

Promoción internacional de la democracia: limitar el poder con poco poder

Por Michael Dauderstädt y Marika Lerch

La promoción de la democracia como estrategia para reducir los conflictos violentos en el mundo está en alza. El éxito de estos procesos no solo supone elecciones libres y limpias, sino que también requiere una transformación en las estructuras socioeconómicas de los países afectados. Los Estados donantes y los organismos internacionales deben ser pacientes y asumir un compromiso a largo plazo.

La promoción de la democracia está en alza. Tras la caída del comunismo, fue sobre todo la reacción del gobierno estadounidense frente a los atentados del 11 de septiembre de 2001 la que reactivó esta estrategia. Algunas iniciativas de largo plazo, como la estadounidense *National Security Strategy*, apuestan por la libertad política y económica en todo el mundo. No obstante, celebran al mismo tiempo alianzas de corto plazo con fuerzas que no comparten de manera alguna esos objetivos (por ejemplo, regímenes autoritarios en países islámicos aliados). Pese a esto, la democratización sigue siendo una piedra angular de toda estrategia que quiera reducir a largo plazo los conflictos violentos en el mundo.

Promover la democracia y la democratización es una tarea difícil, ya que las posibilidades de los mediadores externos de influir en los procesos de transformación son limitadas y, por otra parte, tampoco pueden seguir un modelo sencillo de soluciones, metas e instrumentos. La democratización de regímenes anteriormente autoritarios (o incluso totalitarios) presupone –mucho más que la consagración de los derechos humanos, cuyo respeto

se exige con frecuencia al mismo tiempo que el de la democracia— una distribución y una limitación del poder, y no hay que olvidar que las estructuras de poder social, político y económico varían de país a país. Asimismo, la democratización constituye un proceso cuyos puntos de partida y estrategias deben ser permanentemente redefinidos y adaptados, analizando al mismo tiempo si éstos no causan efectos contraproducentes.

Por eso, la renovación sistemática de los instrumentos y de las posibilidades de promoción de la democracia no debe encararse desde una perspectiva

La democratización sigue siendo una piedra angular de toda estrategia que quiera reducir a largo plazo los conflictos violentos en el mundo

arriba-abajo (*top down*), es decir, no debe basarse en estructuras de política internacional ni en instrumentos y metas de los países donantes, que suelen tropezar con dificultades debido a las implicaciones políticas resultantes y a los esfuerzos que deben hacerse para promover la democracia. Por el contrario, es preferible basarse en las experiencias y en los conocimientos de los procesos de democratización en los países y regiones afectados.

Así, el resultado no será un modelo de promoción de la democracia, sino un «sistema de unidades de montaje», cuyos módulos deben ser elegidos y combinados en cada caso particular, de común acuerdo con los actores *in situ*. Para ello, la cuestión de la distribución del poder y la de sus bases, no solo institucionales e ideológicas sino también socioeconómicas, es un factor decisivo, aunque muchas veces descuidado; un factor que define al mismo tiempo los puntos de partida y los límites de la influencia externa en los procesos de democratización.

La democratización: los fundamentos sociales de la redistribución del poder

Por razones analíticas, la democracia es aquí definida en un sentido estricto como la forma de organización del Estado legalmente constituida, en la cual las funciones centrales del poder estatal son ocupadas por representantes elegidos mediante el sufragio libre y justo entre candidatos de al

menos dos partidos políticos rivales. En las elecciones, que se celebran a intervalos regulares, la mayoría de los ciudadanos tiene derecho a voto. De esta manera, la democracia incluye mecanismos centrales de competencia y participación (Dahl), los que sin embargo aparecen combinados de manera diversa, tanto en las democracias actuales como en las históricas. La competencia incluye fundamentalmente el derecho a fundar partidos políticos, la libertad de prensa y el derecho de voto; la participación, el derecho de voto, las elecciones justas y el acceso de los partidos políticos a la financiación pública (Munck/Verkuilen, p. 13).

Procesos de democratización: estado actual y desarrollo histórico

La democracia, como se la entiende actualmente, es un fenómeno histórico relativamente nuevo. Una de las tendencias más importantes de la democratización global es el reconocimiento de los derechos de participación de círculos cada vez más amplios de la población, y la extensión de otros derechos, que abarcan también los derechos sociales (Marshall; Tilly 2004). Las democracias primitivas (Grecia, Roma, ciudades-Estado italianas, incluso Gran Bretaña y Estados Unidos en los siglos XVIII y XIX) se caracterizaban por la limitación de los derechos de participación en la democracia a los ciudadanos plenos (propietarios y de sexo masculino) que por regla general constituían solo una minoría de los habitantes de los respectivos estados.

Como la democracia es una forma especial de organización del Estado, no puede separarse su gestación de la formación de éste. Los Estados actualmente existentes se formaron esencialmente por dos vías: por largos procesos históricos en Europa y en parte de Asia (China, Japón, Tailandia); y por la descolonización y creación de Estados tras la liberación del poder colonial europeo. Las posibilidades de establecimiento de una forma democrática de Estado fueron surgiendo de acuerdo con el marco histórico: en un primer momento, en Europa se formaron democracias allí donde las elites feudales gobernantes no disponían del poder militar, político y económico absoluto (Tilly 1990; Mann). Debido sobre todo a las permanentes guerras que mantenían entre sí, éstas tenían que conseguir dinero y créditos de las elites económicas, ofreciendo a cambio un cierto derecho de consulta en las decisiones. La consecuencia fue la formación de los ele-

mentos centrales de las primitivas democracias, como el derecho de voto de la clase propietaria y el derecho de presupuesto del parlamento. Estos derechos, y los círculos de ciudadanos (más tarde también ciudadanas) que los detentaban, fueron extendiéndose paso a paso y paulatinamente, en la medida en que aumentaban el bienestar, la educación y la exigencia de participar en las decisiones; y, no en última instancia, a consecuencia de las luchas de la incipiente clase obrera por su emancipación. Tampoco estos procesos fueron uniformes, ya que sufrieron constantes altibajos en el permanente pendular entre la formación de los Estados y la ampliación de la participación (Tilly 2004). Allí donde la formación de un Estado propio demoró mucho tiempo (como en el este de Europa Central y en el sudeste de Europa), la democratización se logró menos por la presión de los factores antes mencionados que por procesos de aprendizaje transnacio-

En las ex-colonias se formaron diferentes estructuras estatales, según dependieran éstas del asentamiento de colonizadores blancos en grandes cantidades o de la decisión de la potencia colonial de limitarse allí a un régimen de explotación de recursos agrícolas y minerales

nales. En cambio, en Asia y en parte de Europa Oriental, los Estados se mantuvieron mucho tiempo como Estados feudales y su transformación se debe a otras causas, que no condujeron necesariamente a la democratización (revoluciones comunistas de Rusia y China; ocupación estadounidense de Japón).

En cambio, en las ex-colonias se formaron diferentes estructuras estatales, según dependieran éstas del asentamiento de colonizadores blancos en grandes cantidades o de la decisión de la potencia colonial de limitarse allí a un régimen de explotación de recursos agrícolas y minerales (Acemoglu). En el primer caso (EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica)

se desarrollaron instituciones democráticas, si bien se restringieron drásticamente los derechos de las poblaciones autóctonas; en el segundo caso, estas instituciones no existieron o fueron muy débiles. Esta diferenciación política tuvo también su correlato en la economía: las economías de asentamiento solían tener una distribución de la propiedad (so-

bre todo de la tierra) relativamente equilibrada. En cambio, las economías de explotación concentraban su actividad en el control de las riquezas del subsuelo o de las plantaciones. Tras la independencia de las colonias, fueron las nuevas elites nacionales las que se apropiaron de esas fuentes de rentas, defendiéndolas inmediatamente con regímenes autoritarios (ver más adelante).

La transformación de los regímenes autoritarios responde típicamente a un modelo que pasa por democracias semiautoritarias o defectuosas, luego por democracias jóvenes y, finalmente, por democracias consolidadas; aunque no necesariamente se cumplen siempre todas las fases. Los regímenes autoritarios, por ejemplo, pueden mantenerse estables durante períodos muy extensos. Los regímenes que se liberalizan parcialmente pueden permanecer mucho tiempo en una situación semiautoritaria o de «democracia defectuosa» (Merkel 2003). Y las jóvenes democracias pueden recaer nuevamente en estructuras autoritarias.

Según Freedom House (Diamond 2003), en 2002 había 121 democracias, es decir que 62,7% de los 193 países existentes en el mundo eran democráticos, la mayor cantidad registrada en la historia. El último auge se registró a partir de 1974; la aceleración tuvo su origen en la caída del comunismo, que aumentó sensiblemente el número de democracias (aunque también la cifra total de Estados). En 1974 solo 41 de los 150 países existentes eran democráticos (27,3%), en 1987 ya lo eran 71 de 164, es decir 43,3%, y en 1995, 117 de 191 (61,3%). Ésta última es la tercera ola de democratización (Huntington; Boix 2003, p. 67). Anteriormente, había habido un primer y lento aumento hasta mediados de los años 20 del siglo pasado y un segundo auge después de 1942, interrumpido por una disminución entre las dos guerras mundiales. En 1958 se produjo una segunda disminución notable, no ya de la cifra absoluta de democracias, sino en relación con la cantidad total de Estados, que aumentó mucho a consecuencia de la descolonización.

Gracias a la tercera ola de democratización, unos 100 países alcanzaron el estado de «países en transición» (*transition countries*). Solo unos pocos lograron culminar exitosamente esa fase de transición hasta ser considerados como democracias en gran medida consolidadas. Entre ellos se en-

cuentran principalmente los ocho países del centro-este de Europa que ingresaron en la UE, como también Chile, Uruguay y Taiwán; otros están cercanos a la consolidación (Rumania, Bulgaria, México, Brasil, Ghana, Filipinas, Corea del Sur). La mayor parte del resto se halla en una zona gris de la democratización (Carothers; Merkel 2004, pp. 34-35).

Entre las democracias defectuosas de esta zona gris se pueden diferenciar varios tipos. Los cuatro tipos descritos por Merkel son: la democracia excluyente, la democracia tutelada, la democracia «iliberal» y la democracia delegativa (Merkel 2003). En el primer caso, el

Entre las democracias defectuosas, Merkel distingue cuatro tipos: la democracia excluyente, la democracia tutelada, la democracia «iliberal» y la democracia delegativa

círculo de personas que goza de derechos ciudadanos plenos (en especial del derecho electoral) es restringido. En el segundo caso, existen enclaves en la sociedad en los que el control del gobierno democrático está limitado (por ejemplo, el control militar), y hay «poderes con derecho a veto» que dominan determinados sectores políticos o regiones. Las democracias «iliberales» no respetan los derechos fundamentales y los inherentes a la libertad de los ciudadanos, y en ciertos casos tampoco están obligados a hacerlo, debido a la ausencia de normas consti-

tucionales que los obliguen a ello. En las democracias delegativas, por último, el Estado de derecho no funciona plenamente, es decir que el gobierno (democráticamente electo) gobierna relativamente sin controles.

Algo menos teórico, Carothers distingue entre dos grandes tipos de transiciones fracasadas (Carothers): la autoridad del “partido dominante” (*dominant-power politics*) y la del pluralismo irresponsable (*feckless pluralism*). En el primer caso, una elite controla las instituciones de la democracia formal (por ejemplo, en muchos países que pertenecieron a la ex-Unión Soviética); en el segundo caso, el control se va trasladando entre diversos grupos de poder, que en definitiva no llevan a cabo (no pueden hacerlo)

una política capaz de garantizar el bienestar y la seguridad (por ejemplo en algunos de los Estados de los Balcanes).

Finalmente, hay dos casos extremos de transición: los Estados fallidos y los protectorados, fundados tras una disolución o una guerra. En los Estados fallidos, las instituciones dejaron de funcionar, pero el Estado ya no tiene el control del territorio y de la sociedad. Los espacios que quedan libres son aprovechados por los *warlords* –señores de la guerra– y por otras elites locales, que en sus esferas de poder gobiernan por regla general en forma autoritaria y violenta, y que con frecuencia están enfrentados entre sí en conflictos similares a guerras civiles. Cuando la comunidad internacional (o actores individuales como EEUU o Gran Bretaña en Irak) asume, ya sea parcial o totalmente, funciones estatales en Estados desintegrados (o conquistados), la transición a la democracia depende de la celeridad con que la administración ejercida por la potencia protectora pueda devolver el poder a la población autóctona, evitando nuevos riesgos de conflictos masivos e inestabilidad. Durante el tiempo intermedio, que puede extenderse más de lo esperado, se desarrolla también una democracia defectuosa, que ha sido denominada oportunamente «absolutismo» (Schwarz) o «imperialismo liberal» (Knaus/Martín).

Procesos de democratización: sus causas y sus problemas

¿Por qué aumentó desde 1950 el nivel de ingresos a partir del cual los regímenes autoritarios comienzan a democratizarse? (Boix/Stokes, 545) La respuesta a este interrogante central de la teoría de la modernización que explica la democratización la brinda la histórica diferencia entre los procesos de democratización relativamente autónomos de sociedades librecambistas desarrolladas y los estancados procesos autoritarios poscoloniales de economías de renta. Después de 1950, casi todos los regímenes autoritarios eran regímenes (post)coloniales con distribución desigual de los ingresos y del patrimonio, sometidos a estructuras internas, pero también regionales y globales, totalmente diferentes de las de los Estados europeos entre 1750 y 1950.

Si observamos atentamente los procesos de democratización, en el trasfondo de este dato estadístico general se manifiestan conexiones causales

basadas en diferentes terrenos. La siguiente descripción responde a la subdivisión establecida por Merkel (Merkel et al. 2003, p. 199)¹ y completada por Huntington (1991):

Economía: el desarrollo económico hace aparecer protagonistas como la clase trabajadora y la clase media, que desencadenan y conducen procesos de democratización. En sentido contrario, debilita el rol de las elites tradicionales, cuyos poder y riqueza se basan en la propiedad latifundista y en el control de los recursos del subsuelo (Huntington, pp. 59-72). Las nuevas elites económicas (las del capital financiero) temen menos la democratización y la distribución del ingreso que ésta desencadena, ya que su patrimonio depende menos de factores territoriales y está por ello menos expuesto a una tributación excesiva o a una expropiación (Boix). Todos los actores recelan más de los conflictos violentos, ya que las potenciales disminuciones de ingresos que éstos provocan son grandes.

*El desarrollo
económico hace
aparecer
protagonistas como
la clase trabajadora
y la clase media, que
desencadenan y
conducen procesos
de democratización*

Cultura y sociedad civil: la organización autónoma de la sociedad (o de sus partes) al margen del Estado es una condición para la formación de la voluntad y para la capacidad de actuar contra un Estado controlado por elites autoritarias (o ligadas a ellas). Por ello, el concepto de «sociedad civil» experimentó también un sensible renacimiento con los disidentes anti-comunistas del bloque soviético. Históricamente, la sociedad civil es asimismo un factor importante de afianzamiento de la democracia y del bienestar (Tocqueville; Putnam). El efecto económico abarca desde la importancia de la confianza como valor (Offe 2003) en la sociedad (entre otras

¹ Merkel et.al. (2003) identifican los nexos causales y los factores que influyen en las democracias defectuosas. Sin embargo, la sistematización de los factores que proponen también se puede aplicar a todos los procesos de democratización.

razones, por la disminución de los costos de transacción) hasta la disposición al consenso. También las tradiciones cristianas pueden facilitar los procesos de democratización (Huntington, pp. 72-85). Sin embargo, igualmente hay una "variante oscura" de la sociedad civil (Merkel 2003, pp. 214-224), que más bien amenaza a la democracia y al bienestar en forma de organización autónoma de fuerzas antidemocráticas o criminales.

Tipo de régimen autoritario y modo de transmisión: los regímenes en que las elites y el Estado, por un lado, y las redes políticas y económicas, por otro, están fusionados son más difíciles de democratizar que los regímenes en los que se enlazan una forma de Estado burocrático-administrativo «neutral» con una cúpula política autoritaria. Un cambio negociado de régimen (por ejemplo, las «mesas de negociación» (runde Tische) facilita más la democratización que los golpes de Estado violentos.

Estados nacionales: en el caso extremo de inoperancia o desintegración del Estado tampoco podrá haber una democracia que funcione cabalmente. En situaciones excepcionales (por ejemplo, tras una guerra) tendrá que fundarse nuevamente el Estado, ya sea previa o simultáneamente. Esto también se aplica a las democracias nuevas, como las fundadas en el centro y el este de Europa entre 1989 y 1993. La falta de identidad nacional puede perjudicar el proceso de democratización cuando la ciudadanía y los derechos de participación son controvertidos, y cuando las diferencias étnicas son politizadas, lo que provoca conflictos de minorías.

Contexto internacional: en la comunidad de Estados desarrollados, la democracia se impuso sobre todo porque militar y económicamente era la forma más poderosa de Estado. Gracias al consenso, las democracias pudieron movilizar mejor los recursos (sobre todo el capital) de sus países (Tilly 1990; Mann; Schulz/Weingast). Después de 1945, las democracias vencedoras establecieron exitosamente su forma de organización del Estado en Japón, Alemania e Italia. En el caso de los países pobres, en cambio, el contexto internacional juega un papel más importante en forma de ayuda o de presión sobre los regímenes (Huntington, pp. 85-108). En el transcurso de la Guerra Fría, muchos regímenes autoritarios recibieron el respaldo de la respectiva superpotencia aliada (incluidas las ayudas militar y para el desarrollo); la oposición, por su parte, recibía la de la potencia

adversaria. Los regímenes autoritarios cuya capacidad represiva se encontraba limitada por consideración a las críticas de las grandes potencias (por ejemplo, Irán en 1979 o Filipinas en 1986) tenían menos posibilidades de supervivencia en comparación con otras (como Siria, Irak o Libia) que pudieron practicar sin impedimentos sus inclinaciones represivas (Brownlee). Después de 1990, la presión internacional directa (Camboya, Bosnia, Kosovo, Afganistán, Irak) recuperó su importancia. Al fin y al cabo, las relaciones económicas internacionales constituyen una fuente decisiva de ingresos para muchos regímenes autoritarios.

Democracia, desarrollo económico y distribución de ingresos

El diagnóstico de la teoría de la modernización es: con el desarrollo económico disminuye la probabilidad de que las democracias fracasen y se conviertan nuevamente en regímenes autoritarios y aumenta –si bien con mayor lentitud– la probabilidad de que los regímenes autoritarios se democratizen. El último efecto es muy controvertido. En la obra clásica sobre el tema, escrita por Przeworski y otros, se afirma que el desarrollo económico no aumenta sensiblemente la probabilidad de democratización de los regímenes autoritarios (Przeworski et al., p. 273). Sin embargo, esta afirmación es en parte errónea (Boix/Stokes). Si se observa la historia de todas las democracias (es decir, desde 1850), se verá que el desarrollo económico también aumenta las posibilidades de un cambio de régimen –de la dictadura a la democracia–, y no solo las posibilidades de supervivencia de democracias ya existentes.

La relación es débil en lo que respecta a la causalidad endógena, es decir, al crecimiento como factor de democratización, pero fuerte en lo que hace a la causalidad exógena, es decir, al crecimiento como factor de consolidación que acrecienta la duración de democracias, sea cual fuere su origen, (Przeworski et al.; Boix/Stokes). Esta última relación impone la pregunta opuesta: ¿fomenta la democracia el crecimiento y el desarrollo económicos? Si así fuera, se generaría un círculo virtuoso estabilizador, en el cual se fortalecerían mutuamente la libertad y el bienestar.

Los principales argumentos teóricos en contra y a favor de que la democracia fomente el crecimiento y el desarrollo son los siguientes (Kurzman et al.):

- La democracia como freno al crecimiento: la democracia amenaza el poder de los ricos, quienes en consecuencia no invierten, o disminuye sus ingresos, y así se reduce la cuota de ahorro, ya que los pobres que se benefician de esta redistribución muestran una mayor tendencia al consumo. Las democracias tienen así problemas para imponer reformas no deseadas o muy dolorosas (como por ejemplo el Consenso de Washington).
- La democracia como motor del crecimiento: los controles democráticos garantizan los derechos de propiedad, lo que alienta a los inversores. Además, evitan el aprovechamiento unilateral de posibles fuentes de renta (monopolios, etc.). Finalmente, presentan una mejor oferta de bienes públicos, incluida una mayor paz social. Por otro lado, en un país en vías de desarrollo, la democracia puede aumentar la eficiencia de la cooperación internacional, y acelerar así el crecimiento (Kosack 2003). Así lo tuvo en cuenta el Banco Mundial en el diseño de su nueva estrategia de lucha contra la pobreza, que le reconoce a la democracia un papel destacado (Spanger/Wolf).

La investigación empírica no arroja datos fehacientes. Barro reconoce una relación positiva (1997, pp. 49-87). Przeworski y Kurzman no encuentran una relación inequívocamente positiva, pero tampoco una relación negativa, es decir: desde el punto de vista económico, las democracias no son significativamente más exitosas, pero tampoco menos exitosas que las dictaduras. Sin embargo, las diferencias más notorias se encuentran en la distribución de los ingresos, que en las democracias –por lo menos, a partir de un determinado nivel de ingresos– es más igualitaria que en los regímenes autoritarios. En las democracias se tiende a emplear la fuerza de trabajo de una manera más ahorrativa y eficiente y a remunerarla mejor, mientras que las dictaduras son más improductivas pero emplean relativamente más fuerza de trabajo, aunque peor pagada (Przeworski et al., pp. 178-179; Kurzman et al.). Otros expertos más afines a las instituciones promotoras de la democratización, en cambio, ven una clara ventaja para

las democracias, también en el éxito del desarrollo económico (Siegle et al.).

Posiblemente, sin embargo, detrás de la aparente y poco clara variable del crecimiento se oculte otra variable decisiva: la distribución de los ingresos. Según Boix (2003), hay dos factores que determinan básicamente el sistema político de una sociedad: la excesiva desigualdad en la distribución de los ingresos y de la propiedad, y la estructura y el carácter de esta última. Este segundo factor, el *asset specificity* (activo específico), distingue entre

El buen funcionamiento de la sociedad civil o la presión externa pueden aumentar los costos de mantenimiento del poder autoritario, lo que hace más atractiva la democratización

las sociedades en que el patrimonio de los ricos está atado al lugar (como las tierras, los recursos del subsuelo, el petróleo), y aquellas en las que éste es preponderantemente móvil (como el capital financiero). Si la desigualdad es grande y la propiedad es inmueble, los ricos se resisten a la democratización, porque temen que la mayoría pobre imponga una redistribución mediante la política fiscal o incluso mediante una expropiación. En cambio, si la desigualdad es escasa y la propiedad bastante móvil, se espera una presión fiscal moderada para evitar la fuga del capital. Así, la democratización se hace probable. Por eso, las elites ricas comparan los costos de la democratización con los de la represión, que se incrementan junto con el poder de la oposición. El buen funcionamiento de la sociedad civil o la presión externa pueden aumentar esos costos de mantenimiento del poder autoritario, lo que hace más atractiva la democratización.

En las sociedades pobres y agrícolas, es sobre todo la distribución de las tierras, es decir, la del capital inmueble, la que juega un rol importante. En economías de renta, las elites gobernantes no dependen del consenso de los contribuyentes. En cambio, en los países desarrollados son la educación y los bienes muebles los que cumplen una función cada vez más importante, facilitando las condiciones de democratización. A la inversa, las

democracias producen sociedades con mayor justicia social (Merkel/Krück). El reconocimiento de los derechos sociales reduce los conflictos en la sociedad y facilita los procesos democráticos de decisión. En consecuencia, se puede contar con un afianzamiento positivo de la igualdad social y de la democratización.

Democratización y poder

En definitiva, todos los regímenes de transición son constelaciones de poder con las que las elites defienden sus intereses económicos y políticos. Para determinadas elites, una situación de reformas incompletas puede ser mucho más lucrativa que una economía de mercado que apunte a una igualdad de posibilidades (Hellman). Que estas constelaciones se presenten con frecuencia con un rostro democrático depende en gran parte de la presión internacional. Sin embargo, la medida y la velocidad con que continúen desarrollándose rumbo a democracias liberales depende sobre todo de las relaciones de fuerzas e intenciones existentes en la sociedad. De acuerdo con Burnell (2003), se pueden distinguir las siguientes situaciones:

- A un régimen autoritario y contrario a reformas se le opone una sociedad dispuesta y decidida a imponer una democratización (por ejemplo, Polonia antes de 1989, Birmania).
- A un régimen autoritario y enemigo de reformas se le opone una sociedad en gran medida indiferente, recelosa o contraria a la democratización (por ejemplo, Arabia Saudita).
- Tanto el régimen como la sociedad cooperan, y el nivel de conflicto es relativamente bajo (por ejemplo, México).
- El régimen y la sociedad mantienen desacuerdos en lo que respecta a la medida y la velocidad de la democratización (por ejemplo, Rusia).

Los intereses y los recursos de determinadas fracciones de las elites gobernantes y de la «sociedad» (aunque ésta, por regla general, constituya una formación de múltiples estructuras) dependen de una serie de factores, que exigen ser analizados caso por caso. Sin embargo, pueden rescatarse elementos estructurantes, que surgen de las respectivas redes de

poder, entre los cuales distinguimos –según Mann (1991; 1999)– cuatro tipos:

Economía: el factor decisivo es aquí la distribución de los ingresos y del patrimonio. Si la distribución es desigual y descansa sobre todo en las ren-

Si la distribución del ingreso es desigual y descansa en las rentas inmobiliarias, los ricos temen que bajo condiciones democráticas se los «desangre» y prefieren las estructuras autoritarias

tas inmobiliarias (como el latifundio o los recursos naturales), los ricos deben temer que bajo condiciones democráticas se los «desangre», y prefieren entonces las estructuras autoritarias. Los ricos controlan el Estado, que solo se puede financiar con los recursos de este grupo. En la medida en que aparezcan otras elites con ingresos diferentes (comercio, actividad empresarial, capital financiero), podrán producirse conflictos de intereses entre las «viejas» elites rentistas y las nuevas elites «capitalistas». Los po-

bres tienen escaso poder económico que oponer a los ricos, y tampoco tienen dinero para armas.

Política: en una economía de rentas, los ingresos estatales proceden de las arcas de las elites ricas. En el caso extremo (feudal), el presupuesto estatal apenas puede diferenciarse del presupuesto «privado» de quienes detentan el poder (por ejemplo, los jeques en los Estados petroleros árabes). Una gran clientela depende de ingresos garantizados por los poderosos, con frecuencia en forma de sueldos de empleados públicos. Sin embargo, como con frecuencia éstos son bajos, esta clientela tiende a aumentar sus ingresos mediante la corrupción, a costa de la sociedad. Si las elites «capitalistas» aceptan un compromiso, el aparato estatal experimenta una relativa independización, que se financia mediante un aumento de impuestos. Sin embargo, el consenso «democrático» puede continuar limitándose a estas dos elites, sin incluir a la población pobre. La influencia de ésta aumenta por medio de los conflictos, que se dirimen cada vez más en «diálogos protegidos» («*protected consultation*», Tilly 2004).

Fuerza militar: también los aparatos destinados a la coacción deben ser financiados, y dependen para ello del Estado de los ricos. En Europa, la competencia del estamento militar forzó a los Estados a ampliar su base de financiación, estableciéndose una tributación o una toma de créditos, para cuya concreción se necesitaba el consenso de grupos cada vez más amplios de la población. Muchas veces, los Estados rentistas de los países pobres han podido financiar sus gastos militares con sus altos ingresos internacionales (gracias a la exportación de recursos naturales o los créditos tomados en los mercados internacionales de capitales). Esto con más razón, en la medida en que ya no es necesario que las fuerzas militares sean tan gigantescas, ya que solo actúan represivamente dentro de cada país y no contra otros igualmente poderosos, como sucedió durante la época de formación de los Estados en Europa. Los altos mandos de las fuerzas militares (cuerpos de oficiales) se reclutan con frecuencia entre la élite. Sobre todo en las economías rentistas, las fuerzas militares pueden apoderarse del poder político y económico; o fracciones armadas enfrentadas intentan apoderarse de una porción de la torta, con el consecuente estallido de una guerra civil, el *warlordismo* –caudillismo militar– y la desintegración del Estado. También los pobres recurren eventualmente a la violencia (criminal) si están disconformes con la distribución de la riqueza de la sociedad, y si ésta no está –por lo menos a su manera de ver– legitimada.

Ideología: esas formas de resistencia pueden ser evitadas por un aparato ideológico que brinde justificaciones religiosas o étnico-nacionalistas para un cierto tipo de poder. Sin embargo, actualmente, en atención a las estructuras internacionalmente abiertas de comunicación, es cada vez más difícil mantener una ideología de ese tipo contra la hegemonía global del modelo liberal-democrático. La penetración de éste en sociedades autoritarias o semiautoritarias socava la legitimidad de esos regímenes y abre espacios y modelos para formas más abiertas de ejercicio del poder y para la solución de conflictos.

Los procesos de democratización deben entenderse siempre en el trasfondo de conflictos de intereses sociales desarrollados históricamente, modelados sobre todo por estructuras económicas, como la distribución de ingresos y del patrimonio. Esas estructuras son las principales responsables de las constelaciones de poder cuyo cambio implica y busca la democrati-

zación. Los procesos e instituciones formalmente democráticos que se impongan desde fuera, sin cambios en las bases socioeconómicas, estarán edificados sobre cimientos inestables. Eso no justifica la abstención política, pero debería reducir las expectativas a dimensiones realistas.

La promoción de la democracia como intervención del poder político y sus limitaciones

El amplio espectro de instrumentos y estrategias de promoción de la de-

<p><i>Los procesos e instituciones formalmente democráticos que se impongan desde fuera, sin cambios en las bases socioeconómicas, estarán edificados sobre cimientos inestables</i></p>	<p>mocracia puede ser diferenciado y ordenado según diferentes criterios².</p> <p>En primer lugar, se puede distinguir entre instrumentos de promoción «positivos» (ayuda, incentivos, diálogos) y estrategias penalizadoras o «negativas» (presión política, sanciones). En segundo lugar, entre estrategias externas de promoción de la democracia, solamente entre Estados —estrategias bilaterales o multilaterales— y aquellas que incluyen un componente transnacional,</p>
--	--

es decir, una interacción de actores económicos y sociales que trasciende las fronteras. En tercer lugar, hay una sistematización más fructífera de estrategias e instrumentos de promoción de la democracia basada en puntos de partida derivados de los factores socioeconómicos y de poder político condicionantes de los procesos de democratización mencionados al principio. En adelante, serán considerados, de acuerdo con esta última distinción, en primer lugar, los instrumentos de promoción de la democracia con posibilidades de influir en el desarrollo económico (apartado «Enfoques e instrumentos económicos...»); luego, los instrumentos más estrictamente políticos (apartado «Enfoques e instrumentos políticos...»).

² Otras posibilidades de sistematización surgen por ejemplo de los beneficiarios, de la fase del proceso de transición, o de los motivos de política exterior de los países donantes (v. Sandschneider).

Enfoques e instrumentos económicos de promoción de la democracia

Si, como se señaló antes, el desarrollo económico conduce a la democratización, cada incentivo de ese desarrollo será una promoción indirecta de la democratización. Eso vale aún más para el apoyo económico a las jóvenes democracias, ya que en esos casos la relación entre sus perspectivas de supervivencia y sus progresos socioeconómicos es más estrecha. El apoyo a las jóvenes democracias no presenta problemas políticos. Aunque la ayuda para el desarrollo otorgada a los regímenes autoritarios es más problemática, el malestar que produce se ha superado con frecuencia por motivos geoestratégicos, sobre todo durante la Guerra Fría, y hoy también en el contexto de la «guerra contra el terrorismo». Sin embargo, quien aboga por negar apoyo económico a las dictaduras, o incluso por sancionarlas, debe reflexionar si con ello más bien no contribuye a perpetuar el propio régimen autoritario (v. también la relación entre democracia y desarrollo económico). Las propuestas (como la de López 2000) de presionar a las dictaduras mediante sanciones económicas son –al menos parcialmente– contraproducentes, ya que frenan los procesos de modernización y desarrollo que aumentarían la probabilidad de una democratización (Boix/Stokes, pp. 517-518). Eso no excluye su potencial para producir otros cambios de rumbo deseables (por ejemplo, en la política exterior).

Si se opta por el apoyo, el interrogante es por qué medios se podría fomentar el desarrollo económico. Tradicionalmente se utilizan o se proponen sobre todo los siguientes instrumentos: la liberalización del comercio, las inversiones directas, la ayuda para el desarrollo y el diálogo político. Las inversiones internacionales y la migración dependen principalmente de decisiones de actores privados, que pueden sin embargo verse muy influenciadas por medidas estatales, mientras que la política de comercio, la ayuda para el desarrollo y el diálogo político son fundamentalmente instrumentos de cooperación del Estado.

Liberalización del comercio

La liberalización del comercio apunta a dos direcciones: por un lado, los países (en vías de desarrollo) involucrados han de abrir sus mercados; por otro, las democracias ricas abren sus propios mercados para ofrecer posibilidades de exportación a los países pobres.

La liberalización del comercio apunta a dos direcciones: por un lado, los países en vías de desarrollo han de abrir sus mercados; por otro, las democracias ricas abren sus propios mercados para ofrecer posibilidades de exportación a los países pobres

El primer paso pueden darlo los mismos países pobres (como Estonia desde 1992). Según la teoría clásica del comercio exterior, una derogación de las barreras comerciales aumenta en todo caso el bienestar, independientemente de si los socios comerciales (ricos) también facilitan el ingreso a sus mercados o no. Sin embargo, el supuesto aumento del bienestar presupone una situación de pleno empleo, y que los factores de producción (sobre todo el trabajo) que se liberan en las empresas arruinadas por las importaciones baratas puedan encontrar nueva ocupación en otras actividades, sobre

todo en actividades económicas de exportación.

Sin embargo, ya en el clásico modelo de Ricardo, el librecambio lleva a un ahorro laboral (disminución del empleo), si bien con un aumento creciente de la productividad. Además, se produce una redistribución del bienestar entre los productores y los consumidores de la economía que se abre. Aparte de este probable aumento del bienestar –que evidentemente solo se producirá bajo determinadas circunstancias–, los partidarios del librecambio esperan una disminución de la corrupción y una merma de las fuentes de renta, que se derivan frecuentemente de los controles político-burocráticos de las relaciones económicas internacionales (Sandholtz/Gray). Más importantes, sin embargo, son los esperados efectos dinámicos, que estarían constituidos por los esfuerzos de la economía local activados por la competencia de productos importados. No obstante, la competencia reactivada también puede provocar tanto un derrumbe de la ofer-

ta local como una aceleración de la curva de adaptación. Las experiencias de los países exitosos, como Japón, Corea del Sur o Taiwán, demuestran más bien que a un proceso de recuperación y modernización también le corresponde (y ha correspondido) una gran dosis de proteccionismo. Si el Estado abandona la regulación del bienestar a través de la distribución producto del comercio, podría poner en peligro su capacidad genérica de gestión y de legitimación (Rodrik).

El segundo paso, la apertura de los mercados ricos, ofrece evidentes ventajas a los países pobres. En el caso ideal, debería aumentar en éstos la demanda de la fuerza de trabajo poco calificada, ampliamente disponible. Ésta se beneficiaría así de la liberalización, disminuiría la desigualdad y aumentarían las posibilidades de democratización (Boix 2003, pp. 142-143). En los países ricos, sin embargo, un mecanismo reflejo (incremento de la demanda de trabajo calificado, reducción de la demanda del no calificado) intensifica la desigualdad (Reuveny/Li, p. 579). No obstante, esos efectos generalmente se sobreestiman por una serie de razones:

- Los países ricos son proteccionistas en algunos sectores importantes pero delicados de la economía (por ejemplo, la economía agropecuaria, el acero, el sector textil y la confección de ropa). Protegen justamente aquellos sectores en los que los países pobres pueden con mayor facilidad desarrollar una oferta competitiva.
- La creciente liberalización internacional del comercio (diversas rondas GATT, OMC) redujo de tal manera los derechos de aduana promedio que las diferencias de derechos preferenciales han disminuido mucho; tanto, que las ventajas de las preferencias comerciales ya no son significativas, sobre todo si se considera que otros costos, como las diferencias de cambio y los índices de inflación, varían mucho más.
- La apertura del mercado no provoca automáticamente una capacidad de oferta respectiva en el país pobre. Los empresarios locales y los inversores extranjeros basan sus decisiones de producción en una serie de factores (entre otros, la calidad de la fuerza de trabajo, la seguridad jurídica, la infraestructura, la economía intermedia circundante), que tardan mucho tiempo en desarrollarse.
- Una gran parte del comercio internacional se desarrolla dentro de los consorcios económicos. Todos tratan –sobre todo en los países pobres– de

atraer a su territorio parte de las redes internacionales de producción y de las cadenas de creación de valor. Para ello, son decisivos los factores antes enunciados.

La apertura de los mercados ricos debería aumentar en los países pobres la demanda de fuerza de trabajo poco calificada; así disminuiría la desigualdad y aumentarían las posibilidades de democratización

Para sacar provecho de la liberalización del comercio, las economías rentistas exportadoras de materias primas también tienen que superar un obstáculo especialmente difícil: el «mal holandés», es decir, la sobrevaluación de la moneda nacional a consecuencia del gran ingreso de divisas, que hace perder competitividad a las restantes exportaciones. Por regla general, la disminución de los derechos de aduana en los mercados ricos importadores no basta para equilibrar esa desventaja.

Inversiones directas

Las inversiones directas constituyen un método para revertir las debilidades de oferta que reducen las ventajas de la liberalización comercial. Por el contrario, ésta aumenta el atractivo de un mercado si pueden importarse allí sin pagar derechos de aduana los productos semielaborados, y si los productos terminados no están expuestos a barreras comerciales en los principales países compradores. Como los inversionistas valoran el respeto a los derechos de propiedad, la garantía de legalidad es considerada con frecuencia un atractivo esencial para las inversiones extranjeras. Sin embargo, también se sobreestiman sus efectos, sobre todo en los países pobres (Kosack/Tobin; Nunnenkamp; Milberg). Países exitosos como Japón, Corea del Sur y Taiwán tuvieron pocas inversiones directas; otros, en cambio, como Singapur, las tuvieron en gran cantidad. Además, en una fase de inversión, el auge de las inversiones extranjeras puede provocar una sobrevaluación de la moneda, y eventualmente, si decae la confianza de

los inversionistas, una crisis financiera, como sucedió en la crisis asiática de 1997 o en la República Checa en 1996. Aunque en la fase de producción no se produce el clásico problema de endeudamiento (no se puede atender el servicio de las deudas cuando la inversión resulta poco rentable), la distribución de la riqueza creada puede resultar aún peor que en el caso tan criticado de la financiación mediante créditos. Con frecuencia, los inversores extranjeros pagan salarios mayores que las empresas nacionales, pero en general, las inversiones extranjeras directas empeoran la distribución de ingresos (Reuveny/Li). Por ejemplo, en Irlanda disminuyó dramáticamente la cuota salarial, y los pagos a los inversores extranjeros reducen el producto social bruto (ingresos de los irlandeses) cerca de 20% con respecto al producto interno bruto (valor agregado en Irlanda). La joven democracia húngara, que en los años 1990 fue destino de grandes inversiones extranjeras, ha sufrido un proceso similar.

Migración

Económicamente, la aceptación de la migración es una dudosa oferta de apoyo, ya que también le resta al país expulsor un importante capital humano. Sin embargo, las remesas de dinero enviadas por los trabajadores en el extranjero también constituyen para muchos países de origen una fuente de divisas con la que se fomenta de forma descentralizada el desarrollo económico. Tras su regreso (si es que regresan), los migrantes pueden contribuir al proceso de modernización aportando tanto las experiencias políticas y sociales como las expectativas adquiridas en democracias. Por un lado, el hecho de que otros países admitan a los perseguidos políticos ofrece a los regímenes autoritarios una práctica válvula de escape para debilitar a la oposición interna, pero también facilita la creación de grupos de exiliados que pueden influir en el proceso de democratización de sus países.

Ayuda para el desarrollo

Durante mucho tiempo, la ayuda para el desarrollo siguió una estrategia de modernización que apostaba a la cooperación financiera y técnica, pero ya en los años 1980 los críticos liberales (Bauer) destacaron su ineficacia,

e incluso su nocividad. La experiencia, sobre todo en África, demostró que no hay un nexo causal entre la ayuda recibida y el crecimiento (World Bank 1998; 2001). Sin embargo, eso no excluía ni excluye los efectos positivos en el entorno inmediato de los proyectos. Algunos estudios recientes son más positivos, pero también destacan un efecto ligeramente negativo en países muy pobres con un bajo índice de desarrollo humano (IDH), mientras que en países no tan pobres con un mayor IDH, el efecto es positivo (Kosack/Tobin). Finalmente, todos los análisis coinciden en que la ayuda tiene efectos positivos cuando el país receptor sigue «buenas» políticas y cuenta con «buenas» instituciones.

Si no es ése el caso, los aportes a la ayuda para el desarrollo solo se convierten en una variante más del mal holandés, al transformarse en una fuente de ingresos rentísticos. La ayuda llega en primer lugar a los gobiernos y con ello a las elites, principales responsables del subdesarrollo de su país y, al mismo tiempo, beneficiarios de la situación. Tradicionalmente, la cooperación para el desarrollo puede liberarse rara vez del poder omnímodo de las presiones de política exterior, económicas e institucionales, para intentar –en conflicto con las elites en el poder– imponer realmente en los países receptores políticas e instituciones promotoras de desarrollo. Sin embargo, esta exigencia fue formulada ya a partir de los años 1980, y el instrumento elegido para materializarla fue el diálogo político.

Todos los análisis coinciden en que la ayuda para el desarrollo tiene efectos positivos cuando el país receptor sigue «buenas» políticas y cuenta con «buenas» instituciones

Diálogo político

El diálogo político no fue una verdadera novedad (Dauderstädt), sino que retomó lo que había iniciado el FMI en las crisis de endeudamiento, en lo que respecta a las políticas fiscal, financiera y cambiaria de corto plazo, así

como el Banco Mundial en sus programas de ajuste estructural en el mediano plazo. En estos casos, los países donantes condicionaron los créditos concedidos (la condicionalidad) a la imposición de requisitos que generalmente incluían una política mixta conocida como «Consenso de Washington». Éste abarcaba una sólida política financiera y fiscal, frecuentes devaluaciones, liberalización del comercio, desregulación y privatización.

Los éxitos fueron más bien escasos. Un problema cardinal fue la coordinación de los distintos donantes, que con frecuencia perseguían diferentes intereses. Esta divergencia de intereses disminuyó en intensidad desde el fin de la Guerra Fría, pero no se resolvió. El segundo problema cardinal fue la limitada eficacia cuando las reformas propuestas chocaban con fuertes intereses de las elites de los países asociados. Con frecuencia se realizaron reformas superficiales, que formalmente crearon nuevas libertades económicas, pero que de hecho no fueron aprovechadas o solo lo fueron por las elites ya de por sí poderosas. Eso llevó a que las exigencias de reformas políticas en sentido estricto (participación, democracia) tuvieran una mayor consideración en el diálogo (Spanger/Wolff).

No en último lugar, son justamente las reformas liberales las que han conducido a un afianzamiento de la desigualdad, cuando actores poderosos traducen poder político en poder de mercado. Esto pudo observarse claramente en las sociedades de transición poscomunistas, en las que empeoró dramáticamente la distribución de los ingresos y del patrimonio. La paulatina retirada del Estado de la política económica, frecuentemente exigida por asesores liberales, debilita también su capacidad operativa y su legitimación en otros importantes sectores (Fukuyama), y reduce así las perspectivas de una democratización sustentable.

En resumen, la ayuda para el desarrollo se presenta intrínsecamente contradictoria. La política comercial y el ingreso de capitales solo son eficaces en un entorno político en que el Estado orientado hacia el desarrollo vele por la estabilidad y por adecuadas estructuras distributivas (como ha sucedido por ejemplo en el este de Asia). En ese caso, el desarrollo económico conduce también a largo plazo a la democratización. Siguiendo el principio hipocrático: «primero, no dañar», en el curso de los procesos de liberalización económica no deberían desmontarse las necesarias capacidades esta-

tales de conducción. Bajo otras condiciones políticas, deben crearse previamente las bases políticas para un desarrollo exitoso y eficaz. Aquí se relaciona estrechamente la promoción de la democracia con las medidas de apoyo al orden jurídico y al buen gobierno (*good governance*).

La política comercial y el ingreso de capitales solo son eficaces en un entorno político en que el Estado orientado hacia el desarrollo vele por la estabilidad y por adecuadas estructuras distributivas

Enfoques e instrumentos políticos de promoción de la democracia

Todos los enfoques e instrumentos económicos que influyen en la distribución de los recursos materiales, en la estructuración de los procesos económicos y en las relaciones de mercado son siempre también «políticos». Sin embargo, se puede diferenciar analíticamente entre palancas primordialmente económicas y una segunda serie de instrumentos y estrategias que actúan selectivamente sobre complejos políticos nacionales e internacionales; es decir, sobre constituciones e instituciones políticas, sobre normas políticas y discursos, para poder cambiar las relaciones políticas de poder y de fuerza.

Promoción de la sociedad civil y de la cultura democrática

La democracia, si bien en raros casos ha sido impuesta desde fuera (Alemania, Japón e Italia después de 1945, ¿Irak hoy?), tiene que ser siempre reivindicada y revitalizada desde dentro, por la población y sus organizaciones. En consecuencia, la sociedad civil también es un fundamento y un medio de promoción externa de la democracia. Es, por un lado, un motor para cambios de régimen y, por otro, la base para la consolidación de la democracia y el desarrollo de la confianza social. De acuerdo con la concepción de Brumberg (2004), la sociedad civil activa y democráticamente orientada garantiza la «demanda» de democratización. Una obligación importante de la sociedad civil es romper las redes ideológicas de poder me-

dian­te una mayor transparen­cia, pre­sen­tan­do al­ter­na­tivas polí­ti­cas y cues­tionan­do la legiti­mi­dad del en­tra­ma­do polí­ti­co y mi­li­tar exis­ten­tes.

Para los actores estatales externos, la promoción de la democracia desde el punto de partida del «lado de la oferta» ofrece al «lado oferente» una ventaja: su valor como influencia más bien indirecta en los procesos políticos y su capacidad para combinarse de muchas maneras a nivel de gobierno con la cooperación en políticas de seguridad o económicas. El apoyo externo a la sociedad civil puede concretarse por un lado en un nivel estructural; es decir, en forma de un espacio de desarrollo apuntalado por la creación de instituciones jurídicas y estructuras estatales para la protección de los derechos humanos (ver antes). Por otro lado, pueden instrumentarse estrategias centradas en los actores: el asesoramiento y el apoyo a los sindicatos, a las organizaciones no gubernamentales (ONG), a las federaciones o a los activistas individuales que representan y articulan intereses públicos, que reivindican y protegen los derechos humanos y que asisten a debates públicos y generan confianza social. La promoción de medios de comunicación y de periodistas independientes no solo ayuda a garantizar las libertades de expresión y de información, sino que también supera (o impide) las redes de poder ideológicas. Sin embargo, para que continúe teniendo efectos realmente duraderos, esta constitución organizativa y mediática de la sociedad civil debe tener un núcleo socioeconómico conformado por un sector de la población interesado en la democratización. A ello apuntan, entre otras cosas, las medidas económicas que fomentan indirectamente la formación de una clase media.

Igual que en el debate sobre el desarrollo de las relaciones internacionales, en la discusión sobre la democratización cunde entretanto la impresión de que se ha sobreestimado la palanca que representa la sociedad civil, o que se han menospreciado sus dificultades para influir en los procesos sociales.

Los desafíos para los países donantes son: las dificultades de acceso, sobre todo en regímenes autoritarios; las dificultades de elección de la gente correcta (*good guys*) y de las verdaderas ONG, los conflictos de intereses que se crean cuando las organizaciones de la sociedad civil existentes persiguen objetivos solo lejanamente compatibles con la democracia liberal;

el establecimiento de una relación positiva entre la sociedad civil y el sistema de partidos políticos; y, finalmente, el peligro de la creación de un mundo de ONG «artificiales», dependientes de los países occidentales y separadas de las bases, y por ende no duraderas (Burnell 2004). Un problema para la democratización de las economías autoritarias de renta es que en ellas una gran parte de la población es «cliente» de la elite dominante, y por ello teme que un cambio de régimen le provoque un relativo empobrecimiento.

Otro desafío para la sociedad civil de los países en transición, y por ende para la influencia externa, es el equilibrio entre la exigencia de controlar y criticar las instituciones estatales, y el peligro de minar con esa posición crítica la confianza en las aún jóvenes instituciones democráticas

Tras un cambio de régimen, este sector se convierte en crítico potencial de la democracia y se constituye en un problema particular, ya que sus miembros son prácticamente los únicos que ostentan las numerosas calificaciones tecnocráticas necesarias para un sistema estatal operativo. Otro desafío para la sociedad civil de los países en transición, y por ende para la influencia externa, es el equilibrio entre la exigencia de controlar y criticar las instituciones estatales, y el peligro de minar precisamente con esa posición crítica la confianza en las aún jóvenes instituciones democráticas (v. Nohlen). Por eso, el nuevo «poder» de la sociedad civil siempre conlleva el riesgo de ser utilizado con peligro para la democracia. Al mismo tiempo, los países donantes no deben acompañar las exigencias de las fuerzas de la sociedad civil con una exagerada desconfianza («libertaria») hacia el Estado, es decir: los enfoques *bottom-up* (abajo-arriba) no deben desplazar los enfoques *top-down* (arriba-abajo) presentes en las estructuras estatales, ya que los actores de la sociedad civil rara vez disponen de los recursos necesarios para desmontar los cimientos militares y económicos del entramado de poder dominante.

Influencia en el poder político

En la influencia sobre el sistema político se pueden diferenciar tres perspectivas de «lo político» sobre las que pueden actuar las medidas de promoción externa de la democracia:

- Influencias en el proceso político mediante el apoyo de las fuerzas políticas prodemocráticas (*politics*).
- Establecimiento y fortalecimiento de las instituciones y reglas democráticas (*polity*).
- Fortalecimiento de las capacidades estatales para el cumplimiento de sus funciones y para la solución de problemas (*policy*).

Influencia en el proceso político: la dimensión *politics*

En su lucha por el poder y por la influencia, la promoción de la democracia no se mantiene neutral, sino que se involucra. Eso vale sobre todo en fases tempranas del proceso de democratización, cuando se trata de debilitar a las elites autoritarias y conservadoras, crear espacios para las reformas y para la liberalización, y sancionar los retrocesos en el proceso de democratización. Los instrumentos disponibles abarcan desde las «zanahorias» y los «palos» económicos, combinados en algunos casos con el diálogo político, pasando por la pertenencia condicionada a organizaciones (v. Hazelzet), hasta los apoyos financieros y políticos a partidos prodemocráticos y grupos de oposición. Para debilitar la fusión entre las elites económicas políticas y sus monopolios de poder, son particularmente eficaces los instrumentos de política económica (ver antes).

Una vez iniciada la transición a la democracia, mucho depende de la estructuración de este proceso de transición. Las formas de transición especialmente favorables para crear estructuras democráticas de manera exitosa y duradera, evitando las «democracias defectuosas», son aquellas en las que están garantizadas la competencia simétrica de las elites y la inclusión de diferentes grupos sociales (Merkel et al. 2003, pp. 226-228). Evidentemente, las transiciones negociadas son las que mejor cumplen con

estos requisitos. Por ello, las influencias políticas y el asesoramiento deben apuntar a que los diferentes grupos políticos de interés y las diversas elites (por ejemplo, los militares) sean integrados al proceso de transición, de manera de facilitar una transición lo más «inclusiva-cooperativa» posible.

Las influencias políticas deben apuntar a que los diferentes grupos políticos de interés y las diversas elites sean integrados al proceso de transición, de manera de facilitar una transición lo más «inclusiva-cooperativa» posible

En el pasado, una transición de este tipo, en un marco de cambios combinados de sistemas político-económicos, se logró cuando las elites renunciaron al poder político, debido a que ya disfrutaban de gran poder económico. Los instrumentos de promoción de la democracia que intervienen directa o indirectamente en los procesos políticos de formación del sistema y de la política y que intentan influir en las relaciones de poder en pro de la democracia, pueden verse enfrentados a una serie de problemas:

- En primer lugar, cuando las medidas (como el diálogo, el apoyo financiero de partidos políticos, las sanciones selectivas) apuntan a determinados grupos políticos, se presenta el problema de la elección del socio (v. t. Sandschneider, pp. 34 y ss.). Esto presupone un exacto conocimiento de las relaciones políticas de fuerza y de las posibles consecuencias de una desestabilización.
- En segundo lugar, una correcta elección de las medidas negativas y positivas depende del exacto conocimiento de la dinámica de desarrollo y de la fase del proceso de transición. Dalpino (2000) sostiene que, cuando comienza la liberalización (aunque no esté planificada la democratización en sentido estricto), ayudan más al principio las estrategias prudentes y cooperativas, mientras que la inmediata exigencia de democracia puede producir efectos negativos. Risse et al. (pp. 198 y ss.), demuestran, con el ejemplo de la consagración de las normas internacionales protectoras de los derechos humanos, que las sanciones son eficaces cuando abren espacios para grupos opositores ya existentes y movilizados de la sociedad civil. En cambio, si el gobierno aún controla la situación, las sanciones materiales incluso pueden tener efectos contraproducentes. Por otro lado, en

fases de transición durante las cuales el gobierno hace concesiones, las sanciones deben ceder paso a los incentivos, al apoyo positivo y al diálogo, para promover (en forma casi procíclica) los procesos de apertura. El hecho de que, en una retrospectiva histórica, las sanciones materiales hayan sido un instrumento solo parcialmente eficaz (Hufbauer/Oegg) se debería sobre todo a que durante su utilización no apuntaban con claridad suficiente a su objetivo.

- Así, se ha mencionado en tercer lugar el problema central de los países donantes, que vale sobre todo para las medidas negativas (presiones diplomáticas, sanciones materiales): generalmente no se ejecuta de manera acabada una política coherente y consistente, debido a la prioridad concedida a los intereses económicos y estratégicos (v. Herman/Piccone, p. 11; v. también los resultados algo más positivos del informe de Hazelzet)³. En este trasfondo juega un rol importante (como vía indirecta) la influencia sobre actores no estatales que actúan en la intersección entre la sociedad civil y el sistema político y apoyan a los partidos políticos y a las fuerzas democráticas, exigiendo el diálogo político. En comparación con los gobiernos, estas organizaciones deben tener menos consideraciones con otros intereses de política exterior.
- Finalmente, en cuarto lugar, a medida que se profundiza la intervención (especialmente con la aplicación de medidas de presión y sanciones), la influencia externa necesitará legitimarse mientras la soberanía estatal no esté internacionalmente sometida a una forma democrática de gobierno (ver adelante). Sobre todo, sigue siendo controvertida la cuestión de si la forma más radical de intromisión, la intervención militar para derrocar a un régimen autoritario o el restablecimiento de un gobierno democrático, puede ser reconocida como un instrumento de promoción de la democracia («intervención democrática»). En todo caso, debe distinguirse si durante la intervención se respetaron o no las severas normas del derecho internacional público. En el caso de las intervenciones en Haití, Sri Lanka y Timor Oriental, las decisiones del Consejo de Seguridad pueden interpretar-

³ También las respectivas condiciones institucionales y políticas de los países donantes cumplen un papel importante. Así, la Unión Europea desarrolló al principio una promoción de la democracia y de los derechos humanos muy dependiente de los incentivos, porque los procesos de decisión, que apuntaban en gran medida al consenso, y las divergencias entre los Estados miembro dificultaban la aplicación de sanciones (Hufbauer/Oegg; Hazelzet).

se en el sentido de que el no reconocimiento del «derecho a la democracia» puede legitimar una intervención sin que ello sancione una acción unilateral, o sea de un sólo país. (Rich)⁴. Aparte de la cuestión de la legitimidad, también es decisiva la cuestión de la efectividad: pocas de las democracias instaladas en el siglo pasado por los EEUU tras una intervención militar sobrevivieron (Pei/Kasper). Las experiencias de Irak ratifican la conclusión de que el requisito mínimo es una acción multilateral concentrada en un acelerado establecimiento de estructuras de dominio local (v. *ibíd.* y Burnell 2004, p. 107).

Sigue siendo controvertida la cuestión de si la forma más radical de intromisión, la intervención militar para derrocar a un régimen autoritario o el restablecimiento de un gobierno democrático, puede ser reconocida como un instrumento de promoción de la democracia

Influencia en instituciones del sistema político: la dimensión *polity*

La promoción o las sanciones a los partidos políticos y a las fracciones son intromisiones en las relaciones de dominio y de poder (*rule*), mientras que la ayuda al establecimiento de instituciones democráticas más bien actúa sobre las normas fundamentales y sobre las reglas que determinan las disputas políticas por el poder, la distribución de recursos y la legitimación. (*rules*). El campo de acción es amplio, e incluye tanto la ayuda en la redacción de una constitución democrática como la preparación y la celebración de elecciones, el establecimiento de instituciones de orden jurídico y de órganos parlamentarios y, asimismo, el desarrollo de estructuras comunales y de reformas de seguridad de acuerdo con normas democráticas.

En consecuencia, en la aplicación de estos instrumentos se destacan mucho menos las exigencias en la elección de los socios —ya que éstos no son

⁴ También para Debiel (p. 76) parece que el derecho a una forma de gobierno democrática es «la justificación más débil y de momento menos sólida para medidas de coerción militar».

actores políticos— que el enfoque en las estructuras. También se destaca menos la problemática intervencionista, ya que por regla general la reforma de las instituciones se realiza en consenso con las elites en el poder. Sin embargo, uno de los desafíos consiste en atender suficientemente la perspectiva *politics*, es decir, los intereses, conflictos y relaciones de poder específicos, para evitar una transferencia «tecnicista» del modelo (v. también Carothers 1999, pp. 333 y ss.). Las instituciones democráticas tienen que ser adaptadas a las respectivas condiciones y problemas sociales. Esto vale especialmente para las «sociedades divididas», con fracturas o conflictos étnicos, y con una insuficiente identidad colectiva. Justamente, los tiempos de transición democrática pueden dar impulso a crecientes exigencias de grupos étnicos determinados y aumentar la identificación étnica. La introducción de modelos de democracia que intentan tener en cuenta las divisiones étnicas y las fronteras entre las clases puede contribuir por sí misma a afianzar esos límites (Pfaff-Czarnecka). También en las soluciones institucionales para la igualdad de derechos de las mujeres deben considerarse las relaciones de poder y las estructuras de identidad existentes. Así, las cuotas de género pueden constituir un importante paso al frente, pero no garantizan la concreción de progresos políticos en cuestiones sustanciales de la política de mujeres (v. Jaquette, pp. 120 y ss.). También aquí, paralelamente a la reforma institucional, deben transformarse los fundamentos socioeconómicos de la injusticia de género (la pobreza y la ignorancia tanto de las mujeres como de los hombres) para romper las extendidas estructuras patriarcales (para Afganistán v. Kreile).

Capacitar y dotar de eficacia a los sistemas democráticos: la dimensión *policy*

La promoción de la democracia y el buen gobierno son mencionados muchas veces al mismo tiempo, por dos razones: por un lado, porque las estructuras gubernamentales democráticas, especialmente la exigencia de una forma de política transparente y controlable, y la posibilidad de la revocación de mandatos por la población son premisas para un «buen gobierno», que se orienta según las necesidades de la población. Por otro lado, también puede ser considerado como un aporte a la promoción de la democracia el apoyo a una positiva y eficaz forma de gobernar que encara y resuelve problemas políticos en favor de la población, aumentando la le-

gitimación del sistema político. En ese sentido, puede entenderse indirectamente como parte de la promoción de la democratización externa todo el espectro de la ayuda para el desarrollo que aumenta la capacidad de los gobiernos democráticos de satisfacer las necesidades de la gente. Sobre todo, las medidas tomadas para capacitar a los gobiernos en el cumplimiento de su función central de garantizar la seguridad interna, que adquieren importancia dentro de la cooperación para el desarrollo son entendidas como un elemento importante, incluso como premisa indispensable de los procesos de democratización (v. Mair). Sin embargo, los instrumentos basados en la perspectiva *policy* se resienten, en primer lugar, de todos los problemas de la cooperación para el desarrollo en general; por ejemplo: la escasez de los recursos, la falta de capacidades en los países receptores, la corrupción y la errónea aplicación de los recursos, como así también la dificultad de asegurar la continuidad (v. t. el apartado «Enfoques e instrumentos económicos...»).

Las medidas tomadas para capacitar a los gobiernos en el cumplimiento de su función central de garantizar la seguridad interna son una premisa indispensable de los procesos de democratización

los recursos, la falta de capacidades en los países receptores, la corrupción y la errónea aplicación de los recursos, como así también la dificultad de asegurar la continuidad (v. t. el apartado «Enfoques e instrumentos económicos...»).

Además, muchas veces se presenta el dilema de que, para el cumplimiento de las metas de desarrollo, también en los Estados autoritarios o en las democracias defectuosas se parte de la perspectiva *policy*, y en consecuencia –y bajo ciertas circunstancias– se afianzan las fuerzas no democráticas. Una posible salida es la vinculación de las perspectivas *politics* y *policy* mediante un selectivo «condicionamiento de la asignación», que gana en importancia tanto en la cooperación para el desarrollo de la UE como en la de EEUU –en especial, a través de la Millenium Challenge Account (Santiso; Steinhilber): determinados rubros de la ayuda para el desarrollo, el otorgamiento de créditos e incluso los programas de desendeudamiento se supeditan a indicadores de rendimiento que, entre otros esfuerzos –entre los que no necesariamente se cuenta la satisfacción de las metas–, incluyen la democratización y la imposición del respeto a los dere-

chos humanos. Esto fortalece a las elites favorables a la democracia y reduce las fuentes de rentas a disposición de las viejas redes de poder. Lo que, sin embargo, provoca dificultades a la parte donante es la medición objetiva y la aplicación de indicadores de rendimiento en el campo de las reformas políticas y en los procesos de liberalización (v. Santiso, p. 21).

La conformación de un entorno internacional favorable a la democracia

En un marco de política exterior bilateral, la promoción de la democracia es *per se* una parte de las relaciones internacionales, que influye en la sanción de reglas y normas vigentes en el contexto mundial. Todas las medidas mencionadas anteriormente pueden ayudar –cuando se concretan de una manera creíble y eficiente– a crear un entorno internacional favorable a la democracia. Además, los actores internacionales de la promoción de la democracia intentan, por medio de organizaciones multilaterales (Naciones Unidas, Banco Mundial, Consejo Europeo, etc.), establecer también reglas formales globales de democratización, utilizándolas para una «socialización internacional» en una comunidad democrática de Estados (v. Schimmelfennig). No debe menospreciarse la presión de adaptación que desarrollan las instituciones existentes y las comunidades parciales (v. por ejemplo Finnemore/Sikkink). No solo la relación sistemática entre las normas democráticas internacionales y las «zanahorias» y los «palos» del instrumental de la perspectiva *politics*, sino también la presión legitimadora transmitida por la opinión pública global puede ayudar a sacudir los cimientos ideológicos de los entramados de poder.

La creación de estructuras internacionales adecuadas ayuda también a una multilateralización de la promoción de la democracia, que evita su distorsión por intereses nacionales particulares. El establecimiento de elementos de la promoción de la democracia en organizaciones internacionales también puede aumentar la coherencia de las medidas, si bien el ejemplo de la UE demuestra que ésta es una tarea extremadamente difícil. Al fin y al cabo, las organizaciones internacionales también ofrecen importantes escenarios, y son también socios en las redes transnacionales, o *advocacy coalitions* (coalición de portavoces), que pueden ejercer presión al mismo tiempo «desde arriba» (nivel interestatal) y «desde abajo» (nivel intraes-

tatal, dentro de la sociedad civil) sobre regímenes autocráticos (v. también Keck/Sikkink 1998; Risse et al.).

Como consecuencia de la hegemonía del modelo liberal democrático surgieron en el contexto europeo una serie de organizaciones superpuestas

La creación de estructuras internacionales adecuadas ayuda también a una multilateralización de la promoción de la democracia, que evita su distorsión por intereses nacionales particulares

(UE, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa –OSCE–, Consejo Europeo), con normas democráticas en sus estatutos constitutivos. En Europa se puede hablar de un eficaz «régimen democrático», con principios, normas, reglas y procedimientos, que trata de influir con medidas positivas y negativas en los regímenes autoritarios restantes, y evitar al mismo tiempo retrocesos en el proceso de democratización. Sobre todo, la perspectiva de ingreso a la UE se ha convertido en los países vecinos en una de las más poderosas y eficaces palancas para influir y estabilizar los procesos de reformas, incluida la democratización⁵; no en último lugar, porque enlaza de manera privilegiada los instrumentos socioeconómicos con los políticos. De todas las democracias formales que se constituyeron durante la tercera ola de democratización, casi todas las que han resultado exitosas, es decir las liberales, son nuevos países miembro de la UE (Merkel 2004).

También en otras regiones, los principios democráticos se convirtieron en momento constitutivo de la cooperación regional. La organización pionera fue la Organización de Estados Americanos (OEA); también en el Commonwealth en la Unión Africana (v. también Rich; Herman/Piccone, pp. 228 y ss.) se desarrollan nuevos mecanismos de vigilancia y sanción. Pero asimismo, en el terreno global, en numerosos documentos de la ONU se menciona la democracia como un valor universal y como meta de la comu-

⁵ Dimitrova y Pridham (2004) hablan de un nuevo modelo de «promoción de la democracia por integración».

nidad internacional de Estados⁶. Rich (2001) prevé la sanción de un «derecho universal a la democracia».

Sin embargo, en el ámbito global todavía falta el consenso para convertir una forma de poder democrático en requisito para ser miembro de la comunidad internacional de Estados, más allá del carácter controvertido del concepto mismo de democracia. La consecuencia de esto es la iniciativa para la creación de una «comunidad de democracias»⁷ como comunidad parcial, que –al contrario de la ONU– no se define de acuerdo con el principio de soberanía sino con el de poder democrático, y que puede tener vigencia como plataforma de organización de un régimen democrático con potencial alcance global. Más allá de eso, las estructuras internacionales existentes de promoción de los procesos democratizadores muestran las siguientes debilidades:

- En primer lugar, la pertenencia a todas las organizaciones y la adhesión a los acuerdos internacionales se basan en la libre voluntad. Debido a la falta de consenso internacional, solo se convierten en miembros los Estados que ya son democracias, y que, de acuerdo con la teoría del «liberalismo republicano» (Moravcsik) tienen interés en asegurar las reglas nacionales mediante instituciones internacionales, para así defender la democracia de movimientos internos opuestos (v. también este diagnóstico en Herman/Piccone, p. 11).
- En segundo lugar, también los regímenes democráticos internacionales corren siempre el riesgo –debido a consideraciones diplomáticas y a conflictos de intereses externos– de no poder garantizar debidamente la aplicación de las normas, y premiar en cambio un reconocimiento apenas retórico de los principios democráticos. Esto es nocivo, sobre todo porque el camino que lleva del reconocimiento internacional de las normas democráticas a su aplicación interna y a su implementación duradera puede ser muy largo. No solo queda demostrado por las experiencias con el régimen

⁶ En la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 2004 fue aprobada, sin votos en contra (hubo ocho abstenciones) la resolución para la consolidación y promoción de la democracia. En 1999, hubo incluso en esa comisión una resolución en favor del «derecho a la democracia», también sin votos en contra, con dos abstenciones (China y Cuba) (Rich 2001, p. 24).

⁷ V. Declaración final de la Conferencia Ministerial de Varsovia: «Toward a Community of Democracies», Varsovia, 27 de junio de 2000.

de derechos humanos, sino también por las formas que adoptan los procesos de democratización, que no son necesariamente lineales (ver antes; v. Carothers; Burnell 2004).

Los regímenes democráticos internacionales corren siempre el riesgo de no poder garantizar debidamente la aplicación de las normas y premiar en cambio un reconocimiento apenas retórico de los principios democráticos

- Un tercer desafío para la promoción de la democracia mediante organizaciones e instituciones internacionales consiste en disminuir los déficits de democracia que se les achacan justamente a esas organizaciones regionales y globales.

Opciones para una promoción más eficaz de la democracia

Enfoques económicos

Todos los instrumentos económicos mencionados en el apartado «Enfoques e instrumentos económicos...» se revelan débiles por diferentes motivos. En general, los actores de las democracias ricas no están dispuestos a utilizarlos de manera radical en pro de la democratización, por lo que resulta dudoso el esperado efecto indirecto sobre el desarrollo económico. Con frecuencia, esos instrumentos dificultan incluso los procesos de democratización, ya que fortalecen a las elites o profundizan las desigualdades.

El ejercicio de una influencia decididamente prodemocrática a través de medidas de política económica debería tratar de apuntar más bien hacia los siguientes componentes:

- Redistribución del patrimonio, sobre todo de las tierras (reforma agraria). Un paso en esta dirección sería también el reconocimiento jurídico de los títulos informales de los pobres (De Soto).
- Masivas inversiones en educación y salud pública de los pobres para aumentar su productividad.

- La apertura del mercado de los países ricos para aquellos bienes en los que los países pobres muestren una oferta competitiva, en lo posible representada por un grupo amplio de productores. En general, esto se refiere a bienes del sector agropecuario. También ayudaría una rápida liberalización de las drogas, cuya gran demanda produce ya enormes ganancias. Éstas, sin embargo, llegan a los pequeños productores primarios en muy pequeña proporción y, como rentas sustentadas en la violencia, desestructuran sociedades enteras.
- Presionar para lograr un control político de los ingresos por rentas procedentes sobre todo de transacciones internacionales (ingresos por exportaciones de materias primas, créditos, ayuda, etc.). La opción más radical sería exigir que los socios comerciales de las democracias ricas no sigan pagando estos fondos a las elites o a los gobiernos no democráticos, sino que los depositen en fondos que financien la modernización, entre otros, de los dos primeros enfoques (reforma agraria; educación y salud públicas).

Instrumentos políticos

En general, a un impresionante y polifacético instrumental político para la promoción de la democracia, se le opone una igualmente amplia serie de problemas, que explican el profundo escepticismo de muchos observadores respecto de las posibilidades de éxito de las intervenciones externas en los procesos de democratización. Contrariamente al caso de los enfoques políticos, sin embargo, estos problemas no son motivo para cuestionar los instrumentos en sí, y resaltan en cambio la necesidad de imponer exigencias cualitativamente altas a la conformación de la política de promoción de la democracia y un análisis fundado de las condiciones de poder político y de las (involuntarias) consecuencias de las intervenciones externas⁸. De acuerdo con esto, las exigencias centrales para una efectiva promoción de la democracia son las siguientes:

⁸ Entretanto, la política de promoción de la democracia de los países occidentales goza de muchos años de experiencia práctica y científica. Sin embargo, ésta no ha fundado hasta ahora ninguna teoría para una exitosa ayuda en pro de la democratización. Aparte de los extensos «clásicos» de la investigación de la democratización (v. Carothers 1999; Diamond 1995; Burnell 2000), ofrecen importantes enfoques los informes de experiencias y evaluación de las instituciones estatales y no estatales (como BMZ; FES; sobre el método, Crawford).

Planificación específica y flexible de medidas para cada país: el rechazo del «*transition paradigm*» (Carothers) y de los numerosos complejos de factores que influyen en los procesos de democratización, y por ende también en el respectivo efecto de diferentes instrumentos de promoción de la democracia, demuestra la necesidad de desarrollar para cada

Es necesario desarrollar para cada país estrategias específicas de influencia y procesos que permitan reaccionar rápidamente frente a los cambios en las condiciones-marco

país estrategias específicas de influencia y procesos que permitan reaccionar rápidamente frente a los cambios en las condiciones-marco. Se pueden trazar panoramas, pero es difícil pronosticar cuáles serán las consecuencias de una intervención política en la distribución de los diferentes recursos de poder. Los procesos de acompañamiento de evaluaciones y medición de efectividad (especialmente de las consecuencias no buscadas, como las relacionadas con conflictos) deben tener un mayor desarrollo y mayores aplicaciones. La definición y la adaptación de estra-

tegorías políticas para la promoción de la democracia deben hacerse sobre la base de buenos conocimientos del país, que han de procurarse mediante la intervención de especialistas en la región y el país respectivo, y que debe incluir asimismo un análisis fundado de política económica de las condiciones-marco (v. BMZ, p. 9).

Estructuras de promoción a largo plazo: se impone proyectar a largo plazo la utilización de los instrumentos positivos de la promoción de la democracia (diálogo, apoyo a la sociedad civil, descentralización, etc.) por tres motivos: en primer lugar, porque obliga a los actores de los países donantes tomar conciencia de la situación y los problemas cuyo conocimiento es necesario para una actividad adecuada y flexible (ver antes). En segundo lugar, porque al principio son justamente los países con tradiciones democráticas débiles y una sociedad civil también débil aquellos donde se han de erigir las estructuras cooperativas para una promoción externa de la democracia y donde se puede capacitar para la acción a las fuerzas re-

formistas; pero esto requiere de tiempo. Al fin y al cabo, un proceso de democratización que se desarrolle al mismo paso que las condiciones sociales puede avanzar con mayor éxito y más rápidamente que una transición abrupta. En tercer lugar, como indica Adam, porque es justamente la conflictividad de los procesos de democratización, que siempre produce ganadores y perdedores, la que obliga a no dejar a los socios del país receptor solos con estos conflictos. «Tienen derecho a una solidaridad persistente» (Adam 1999, p. 33).

Coordinación amplia de la influencia externa: aunque la democratización se beneficia de la variedad de actores, para que las medidas sean eficaces es imprescindible que los titulares actúen de común acuerdo, y que no trabajen uno contra otro. Esto es más importante cuanto mayores sean el número de actores que participe y el énfasis pongan las organizaciones internacionales (Naciones Unidas, BM, UE) en los propios programas de promoción de la democracia y en la formación de instituciones políticas. Sin embargo, también en la política de determinados países o actores (UE) se producen reiteradamente desacuerdos entre las medidas de promoción de la democracia en sentido estricto y otras medidas de política exterior o de desarrollo que intervienen en las estructuras de poder o distributivas. Con ello, no solo se debilita el apalancamiento externo en general, sino también, y fundamentalmente, la aptitud para mantener el control sobre las interacciones entre la intervención socioeconómica (por ejemplo, mediante la política comercial y el diálogo político sobre economía) y sobre las medidas políticas. El *mainstreaming* de las metas de democracia y derechos humanos es una respuesta a este desafío. Un amarre institucionalmente más fuerte (por ejemplo, mediante ministerios para la democracia y los derechos humanos, en la UE con un Comisario para la Democracia y los Derechos Humanos; v. también Ahlin et al.) también puede ayudar a lograr este objetivo.

Promoción de las redes transnacionales de la sociedad civil: los problemas de la promoción estatal de la democracia (límites de la soberanía, inconsistencia debido a conflictos sobre objetivos, dificultades en la elección de los países receptores) y las ventajas comparativas de las ONG para la promoción estatal de la democracia (credibilidad y mejores accesos a otras ONG como socias; el *know how* y la experiencia en influir y confor-

mar la política desde la sociedad civil) condicionan el rol especial de los actores no estatales en el fomento de los procesos de democratización y de apertura. Las redes sociales transnacionales en formación, al posibilitar procesos de aprendizaje en diferentes rumbos,

Aunque la democratización se beneficia de la variedad de actores, para que las medidas sean eficaces es imprescindible que los titulares actúen de común acuerdo, y que no trabajen uno contra otro

constituyen un equivalente del carácter crecientemente multilateral de la promoción estatal de la democracia. Sin embargo, sus recursos, frecuentemente modestos, deben completarse con subsidios de organizaciones internacionales y de Estados extranjeros.

Consideración de la base material de los procesos de transformación: los instrumentos económicos y políticos de promoción de la democracia pueden ser separados solo analíticamente. En la práctica, sin embargo, la

eficacia de los instrumentos políticos de la promoción de la democracia únicamente se puede evaluar teniendo en cuenta las dinámicas de las condiciones-marco, de la distribución de los ingresos y del patrimonio, y de las bases materiales de las relaciones sociales de poder (v., por ejemplo BMZ, p. 50). Para el desarrollo de instrumentos adecuados de promoción de la democracia, esto también significa que es necesario consultar particularmente los conocimientos de economía específicos del país de que se trata. En lo que respecta a los instrumentos orientados hacia la perspectiva *policy*, han de ser observados especialmente e incluidos como elementos de la política democrática los sectores políticos que pueden facilitar un amplio acceso a los recursos materiales, como la política educativa, la política de salud pública y la de promoción de la mujer.

Seguridad exterior y democracia: también en las democracias antiguas corren peligro las libertades burguesas y el equilibrio entre diferentes centros de poder, sobre todo en tiempos críticos para la seguridad. Además, los escenarios bélicos, el terrorismo y los enemigos externos refuerzan las redes del poder militar. Durante una situación de seguridad política

precaria, la apertura y la democratización son –como señala Czempiel (2004)– improbables. Por eso, la pacificación de conflictos regionales y la construcción de estructuras de seguridad cooperativas también deben ser consideradas como parte de una estrategia amplia de promoción de la democracia.

El hecho de que en este contexto (aún) deba seguir cooperándose con regímenes no democráticos, es uno más de los muchos dilemas de la promoción de la democracia.

Seguridad interna y democracia: la democracia presupone un mínimo de seguridad interna, que permite a todos los ciudadanos y a sus organizaciones, es decir a la sociedad civil, articular sin temor a la violencia sus valores e intereses políticos e imponerlos de acuerdo con las reglas de juego democráticas. Si se desmoronan las estructuras de orden predemocráticas, o eventualmente también autoritarias, o si se las destruye y no se las reemplaza por otras estructuras estatales legítimas y eficientes, surge el riesgo de que los conflictos sociales sean dirimidos en forma violenta, cuando una sociedad civil sistémica/socio-estructuralmente conflictiva se libera de la presión del orden autoritario («*from voting to violence*», Snyder). Bajo condiciones como éstas, se aconseja un gradualismo que mantenga sobre todo el aparato de seguridad y lo someta paso a paso (por regla general *top-down*) a un control democrático. También es concebible una estrategia *bottom-up* para la transformación de organizaciones de fuerza de la sociedad civil (milicia, etc.), pero con frecuencia se ha revelado como muy difícil.

Conclusión

En general, la promoción de la democracia requiere de paciencia. Sus posibilidades de ejercer influencia son modestas, pero aumentan si el compromiso es a largo plazo. Donde se puede establecer a breve plazo una democracia formal con constitución y elecciones libres, se debe contar con que aquélla resultará socavada si las relaciones básicas de poder de la sociedad y la distribución de ingresos en el país se mantienen inalteradas. Transformar éstas por medio del desarrollo económico requiere de un proceso de largo plazo y pragmático, que no puede descansar solamente en

mercados libres, sino que presupone también un accionar estatal y una táctica aceptación de este desarrollo por parte de las elites. La intervención política debe estar estrechamente ligada a iniciativas económicas y debe observarse también permanentemente el desarrollo de las relaciones de poder. Una democratización exitosa a largo plazo exige una extendida distribución de los recursos dentro de la sociedad, un Estado capaz de actuar en la protección de los derechos y en la imposición de las obligaciones, y un espacio público en el que se pueda desarrollar un discurso político que controle el ejercicio del poder.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron et al.: «The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation» en *American Economic Review* vol. 91, Nº 5, 2001, pp. 1369-1401.
- Adam, Erfried: «Gesellschaftliche Transformation in unterentwickelten Ländern» en Friedrich-Ebert-Stiftung (FES): *Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung. Konzepte und Erfahrungen aus der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, 1999, pp. 13-68.
- Ahlin, Urban et al.: «Das nächste transatlantische Projekt. Demokratieförderung von Nordafrika bis Afghanistan» en *Internationale Politik*, Nº 4/2004, pp. 84-88.
- Barro, Robert J.: *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge-Londres, 1997.
- Bauer, Peter T.: *Equality, the Third World and Economic Delusion*, Londres, 1981.
- Boix, Carles: *Democracy and Redistribution*, Cambridge, 2003.
- Boix, Carles y Susan Carol Stokes: «Endogenous Democratisation» en *World Politics* vol. 55 Nº 4, 2003, pp. 517-549.
- Brownlee, James: «...And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes» en *Studies in Comparative International Development* vol. 37 Nº. 3, otoño de 2002, pp. 35-63.
- Brumberg, Daniel: *Beyond Liberalization?*, disponible en <http://wwics.si.edu/index.cfm?fuseaction=wq.print&essay_id=69730&stoplayout=true>, publicado originalmente en *Wilson Quarterly*, primavera de 2004.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): *Querschnittsauswertung der Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance*, Bonn, 2004.
- Burnell, Peter: «How (not) to Promote Democracy», Ms. FES / IPG, 2003.
- Burnell, Peter: «Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies» en *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nº 3/2004, pp. 100-116.
- Carothers, Thomas: «The End of the Transition Paradigm» en *Journal of Democracy* vol. 13 Nº 1, 2002, pp. 5-21.
- Crawford, Gordon: «Promoting Democracy From Without – Learning from Within (Part I)» en *Democratization* vol. 10 Nº 1, 2003, pp. 77-98.

- Czempiel, Ernst-Otto: «Demokratisierung von außen» en *MERKUR* N° 662, 6/04, pp. 467-470.
- Dahl, Robert A.: *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971.
- Dauderstädt, Michael: «Politikdialog: Die über Entwicklung nichts wissen, sprechen mit denen, die sie nicht wollen» en *Vierteljahresberichte, Problems in International Cooperation* N° 105, 9/1986, pp. 313-320.
- Debiel, Tobias: «Souveränität verpflichtet. Spielregeln für den neuen Interventionismus» en *International Politics and Society* N° 3/2004, pp. 61-81.
- De Soto, Hernando: *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, 2001.
- Diamond, Larry: *Can the Whole World become Democratic? Democracy, Development and Multilateral Policies*, Irvine, 2003.
- Diamond, Larry: *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*, Washington, D.C., 1995.
- Dimitrova, Antoaneta y Geoffrey Pridham: «International Actors and Democracy. Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits» en *Democratization* vol. 11 N° 5, 2004, pp. 91-111.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink: «International Norms Dynamics and Political Change» en *International Organization* vol. 52 N° 4, 1998, pp. 887-917.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES): «Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung. Konzepte und Erfahrungen aus der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung», Bonn, 1999.
- Fukuyama, Francis: «The Imperative of State-Building» en *Journal of Democracy* vol. 14 N° 2, 4/2004, pp. 17-31.
- Hazelzet, Hadewych: «Carrots or Sticks? EU and U.S. Sanctions in Reaction to Human Rights Violations (1989-2000)», tesis de doctorado, European University Institute, Florencia, 2001.
- Hellman, Joel S.: «Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions» en *World Politics* N° 50, 1/1998, pp. 203-234.
- Herman, Robert G. y Theodore J. Piccone: *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, Inc., 2002.
- Huntington, Samuel P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, 1991.
- Hufbauer, Gary Clyde y Barbara Oegg: «The European Union as an Emerging Sender of Economic Sanctions» en *Aussenwirtschaft* vol. 58 N° IV, 2003, pp. 547-569.
- Jaquette, Jane S.: «Regional Differences and Contrasting Views» en *Journal of Democracy* vol. 12, N° 3, 7/2001, pp. 111-125.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink: *Activists beyond Borders*, Ithaca-Londres, 1998.
- Knaus, Gerald y Felix Martin: *Travails of the European Raj* en *Journal of Democracy* vol. 14 N° 3, 7/2003, pp. 60-74.
- Kreile, Renate: «Befreiung durch Krieg? Frauenrechte in Afghanistan zwischen Weltordnungspolitik, und Identitätspolitik» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 1/2005, pp. 102-120.
- Kosack, Stephen: «Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve Quality of Life» en *World Development* 1/1/03, pp. 1-22.
- Kosack, Stephen und Jennifer Tobin: *Funding Self-Sustaining Development: The Role of Aid, FDI and Government in Economic Success*, trabajo presentado en el Seminario Político Económico de Leitner, 8 de diciembre de 2003, disponible en <http://www.yale.edu/leitner/kosack_tobin.pdf>.
- Kurzman, Charles, Regina Werum y Ross E. Burkhart: «Democracy's Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951-180» en *Studies in Comparative International Development* vol. 37 N° 1, primavera de 2002, pp. 3-33.

- López, Juan: «Sanctions on Cuba Are Good, but Not Enough» en *Orbis* N° 44, verano de 2000, p. 349, citado en Boix, Carles y Susan Carol Stokes: «Endogenous Democratisation» en *World Politics* vol. 55 N° 4, 2003, pp. 517-549.
- Mair, Stefan: «Intervention und 'state failure': Sind schwache Staaten noch zu retten?» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 3/2004, pp. 82-98.
- Mann, Michael: *Geschichte der Macht*, 4 tomos, Frankfurt-Nueva York, 1991-1999.
- Marshall, Thomas F.: *Bürgerrecht und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt, 1992.
- Merkel, Wolfgang et al.: *Defekte Demokratie*, tomo 1: *Theorie*, Opladen, 2003.
- Merkel, Wolfgang und Mirko Krück: *Soziale Gerechtigkeit und Demokratie: Auf der Suche nach dem Zusammenhang*, FES, Bonn, 2003.
- Merkel, Wolfgang: «Embedded and Defektive Democracies» en *Democratization* vol. 11 N° 5, 12/2004, pp. 33-58.
- Milberg, William: «The Changing Structure of Trade Linked to Global Production Systems: What are the Policy Implications?» en *International Labour Review* vol. 143 N° 1-2, 2004, pp.45-90.
- Moravcsik, Andrew: «The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Post-war Europe» en *International Organization*, vol. 54 N° 2, 2000, pp. 217-252.
- Munck, Gerardo L. y Jay Verkuilen: «Conceptualizing and measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices» en *Comparative Political Studies* vol. 35 N° 1, 2/2002, pp. 5-34.
- Nohlen, Dieter: «Demokratisierung ohne Vertrauen: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 2/2004, pp. 80-106.
- Nunnenkamp, Peter: «Wachstumseffekte von Direktinvestitionen in Entwicklungsländern: Warum hohe Erwartungen häufig enttäuscht werden» en *Die Weltwirtschaft* N° 1/2004, pp. 99-118.
- Offe, Claus: «Demokratie und Vertrauen» en Offe, Claus: *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Frankfurt-Nueva York, 2003.
- Pei, Minxin y Sara Kasper: «The 'morning after' regime change. Should US force democracy again» en *The Christina Science Monitor*, 15/1/2003.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna: «Demokratisierung und Nation-Building in geteilten Gesellschaften» en Hippler, Jochen (ed.): *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn, 2003, pp. 49-68.
- Przeworski, Adam et al.: *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, 2000.
- Putnam, Robert D.: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 2003.
- Reuveny, Rafael y Quang Li: «Economic Openness, Democracy, and Income Inequality. An Empirical Analysis» en *Comparative Political Studies* vol. 36 N° 5, 6/2003, pp. 575-601.
- Rich, Roland 2001: «Bringing Democracy into International Law» en *Journal of Democracy* vol. 12 N° 3, 2001, pp 21-34.
- Risse, Thomas, Anja Jetschke y Hans Peter Schmitz: *Die Macht der Menschenrechte*, Baden-Baden, 2002.
- Rodrik, Dani: *The Global Governance of Trade as If Development Really Mattered*, PNUD, Nueva York, 2001.
- Sandholtz, Wayne y Mark M. Gray: «International Integration and National Corruption» en *International Organization*, vol. 57, otoño de 2003, pp. 761-800.

- Sandschneider, Eberhard: *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Prozesse der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, informe para el Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Munich, 2003.
- Santiso, Carlos: «Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemmas» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 4/2001, pp. 386-397.
- Schimmelfennig, Frank: «International Socialization in the New Europe. Rational Action in an Institutional Environment» en *European Journal of International Relations* vol. 6 N° 1, 2000, pp. 109-139.
- Schultz, Kenneth A. y Barry A. Weingast: «The Democratic Advantage: Institutional Foundations of Financial Power in International Competition» en *International Organization* vol. 57 N° 1, 2003, pp. 3-42.
- Schwarz, Axel: «Rückkehr zum Absolutismus – Machtstrukturen in UNMIK's Kosovo» en *Südeuropa – Zeitschrift Gegenwartsforschung* vol. 51, N° 10-12, 2002, pp. 527-542.
- Siegle, Joseph T., Michael M. Weinstein y Morton H. Halperin: «Why Democracies Excel» en *Foreign Affairs* vol. 83 N° 5, 9-10/2004, pp. 57-71.
- Soederberg, Susanne: «American Empire and 'Excluded States': the Millennium Challenge Account and the Shift to Pre-emptive Development» en *Third World Quarterly* vol. 25 N° 2, 2004, pp. 279-302.
- Spanger, Hans-Joachim y Jonas Wolff: *Armutreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie*, HSFK Report 6, Francfort, 2003.
- Snyder, Jack: *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Nueva York, 2000.
- Steinhilber, Jochen: *Millennium Challenge Account – Ziele und Strategien der US-Entwicklungshilfe*, FES Briefing Papers, Bonn, 2/2004.
- Tilly, Charles: *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1990*, Cambridge, Mass., 1990.
- Tilly, Charles: *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Mass., 2004.
- Tocqueville, Alexis de: *Über die Demokratie in Amerika*, Francfort, 1987 [1835-1840].
- The White House: «The National Security Strategy of the United States of America», Washington, D.C., 2002, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.
- World Bank: *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C., 1998.
- World Bank: *Aid and Reform in Africa*, Washington, D.C., 2001.

Michael Dauderstädt y Marika Lerchson son investigadores
de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Texto traducido de:
**Internationale Politikanalyse Frieden und Sicherheit,
März 2005**

Traducción: Juan Gehring

Buenos Aires, agosto de 2006
Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1ºA
Buenos Aires, Argentina
nuso@nuso.org



**NUEVA
SOCIEDAD** es un proyecto de **FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**