadora vería nacer un nuevo enfoque "regional", atento a las

²⁰ Guillermo O'DONNELL, Phillippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (Eds.), *Op. cit.*, Vol. I, pp. IX.

complejidades culturales, históricas y sociopolíticas de cada lugar. Este diferente enfoque nos ofrece ahora una vía alternativa para el estudio de los regímenes políticos, lejana de las tipologías formalistas que se mueven únicamente en la superficie de la realidad sociopolítica y que escinden los aspectos jurídico-constitucionales de las complejidades nacionales y regionales, o que comparan a éstas con las de países remotos de otros continentes marginando el estudio de las similitudes regionales de las estructuras más profundas de las sociedades en cuestión. Tras los estudios comparados en torno a los sistemas políticos de Latinoamérica y el Sur de Europa, la Europa Central ha vuelto a plantear la necesidad de un enfoque regional como *conditio sine qua non* para hallar una correcta explicación de las transiciones hacia la democracia.

Después de la modesta repetición de la matanza de la plaza de Tien-An-Men llevada a cabo en Bucarest, los titulares de la prensa americana descubrieron "una quiebra en la Europa del Este". En realidad había poco que descubrir. O quizás se trataba de algo desconocido tan solo para los americanos, toda vez que la Europa Central y la Europa del Este --los Balcanes, más exactamente-- han sido siempre bien diferentes; tan diferentes que dicha quiebra probablemente hubiese tenido lugar mucho antes del descubrimiento de las Américas. Sin embargo, durante toda la postguerra se ha usado con frecuencia en Occidente el equívoco nombre de "Europa del Este" para hacer referencia al llamado "Bloque Soviético", esto es, al imperio externo de la URSS en tanto que unidad política y militar. Esta creación artificial de la Guerra Fría era presentada como homogénea e integrada por países diminutos, idénticos y prácticamente insignificantes. Como es evidente, en esta "Europa del Este" era una pérdida de tiempo buscar particularidades individuales o regionales, por más que la política exterior de los Estados Unidos en esta parte de Europa tendiese teóricamente a esa diferenciación. En realidad, poco sería lo que se evidenciase tanto en la teoría como en la práctica.

Sin duda alguna la Unión Soviética hizo también un gran esfuerzo por homogeneizar política, social y económicamente su imperio externo, lo que con el tiempo se formularía en la llamada "Doctrina Brezhnev", que imponía una definición de socialismo y unos criterios ideológicos y políticos de obligado cumplimiento. Sin embargo, este proceso homogeneizador nunca fue capaz de alcanzar las estructuras más profundas de la sociedad ni de transformarlas, si bien Occidente se aprestó a aceptar esa forzada unificación militar y política como si de una realidad omnicompreensiva se tratase. Medio siglo de soviétización en ese imperio externo daría como fruto una importante lección de historia: la de que los ejércitos pueden hacer mucho daño, pero no pueden liquidar las multiseculares diferencias entre los estados, las economías y las sociedades de una región determinada. El contraste entre la Europa Central -Hungría, Checoslovaquia, Polonia y la parte occidental de Yugoslavia- y la Europa del Este propiamente dicha --Rumanía, Bulgaria, Albania y la parte oriental de Yugoslavia, por no entrar en consideraciones en torno a los nuevos estados independientes de la parte occidental de la Unión Soviética-- es ahora mucho mayor que nunca.

Han habido muchos debates acerca de la cohesión entre las regiones de la Europa Central y la Europa del Este, y sin duda --como en el caso de la Europa meridional-- habrá muchos más. La cuestión de si son o no regiones diferenciadas, y la de cuales son los rasgos que puedan compartir si es que los hay, surge una y otra vez.

La respuesta no es en modo alguno sencilla, pese a que el enfoque regional parece mucho más fructífero que el formalismo legalista ignorante de los caracteres regionales comunes. Entiendo que esas similitudes regionales, históricamente arraigadas y expresadas de forma similar, no pueden y no deben ser exageradas. El estudio de las transiciones hacia la democracia constituye por sí mismo una especie de banco de pruebas para ese enfoque regional, sucediendo lo mismo a la inversa. Si éste se demostrase útil en este caso, podría ser también aplicable al análisis político en otros marcos geográficos. Ciertamente es problemático considerar a Latinoamérica como un todo unitario, dadas sus enormes dimensiones y su marcada heterogeneidad, por lo que más que como una región podría ser entendida como un marco geográfico de análisis. Y es que en realidad, este enfoque regional latinoamericano se aplicará tan solo a algunos estados de primer orden como Brasil o Argentina ²¹. En cambio la Europa Meridional, la Europa Central y, en última instancia, la Europa del Este, son ciertamente regiones con carácter propio, y una aproximación regional a sus fenómenos políticos gozaría sin duda de una fundamentación mucho mayor.

El análisis comparado de las experiencias de Latinoamérica y la Europa Meridional ha sido sobrada y satisfactoriamente completado por los volúmenes de *Transitions from Authoritarian Rule*, dentro de la línea del Woodrow Wilson Center. La intención de los politólogos centroeuropeos es, evidentemente, extender tal análisis a su propio ámbito, concentrándose en un principio en tres países de cada una de esas regiones, a saber: España, Portugal y Grecia en cuanto a la Europa del Sur, y Hungría, Checoslovaquia y Polonia por lo que respecta a la Europa Central. Y ello, naturalmente, sin olvidar a los países pioneros o rezagados en esos procesos, como Italia y Turquía, respectivamente, de un lado, o Austria y Eslovenia o Croacia, respectivamente, del otro. Este estudio comparativo resulta especialmente importante para los politólogos húngaros, toda vez que el análisis y la interpretación de nuestra propia transición hacia la democracia constituye al mismo tiempo una prueba de la madurez de la ciencia política húngara, la cual ha jugado en esta transición política un papel muy significativo y sin precedentes ²².

Siguiendo el modelo general de *Transitions*, he intentado aplicarlo a la Europa Central, teniendo en cuenta esos dos factores principales que son el contexto internacional y los modelos de desarrollo interno ²³. Considero que las diferencias anteriormente señaladas entre los modelos americano y europeo de promoción externa de la democracia son responsables en buena medida de las profundas divergencias entre las democracias desarrolladas en Latinoamérica --frágiles e inestables-- y las instauradas en la Europa del Sur, en donde el proceso de consolidación política y

²¹ Véase Guillermo O'DONNELL, *Challenges to Democratization in Brasil* (World Policy Journal, n° de primavera de 1988. Nueva York, NY.,1988), pp. 281 a 300.

²² Véase Attila ÁGH, *The Emergence of the Science of Democracy in Hungary and its Impact on the Democratic Transition* (Ponencia en el Congreso de la IPSA en torno al tema "La Democracia y el Desarrollo de la Ciencia Política". Barcelona, mayo de 1990).

²³ Véase Attila ÁGH, *The Revolutionary Transformations in Eastern Europe and the New European Security Order* (Ponencia para el Simposio sobre el Futuro Orden de Paz en Europa. Austria, junio de 1990).

económica se halla prácticamente culminado. Una larga serie de constantes históricas, combinadas con una precisa coyuntura internacional han acabado generando una relación "asimétrica" entre Latinoamérica --o, más exactamente, sus países más relevantes-- y los Estados Unidos. Por contra, las relaciones entre los países de la Europa mediterránea y los de la CEE han resultado ser más "simétricas", lo que ha acabado generando procesos de transición distintos durante las primeras fases de la segunda oleada democratizadora. No es en modo alguno casual que en Latinoamérica nos encontremos con un modelo de evolución plagado de crisis, esto es, de constantes oscilaciones entre la democracia y la dictadura, mientras que en la Europa Meridional, por contra, nos encontramos con un modelo de desarrollo evolutivo que se inicia a mediados de los setenta con el final del largo ciclo autoritario. En este último caso, se iniciaría un desarrollo progresivo y gradual, en el que el progreso hacia la democracia se verificaría por medio de pactos y siempre pacíficamente, lo que permitiría acuñar términos ya populares como los de "ruptura" o "reforma pactada".

El mismo modelo podría servir de base para un análisis del caso de la Europa Central, que en mi opinión presenta una fisonomía intermedia entre la de Latinoamérica y la de la Europa del Sur. Como ya sabemos, Europa Central experimentó un largo ciclo dictatorial que se prolongó por espacio de medio siglo, lo que supone un marco de referencia genérico para todo análisis histórico o político no muy distinto de el de la Europa meridional. Pues bien, dentro de este largo ciclo es posible ver una serie de pequeños ciclos consistentes en una sucesión de reformas y reacciones conservadoras consecutivas, lo que demuestra la similitud entre los modelos centroeuropeo y latinoamericano de desarrollo, basados en ciclos recurrentes y en constantes oscilaciones entre el liberalismo y el conservadurismo. La influencia de la coyuntura internacional resultaría en este caso de la Europa Central más estrecha y directamente determinante que en los otros dos casos debido a la inmediata implicación de la Unión Soviética y a la naturaleza imperialista de su dominación. Toda la estructura interna y todo el desarrollo doméstico de los países del "imperio externo" de la URSS, desde la política de seguridad hasta la de desarrollo cultural, se hallaba severamente determinada, de modo que los mencionados ciclos reformistas no podían sino moverse en ese marco determinado, tocando en el mejor de los casos sus "paredes". Pero lo cierto sería que todos esos movimientos reformistas, incluso aquellos más moderados, llegarían en realidad a "golpear" esas paredes --1956, 1968, 1981. . . -- puesto que todo proceso de reforma cuenta con un dinamismo interno y, una vez comenzado, detenerlo es casi imposible incluso para quienes lo habían iniciado y dirigido. Ello llevaría a los políticos reformistas de la Europa Central --y en especial a los húngaros-- a la conclusión de que el sistema socialista no era susceptible de ser reformado, sino únicamente de ser abolido. Conclusión que tendrían la oportunidad de experimentar cuando menos en esos tres momentos históricos que fueron 1956, 1968-71 y 1985-89

24.

24 El término "reforma" es en cierto modo engañoso por contradictorio. En propiedad debería utilizarse para hacer referencia a simples medidas correctoras de un sistema. Sin embargo, y pese a esa limitación, ha sido empleado también para describir cambios sistémicos. Ese es el sentido con el que aquí se utiliza.

Después de Latinoamérica y de la Europa meridional podemos considerar a Centroeuropa como la tercera fase de esa segunda oleada democratizadora, y resulta probable que una cuarta fase se verifique próximamente en la Europa del Este. Latinoamérica todavía no cuenta con democracias consolidadas, y es posible que no las tenga en el más inmediato futuro. La Europa del Sur, en cambio, ha podido experimentar una democratización bien satisfactoria. Pero el destino de la Europa Central es todavía una incógnita, y podría en el futuro encaminarse por cualquiera de esas dos vías. Pero, mientras que la década de los 90 será para los países de la Europa Central un periodo de caos e incertidumbre, para la Europa del Este el futuro es aún más oscuro, y resultara incierto probablemente durante más tiempo. La clave se halla en si Europa Central podrá llegar a tomar parte en el proceso de integración europeo, con todo lo que ello supondría de intensificación de los vínculos y de aumento sustancial de las ayudas por parte de los países avanzados para la resolución de la presente crisis económica en algo que bien podría recordar al viejo "Plan Marshall". Tal fenómeno se viene dando ya en la antigua Alemania Oriental, pero evidentemente la repercusión en los otros tres países de la zona de ese proceso de integración europea será mucho menos intenso tanto en sus exigencias como en sus garantías de desarrollo económico y democratización política ²⁵.

La cuestión primordial para estas nuevas democracias es la de cómo promover un desarrollo económico equitativo que sea al mismo tiempo democráticamente defendible, esto es, que permita contener un malestar social que podría amenazar el proceso democratizador si llegase a identificar a ésta con el desorden y el empeoramiento del nivel de vida. Un problema, el de la estabilización de las nuevas democracias, que sería planteado por el presidente Václav Havel al afirmar que "aunque hemos acabado con el sistema totalitario, no hemos ganado todavía la democracia".

Las transiciones de la Europa Central han presentado hasta el momento un patrón de desarrollo evolutivo que ha resultado en términos generales pacífico y que ha venido impulsado por una serie de pactos ²⁶. Las verdaderas similitudes entre éstas y las verificadas en la Europa Meridional pueden observarse en el mismo mecanismo de la transición en la que en estos momentos nos hallamos envueltos, tras haber superado una etapa de crisis inicial en la que se verificaría una combinación entre los viejos y los nuevos sistemas sociopolíticos. Pero podría experimentarse también en la ulterior fase de la consolidación, aunque para ello se precisaría que estos países quedasen también englobados en el actual proceso de integración europea. De no ser así, o de verificarse ello de un modo simplemente marginal, lo más previsible sería el desencadenamiento de un proceso de crisis progresiva e incluso de un retorno al autoritarismo, en lo que supondría una repetición del modelo evolutivo latinoamericano. Resultaría así más que probable la reaparición de una dictadura de derecha, de una nueva versión de las experiencias ya vividas durante el periodo de entreguerras. Se trata de un fenómeno cuyos primeros indicios pueden verse ya en los tres países de la zona en forma de

²⁵ Véase Attila ÁGH, *Op. cit.*, nota 23.

²⁶ Timothy GARTON ASH, *We The People, The Revolution of '89* (Cambridge. Granta Books, 1990), 156 pp.

movimientos populistas, nacionalistas o de extrema derecha, promotores ya de amplias campañas antiliberales. La "europeización" de la Europa Central debería suponer no solo la prestación de una asistencia económica y política sino también la aparición de mecanismos de salvaguardia contra las tendencias y movimientos antiliberales y antidemocráticos recientemente organizados, lo que implicaría la formulación de exigencias mínimas de democraticidad constitucional para los países aspirantes a esa integración. Lo cual no sería mas que repetir lo que en su día ya se hizo con los países del Sur de Europa.

La segunda oleada democratizadora aun no ha terminado. Más aún, solo ahora existen los requisitos necesarios para su nueva dinamización. El mundo ha cambiado hasta quedar casi irreconocible, hallándonos en lo que Karl Polányi ha llamado "el momento de la gran transformación". Ciertamente, en estos cambios tan decisivos los países de la Europa Central han jugado un papel de enorme relevancia erosionando desde dentro el poderío del imperio soviético. Queda ahora la tarea de la consolidación de las nuevas democracias surgidas con el fin de la Guerra Fría, bien factible en un mundo que ha dejado de ser bipolar para convertirse en multipolar. Pero desde el momento que consideremos que las democratizaciones son fundamentalmente fenómenos de irradiación, este cambio será solo posible merced a un ensanchamiento de los límites de la Europa unida ²⁷. Este ensanchamiento probablemente sea descrito en el futuro por los historiadores como la extensión del núcleo democrático de la Europa Occidental, primero hacia el norte, luego hacia el sur y finalmente hacia Centroeuropa, en un largo y doloroso proceso que culminaría durante la década de los 90. En este arriesgado y aun incierto proceso democratizador es posible sin embargo hallar limitaciones geográficas obstaculizadoras de una ulterior ampliación de sus efectos: sería el caso de la Europa del Este, con su fuerte aparato estatal, su economía subdesarrollada y su endeble sociedad civil. Aunque a ningún país le agrada contar con vecinos permanentemente sumidos en la crisis, me temo que los países de la Europa del Este tendrán que esperar a una tercera etapa democratizadora, toda vez que, después de la segunda, parece haberse iniciado un nuevo periodo de crisis que podría haber comenzado con la "balcanización" de los Balcanes y con la "africanización" de Latinoamérica, como nuevas-viejas semi-periferias ²⁸.

Estas predicciones tan optimistas para Centroeuropa pueden sin duda ser objeto de crítica desde muy diversos puntos de vista. Y ello tanto en su dimensión de análisis teórico como en lo que pueda tener de plan de actuación. Mi sugerencia sería, en todo caso, que pasásemos de una tipología formal y legalista de las transiciones a un enfoque más regional y más histórico. Y, sobre todo, que se nos permitiese contar con organizaciones regionales de cooperación, como la recientemente constituida "Pentagonal", para ayudar eficazmente al nacimiento de nuevas democracias.

²⁷ Véase Valerie BUNCE, *The Struggle for Liberal Democracy in Eastern Europe* (World Policy Journal, n° de verano de 1990. Nueva York, NY.,1990), pp. 395 a 430.

²⁸ Jorge G. CASTAÑEDA, *Latin America and the End of the Cold War* (World Policy Journal, n° de verano de 1990. Nueva York, NY.,1990), pp. 469 a 492.

V. PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO. LA RELEVANCIA PARA LA EUROPA CENTRAL DE UNA POLÉMICA RECIENTE

A primera vista, los más recientes debates en el seno de la ciencia política occidental --incluyendo el que se viene manteniendo en torno al presidencialismo-- parecen hallarse muy lejos de los problemas actuales de la transición hacia la democracia en la Europa Central. Pero en realidad, al tratar la cuestión del presidencialismo en los procesos democratizadores, este particular debate toca de lleno la cuestión más controvertida y actual de nuestra transición democrática.

La estabilidad del sistema presidencial ha sido largamente aceptada por la ciencia política americana sin cuestionar ni sus razones ni el motivo de su singularidad²⁹. Por contra, los sistemas presidenciales resultan fuera de los Estados Unidos no solo muy frágiles, sino incluso caldo de cultivo adecuado para la aparición de dictaduras. Esta tendencia, que resulta especialmente grave en Latinoamérica, ha sido considerada como uno de los factores políticos más decisivos del desarrollo de las crisis periódicas del que hemos hablado³⁰. Lo que nos lleva a la cuestión de qué presupuestos políticos exige una democracia para su consolidación o, simplemente, de cuáles son precisos para el inicio de un proceso de transición. En mi opinión, la atención prestada a las ventajas del parlamentarismo a la hora de crear mecanismos de consenso capaces de sustituir cualquier "dictadura" de la mayoría, puede ayudarnos a descubrir el secreto de cuáles sean los mecanismos y las instituciones políticas más adecuadas para la consolidación de un modelo político democrático para la Europa Central.

En los países que padecen profundos problemas económicos y que se hallan sumidos en un malestar social generalizado es frecuente experimentar en el momento de la transición la paradoja de que la propia transición requiera una estabilidad en el gobierno y un esfuerzo político concentrado que permita superar la crisis y establecer un nuevo marco para la política y la economía. Tal esfuerzo suele hacer deseable una cierta concentración del poder en las manos de las nuevas fuerzas políticas, pero esta misma concentración de poder actúa en realidad contra la consolidación misma de la nueva democracia y reproduce con frecuencia formas y estructuras del antiguo sistema totalitario. En los países de la Europa Central tal paradoja no es una simple construcción teórica, sino una contradicción perfectamente viva. Como indica Lijphart³¹, la *Kanzlerdemokratie* no se halla lejos del sistema presidencial, y ha sido precisamente esto lo que ha sido instaurado en Hungría por el nuevo régimen, al constitucionalizar un sistema de moción de censura constructiva idéntico al alemán, pero apoyado en un contexto político muy diferente de el de una democracia consolidada. Ello ha supuesto en Hungría una enorme concentración de poder en las manos del ejecutivo y, dentro de él, en las del primer ministro, que puede así actuar como un *Kanzler* dotado de amplios

29 Fred W. RIGGS, *Presidentialism in the U.S., A Comparativist Perspective* (Ponencia para el Georgetown University Symposium en mayo de 1989. Versión revisada en abril de 1990 para la Universidad de Hawai), 73 pp.

30 Véase, por ejemplo, la aportación de SCHMITTER en el vol. II de *Transitions*. p. 9.

31 Arend LIJPHART, *Presidentialism and majoritarian Democracy: Theoretical Observations* (Ponencia en el encuentro anual de la APSA. San Francisco, Ca., 1990), 28 pp.

poderes comparables a los de una presidencia fuerte. Pero también en los otros dos países de la Europa Central podemos encontrar este modelo, pseudoparlamentario en teoría pero presidencialista en la realidad; y en ambos casos rodeado de la ilusión de poder hallar un dictador benevolente. Una vez más debo repetir que la tesis de que los fundamentos de la democracia son débiles en la llamada Europa del Este constituye una excesiva generalización basada en la frecuente confusión entre qué sea la Europa Central y qué la Europa del Este. Pero existe no obstante un peligro real, cual es el de que la agudización de la crisis de los sistemas parlamentarios en Centroeuropa pueda acabar convirtiéndolos en meras fachadas de un presidencialismo de corte latinoamericano.

Quizás la clave del problema podría hallarse precisamente en la idea de transición. Los parlamentos podrían garantizar a los gobiernos o a sus primeros ministros una cierta concentración de poder que facilitase la adopción de esas medidas quirúrgicas que fuesen requeridas para la superación de la crisis económica, pero solo durante un breve periodo de tiempo y siempre bajo un estricto control parlamentario. Tales instituciones deberían ser provisionales, salvo que se pretenda conducir el proceso de transición a un callejón sin salida provocado por la potencial reticencia de las nuevas élites políticas a abandonar sus poderes casi-monopolistas. Aquí es donde se halla el peligro. Cualquier concentración de poder en un momento de transición debe ser manejada con extremo cuidado. El parlamento debe fortalecerse constitucionalmente frente a un ejecutivo que todavía se nutre de los residuos y de las tradiciones de la concentración de poder. No podemos considerarnos satisfechos con cualquier clase de semi-democracia que pueda acabar conduciéndonos a un presidencialismo oculto o incluso declarado. El peligro de este fuerte presidencialismo resulta especialmente inminente en Polonia, a causa de la ruptura de Solidaridad y del creciente apoyo hacia Walesa por parte de las fuerzas conservadoras. El carisma y la extraordinaria popularidad del presidente Havel no nos coloca tampoco demasiado lejos de la posibilidad de crear un "dictador benevolente", pero incluso al margen de ello, Eslovaquia ya a generado un fuerte radicalismo de derecha en pugna por su independencia. El caso húngaro, con su *Kanzlerdemokratie* o sistema semipresidencial, resulta especialmente complejo. De ahí que el enorme interés de los politólogos húngaros por estos recientes debates no sea un exquisitez académica solo para expertos, sino una necesidad para aventurarse en la política diaria y en la del más inmediato futuro.

En la Europa Central necesitamos un nuevo tipo de democracia, y no simplemente una nueva democracia. La simple conceptualización de ésta como un mecanismo meramente procedimental o electoral quizás pueda funcionar bien en sistemas políticos estables como el de los Estados Unidos, aunque yo en particular -- y esto es ya otra cuestión-- tenga mis dudas al respecto. Pero el caso de la Europa Occidental nos debe hacer ver que los nuevos movimientos sociales han planteado un nuevo reto a la democracia con su exigencia de una política diferente dotada de cauces mucho más amplios de participación³². La democracia sería, en una de sus definiciones

³² Ulrich RÖDEL, Günther FRANKENBERG y Helmut DUBIEL, *Die demokratische Frage* (Frankfurt am Main. Suhrkamp Verlag, 1989), 219 pp.

más substanciales, un marco sociopolítico para la eficiente resolución de los conflictos³³. El establecimiento de un mecanismo eficaz para la regulación de los conflictos y la superación de las crisis basado en un consenso nacional generalizado y en amplios derechos de participación, parece ser una exigencia impostergable para los países de la Europa Central.

Es poco probable que un modelo de democracia meramente formalista o procedimental funcionase adecuadamente en las transiciones hacia la democracia en curso en la Europa Central. Más aun, es probable que generase un alejamiento de las gentes respecto de la política, lo que sin duda constituye un grave peligro. Las transiciones --o las revoluciones pacíficas-- se han llevado a cabo merced a una participación muy limitada. La población está cansada, exhausta por el trabajo excesivo y la creciente crisis económica. Cualquier formalismo legal que no sea capaz de generar una significativa participación podría volver a la población en contra de la política pese a lo que esta pueda suponer de cauce para la competitividad entre partidos e ideologías. Las gentes de nuestros países necesitan que los nuevos gobiernos democráticos se interesen realmente por todos los ciudadanos, y se esfuercen por dotarles de todas las condiciones sociales y económicas imprescindibles para ejercer de forma auténtica y plena los derechos políticos que la democracia les brinda. La participación popular resulta mucho más importante aquí y ahora que en cualquier otra democracia consolidada, puesto que de lo que se trata es de evitar el alejamiento entre las gentes y la política. Si éstas no son capaces de entender que el proceso de transición precisa de su concurso, es muy posible que intenten acabar con la política --con la vieja, pero también con la nueva-- mediante una serie de movimientos no formalizados, huelguísticos o de masas.

Nos hallamos en el momento clave. Y aquí habría que decir, como se hacía en los muros de Praga en noviembre de 1989, "¡quiénes, si no nosotros; cuándo, si no ahora!".

(Traducción de
Carlos Flores Juberías)

³³ Véase la contribución de PRZEWORSKI en el Vol I de *Transitions*, pp. 56 y 57.