

Transiciones constitucionales y consolidación de la democracia en los albores del siglo XXI

LUCA MEZZETTI*

SUMARIO

1. LAS PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA RESULTAN POR LO GENERAL CONDICIONADAS POR LA NATURALEZA DEL RÉGIMEN ANTERIORMENTE VIGENTE.
2. LAS MODALIDADES DE TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA INFLUYEN LA CONSOLIDACIÓN SUCESIVA.
3. LA ECONOMÍA DE MERCADO ES UNA CONDICIÓN NECESARIA, PERO NO SUFICIENTE, DE LA DEMOCRACIA.
4. LAS OPORTUNIDADES DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA RESULTAN CORRELACIONADAS, AUNQUE SOLO DE MANERA TENDENCIAL, AL DESARROLLO ECONÓMICO.
5. DETERMINADAS RELIGIONES SON INCOMPATIBLES CON UNA SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA PLENA.
6. LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA ENCUENTRA SERIAS DIFICULTADES EN PRESENCIA DE SOCIEDADES ARTICULADAS Y DIVIDIDAS EN GRUPOS CULTURALES BIEN DEFINIDOS E HISTÓRICAMENTE ANTAGONISTAS.
7. LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL DENOTA, RESPECTO A LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO, UNA FUNCIONALIDAD MENOR PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.
8. LA SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA APARECE FAVORECIDA DE MANERA TENDENCIAL EN LOS SISTEMAS QUE ADOPTAN UN MODELO FEDERAL O REGIONAL DE REPARTICIÓN DE PODERES ENTRE EL ENTE SOBERANO Y LOS ENTES AUTÓNOMOS.
9. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE DERIVACIÓN LIBERAL HA REGISTRADO UNA AFIRMACIÓN SOLAMENTE PARCIAL.

* *Catedrático de Derecho Constitucional Comparado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Udine (Italia). Traducción de Claudia Herrera.*

En los albores del siglo XXI, se le debe reconocer, al constitucionalismo liberal, un éxito múltiple en diversos aspectos. En efecto, por una parte, el modelo liberal ha cumplido en modo pleno (o está a punto de cumplir) la misión histórica que se le ha confiado con el fin de lograr una consolidación definitiva de la democracia en un número de ordenamientos que no es irrelevante y que abarca las experiencias constitucionales de Europa occidental y de los países de matriz anglosajona del área de norteamericana (Estados Unidos y Canadá), y del área pacífica (Australia y Nueva Zelanda), que incluye, también, el caso de Japón. Se puede decir que el *éxito del constitucionalismo liberal* en los ordenamientos mencionados es pleno.

De todas formas, no se puede dejar de observar, por otra parte, que el modelo liberal ha representado, en el contexto de las diversas oleadas de democratización que han tenido lugar después de 1945, un punto de referencia para un número elevado de ordenamientos afectados por el proceso de descolonización y, en modo más reciente, por el cambio de la forma de estado y de gobierno debido a la caída de los regímenes comunistas (es el caso de los países de Europa centro-oriental y del área ex-soviética); así como para aquellos afectados por el tentativo de democratización y modernización de las estructuras constitucionales y de los sistemas políticos que proceden de una experiencia poscolonial (es el caso de los países africanos y asiáticos). En este segundo grupo de ordenamientos, el *éxito del constitucionalismo liberal* se evidencia en forma parcial.

En realidad, en relación con las funciones y las tendencias del modelo constitucional liberal, se puede identificar un denominador común en los dos grupos anteriormente mencionados: la capacidad del modelo mismo de actuar como instrumento de resistencia y de reacción en las fases de *deslegitimación política de los mitos antidemocráticos* (Habermas) e, igualmente, como instrumento de consolidación de las conquistas democráticas en las fases sucesivas. En las experiencias constitucionales del mundo occidental, estas fases coincidieron, por una parte, con la derrota de los regímenes autoritarios en 1945 y, por otra, con la creación del *estado social de derecho*; en las experiencias constitucionales de los países recién independizados (o con independencia readquirida) o en vía de desarrollo (incluyendo, en esta categoría, a los ordenamientos de Europa centro-oriental), con la descolonización y con el comienzo de la modernización del orden institucional y económico o con la refundación del mismo en el caso de los ordenamientos exsocialistas. En este sentido, el «siglo breve», expuesto por la prestigiosa doctrina del historicismo

(Hobsbawm) como trayectoria que se despliega sin solución de continuidad desde 1914 hasta 1989, se manifiesta, en realidad, caracterizada por una cesura profunda y positiva —la victoria de las democracias contra las autocracias—, capaz de configurarse como acontecimiento que puede privar de *cualquier* legitimación a quien desde entonces no hubiera rendido homenaje (si bien solo de manera oral y con referencia a la forma literal) al espíritu universal de la ilustración política (Habermas).

La difusión solo parcial que el constitucionalismo liberal ha registrado en el contexto europeo-oriental, africano, latinoamericano y asiático se puede explicar por una serie de razones que no se atribuyen de manera restrictiva a la dificultad de implantar y trasladar el modelo liberal al seno de los ordenamientos que se encuentren preparados para acoger solo algunos contenidos y principios esenciales, y, por el contrario, rechazar otros. En efecto, al lado de los motivos o las causas de orden jurídico y cultural, surgen otras de tipo económico y estructural, que se derivan de factores de matriz exógena y endógena, que proceden de las diversas peculiaridades de la sociedad civil, que se identifican con razones de tipo religioso o que son atribuibles a la función de los militares y de las fuerzas armadas. A la luz de estas consideraciones se puede comprender el hecho de que un gran número de ordenamientos todavía sea llamado a medirse con un desafío doble: la solución de los problemas de desarrollo, así como la modernización de la propia estructura institucional, y los asuntos generados a raíz de la globalización y de la internacionalización.

En un gran número de hipótesis, las tareas conexas a estos asuntos, con frecuencia, se han mostrado (y se muestran todavía) como una carga de alcance cualitativo y cuantitativo excesivamente onerosa para las gráciles estructuras de los ordenamientos que, con fatiga una vez superada la fase de transición constitucional, se hallan en la fase de consolidación democrática que no es menos delicada de afrontar. En este sentido, resulta de particular interés evocar la imagen delineada por la acreditada doctrina política de Huntington para subrayar la naturaleza (al menos de manera potencial) anfídroma de los procesos de democratización: a cada oleada de democratizaciones —que representa para algunas experiencias constitucionales el momento de atraco de una nave después de una navegación peligrosa en las aguas de la transición institucional— corresponde una oleada de regreso (*reverse wave*) que arrastra a otras, extenuadas y agotadas en el intento de llevar a cabo dicha doble tarea (enorme), hacia el limbo jurídico y político de las democracias inciertas o hacia el abismo del regreso autoritario.

Por lo tanto, surge como una tarea fundamental de la doctrina constitucional, frente al actual y difuso interés por los temas de globalización y por la necesidad de suministrar respuestas adecuadas a los desafíos planteados al constitucionalismo en el contexto internacional en su complejidad (definición de funciones nuevas y actualización de las funciones del constitucionalismo, reformulación del ordenamiento y de las funciones del Estado nacional, definición de nuevos y diversos alcances del concepto y el contenido de la soberanía popular), preguntarse sobre la funcionalidad del constitucionalismo durante la consolidación democrática en un gran número de ordenamientos y de experiencias constitucionales que se hallan todavía a mitad del paso de la misma transición y que muestran índices de incertidumbre y de incumplimiento en cuanto a la realización plena de la acción de convergencia entre el dato constitucional formal y la garantía de efectividad de los principios y de los instrumentos codificados en seno del mismo.

Afrontar las problemáticas mencionadas significa revelar los paralelismos y las asimetrías en el ámbito de los itinerarios seguidos por los diferentes conjuntos de ordenamientos durante la evolución o regresión de los procesos de transición constitucional y de consolidación de la democracia, y tratar de delinear una serie de factores que, en cuanto dotados de una aptitud positiva o negativa, se han revelado en capacidad, según un nivel de gravedad decreciente, de impedir el proceso de transición hacia la democracia y el pasaje sucesivo a la fase de consolidación institucional; de volver el proceso mismo extremadamente viscoso y, particularmente, incierta, en sus éxitos finales, la fase de consolidación democrática; y de influir, según un grado de intensidad diverso, sobre el cumplimiento de la segunda fase y, en particular, sobre el éxito de las intervenciones de la ingeniería constitucional y de la reforma estructural realizadas al interior de cada uno de los ordenamientos.

Prescindiendo de los factores exógenos de orden internacional o regional, los factores endógenos capaces de condicionar el perfeccionamiento de la fase de transición constitucional, y además los requisitos para consolidar la democracia, son atribuibles de manera esencial a cuatro contextos de referencia relativos a la naturaleza del proceso de transición constitucional, al carácter del sistema económico adoptado por el ordenamiento en particular, a la cultura política del mismo y al tipo de estructura constitucional escogida como medio.

1. LAS PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA RESULTAN POR LO GENERAL CONDICIONADAS POR LA NATURALEZA DEL RÉGIMEN ANTERIORMENTE VIGENTE.

Aunque no resulta posible configurar una relación causa-efecto que sea mecánica y automática entre la forma del régimen precedente y la forma de estado y de gobierno en vía de instauración-consolidación,¹ por una parte, es plausible, en modo intuitivo, que una experiencia democrática previa haya dejado sedimentos positivos para la sostenibilidad de la democracia por el pueblo y constituya una oportunidad válida con el objeto de no repetir los errores o causar las desviaciones ocurridas en el pasado; y, por otra parte, es posible que se verifiquen una serie de turbulencias durante el proceso de democratización, que tienden a traducirse, en algunos casos significativos, en intentos de debilitar el proceso mismo en sus fundamentos (es el caso de Rusia durante el período que sigue al año 1990), en la generación de una alternancia entre períodos de gobierno democrático y períodos de gobierno autoritario (es el caso del «péndulo» que ha caracterizado a la mayoría de los ordenamientos del continente latinoamericano al menos hasta la mitad de los años ochenta) o en una sensación de desafección y de escepticismo en cuanto a las perspectivas de consolidación democrática a largo plazo.

Si bien no es posible, de manera general, instaurar una conexión sistemática entre el tipo de régimen precedente y las perspectivas democráticas futuras, dos categorías de regímenes diferentes se han revelado en capacidad de dejar, a sus sucesores, una herencia particularmente pesada y penetrante, capaz de condicionar de manera profunda las trayectorias evolutivas y los contenidos de las reformas que se adopten por parte del nuevo régimen: regímenes militares y regímenes comunistas.

En particular, la superación de los regímenes militares implica la difícil tarea de despolitizar las fuerzas armadas y su propia organización con el fin de impedir, en un futuro, su intervención en política y de definir las esferas de separación entre el poder civil y el poder militar. Sin embargo, esta tarea se lleva a cabo sobre la base de la subordinación del segundo al primero como supuesto imprescindible. Esta tarea resulta más fácil cuando el régimen militar que se pretende superar termina por ser des-

1. BEETHAM, D. «Conditions for Democratic Consolidation». *Review of African Political Economy*, 1994, p. 162.

acreditado o cae como consecuencia de una derrota militar (son los casos de Grecia después de 1975 y de Argentina después de 1983); se vuelve, en cambio, más complejo e incierto en su éxito final cuando el gobierno militar negocia a su propio favor un papel garantizado o un poder de veto frente al sucesor democrático (es el caso chileno posterior a 1990).

Por otra parte, el ocaso de los regímenes comunistas ha implicado la tarea —de enormes proporciones— de introducir, en modo *paralelo* y *simultáneo*, una economía de mercado y estructuras e instituciones democráticas. La simultaneidad descrita ha enseñado, en múltiples casos concretos (en este sentido, constituyen un caso emblemático las experiencias de los países de Europa centro-oriental), los peligros inherentes en la operación de amplia escala consistente en la introducción de un nuevo sistema estructural (de mercado) en lugar de una economía planificada y de un nuevo ordenamiento institucional (democrático) en lugar de un ordenamiento autocrático-burocrático-centralista. Estos peligros residen, de manera particular, en los «costos» sociales y humanos que dicha obra de reestructuración implica y en el consecuente escepticismo destinado a apoderarse de los sujetos afectados por este cambio doble. Estos problemas han generado, como consecuencia extrema, unos reflujos políticos que se han traducido, en algunos casos significativos (Países Bálticos, Polonia, Bulgaria, Hungría), en el regreso al poder, aunque sea momentáneo, de la clase política socialista (depurada y reciclada), que, de todos modos, resulta dotada, en los casos mencionados, de un notable *poder de negociación*, en relación con los contenidos de las reformas y con los tiempos y las modalidades de realización de las mismas, con las fuerzas políticas que han desarrollado un papel crucial en la fase de transición constitucional.

En estas hipótesis, el proceso de consolidación democrático inevitablemente se vuelve más lento y articulado, y menos evidente aparece la solución de continuidad (por el contrario, en otra parte, más marcada y profunda) que separa el régimen predemocrático del democrático.

2. LAS MODALIDADES DE TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA INFLUYEN LA CONSOLIDACIÓN SUCESIVA.

La doctrina ha experimentado, por mucho tiempo y en modo diverso, múltiples intentos para elaborar las tipologías de los procesos de transición. Estas no son fáciles de sintetizar.

Por ejemplo, cabe recordar cómo Huntington² identifica un proceso que combina transformación (*transformation*), ya iniciado en el ámbito de un régimen autoritario, y sustitución (*replacement*), puesto en marcha por la sociedad civil y por la oposición, que el autor define con el neologismo *transplacement*. Del mismo modo, encontramos otra tentativa de síntesis conceptual en la obra de Linz³ en la cual se combina reforma (*reforma*), proceso de cambio gradual y negociado, y ruptura (*ruptura*), proceso de cambio de naturaleza rápida y radical, e identifica una trayectoria evolutiva de tipo transactivo (*transaction*). En realidad, estas y otras categorías son susceptibles de un gran número (tal vez infinito) de entrelazamientos y sus diferentes intersecciones permiten formular la hipótesis de varias tipologías, todas adherentes, en cierta medida, a experiencias concretas y, no obstante, desprovistas de una capacidad plena para suministrar una explicación satisfactoria de los procesos de transición constitucional y de consolidación democrática que han afectado las experiencias mismas.

En este sentido, es probable que resulte más conveniente la utilización, al lado de tales categorías tipológicas y de manera subsidiaria — que no significa residual— de otro criterio para identificar la naturaleza de los procesos de democratización: *el alcance cualitativo y cuantitativo del consenso que acompaña a los procesos mismos, su difusión y capilaridad en el seno de la colectividad y de los grupos de interés que la caracterizan, así como la identidad de los sujetos protagonistas de los procesos de transición.*

Por otra parte, la función de dicho criterio ha sido asumida de manera implícita por la doctrina que, respecto a la naturaleza incluyente o excluyente de los procesos de transición, ha desarrollado la teoría de los «pactos entre las élites»⁴ y ha subrayado que las perspectivas futuras de consolidación de la democracia deben ser incrementadas no solo a partir de un acuerdo formal sobre reglas de competición política entre los diferentes sectores de la élite política sino, también, a partir de acuerdos informales que se estipulen con el fin de limitar la agenda de competición

2. HUNTINGTON, S. «Democracy's third wave». *Journal of Democracy*, 1991, pp. 12 y ss.)

3. LINZ, J. «Transitions to Democracy». *The Washington Quarterly*, 1990, p. 143 ss.

4. Véase O'DONNELL, G.; P.C. SCHMITTER; y L. WHITEHEAD. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986; y PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

política, de modo tal que ninguno de los grupos se sienta amenazado en sus propios intereses, percibidos como vitales.

La difusión del consenso representa una ventaja clara para la consolidación democrática. Sin embargo, los «pactos entre las élites» pueden resultar vulnerables bajo dos aspectos bien diversos. En efecto, si existe la participación de fuerzas que en modo irreductible resultan ser de naturaleza antidemocrática (por ejemplo, los militares), las modalidades de transición pueden convertirse, en este evento, en objeto de compromisos bien amplios. Por otra parte, si los pactos mismos producen consenso, por lo menos de manera temporal y transitoria, y se excluyen las instancias populares o a las fuerzas populares (hipótesis de «democracia a través de medios no democráticos» —*democracy through undemocratic means*— enunciada por O'Donnell), resultarán vulnerables frente al planteamiento de dichas instancias en un futuro.

Dicho de otro modo, es oportuno tomar en consideración —como se había mencionado con antelación— el criterio de profundidad y de difusión y extensión del proceso de transición y del consenso que lo acompaña, es decir, percatarse de en qué medida este se introduce en la sociedad y no solo en las élites políticas. En este sentido, se yuxtaponen dos casos paradigmáticos (que es el caso aducir a modo de ejemplo): por una parte, la praxis de la «convención nacional», desarrollada en muchos Estados africanos, tiende a incluir en el proceso de democratización a los grupos de la sociedad civil en la medida más amplia posible; por otra, en cambio, los pactos entre las élites se repiten con mayor frecuencia en las experiencias de los países latinoamericanos.

En fin, respecto a los sujetos protagonistas del proceso de transición y a la capacidad relativa para guiarlo o bien para participar en el mismo, un factor-clave debe identificarse en las modalidades seguidas por el proceso de formación de una nueva *Constitución*, que se puede configurar como producto y patrimonio de un sector de las fuerzas políticas o bien como resultado de un debate genuino nacional y como patrimonio del país en su conjunto. Ejemplos de los dos extremos de dicho espectro nos lo ofrece la experiencia rusa (la Constitución de 1993 fue elaborada al interior del gabinete presidencial y después fue sometida a referéndum popular) y la experiencia de Uganda (la Constitución de 1996 fue objeto de debate y consulta entre los sectores de la población).

3. LA ECONOMÍA DE MERCADO ES UNA CONDICIÓN NECESARIA, PERO NO SUFICIENTE, DE LA DEMOCRACIA.

A esta conclusión se puede llegar, en particular, como consecuencia del análisis de las trayectorias evolutivas seguidas por los países de Europa centro-oriental y de Asia. La relación de causalidad que con frecuencia se instaaura entre capitalismo y democracia, así como la contribución indiscutible que la introducción de una economía de mercado ha sido capaz de explicar en modo paralelo a la refundación democrática de una multiplicidad de ordenamientos constitucionales, no eximen, en efecto, de someter dicha relación a una valoración más cuidadosa con el fin de precisarla y de evidenciar, junto a las funciones positivas que se atribuyen a una economía de mercado, las potencialidades negativas de la misma, capaces, por lo menos de manera tendencial, de minar el proceso de consolidación de la democracia.

Si se quiere individuar los elementos positivos de la relación mencionada, se puede destacar, en primer lugar, el hecho de que el mercado y la democracia parece que comparten la misma lógica antipaternalista, y dejan al consumidor y al elector soberanos y jueces de sus propios intereses, y hacen que el éxito de las fuerzas políticas y de las empresas dependa del número de sujetos que alcancen a atraer hacia el propio producto en condiciones de libre competencia.

En segundo lugar, la economía de mercado se muestra en capacidad de favorecer la asignación del poder decisional y de otras formas de poder a sedes y esferas diversas de la estatal. Este factor resulta funcional a la democracia en una pluralidad de direcciones: facilita el desarrollo de una esfera autónoma de la «sociedad civil», que no es deudora del Estado por cuanto concierne a la disponibilidad de recursos, de información y de capacidades de organización; tiende a restringir el aparato burocrático estatal; y favorece la separación en esferas diversas de la competición por el poder económico y político.

Por otra parte, la operatividad del segundo de los elementos positivos citados debe referirse no solo a las economías planificadas de tipo soviético sino, también, a las formas de capitalismo controladas por el Estado. En efecto, aunque es evidente el papel activo que el Estado posee en el ámbito del crecimiento económico en todas las fases del desarrollo capitalista, es oportuno distinguir, en este contexto, las hipótesis de intervención estatal de tipo simplemente complementario (de reglamentación y, de manera eventual, de corrección del mercado) de las hi-

pótesis de intervención que llevan a que el Estado *sustituya* al mercado y actúe como distribuidor principal de oportunidades económicas o bien como un sujeto que tiende a apropiarse, en modo difuso, del superávit económico. En efecto, las hipótesis planteadas por último producen —se nota este fenómeno con referencia a los ordenamientos asiáticos— regímenes clientelistas y autoritarios, susceptibles de una democratización solo superficial y vulnerables, en la mayoría de los casos, frente a la difusión de los fenómenos endémicos de la corrupción.

Además, se configuran, en modo no menos importante, las desventajas que puede producir la incontrolada introducción de la economía de mercado en correspondencia con la experimentación de las instituciones democráticas.

Las desigualdades sociales que han acompañado la liberalización de los mercados y la instauración de la libertad de competencia, la existencia amplia y difusa de los fenómenos de desocupación, y las rápidas y, frecuentemente, impredecibles fluctuaciones de las economías de mercado han convertido a los electores, en algunos casos significativos, en agentes extremadamente vulnerables y súcubos de la movilización demagógica realizada, en los casos de este tipo, a favor y como soporte de las políticas autoritarias y de tipo exclusivista.

En los casos mencionados, el proceso de consolidación democrática aparece desprovisto de perspectivas de éxito positivo si no se encuentra acompañado de la creación de un sistema *welfare* y de democracia social capaz de proteger a las categorías más débiles o desfavorecidas de las vicisitudes del mercado, y exige que las lógicas distintivas del Estado y el mercado sean reconocidas y preservadas de una erosión mutua.

4. LAS OPORTUNIDADES DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA RESULTAN CORRELACIONADAS, AUNQUE SOLO DE MANERA TENDENCIAL, AL DESARROLLO ECONÓMICO.

La ciencia política cuantitativa ha elaborado índices numéricos y estadísticos relacionados, respectivamente, con el proceso de democratización y de desarrollo económico, y, a partir de este análisis estadístico, ha aplicado estos datos, entrecruzándolos, a un número de países bastante

amplio. Este análisis, puesto en marcha desde hace tiempo por Lipset⁵ y desarrollado en una pluralidad de contribuciones doctrinales sucesivas, entre las cuáles no se pueden dejar de mencionar las de Axel Hadenius⁶, ha llegado a varias conclusiones que son compartidas solo en parte: las perspectivas favorables para la consolidación democrática se sitúan en una relación directamente proporcional al índice de desarrollo y al crecimiento de la economía.

Los motivos que inducen a observar una cierta cautela en relación con el significado atribuido por los especialistas citados a los resultados de las propias investigaciones científicas coinciden, en gran parte, con los motivos de prudencia que, mencionados en el punto 3, sirven para circunscribir, en modo amplio, la configuración mecánica de la relación directa entre la consolidación democrática y la introducción de una economía de mercado. En dicho contexto, se puede destacar, por una parte, la existencia de democracias subdesarrolladas y, por otra, la de ordenamientos dotados de economías desarrolladas, pero que se caracterizan por tener un nivel de democratización modesto, déficit que se puede notar, en particular, en relación con la efectividad de las garantías de los derechos civiles y políticos (ejemplos de esto los hallamos en un gran número de ordenamientos asiáticos).

5. DETERMINADAS RELIGIONES SON INCOMPATIBLES CON UNA SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA PLENA.

La relación de congruencia unívoca entre protestantismo y democracia había recibido —como es sabido— una enunciación definitiva por parte de Max Weber: según su tesis, el protestantismo, al incentivar una ética de responsabilidad personal, una vida asociativa rica y democrática y, por lo menos en sus variantes no conformistas, una separación clara entre Estado e Iglesia, habría proporcionado un terreno particularmente fértil para la democracia política.

-
5. LIPSET, S.M. «Some social requisites of democracy». *American Political Science Review*, 1959, pp. 69 y ss.
 6. Véase: HADENIUS, Axel. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992 y «The duration of Democracy: Institutional vs. Socioeconomic Factors». En: BEETHAM, D. (coord.). *Defining and Measuring*. London: Sage Publications, 1995.

La posición doctrinal aludida, que en tiempos recientes también ha encontrado otros seguidores respecto al momento de su enunciación⁷, debe, también, ser sometida a una reexaminación profunda.

La naturaleza unidireccional y tendencialmente exclusivista de la posición misma aparece, en efecto, contextualizada, en modo amplio, por las transiciones democráticas que se verificaron en España y Portugal, países tradicionalmente católicos, por la experiencia de la teología de la liberación típica del catolicismo en América Latina, por la aptitud positiva de las jerarquías católicas eclesiásticas frente al proceso de consolidación democrática y por el papel innegable que la iglesia católica (y protestante) ha desarrollado en las fases de despegue de las transiciones constitucionales en algunos ordenamientos importantes de Europa centro-oriental (los ejemplos más significativos son la experiencia polaca y de Alemania oriental) y que ha contribuido, en modo determinante, a la realización del conocido efecto-dominó que se verificó con ocasión del desmantelamiento de los regímenes socialistas a partir de 1981, año del inicio de la lucha polaca por la libertad.

Por otra parte, el credo ruso ortodoxo, el Confucionismo y la fe islámica no parece que presenten características y contenidos que se encuentren en sintonía plena con las exigencias de desarrollo y consolidación de la democracia: el primero, en cuanto privilegia una concepción de la voluntad popular trascendental más que empírica; el segundo, en cuanto opta por una subordinación clara del individuo al bien colectivo; y la tercera, en cuanto está caracterizada por una doctrina jurídica que no admite la separación entre el credo religioso y la política.

De todas formas y en modo general, se muestra incompatible con la democracia toda forma de credo, de naturaleza espiritual o secular, que piense que tenga que reconducir la verdad final para la sociedad a un conocimiento superior y esotérico, del cual el no iniciado no puede tomar parte y al cual la autoridad política tiene que ser sujeta. Esta forma de credo parece constituir el presupuesto para la formación de derivas autoritarias y antidemocráticas de carácter directamente proporcional a los sectores de la sociedad que no comparten el mismo credo.

7. Véase: LIPSET, M.S. «The Centrality of Political Culture». *Journal of Democracy*, 1990, pp. 80 y ss.

6. LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA ENCUENTRA SERIAS DIFICULTADES EN PRESENCIA DE SOCIEDADES ARTICULADAS Y DIVIDIDAS EN GRUPOS CULTURALES BIEN DEFINIDOS Y QUE SON HISTÓRICAMENTE ANTAGONISTAS.

A mediados del siglo XIX, John Stuart Mill había observado que las «instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto por diferentes nacionalidades», en cuanto cada persona teme más las violaciones que se puedan causar por parte de las otras nacionalidades que aquellas causadas por parte del árbitro común, el Estado (*On Representative Government*, cap. 16). El requisito de la unidad nacional, o bien la condición de una condivisión que sea pacífica y no conflictual —si bien en presencia de sociedades articuladas y complejas— de un común denominador mínimo de principios y valores fundamentales sobre los cuales se apoya cada ordenamiento y la observancia de reglas institucionales creadas, en primer lugar en sede constitucional, como criterio de ordenación de tal diversidad, representan efectivamente un *background* esencial en el ámbito del proceso de consolidación democrática.

Los ejemplos que pueden corroborar esta conclusión son copiosos: el proceso de transición constitucional o la fase sucesiva de consolidación democrática se han revelado, en efecto, particularmente arduos en las experiencias de los ordenamientos sub-saharianos, caracterizados por una fragmentación étnica-lingüística extrema, a lo cual se añade y se superpone la definición artificial de confines y territorios que se verificó con el ocaso del colonialismo; en algunas experiencias, con contornos a veces dramáticos, vividas en Europa centro-oriental y en los Balcanes (la referencia es, de manera obvia, las transiciones ocurridas en el contexto de ex-Yugoslavia, pero también las perturbaciones que han afectado y que todavía sacuden el «universo» que antes fue soviético, y que hoy es ruso y caucásico); en algunas experiencias asiáticas (conflictos étnicos y religiosos que han afectado a Indonesia, en particular en 1997) y, también, latinoamericanas (un ejemplo, entre otros, nos lo ofrece el proceso de consolidación de la democracia en Guatemala, igualmente por la dificultad que muestran las minorías presentes en el territorio en aceptar los proyectos de reforma puestos en marcha).

7. LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL DENOTA, RESPECTO A LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA, UNA FUNCIONALIDAD MENOR PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.

En las fases de transición constitucional y de consolidación democrática, el «rendimiento» de las formas de gobierno parlamentarias se revela, por lo general, cualitativa y cuantitativamente mejor en relación con las formas de gobierno presidenciales. El número de poderes y de funciones de gran peso específico que se atribuyen normalmente al jefe de Estado en las formas de gobierno presidenciales, factor al cual con frecuencia se acompaña un sistema político-partidista frágil o bien fragmentado, ha ocasionado derivas autoritarias de tipo *presidencialista* (de Vergottini) sobre todo en las Repúblicas islámicas de la ex-URSS, en algunos ordenamientos latinoamericanos y en Africa; o bien de tipo *populista* en Asia y en otros ordenamientos latinoamericanos. Aparece radical el desvío del prototipo ofrecido por el modelo presidencial norteamericano, que, en este sentido, ha representado una imagen falsa y desorientadora de fácil y automática reproducción del modelo mismo en contextos que, de manera evidente, no se encuentran preparados para acogerlo.

Las formas de gobierno parlamentarias, por el contrario, han reflejado una ductilidad y flexibilidad mayor, así como la capacidad de evitar o bien de amortiguar los conflictos que posiblemente surjan entre legislativo y ejecutivo: ejemplos de esto los tenemos, en modo particular, en algunas experiencias significativas de transición constitucional y de consolidación de la democracia (ya ocurrida) en los países de Europa centro-oriental (República Checa, Hungría) pero, también, en varios ordenamientos asiáticos (Tailandia, Malasia).

En este contexto, los sistemas electorales de tipo proporcional desarrollan una función política menos divisiva respecto a los sistemas «*pluraliy*» y evidencian, de este modo, la propia capacidad para incentivar el compromiso entre los partidos y para la formación de un consenso, así como la creación de coaliciones de gobierno de gran alcance para lograr una unidad nacional. Este factor se vuelve determinante en situaciones que vuelven implícita, además de fluidas e inciertas en sus éxitos finales, la aceptación, en modo amplio, de los procesos de cambio en acto como son los de transición y de consolidación democrática.

8. LA SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA APARECE FAVORECIDA DE MANERA TENDENCIAL EN LOS SISTEMAS QUE ADOPTAN UN MODELO FEDERAL O REGIONAL DE REPARTICIÓN DE PODERES ENTRE EL ENTE SOBERANO Y LOS ENTES AUTÓNOMOS.

Se trata de una conclusión a la cual se puede llegar con referencia, en particular, a los ordenamientos en vía de transición/consolidación, que se caracterizan por tener una división étnico-lingüística, racial y cultural evidente. En ese sentido, los sistemas que reconocen y garantizan, de acuerdo con el modelo federal o regional, la existencia y el funcionamiento de las autonomías territoriales —constituyen ejemplos significativos, en el continente africano, el ordenamiento sudafricano, Nigeria y Etiopía; en el continente asiático, Malasia; en el continente latinoamericano, Brasil, Argentina y Venezuela— favorecen una multiplicación positiva y, en cierta medida, una diferenciación a nivel local de los circuitos de dirección política que, al descentralizar el poder decisonal y adelgazar el polo central, previenen o atenúan los impulsos y derivas autoritarias y centralistas, y valorizan las peculiaridades locales.

9. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE DERIVACIÓN LIBERAL HA REGISTRADO UNA AFIRMACIÓN SOLAMENTE PARCIAL.

La exportación del modelo del constitucionalismo liberal en diversas partes del globo en relación con la realidad histórica-ideológica (Europa occidental y América del Norte) que sirvió de cuna —prescindiendo de variantes a las cuales el constitucionalismo ha dado lugar desde el punto de vista histórico— ha encontrado dificultad y obstáculos en relación con los *perfiles funcionales y procedimentales*, así como en lo que concierne a los *contenidos axiológicos* del constitucionalismo mismo.

A pesar de que nos limitamos a considerar la adopción de los perfiles meramente funcionales/procedimentales del constitucionalismo —principio de la soberanía popular, principio de mayorías para adoptar decisiones políticas, principio de separación de poderes, control de constitucionalidad de las leyes, etc.—, semejante adopción se ha manifestado en muchos de los ordenamientos examinados, de acuerdo con la evaluación de los hechos, únicamente de manera formal, superficial o bien pri-

vada de efectividad en cuanto se ha concebido como un fenómeno de implantación de procedimientos e instrumentos en contextos culturales e institucionales que aún no están preparados para garantizar un funcionamiento adecuado. Si la investigación se extiende a la adopción de contenidos axiológicos del constitucionalismo liberal, nos percatamos del hecho de que la consolidación parcial del mismo deriva, también, de la incapacidad de asegurar (manifestada en algunos ordenamientos, más allá de la adopción del modelo liberal) la garantía de los derechos de la persona, valores esenciales en la concepción liberal del Estado y de la Constitución. De otra parte, las tentativas por trasplantar el modelo constitucional de derivación liberal han dado lugar, en un gran número de casos, a fenómenos de *rechazo* en cuanto son efectuados en presencia de valores constitucionales que son incompatibles con los liberales y que han llevado al fracaso de las tentativas mismas.

Este hecho significa que ciertas aserciones sobre el éxito de la democratización, que hacen parte de los perfiles del gran fenómeno de la globalización, tienden a revelarse fruto de observaciones superficiales, que son desmentidas por los hechos (de Vergottini). El constitucionalismo que, si bien referido a aquellos ordenamientos que habían sido la base de su elaboración y formación, aparece cercano al cumplimiento de la misión histórica que le ha sido asignada y que es llamado a medirse de acuerdo con los nuevos desafíos impuestos por el proceso de globalización, todavía parece que se mueve y opera, en primer lugar, bajo el aspecto instrumental-procedimental, a un nivel embrionario y primordial para la mayoría de los ordenamientos que experimentan procesos de transición, y aún es largo y lleno de trampas e incertidumbres el camino que le queda por recorrer.

Por otra parte, bajo el aspecto axiológico y de contenido, si es fácil suponer la imposibilidad de remover, a corto y mediano plazo, los obstáculos de naturaleza cultural y político-institucional que hasta ahora se han interpuesto a la adopción de una mesa de valores liberal-democráticos por las experiencias tomadas en consideración, también a largo plazo es inevitable que estas experiencias se conviertan en la base de aplicación —que a estas alturas se difunde a nivel global como expresión de aceptación de los valores que son comunes a la humanidad entera— de los mismos principios constitucionales que se encuentran vigentes en las viejas democracias nacionales (derechos del hombre —*internacionalizados* y *globalizados*— y soberanía popular), en la conciencia plena de que la *universalización* de los derechos fundamentales no impide la ex-

presión de las diferentes culturas, sino que constituye una condición imprescindible para su legitimación, equiparación y protección jurídica.

La instauración de «un orden mundial nuevo» de acuerdo con las crismas de la democracia liberal y la realización de una República Universal fundada sobre los principios de justicia, de subsidiariedad y del federalismo, y afirmada por una teoría de las virtudes civiles universales, enunciada a finales del siglo XX por una doctrina filosófica acreditada (HÖFFE), aparecen —en los albores del siglo XXI— como objetivos que aún no se encuentran en el horizonte. La actualidad de las funciones explicables por el constitucionalismo todavía aparece en su evidencia plena.