

Introducción

Este libro tiene su origen en una conferencia que di en 1999 en la London School of Economics invitado por el profesor Paul Preston. La idea inicial era examinar la política militar durante la transición democrática española. Poco después, aunque seguí siendo diputado hasta marzo de 2004, dejé la secretaría general del Partido Socialista de Cataluña, con lo que dispuse de más tiempo para realizar tareas de asesoramiento a varios gobiernos latinoamericanos y europeos en sus programas de reforma militar.

El conocimiento de distintas realidades en diversos países me mostró la complejidad pero también las similitudes de los problemas por resolver, empezando por el desconocimiento de estos temas por parte de los civiles responsables en casi todos los países que he ido conociendo. Una conferencia dada en FLACSO en Santiago de Chile en 2002 y otra en Belgrado en 2003 me obligaron a ordenar tanto mi experiencia personal en el gobierno español como la que fui adquiriendo en mi tarea de asesor. Empecé a pensar en un modelo que permitiera mostrar la complejidad del proceso, a la vez que pudiera ser una ayuda para planear la política de reforma militar.

Como es obvio, el elemento básico para llevar a cabo esta tarea era mi experiencia anterior como ministro de Defensa, responsabilidad a la que llegué a finales de 1982, cuando Felipe González me confió esta cartera después de la amplia victoria electoral que consiguió en las elecciones de octubre al frente del Partido Socialista. No dejaría la cartera de Defensa hasta que, más de ocho años después, pasé a ser vicepresidente del gobierno, por lo que se puede decir que cubrí buena parte del proceso de reforma militar español, período que en este libro denomino de consolidación. No tuve ocasión de aprender sobre el tema antes de ser nombrado, aunque tuve que tomar decisiones de inmediato. En mi anterior cargo como alcalde de Barcelona, ya había aprendido que no es necesario tener una amplia competencia técnica en un tema determinado para tener la autoridad moral y política que requiere una buena decisión. Evidentemente, hay que leer los informes y estudiar a fondo muchos temas, sobre todo en los primeros meses. Con el tiempo, la persistencia en el cargo va incrementando la competencia incluso en muchos aspectos técnicos. Cuando dejé el puesto, me convertí en el ministro de una democracia europea que más tiempo había sido titular de la cartera de Defensa. La duración en el cargo es un factor muy importante en tareas como la reforma militar que requieren conocimientos para reforzar la autoridad, tenacidad para materializar directrices y pasar de las páginas del Boletín Oficial del Estado a la realidad diaria. Siempre he pensado que la corta duración de los ministros de Defensa en los países latinoamericanos es uno de los mayores obstáculos para resolver sus problemas en las relaciones con sus fuerzas armadas.

Tampoco tuve tiempo de reflexionar sobre temas de política militar en los años inmediatamente posteriores a mi desempeño como

ministro de Defensa. Sólo varios años después pude leer la literatura existente sobre las relaciones civiles-militares y reflexionar sobre los aspectos de la política española que podían ser de mayor utilidad en otras latitudes. Dos hechos que marcaron aquella época hicieron resurgir en mí el interés por el análisis de las relaciones civiles-militares: por un lado, las transiciones a la democracia en la Europa del Este y en América Latina, y por otro, las fricciones y conflictos entre la Administración Clinton y los militares en los años noventa. Creo que hoy Samuel Huntington ya no escribiría, como lo hizo en el prefacio de *The Soldier and the State*, su obra seminal, que el estudio de las relaciones civiles-militares ha sufrido por falta de esfuerzo teórico.¹ Desde la década de los noventa se han publicado numerosas monografías sobre las relaciones civiles-militares en diversos países de América Latina. El mundo académico norteamericano inició a mediados de los noventa un serio debate sobre el control de las fuerzas armadas por parte del gobierno que se concluyó de golpe tras el ataque terrorista a Nueva York en septiembre de 2001. Toda esta literatura me ha ayudado decisivamente en la preparación de este libro. Sin embargo no abundan los estudios sobre el caso español, aunque contamos con el libro pionero de Felipe Agüero, cuyo esfuerzo pretendo complementar.²

De este modo, leyendo la literatura existente y analizando distintos casos prácticos, ha ido tomando forma este libro que no pretende ser una crónica del proceso español de reforma militar. El enfoque que he intentado emplear no es descriptivo o histórico, sino más bien normativo, aunque la crónica del largo proceso de reforma militar de la democracia española está por hacer. He intentado reflexionar sobre la política militar que debe desarrollarse en un proceso de reforma militar, es decir, en un proceso de transición democrática. En el campo académico, incluso en ciencia política, suele defenderse el punto de vista, en mi opinión limitado, de que las teorías deben servir para predecir y explicar satisfactoriamente los hechos. Me parece mucho más fructífero el punto de vista de Steve Smith, cuando defiende que «las teorías no tan sólo explican o predicen, nos dicen qué posibilidades existen para la acción y la intervención humanas; no definen meramente nuestras posibilidades de explicación, sino también nuestros horizontes éticos y prácticos».³ Este enfoque, que confieso es algo mestizo, es el que he intentado emplear en mi trabajo.

Ya he hecho mención antes a un hecho que me impresionó al ir estudiando situaciones de países tan distintos como Chile y Serbia era la coincidencia de problemas, de modo que había que enfrentarse a cuestiones muy parecidas. Son muchos los estudiosos de las relaciones civiles-militares que comparten este punto de vista. Thomas Bruneau y Scott Tollefson, en una obra reciente, han escrito que «en todas las democracias, nuevas o viejas, los temas de las relaciones civiles-militares son fundamentalmente iguales».⁴ Y es que la cuestión básica en este tema de las relaciones entre los gobiernos civiles y las

fuerzas armadas ya la planteó Juvenal veinte siglos atrás cuando preguntó «*Quis custodiet ipsos custodes?*», es decir: ¿quién vigila al vigilante?

El control por parte de la sociedad y sus representantes de ese colectivo al que ha entregado el uso de la fuerza, precisamente para liberarla de los que la amenazan, es, ha sido y será el tema básico de las relaciones civiles-militares.

En relación al control de las fuerzas armadas, Edmund Burke fue muy pesimista. Creía que «un cuerpo armado y disciplinado es, por su propia esencia, peligroso para la libertad, y si es indisciplinado, es ruinoso para la sociedad». ⁵ En fechas mucho más recientes, un pionero del estudio de las relaciones entre los gobiernos y las fuerzas armadas, S.E. Finer ya concluyó certeramente que no hay más solución estable que la aceptación por parte de los militares de que su subordinación al poder civil es una característica totalmente necesaria para el funcionamiento democrático del país. Sólo añadiría que esta subordinación también es necesaria para la eficacia del colectivo militar como servidor del Estado. Si al criterio de control le sumamos este criterio de eficacia, que hay que perseguir en cualquier sector de la administración, tenemos ya los dos objetivos esenciales de la política militar. Esta posición informa las propuestas de los capítulos 5 y 6 dedicados a analizar las diversas medidas de política militar.

Una cuestión derivada directamente de la anterior y cuyo planteamiento requiere ya ciertos avances en la transición es la de que el gobierno decida si los militares deben compartir los mismos valores que la sociedad, o, dicho de otro modo, cuán diferentes desea que los militares sean en relación a su sociedad. De hecho, esta cuestión ha tenido dos respuestas casi opuestas en los dos estudios sobre el tema que más influencia han ejercido en los últimos cincuenta años. Huntington defendió que los militares deben ser distintos para ser eficaces y Janowitz, que debían aproximarse a los valores y procedimientos civiles para mejorar su eficiencia en las nuevas circunstancias. Este debate, como el anterior, es casi tan viejo como la existencia de las fuerzas armadas. Maquiavelo, en su *Arte de la guerra*, ya escribió «que no hay cosa que menos conformidad tenga con otra, ni que sea tan disímil, como la vida civil respecto de la vida militar». ⁶

Eran otros tiempos. En la antesala de la Primera Guerra Mundial, Max Weber opinaba lo contrario: «... el titular del dominio militar, o sea el oficial, no se distingue del funcionario administrativo burgués. En efecto, también el ejército moderno de masas es un ejército burocrático y el oficial es una categoría especial de funcionario, en contraste con el noble, el condottiere, el cabecilla o los héroes homéricos». ⁷ Ni que decir tiene que en este libro crítico, por errónea además de peligrosa, la posición de Huntington. Considero que el paso del tiempo, el fin de la guerra fría y la conciencia creciente de que es necesaria una legitimidad para el empleo de la fuerza en el escenario internacional, hacen que los criterios de Janowitz sean los válidos en el siglo xxi. El enorme poder militar de Estados Unidos les ha cegado en relación a esta evolución necesaria, hasta el punto de que en el caso de Irak, la Administración norteamericana ha creído

que la victoria militar bastaba para ganar una guerra.

El camino iniciado por Max Weber nos lleva a otro tema conectado con las relaciones entre los militares y el gobierno. Se trata de un problema que es también común en diversos países: el tránsito de un ejército que se considera, y es considerado, como institución, que dialoga con las demás instituciones del Estado, a un ejército que se integra en la administración del Estado como parte especial de la misma. Éste es un tema sobre el que se ha discutido mucho, incluso en nuestro país donde ocupó buena parte de los debates parlamentarios en el proceso de elaboración de la Constitución de 1978.

Este tema lo analizo en el capítulo 5 desde la perspectiva de quien está convencido de que la correcta articulación de las fuerzas armadas en una democracia pasa por su integración en la administración del Estado.

Las páginas que siguen han pretendido seguir las indicaciones de dos académicos norteamericanos bien conocidos por sus trabajos en este campo. El primero de ellos, Samuel Fitch, concluye en uno de los estudios de mayor interés sobre este tema en los países latinoamericanos que «no hay recetas sencillas para los gobiernos civiles que deseen redefinir sus relaciones con los militares». En este libro he intentado trabajar en la dirección de simplificarlas y de seguir el criterio, que me ha sido muy útil en mi vida profesional, de que la claridad de ideas es el mejor medio de afrontar situaciones complejas.

El segundo, Eliot A. Cohen, ha escrito en una obra dedicada al estudio de las relaciones entre los líderes políticos y los ejércitos en los grandes conflictos bélicos del siglo pasado que «no hay nada obvio o inevitable en relación a la subordinación de las fuerzas armadas a los deseos y propósitos del liderazgo político». En efecto, ni una buena evolución de la reforma militar está predeterminada por las condiciones en que se desarrolla; ni el inicio, por prometedor que se presente, de un proceso de democratización garantiza que éste culmine felizmente. Dicho en otras palabras, si algo me ha quedado claro después de mi experiencia en este campo, es que la política importa y la forma de planear y conducir un proceso de reforma militar es esencial para su éxito, una convicción que está presente a lo largo de todo el libro.

Éste se ha estructurado en ocho capítulos. En el capítulo 1 repaso parte de la literatura sobre transición a la democracia para poder llegar a algunas conclusiones sobre su conexión con la política de reforma militar. En el capítulo 2 analizo los estudios más directamente orientados a relacionar la transición democrática con la política militar para poder abordar el tema de la delimitación de los distintos períodos del proceso. En el capítulo 3 abordo la tarea de definir los conceptos necesarios para mostrar qué es, a mi juicio, la reforma militar y articular el modelo que puede servir de guía para el diseño y la puesta en práctica de la política militar. Lo que podríamos considerar la primera parte del libro concluye con el capítulo 4, que es un análisis de las numerosas medidas de reforma estructuradas según los ejes del modelo propuesto en el capítulo anterior.

Los capítulos 5 y 6 están dedicados al análisis del proceso español dividido en los períodos de transición y consolidación, respectivamente. Suponen la aplicación del modelo al caso que mejor conozco, el de España. Ello me permite realizar valoraciones sobre las medidas posibles, sus ventajas y sus riesgos, así como su integración en una política global de reforma militar. He incluido las reflexiones del capítulo 7, sobre el debate norteamericano en relación al control de las fuerzas armadas, porque deseo mostrar que una política activa por parte del gobierno para mantener el control y la eficacia de los ejércitos es una necesidad en todas las circunstancias, incluida la de la democracia consolidada. Por último, y en la línea normativa del libro, se concluye con una serie de reflexiones y sugerencias sobre la política de reforma militar en los procesos de transición y sobre el control de las fuerzas armadas en cualquier circunstancia, con la pretensión de que puedan ser útiles a los civiles que, desde la responsabilidad como ministro o desde otras posiciones, deben proponer o tomar decisiones en el campo de la política militar.

Son muchos los que me han ayudado a la elaboración de este libro. Debo citar, en el ámbito de la academia, a los profesores José María Maravall y Felipe Agüero. Entre los colaboradores de mi etapa como ministro, debo mencionar a Gustavo Suárez Pertierra, José Enrique Serrano y a los generales Ramón Fernández Sequeiros y Jesús del Olmo. Pol Morillas y Laia Mestres han colaborado en la elaboración de notas, bibliografía y corrección final. Las páginas que siguen han sido escritas en numerosos fines de semana y días de vacaciones. Sin el apoyo e interés de Conxa, mi mujer, no habría podido acabarlo.

Por último, parece obligado mencionar que todos los errores son exclusivamente responsabilidad mía, y como colofón a esta introducción, permítanme citar el párrafo de los prolegómenos de Hugo Grocio a su *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*: «La libertad que yo me he tomado al citar a otros y juzgar sus escritos, ténganla otros conmigo. Esto les ruego y les pido a quienes les llegue mi obra: con la prontitud con que me adviertan de mi error, con ésta y aún mayor seguiré sus consejos. Y desde ahora que quede por no dicho cuanto haya hablado contra la piedad, las buenas costumbres, la Sagrada Escritura o el sentir de la Iglesia, o si en algo me he apartado de la verdad». ¹⁰

Sant Cugat del Vallès,
otoño de 2007

1

El estudio de la transición a la democracia

En este capítulo examinaremos algunos de los estudios que se han realizado en los últimos veinte años en materia de transiciones desde regímenes autoritarios y en el de las relaciones civiles-militares a fin de discutir algunos enfoques y definiciones, de transición y de consolidación, para poder adaptarlos más adelante al caso español y a la experiencia que hemos ido acumulando en este país. No es mi intención determinar cuál es la teoría que mejor explica el proceso de transformaciones políticas que se fue generando en España a partir de la muerte del general Francisco Franco, sino realizar el análisis de las políticas adecuadas para favorecer una transición democrática en el ámbito del control militar. Pero un enfoque normativo para ser eficaz exige un conocimiento del proceso que quiere impulsar o controlar. Por ello no podemos limitarnos a reflexionar sobre la adecuación de las políticas y medidas tomadas en materia de defensa durante el proceso de transición. En este primer capítulo intentaré revisar algunos de los muchos avances que se han producido en esta materia que algunos han bautizado como «transitología», lo cual nos permitirá integrar las propuestas propias del ámbito del control militar con una visión más general del proceso que nos ha llevado a la democracia. Deseo también sentar las bases para que podamos examinar si la experiencia española, junto con el análisis de procesos de reforma en otros países, puede brindar un esquema de actuación política aplicable a otros procesos de transición en curso, aunque ninguno sea estrictamente comparable.

Basta una ojeada al gran número de países que en los últimos veinticinco años han podido superar regímenes autoritarios para explicar por qué estos procesos han sido objeto de tanta atención por parte de la ciencia política. Si tomamos 1974, el año de la revolución de los claveles, como arranque de la tercera ola de democratizaciones, hemos pasado de una situación en la que existían 145 países, de los que sólo 39 eran democracias, es decir, un 26,9 por ciento, a un balance claramente distinto: en 1997 existían en el mundo 191 países, de los cuales 117 eran democracias, el 61,3 por ciento.¹ De hecho, desde 1974 a 1999 cayeron 85 regímenes autoritarios y 30 de ellos se han convertido en democracias estables, 34 son hoy nuevos regímenes autoritarios y los 21 restantes son pseudodemocracias o países que han caído en manos de distintos señores de la guerra.² Estamos, pues, ante un fenómeno nuevo y de amplias proporciones que, inevitable y afortunadamente, ha atraído la atención de estudiosos de las distintas ciencias sociales.

Dado el gran interés que suscitan estos temas, no debe extrañarnos que los numerosos estudios realizados hayan creado nuevos términos que han sido ampliamente utilizados sin que exista pleno

consenso sobre su contenido. Los dos términos más empleados son el de transición y el de consolidación democráticas. A cada uno de ellos, distintos autores les otorgan contenidos diversos, lo mismo que sucede también con casi todos los conceptos ampliamente utilizados en la ciencia política, como pueden ser los de desarrollo o de globalización. Sin embargo, es conveniente señalar que la expresión «transición a la democracia» es equívoca porque da a entender que el desenlace final del proceso es un régimen democrático. Pero basta con un somero examen de la situación en la mayoría de los países de América Latina y también en la Europa del Este para ver que una democracia consolidada no tan sólo no es el único desenlace posible de las transiciones que se inician con la caída de las dictaduras, sino que cada día se vuelve más insólito y difícil de alcanzar.³

Es posible que el éxito de los procesos de los tres países del sur de Europa (Portugal, España y Grecia) llevara a los analistas a un optimismo sobre los resultados de los procesos de transición que les empujó hacia los dominios del determinismo que hasta entonces había sido más propio de los estructuralistas y hacia la llamada «teleología».⁴ Desde luego, el proceso español de transición ha sido un desmentido constante a cualquier visión determinista histórica, desde la designación de Adolfo Suárez como presidente del gobierno al desenlace del golpe de Estado de 1981, pasando por los Pactos de la Moncloa o la recuperación de la Generalitat de Catalunya. El propio Suárez lo escribió así: «Una enseñanza reconfortante que yo, al menos, he recibido de la transición española, en la que he participado de modo fundamental, es que no existe el determinismo histórico. En la historia de esta etapa, viviéndola y haciéndola, he recibido la ratificación más importante de una idea esencial: que el futuro, lejos de estar decidido, es siempre reino de libertad, abierto e inseguro, aunque previsible por los análisis que realicemos de las condiciones estructurales y las fuerzas operantes de la sociedad en que vivimos, entre las que se cuenta, como motor esencial, la voluntad libre de los hombres que han de protagonizar la historia».⁵

Con esa cita deseo subrayar el hecho de que hay un amplio campo de estudio de la conducta de los actores políticos, sus posibilidades de pactos y su incidencia en el resultado del proceso de transición y que, como veremos más adelante, el análisis de las actuaciones políticas en estos campos tiene su mayor interés y capacidad explicativa cuando sabemos relacionarlo con los condicionantes estructurales y culturales.

En cualquier caso, la propia realidad ha supuesto un golpe definitivo tanto para la «teleología» como para el determinismo histórico. Situaciones con puntos de partida parecidos, como por ejemplo el abandono del poder por parte de los militares en los países de América Latina, han tenido evoluciones muy distintas. Y lo que es peor, de estos treinta países que han pasado a ser democracias estables, muy pocos, quizá sólo Portugal, Grecia y España, han ultimado un proceso de transición a la democracia en el sentido riguroso del término. Son muchos los países que no regresan a regímenes dictatoriales,

pero tampoco avanzan hacia una situación que pueda denominarse democrática, razón por la cual han surgido expresiones como las de democracia formal, pseudodemocracia, democracia débil, democracia parcial, *democracia delegativa* y *democracia de baja intensidad*,⁶ que intentan responder a la triste constatación de que la caída de las dictaduras no conduce inexorablemente a la democracia. En este sentido, es evidente que el estudio de la transición y de reforma militar en España tiene el interés de referirse a un proceso que sí puede denominarse de transición a la democracia propiamente dicha, puesto que acabó en un Estado de Derecho consolidado.

Los tres enfoques de la política comparada

El análisis de los estudios de los procesos de transición debemos comenzarlos bajo los distintos enfoques con los que las ciencias sociales se han enfrentado a este fenómeno. La mención que realiza Adolfo Suárez de las condiciones estructurales nos sirve de puente para considerar los tres enfoques o paradigmas en los que puede dividirse la ciencia de la política comparada, a saber, el racionalista, el estructuralista y el culturalista. El enfoque racionalista, o de la elección racional, se centra en el análisis de las conductas de los actores políticos, partiendo de la base de que pueden ser explicadas como decisiones racionales y empleando la teoría de la elección racional y hasta la teoría de los juegos.⁷

Los estructuralistas se centran en el estudio de las condiciones materiales, institucionales o hasta internacionales como variables independientes que provocan los problemas y las actitudes políticas.

Fueron, probablemente, la primera escuela que propuso una explicación causal para la estabilidad democrática. Un ejemplo extremo de análisis estructural puede encontrarse en un conocido artículo de S. Huntington en el que relaciona de forma determinante la posibilidad de que se produzcan golpes de Estado con los niveles de renta por habitante: «Hay un techo para los intentos de golpe, otro para los golpes con éxito y ambos pueden ser definidos aproximadamente en términos de producto bruto por habitante. Países con un PNB per cápita de 1.000\$ o más no tienen golpes con éxito; países con un PNB per cápita de 3.000\$ o más no tienen intentos de golpe de Estado.

El área entre 1.000 y 3.000 dólares de PNB per cápita es en la que ocurren intentos de golpe que fracasan, mientras que los golpes con éxito de Nigeria, Sudán y Haití se produjeron en países con un ingreso por habitante inferior a 500\$».⁸ Conviene decir que éste no ha sido siempre el enfoque de Huntington y que ya en una influyente obra de 1968 consideraba el desarrollo económico condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo político.⁹ A partir de su artículo de 1993 en *Foreign Affairs*, es de sobra conocido el papel relevante que ha dado Huntington a la cultura como factor explicativo de los conflictos y del desarrollo.¹⁰ Sin embargo, la tendencia del estructuralismo a caer en el determinismo fue detectada desde los primeros momentos. Hace más de veinticinco años, Rustow ya proponía un «semideterminismo» basado en considerar los acontecimientos

humanos como una mezcla de leyes y oportunidades.¹¹

El denominado enfoque culturalista se basa en el análisis de las ideas, las creencias y las actitudes compartidas. Un elemento esencial de este enfoque explicativo reside en considerar que los actores políticos no responden directamente a las distintas «situaciones», sino que lo hacen mediante «orientaciones» que a veces sustituyen y a veces complementan las decisiones objetivas o racionales que estudia el primer paradigma.¹² También el enfoque culturalista tiene serios riesgos de caer en determinismos y, en algunos casos, de convertirse en una pura tautología: hay dictaduras cuando no hay cultura democrática, y hay democracia cuando los ciudadanos son demócratas. Muchos estudiosos han alertado recientemente contra estos riesgos, indicando que una mayoría democrática en una sociedad no puede ser un prerrequisito de la democracia, sino la consecuencia generada por la existencia suficientemente prolongada de la democracia política.

La pertinencia de un enfoque u otro debe dirimirse en el campo práctico, puesto que cada uno de ellos es más o menos útil según la naturaleza del problema.¹³ La experiencia española, y también la de América Latina y Europa del Este, indica, a mi entender, que ningún enfoque por separado puede pretender explicar una realidad tan compleja como es un proceso de transición a partir de un régimen totalitario o autoritario. Respondiendo a Huntington, Amartya Sen ha escrito: «No sugiero que los factores culturales sean irrelevantes para el proceso de desarrollo. Pero no actúan de forma aislada de las influencias sociales, políticas y económicas».¹⁴ Los enfoques estructuralista y culturalista sirven para analizar los requisitos de un proceso y también sus condicionantes y límites. El enfoque racionalista, en cambio, analiza las conductas de los actores políticos en el marco estructural, institucional y cultural de un momento histórico concreto.

Si, como en nuestro caso, el objetivo no se limita al análisis de los procesos, sino que pretende proponer políticas adecuadas a cada situación, es casi seguro que un estudio previo que no contemple los tres enfoques proporcionará información sesgada o insuficiente a la hora de tomar decisiones políticas.

Se han publicado numerosos estudios sobre los países del sur de Europa, de América Latina y de Europa del Este siguiendo, aunque sea parcialmente, los tres enfoque citados, no así comparando los resultados de cada enfoque en relación a un mismo proceso histórico.

Si analizamos la evolución de algunos de estos enfoques en su aplicación a los países latinoamericanos, vemos que la primera tesis estructuralista centrada en encontrar las denominadas precondiciones para la democracia, ha dado paso a un mayor énfasis en las decisiones contingentes o circunstanciales. En primer lugar, se creyó que un cierto grado de desarrollo capitalista era un prerrequisito de la democracia. Más tarde se dirigió la atención a la cultura política, al sistema de valores y creencias, postulando, por ejemplo, un sesgo antidemocrático del catolicismo en relación con el protestantismo.

Luego se consideraron prerrequisitos de la democracia las condiciones y configuraciones históricas de cada país. También se consideró

como prerrequisito la pérdida de poder de la aristocracia terrateniente de estos países con relación a la burguesía urbana. Finalmente, los estudiosos creyeron que había que acudir a las influencias externas como factor decisivo causante del carácter democrático de un régimen político.

A riesgo de simplificar demasiado, podemos decir que antes de la tercera ola de democratizaciones predominaba el enfoque estructuralista, que la serie de caídas de regímenes autoritarios propició el énfasis en los actores políticos y en la contingencia, y que el evidente estancamiento de la mayoría de los procesos en América Latina y en la Europa del Este está poniendo de relieve el valor de los elementos estructurales y culturales como condicionantes de los procesos de cambio de régimen. La experiencia latinoamericana fue desafiando las presunciones que se adoptaban sucesivamente, y el paso del tiempo mostró también que lo que se consideraban prerrequisitos (más educación, extensión de las políticas de salud, o de las de redistribución, etc.) tenían que considerarse como resultados del sistema democrático.

Por último, cabe acudir al enfoque *path-dependent* para analizar estos procesos de cambio político. Para éste, las estructuras creadas históricamente, aunque no determinan qué alternativa de un limitado conjunto pueden escoger los actores políticos, sí son «condiciones limitadoras» que restringen y en ciertos casos potencian las decisiones posibles». ¹⁵ Podríamos considerar el enfoque *path-dependent* como una forma de estructuralismo moderada, puesto que combate el determinismo de los análisis estructurales, intentando clarificar cómo los cambios estructurales amplios conforman determinadas transiciones de régimen de forma que pueden impulsar (u obstruir) la democratización. El objetivo esencial es demostrar que la gama de opciones disponibles para los que toman decisiones en un momento determinado está en función de las estructuras establecidas en períodos anteriores y, a la vez, cómo estas decisiones están condicionadas por instituciones establecidas en el pasado. Además de su interés intrínseco como enfoque, lo menciono por el hecho de que es el que informa el excelente trabajo de Felipe Agüero sobre los militares y la transición española. En él, Agüero afirma que las condiciones iniciales (la posición del ejército en el régimen autoritario saliente y el carácter específico de la vía transicional) afectan a las posteriores relaciones de poder e influyen en las posibilidades de completar la democratización. ¹⁶

El empleo conjunto del enfoque estructuralista con el basado en los actores sociales y políticos plantea la cuestión sobre la dirección de esta influencia, sobre qué elementos son los condicionantes y cuáles son los influidos. Esta cuestión ha de ser respondida en el sentido de que existen impulsos y condicionamientos en las dos direcciones durante el proceso. El tema es casi tan antiguo como el propio estudio de las transiciones.

Ya Rustow había escrito que «cualquier teoría genética de la democracia haría bien en asumir que el flujo de

causalidad es en dos direcciones, o alguna forma de interacción circular entre la política por una parte y las condiciones sociales y económicas por la otra». Para él también las relaciones de la política con la psicología (hoy lo llamaríamos enfoque cultural o subjetivo) son de interacción e interdependencia. Más recientemente se ha sugerido que en el período de transición son los actores los que influyen y modifican las instituciones en mayor medida, mientras que en el período de consolidación son las instituciones las que modelan a los actores, al menos en la medida en la que ellos asimilan los nuevos procedimientos democráticos.¹⁷ Ésta es la posición que subyace en la mayoría de los trabajos recientes sobre el período, más dilatado y complejo, de la consolidación democrática. En mi opinión, esta distinción es sólo válida si no se simplifica en exceso, puesto que la interacción se produce en los dos casos. Proporciona, eso sí, un criterio para justificar la distinción entre transición y consolidación que es muy común a los enfoques agregados o generales de los procesos de cambio.

Situándonos en el caso español, y utilizando elementos del enfoque estructuralista, parece evidente que el proceso de transición pactado, *transition through transaction* como se le ha denominado, fue posible, entre muchas otras razones, por la existencia de una clase media creada a partir del desarrollo económico de los años sesenta. También es ampliamente aceptado un factor cultural: la convicción que tenían todos los actores políticos de la transición de que en ningún caso podía repetirse una situación ni remotamente parecida a la de la guerra civil; factor que, con toda seguridad, se encuentra detrás de la moderación ciudadana durante la transición española. El apoyo ciudadano en el referéndum de 1976 validó un camino reformista no sólo frente a las exigencias de ruptura de los partidos democráticos, sino también frente a los elementos franquistas aún existentes, el denominado «búnker». Fue precisamente la lectura que Adolfo Suárez y la oposición democrática hicieron de estas demandas sociales las que condujeron el proceso iniciado con la Ley de Reforma Política hasta unas elecciones constituyentes completamente democráticas y, de este modo, al cambio radical de las estructuras del antiguo régimen, a la ruptura pactada.

Estos condicionantes, y otros muchos que podríamos ir mencionando, no impidieron que los distintos actores políticos, desde las élites del régimen anterior a los partidos políticos democráticos, tuvieran un amplio margen de actuación. Razón por la cual, necesitamos un examen de las conductas y motivaciones de estos actores, sean individuos o colectivos, si queremos explicar lo que sucedió, formar un juicio sobre las actuaciones positivas o negativas en orden al progreso hacia la democracia, y derivar propuestas y pautas normativas que sean aplicables a otros procesos de transformación política.

Es necesario incorporar y articular ideas de los distintos enfoques si se quiere sacar partido al bagaje de conocimientos en este campo. No se trata, aunque sea cierto, de considerar que los tres enfoques son complementarios, sino que hay que emplearlos conjuntamente, ya que se

necesitan mutuamente para dar una visión suficientemente útil y global de los procesos de transición objeto de análisis.¹⁸

Ello es aún más necesario si, como en nuestro caso, perseguimos conclusiones normativas con el estudio del proceso de transición, es decir, deseamos proponer las actuaciones más eficaces para el avance de la democracia en cada momento del proceso. Si se trata de diseñar, o de evaluar, una determinada reforma en un país concreto, los enfoques estructural y cultural pueden mostrar las bases en que asentarla y los límites de la transformación posible en un momento dado, mientras que el análisis de los actores políticos y el conocimiento de las relaciones de poder pueden sugerir tanto el orden de las medidas como las prioridades y el escalonamiento del proceso.

Pasando del campo del análisis agregado de las transiciones al específico de las fuerzas armadas. La mayoría de los expertos ponen de relieve la utilidad del empleo de los tres, es decir, su complementariedad, destacando algunos de ellos el enfoque subjetivo o cultural si se quiere explicar la evolución de las actitudes militares y sobre todo los procesos que conducen a la aceptación de la supremacía civil.¹⁹ El estudio de la reforma militar en el proceso de transición español necesita los tres enfoques para un análisis mínimamente riguroso. El enfoque estructuralista o institucionalista se detendrá en las características que fue adquiriendo la institución militar en el período franquista.

Existe un amplio consenso a la hora de considerar a los militares como garantía del orden y de la pervivencia del régimen, sin que pueda decirse que el régimen era militar en el sentido de que fuera este colectivo el que tomase las decisiones de gobierno. Estas y otras características de las fuerzas armadas españolas afectaron a su poder real en el proceso de transición. También debemos considerar como un factor trascendental la ideología acuñada y cultivada en las escuelas militares, que, por su inmovilismo, se había ido alejando de los valores y actitudes de la sociedad civil española, que inició a partir de los años sesenta un profundo proceso de transformación y modernización ideológica. Pero, como he dicho anteriormente, fue la conducta de los distintos actores la que marcó el proceso, determinó los ritmos, y decidió la explotación o no de todas las posibilidades abiertas en cada momento. Por decirlo en otras palabras, el caso español muestra que dentro de unos condicionantes que eran evidentes existió siempre un margen para la decisión y la actuación políticas, margen que se aprovechó en las distintas etapas del proceso, aunque con la actual perspectiva histórica, pueden imaginarse políticas que pudieran mejorar la eficacia de las que se tomaron en cada momento.

El análisis de los procesos de transición

Realizada ya esta breve aproximación a los enfoques u orientaciones de los estudios sobre los procesos de transición, podemos dirigir nuestra atención al examen de cómo han ido evolucionando las explicaciones de los expertos sobre los procesos de transición desde los regímenes autoritarios y en qué medida han ido integrando el papel de las relaciones civiles-militares en sus análisis.

En el estudio de las transiciones hay que señalar el trabajo pionero

de Dankwart A. Rustow. A tenor de lo sucedido en España, y también en Grecia o en Portugal, es asombroso que cinco años antes de los procesos de transición, puesto que su artículo es de 1970, se describieran con tanta precisión factores de tanta trascendencia en sí mismos. El planteamiento de Rustow partía de la base de que «los factores que mantienen estable a una democracia pueden no ser los que causaron su existencia: las explicaciones de la democracia deben distinguir entre función y génesis»,²⁰ y de este modo abría la puerta al estudio específico de las transiciones a la democracia. A partir de aquí, Rustow consideró la transición como un proceso, que propuso dividir en tres fases, con una única condición o prerrequisito para que se produjera: la unidad nacional. De este modo, Rustow negaba que un nivel mínimo de desarrollo económico fuera un prerrequisito necesario para la democracia.

La primera fase, que denominó preparatoria, es de lucha y conflicto entre fuerzas sociales distintas por el poder, sin que sea necesario que el objetivo inicial sea la consecución de la democracia. La segunda fase, llamada de decisión, puede ser considerada como un acto de consenso explícito en el que «los líderes políticos aceptan la existencia de la diversidad en la unidad y, para ello, aceptan institucionalizar algún aspecto crucial de los procedimientos democráticos». En la tercera fase, de habituación, tanto los políticos como los ciudadanos van aplicando las nuevas reglas a otros temas y se ajustan a la nueva estructura democrática.

Rustow elaboró su artículo a partir de su conocimiento de los casos inglés, sueco y turco, sin poder analizar aún los numerosos casos de transición de los años setenta y ochenta. No obstante, como ya he dicho, se encuentran numerosos elementos en su descripción que son una verdadera premonición de lo que iba a suceder, al menos en España. Puede mencionarse como ejemplo su afirmación de que es probable que pequeños círculos de líderes tengan un papel desproporcionado en la fase de decisión; así como su alusión al temor de una guerra civil como impulso para el gradualismo, a la importancia del consenso político en la fase que Rustow denominó de decisión, o su afirmación de que es más probable que la educación masiva y los servicios del bienestar sean el resultado de la democracia más que la precondition o el prerrequisito de la misma.

La noción de proceso y la división en fases son ya un punto de partida en las contribuciones de O'Donnell y del grupo de académicos que él y Philippe Schmitter juntaron para llevar a cabo el proyecto *Transiciones desde un gobierno autoritario* en el Woodrow Wilson Center de Washington. Observando lo sucedido en varios países de América Latina, O'Donnell propuso la conveniencia de dividir los procesos en dos transiciones. «La primera es la que va desde el régimen autoritario anterior hasta la instalación de un gobierno democrático. La segunda va desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o, en otras palabras, hasta la vigencia efectiva de un *régimen democrático*».²¹ Estas definiciones marcan el camino de dos líneas

de trabajo: la de la distinción entre las dos transiciones, es decir, entre lo que más tarde se denominaría transición y consolidación; y la definición de las características propias de un régimen democrático que el proceso debe alcanzar para que podamos considerarlo completado con éxito.

No debe sorprendernos que el concepto de consolidación haya atraído la atención de los estudiosos en mayor medida que el de transición. Por lo que se refiere a la duración, la transición suele ser un período más corto y en cuanto a su contenido, también es más simple: la sustitución de las reglas y estructuras autoritarias por las de carácter democrático.²²

No es de extrañar que por la propia naturaleza de un concepto, que es susceptible de muchas visiones, surgieran otras definiciones de transición y, sobre todo, de consolidación democrática. Están orientadas a aspectos formales más que a la descripción del proceso. Son, por lo tanto, más parciales y suelen ser más sencillas. Así, en un estudio dedicado al proceso español, Mario Caciagli afirma que la consolidación se produce cuando las elecciones determinan la alternancia en el poder.

²³ Algunos años más tarde, Huntington empleó de forma caricaturesca este criterio.²⁴ En el caso concreto español, la propuesta de Huntington nos remitiría a 1996, cuando los socialistas cedieron el poder al Partido Popular en las elecciones generales de ese año. Se trata de un enfoque excesivamente parcial, centrado exclusivamente en los resultados electorales, y aunque sería una propuesta coherente con la conocida definición de democracia que nos legó Schumpeter,²⁵ cae en lo que Linz y Stepan han denominado «falacia electoral», es decir, considerar que las elecciones libres, condición necesaria para la democracia, pasan a ser condición suficiente.²⁶

Otros autores se han basado en la aceptación de las reglas del juego democrático como criterio. Di Palma considera la consolidación como «la construcción de reglas competitivas capaces de prevenir que jugadores esenciales boicoteen el juego». Hasta el propio Linz, que junto con Alfred Stepan proporcionaría una compleja definición de consolidación que examinaremos más adelante, propuso una definición en la misma dirección al considerarla la situación en la que «ninguno de los actores políticos más importantes, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, considera que existe alternativa al proceso democrático para llegar al poder, y... ningún grupo o institución política tiene la prerrogativa de vetar la acción de los gobernantes democráticamente electos... Para decirlo de manera más simple, la democracia tiene que ser considerada *the only game in town*».²⁷ Guillermo O'Donnell ha criticado con razón este enfoque aplicado a la evolución de algunas democracias latinoamericanas en las que se cumplen estas reglas formales de las poliarquías, pero que no pueden considerarse democracias consolidadas por los niveles inaceptables de protección de derechos, la insuficiente *accountability* de los gobiernos o la extendida existencia de la plaga que O'Donnell denomina particularismo o clientelismo, o citando sus propias palabras: «Los individuos son ciudadanos en relación con la única institución

que funciona de la manera prescripta por sus reglas formales: las elecciones. En el resto, sólo los miembros de una minoría privilegiada son ciudadanos plenos».²⁸

Podemos decir que cuanto más ligados estén los enfoques o análisis de estas transformaciones a los elementos y definiciones propios de la democracia formal, menos explicarán los problemas reales de las transiciones, entendidas como procesos, y proporcionarán menos criterios para distinguir entre las etapas de los mismos.²⁹

Pero estos intentos de definición de la consolidación no ofrecen perspectivas eficaces si pretendemos incluir a las fuerzas armadas como actor relevante en el análisis. Precisamente, y más adelante lo discutiré con mayor detalle, el proceso de consolidación democrática no termina sino que empieza, en relación con los militares, cuando, empleando la misma expresión de Juan Linz, pierden la prerrogativa de «vetar la acción de los gobernantes democráticamente electos».

La posición de Adam Przeworski, en su obra *Democracia y mercado*, es muy parecida aunque está expresada en términos propios del racionalismo: «La democracia está consolidada cuando, bajo unas condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas, cuando los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder. La democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones».³⁰ El enfoque de Przeworski puede ser objeto de las mismas críticas que los anteriores, incluida la de caer en la tautología en el planteamiento: una democracia está consolidada cuando todos la aceptan, es decir, cuando todos son demócratas.

Pero esta definición nos interesa porque, a partir de ella, Przeworski da entrada al colectivo militar como actor al que es esencial controlar. El razonamiento es el siguiente: en términos del análisis racional, cuando en un sistema democrático existe algún actor que intenta derribar el régimen, tanto la probabilidad de que triunfe esta subversión como el coste asociado a su fracaso, dependen de la voluntad de defensa de las instituciones que exista entre las restantes fuerzas políticas. Sin embargo, objeta Przeworski: «No todos los actores que participan en la interacción democrática son iguales; la democracia no es una cuestión numérica. El marco institucional en que se ejerce el control civil sobre las fuerzas armadas constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática».³¹ Sin duda, el autor hace un planteamiento de la importancia del papel de las fuerzas armadas que es muy interesante, incluso alentador para nuestra reflexión, a pesar de que no lo desarrolla más.

Otro enfoque considera la consolidación como un proceso largo que se extiende una generación. La consolidación democrática

sería así el proceso que disminuye la probabilidad de que la democratización dé marcha atrás y «se completa cuando hay evidencia de que se ha rehecho la cultura política en una dirección de refuerzo del sistema, y de este modo eliminando la última de las incertidumbres que permanecen después de la transición».³² Este proceso puede subdividirse en dos, la consolidación negativa y la positiva. La primera implica la eliminación efectiva o final de cualquier esperanza de alternativas no democráticas. En la consolidación positiva, el sistema democrático se aposenta operativamente y gana credibilidad. Aparte de advertirnos sobre la necesaria duración del proceso, aunque en España no duró una generación ni mucho menos, este enfoque tampoco nos ayuda en nuestro esfuerzo de encontrar elementos de engarce de la teoría de la transición democrática con la actitud del colectivo militar y con el proceso de control militar. Y debe también tenerse en cuenta que a la consolidación negativa puede no sucederle la positiva, estancándose así la evolución.

Volviendo a la corriente no formalista de la «transitología», la originada por O'Donnell y Schmitter, las definiciones más completas y maduras de los términos que estamos empleando provienen de la obra conjunta de Juan Linz y Alfred Stepan, que dice:³³ «La transición democrática se completa cuando se alcanza un acuerdo sobre los procedimientos políticos que produzcan un gobierno elegido, cuando al poder llega un gobierno que es el resultado directo del voto popular libre, cuando ese gobierno tiene *de facto* la autoridad para generar nuevas políticas, y cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir *de jure* el poder con otros cuerpos».³⁴

Su definición de consolidación democrática insiste en que la democracia está consolidada cuando realmente la democracia se ha convertido en *the only game in town*. Pero para ello hay que prestar atención a tres dimensiones, a saber, la conducta de los actores políticos, la evolución de la opinión pública y el imperio de las estructuras legales y procedimientos que se establezcan:

- Desde el punto de vista de las conductas, el régimen democrático de un territorio está consolidado cuando ningún actor nacional, social, económico, político o institucional emplea recursos significativos intentando lograr sus objetivos mediante la creación de un régimen no democrático o regresando a la violencia o a la intervención extranjera para separarse del Estado.
- Desde el punto de vista de las actitudes, un régimen democrático está consolidado cuando una fuerte mayoría de la opinión pública cree que los procedimientos y las instituciones democráticas son el modo más apropiado para gobernar la vida colectiva en una sociedad como la suya y cuando el apoyo a alternativas contrarias al sistema es muy reducido o más o menos aislado de las fuerzas a favor de la democracia.
- Desde el punto de vista constitucional, un régimen democrático está consolidado cuando tanto las fuerzas gubernamentales como las no gubernamentales, por todo el territorio del

Estado, pasan a estar sujetas, y habituadas, a la resolución de los conflictos dentro de las leyes, instituciones y procedimientos específicos sancionados por el nuevo proceso democrático.³⁵

Estas definiciones, que quieren distinguir con precisión la etapa de transición de la de consolidación, presentan, a pesar de su complejidad, problemas de delimitación. Por ejemplo, y en lo que se refiere a la definición de transición democrática, decir que el gobierno debe tener la autoridad para generar políticas *de facto* es una condición muy amplia y poco precisa. No toda la gama de políticas específicas de un gobierno encuentra las mismas dificultades de elaboración y de puesta en práctica. En el caso de la política militar, esta condición, como veremos, será más propia de la etapa de la consolidación, dado que sólo en ese período más avanzado del proceso estarán los gobiernos en condiciones de definirla e imponerla. Resolver las situaciones en las que otros actores distintos del gobierno luchan por compartir el poder parece plenamente una tarea de la etapa denominada de transición, aunque considero que en ese caso la expresión *de iure*, debería modificarse y volverse a emplear la expresión *de facto*.

Por lo que se refiere a la definición de consolidación, hay que desarrollar la dimensión del punto de vista de las conductas de los grupos y actores políticos para encontrar una vía que articule las actuaciones y transformaciones militares con el proceso general. Pero la definición se resiste a un encaje claro de estos aspectos. Al analizar el caso español intentando aplicar sus definiciones, Linz y Stepan mencionan la actuación de «partes del colectivo militar que emplearon recursos significativos intentando imponer condiciones» al proceso.

³⁶ Pero imponer condiciones no es lo mismo que la expresión que emplean en su definición, es decir, de intento de creación de un régimen no democrático o de retorno a la violencia.

A pesar del notable esfuerzo de clarificación de Linz y Stepan, no logran plenamente proporcionar una línea eficaz de separación entre la definición de transición y consolidación ni, aunque lo mencionan como un importante elemento, ofrecen vías de integración clara de la evolución de las relaciones civiles-militares en el análisis. Por ello, hemos de concluir que ni la evolución de los distintos enfoques de las transiciones políticas, ni las definiciones diversas de transición o consolidación han abordado, de forma integradora, el estudio de las actitudes del colectivo militar y de las relaciones civiles-militares dentro de sus análisis más generales o enfoques agregados.

La introducción de las fuerzas armadas en el análisis

De entre las numerosas contribuciones realizadas al concepto de consolidación democrática, la de J. Samuel Valenzuela contiene algunos elementos nuevos que ayudan a articular el proceso general con una teoría de la reforma militar. En primer lugar, Valenzuela señala que, con frecuencia, en el período de consolidación deben abandonarse acuerdos o regulaciones que fueron de utilidad en el proceso de transición: «El proceso de consolidación democrática puede requerir redefiniciones, algunas veces de un riesgo considerable, de las

instituciones del régimen y/o de las relaciones entre los actores políticos
».37 En segundo lugar, Valenzuela emplea un nuevo instrumento que permite articular la visión del proceso con el análisis de la conducta militar.

Se trata de introducir en el análisis lo que Valenzuela denomina los *elementos perversos* del proceso de institucionalización democrática. La consolidación democrática se produce por el funcionamiento continuado de las instituciones democráticas creadas y que más que las características de este proceso virtuoso, deben estudiarse las perversiones del sistema que pueden minarlo. La consolidación democrática consistiría en ir reduciendo estos *elementos perversos* hasta su eliminación. Aunque la lista de estos elementos puede ser muy extensa, propone identificar cuatro principales *elementos perversos*: la existencia de poderes tutelares no generados democráticamente; las reservas de dominio de autoridad y actuación política; las discriminaciones graves en el proceso electoral y, por último, la situación en que las elecciones no son la única posibilidad de constituir gobiernos.

Nos interesa centrarnos en los dos primeros, con independencia de que es discutible si los dos últimos encajan en el concepto de posibles *perversiones* del proceso o se trata de situaciones que indudablemente impiden el cumplimiento de cualquier definición de democracia, por minimalista que ésta sea. Efectivamente, la experiencia española, y de muchos otros países, enseña que el elemento que más comúnmente puede socavar el proceso de consolidación es el colectivo militar cuando se erige en poder tutelar o cuando crea un campo propio de autonomía que sustrae a los gobiernos áreas de decisión política. Las fuerzas armadas se erigen en poder tutelar cuando se consideran garantes de las esencias y de los intereses permanentes de la nación y desde esta posición condicionan al gobierno surgido de las urnas.

Cabe mencionar como ejemplos de poder tutelar al Consejo de la Revolución incluido por los militares en la Constitución portuguesa de 1974 o, en América Latina, el caso de Bolivia, en cuya Ley Orgánica de las fuerzas armadas se incluye, entre otros principios doctrinarios: «Ser exponentes del heroísmo, valor, poder y pujanza del pueblo boliviano; simbolizan la historia de la Independencia y fortalecimiento de la República, siendo por ello depositarias de su libertad, progreso e integridad territorial y espiritual».38

Las *reservas de dominio* pueden ser producto de la imposición de actores políticos diversos, desde la judicatura hasta poderes fácticos económicos, pero el análisis de los procesos de transición de la tercera ola nos enseña que los más comunes son los de las fuerzas armadas. El ejemplo más claro quizá sea el de Chile, pero se trata de un elemento que puede detectarse en la práctica totalidad de los procesos de transición democrática recientes en América Latina. Todo ello lleva a Valenzuela a la siguiente definición de consolidación democrática: «Una vez que la primera transición se ha completado, el proceso para alcanzar la consolidación democrática consiste en eliminar las instituciones, procedimientos y expectativas que son incompatibles

con un funcionamiento mínimo del régimen democrático, permitiendo de este modo que los elementos benéficos que se han creado o recreado con la transición a un gobierno democrático continúen desarrollándose. Llega a su fin, siguiendo los conceptos básicos presentados más arriba, cuando la autoridad de un gobierno limpiamente elegido y el poder legislativo están adecuadamente establecidos (es decir, sin las limitaciones que se han descrito) y cuando los mayores actores políticos y la mayoría del público esperan que el régimen democrático dure en el futuro previsible».³⁹

A partir de esta definición, tenemos posibilidades de articular la reforma militar en el proceso de transición y de consolidación, en la medida en que un plan de reforma de las fuerzas armadas las vaya acomodando a los procedimientos democráticos del nuevo régimen; es decir, en la medida en que se reduzca tanto su tendencia a intervenir en la política y condicionar el proceso de democratización, como su inclinación a crear una *reserva de dominio* en los temas corporativos propios, se estará contribuyendo a completar el proceso de consolidación.

Al examinar la distinción de O'Donnell entre lo que denominó las dos transiciones, ya he mencionado antes que su artículo abrió el camino a dos líneas de trabajo, la distinción de distintas etapas y el análisis de las características del régimen democrático hacia las que debe aproximarse el proceso. Hasta ahora hemos visto las insuficiencias de las definiciones, con la excepción parcial de J. Samuel Valenzuela, al menos desde la perspectiva de un análisis que permita abordar con detenimiento las interrelaciones de la transición con el proceso de control democrático de las fuerzas armadas. Por ello, conviene que pasemos a estudiar la vía de definición del período de consolidación democrática centrada en el análisis del proceso de acercamiento o cumplimiento de las características de un régimen que pueda ser calificado de democrático.

El actual contexto internacional, por revuelto que se encuentre, favorece este enfoque. Frente a los defensores del *path dependent approach*, que sostienen que las modalidades de la transición o la denominada vía transicional determinan o condicionan seriamente las características del nuevo régimen, Przeworski ha afirmado que «el punto de destino [es decir, establecer una democracia] es tan importante como el de origen». No niega que las características de los antiguos regímenes no influyan en las modalidades y el rumbo de la transición, pero considera que las recientes transiciones a la democracia se han producido como parte de una misma oleada de cambio y ello significa que han tenido lugar bajo las mismas condiciones ideológicas y políticas mundiales.⁴⁰ En la misma dirección han reflexionado Linz y Stepan cuando han empleado la expresión *Zeitgeist* (espíritu de los tiempos) para analizar la influencia internacional en los procesos de transición: «En los últimos setentas, el *zeitgeist* en el sur de Europa... era tal que no existía ningún desafío ideológico importante a la democracia como sistema político.»⁴¹

Por otra parte, el estancamiento en el progreso hacia niveles

aceptables de democracia en numerosos países del continente americano y de Europa del Este nos obliga a separar la noción de consolidación democrática de la idea de logro de la irreversibilidad del proceso una vez iniciada la transición o de la de estabilidad del mismo. Muchas democracias débiles se encuentran en situaciones que pueden ser calificadas de irreversibles, así como tenemos múltiples ejemplos de semidemocracias estancadas de forma estable en su posible evolución hacia una democracia consolidada. Estos países no están en un proceso de transición a la democracia, y una manera de saber si es así o no en cada caso, es detectando si se produce un proceso de aproximación a la definición de democracia, o poliarquía, según Dahl.

Así pues, si queremos definir las características que permiten considerar a un gobierno como democrático (o poliárquico), lo mejor será recurrir a la aceptada propuesta de Robert A. Dahl, que se resume en la presencia de siete instituciones: 1) Cargos públicos electos, 2) Elecciones libres e imparciales, 3) Sufragio universal, 4) Derecho a competir por los cargos públicos, 5) Libertad de expresión, 6) Variedad de fuentes de información, y 7) Libertad de asociación.

42

Este criterio es el que siguieron Philippe Schmitter y Terry Karl en un artículo que contiene valiosas aportaciones. Partiendo de las condiciones mínimas de Dahl para la existencia de una poliarquía, propusieron añadir otras dos. La última exige capacidad de autogobierno, sin estar mediatizado desde el exterior por bloques, alianzas o acuerdos «neocoloniales». La octava institución, que la consideran un refinamiento de la primera, impone que los cargos elegidos no estén sometidos a la oposición dominante de los no elegidos: «La democracia está en peligro si cargos militares, funcionarios civiles o empresarios estatales retienen la capacidad de actuar independientemente de los civiles electos o incluso de vetar las decisiones tomadas por los representantes del pueblo».⁴³ Como puede verse, nos encontramos con

una orientación cercana a la que hemos examinado de Valenzuela.⁴⁴

En el caso español, podemos preguntarnos cómo examinar el perfeccionamiento democrático que ha supuesto la evolución del Estado de las Autonomías a través del prisma de las características de Dahl, puesto que todas ellas se cumplen con independencia de que hubiera existido o no el proceso federalizante que se inició en la transición. Cualquier estudio sobre la transición y consolidación democráticas en España debe incluir el Estado de las Autonomías y la reforma militar como elementos fundamentales del análisis y como características medulares de la consolidación democrática.

Por lo tanto, también el enfoque que pretende partir de una definición de democracia y estudiar los pasos de aproximación a la misma está plagado de dificultades. La primera, como es obvio, es la propia definición de democracia sobre la que no hay acuerdo por la existencia de visiones bien distintas. Conviene señalar que cuanto más centrada en las elecciones como determinantes de la democracia sea una definición, más difícil será que tenga utilidad en los procesos

de transición abiertos actualmente. La segunda es que existen muchos tipos de democracia según se estructuren las relaciones entre poderes, el sistema de partidos o la vertebración territorial en sociedades plurales. En el caso español, los pactos que condujeron a las primeras elecciones y la elaboración de la Constitución supusieron un proceso de elección no sólo entre un sistema democrático o no, sino entre un abanico amplio de posibles democracias.

Necesidad de un enfoque desagregado

Pero el mayor inconveniente y el de mayor trascendencia para nuestra reflexión está ligado a un problema común a la totalidad de los planteamientos que he estado examinando. Se trata de las enormes dificultades que plantea aproximarse al problema de la consolidación democrática desde una perspectiva general o agregada. La complejidad del proceso no permite estos enfoques generales, y la variedad de situaciones se resiste a que pueda elaborarse un paradigma aplicable a todas ellas. Es casi una conclusión de puro sentido común el pensar que si queremos explicar el proceso como tal proceso y no como resultado final, hemos de desagregarlo y estudiarlo por partes de modo que podamos analizar tanto la conducta de los actores políticos pertinentes a un campo concreto como su contribución al proceso general.

Leonardo Morlino ya planteó este problema cuando afirmó que el proceso de consolidación puede no iniciarse al mismo tiempo que para los distintos componentes del régimen democrático. De ahí su definición de consolidación como «el proceso multifacético por el que las estructuras, las normas y las relaciones entre el régimen y la sociedad civil, todos ellos democráticos, se establecen firmemente».⁴⁵ Años antes, David Stark también había afirmado que «en un país determinado no encontramos una transición, sino muchas, que tienen lugar en diferentes dominios —político, económico y social— y estos procesos son a menudo asincrónicos y su articulación raramente es armoniosa».⁴⁶

En mi opinión, debieron de ser consideraciones parecidas las que llevaron a Philippe Schmitter a formular el concepto de *regímenes parciales*: «No es la democracia como tal lo que se consolida en el período posterior a la caída de un régimen autoritario. Más bien se trata de un paquete de instituciones diversas o “regímenes parciales” que ligan a los ciudadanos con las autoridades públicas, haciendo de este modo que las autoridades respondan frente a ellos».⁴⁷ La propuesta de desagregación la resume Schmitter en cuatro puntos:

1. La consolidación democrática es un proceso que implica la estructuración de varios regímenes parciales, ligando cada uno de ellos a diferentes instituciones con sus públicos respectivos, clientes, miembros o votantes.
2. A pesar de su común *appellation non-contrôlée* de democráticos, es probable que estos regímenes parciales estén organizados en torno a diferentes principios o reglas de decisión en

relación con sus dominios y recursos.

3. Es también probable que el ritmo de estas estructuraciones parciales varíe según los casos; además, es probable que aquellas instituciones que se consolidan antes en sus dominios y recursos en la evolución de la transición de un régimen, tengan un impacto significativo en las que surjan después.

4. El tipo global de democracia que resulte vendrá definido por la permutación (y de ahí por la secuencia) de los regímenes parciales que se formen durante la consolidación.⁴⁸

Entre los regímenes parciales que integran un proceso global de consolidación democrática, Schmitter cita, entre otros, el electoral, el de representación, o el de concertación, que se refiere a las relaciones entre el gobierno, la patronal empresarial y los sindicatos. El corolario de esta concepción de los procesos de cambio de régimen es que si integran la consolidación de un conjunto de regímenes parciales, es necesario analizar estos regímenes de forma individual para entender su funcionamiento.⁴⁹ Es decir, que, desde esta perspectiva, podemos considerar las relaciones civiles-militares como un régimen parcial, del mismo modo que, por ejemplo, el régimen de concertación, y estudiar desagregadamente, que no es lo mismo que aisladamente, su proceso de evolución desde el punto de vista del cambio de un régimen autoritario a una democracia consolidada. En el caso español, por citar otro ejemplo, habría que considerar sin duda el régimen parcial de vertebración territorial, como uno de los elementos esenciales de ese paquete de transiciones. Insisto que proponer el estudio de una relación parcial no quiere decir que pueda pensarse que la transición es una suma de fenómenos producidos en compartimentos estancos. La transición en realidad es un fenómeno complejo y en la práctica no existe una transición sindical o una transición electoral, por citar dos ejemplos, sino la de todo el sistema político.

En el estudio centrado en el régimen parcial de las relaciones civiles-militares podremos abordar el planteamiento efectuado por Valenzuela, es decir, el de la eliminación de los elementos perversos del proceso de institucionalización democrática que puedan corresponder a las fuerzas armadas. Del mismo modo, pueden estudiarse los problemas de cumplimiento de las características de la democracia que Schmitter, Karl y O'Donnell añadieron a la definición de Robert Dahl.

Conclusiones iniciales sobre la transición política y la reforma militar.

Las reflexiones anteriores permiten orientar el análisis que desarrollaré en los capítulos siguientes que, insisto, tienen como principal objetivo el estudio de la política militar, es decir, la que trata la relación de las instituciones democráticas con las fuerzas armadas. De momento, podemos establecer una serie de premisas:

No existe un paradigma único aceptado por los estudiosos para explicar los procesos de cambio de régimen desde una situación autoritaria, y si alguna vez existió, está plenamente en crisis, puesto que la mayoría de los países que iniciaron estos procesos hoy no están en transición a la democracia, sino estancados en situaciones semidemocráticas.

50

Por lo que se refiere a los enfoques propios de la política comparada, los análisis de una situación determinada que puedan integrar el enfoque estructural, el cultural, y el de la conducta racional, parecen más prometedores a la hora de discutir aspectos normativos o de aportar propuestas de políticas concretas.

En consonancia con el objetivo normativo de estas reflexiones, comparto el punto de vista de Rustow cuando afirmó en su artículo seminal que «el científico político tiene sus derechos dentro de la general división del trabajo y puede concentrarse en algunos de los factores políticos sin por ello negar el significado de los económicos o sociales».⁵¹

De las dos escuelas en que podemos dividir la «transitología», es decir, la de carácter más formal, que atiende a aspectos como las elecciones libres o la alternancia, y la más ligada a contenidos, que atiende, por ejemplo, a los derechos de los ciudadanos o al ejercicio real del poder por los elegidos, tan sólo la segunda permite integrar la reforma militar en su análisis.

Es necesario estudiar el proceso de transición como proceso en sí, que implica avances y que no puede ser confundido con la permanencia de la democracia. Por tanto, hemos de preocuparnos menos por las precondiciones y el objetivo fijado que por el desarrollo e impulso del proceso de transición, que desde una óptica de la política militar, es básicamente de reformas.

La distinción de etapas es útil a efectos normativos. Centrándonos en el ámbito del control militar, la distinción entre transición y consolidación sirve de ayuda. A este proceso debe añadirse una etapa de persistencia democrática, expresión que analizaremos en el capítulo 7.

Es conveniente adoptar un enfoque desagregado si queremos analizar con detenimiento el proceso de reforma militar dentro de la transición general, empleando la noción de «régimen parcial» acuñada por Schmitter.

Dentro de esta línea de trabajo, es decir, dentro del «régimen parcial» de las relaciones fuerzas armadas-sociedad, debemos examinar las posibilidades de considerar el proceso de consolidación como un período de reducción progresiva de las «reservas de dominio» retenidas por las fuerzas armadas.