

SOBRE LA DEMOCRACIA Y LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ESPECULACIONES Y PERSPECTIVAS*

PETER H. SMITH

AMÉRICA LATINA se ha convertido en los últimos años en una de las regiones políticamente más dinámicas del mundo. Otrora concebida como un remanso aletargado —como tierra de clima caliente y temperamentos irascibles, sembrada de bananos y cafetos por doquier—, América Latina ha manifestado notable capacidad para realizar cambios políticos fundamentales y trascendentes. Entre mediados de los años sesenta y mediados de los setenta, apareció un tipo nuevo de régimen represivo, con rasgos inusitados de “eficiencia” y el de no mostrar la cara, formado por una coalición exclusiva e institucionalizada que le hacía la guerra a sus ciudadanos y adquiría la caracterización poco halagadora, pero descriptiva, de Estado “burocrático autoritario”. Recientemente hemos sido testigos del reemplazo o superación del dominio militar por un gobierno más o menos democrático. Así como los años setenta constituyeron la década del autoritarismo, los ochenta parecerían ser la era de la “democratización”. Ninguno de los dos patrones encajan en el estereotipo histórico que se tiene de América Latina. ¿Qué está pasando?

En el plano internacional también parece darse una forma incipiente de pluralismo o, al menos, de descentralización. A pesar de los esfuerzos desplegados por el gobierno de Reagan, la hegemonía de posguerra de Estados Unidos se ha visto claramente menguada. El bipolarismo ha cedido al multipolarismo, donde los estados pequeños han encontrado más espacio para maniobrar, y donde el surgimiento de potencias medias ha reajustado el mapa de la autoridad internacional. Para muchos observadores, también la política global está siendo objeto de una especie de democratización.

Que estos dos procesos ocurran simultáneamente plantea dos preguntas: ¿están relacionados?, ¿cómo? Esta posibilidad ha recibido, en

* Traducción de Santiago Quintana.

general, muy poca atención en la literatura sobre el tema, que tiende a centrarse ya sea en la arena internacional o en la nacional; considero que merece atención más cuidadosa y sostenida. Una propuesta optimista sería que la democratización internacional estimula, apoya y fortalece la democratización nacional. Esto, a su vez, realzaría los vínculos entre las naciones con nuevo acceso a la democracia y la democracia más prominente, Estados Unidos. ¿Qué sugieren las evidencias?

Para analizar los procesos de “reestructuración de regímenes”, quisiera enfocar dos niveles diferentes, el internacional y el nacional. Por “régimen” entiendo un conjunto de principios, normas y procedimientos de toma de decisiones —“reglas del juego”— reconocidos y aceptados por las bases de poder (en la arena internacional, las naciones y estados soberanos, y en la arena nacional, los ciudadanos). Por “reestructuración” entiendo un cambio significativo en el contenido de estas normas y procedimientos —no se trata simplemente de modificaciones menores o de reformas que sostengan al sistema, sino de una transición cualitativa de un tipo de sistema a otro, de unas reglas del juego a otras.

Creo que tanto el régimen internacional como los regímenes nacionales de América Latina han sido objeto de cambios estructurales importantes en la última década. Quisiera discutir ambos procesos y, al hacerlo, ofrecer algunas perspectivas en torno a la literatura actual. También quisiera plantear una pregunta causal: ¿cuál ha sido el vínculo, si existe, entre estos cambios? ¿Ha afectado la reestructuración internacional a la reestructuración nacional?

LA TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL

Fuera del gobierno norteamericano, casi todos los observadores concuerdan en que el sistema político global ha sufrido un cambio dramático en los últimos años. El periodo de hegemonía norteamericana de la posguerra —la supremacía militar y económica de Estados Unidos, sin el reto de competidores serios (en Occidente), voluntariamente aceptada por estados subordinados y clientes— ha entrado en una nueva fase.¹ La posesión de poder se ha vuelto más dispersa y su significado más ambiguo.

¹ El título del estudio reciente de Robert O. Keohane es sugerente: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984; véase también Abraham F. Lowenthal, “Ronald Reagan and Latin America: Coping with Hegemony in Decline”, en Kenneth A. Oye *et al.* (eds.), *Eagle Defiant: United States Foreign Policy in the 1980s*, Boston, Little Brown, 1983.

El largo predominio de Estados Unidos —y el predominio bilateral de Estados Unidos y la Unión Soviética— ha encontrado una dura competencia con el resurgimiento de Europa y el espectacular ascenso de Japón. La vuelta de China al mercado mundial añade un centro de poder en potencia. Más evidente en términos económicos y políticos que puramente militares, esta tendencia ha dejado una marca inequívoca en la arena global. La bipolaridad ha cedido ante la multipolaridad. Nuevos centros de poder (o subcentros) han surgido para darle al sistema tanto flexibilidad como complejidad.

Los estados más pequeños han adquirido mayor espacio para ejercer sus opciones. Durante algunas décadas después de la segunda guerra mundial prevaleció el presupuesto del bipolarismo estratégico, como una idea según la cual el mundo estaba dividido en dos bloques permanentes y contendientes: el “bloque comunista” y el “mundo libre” (John Foster Dulles llevó esta noción hasta su última consecuencia al denunciar enconadamente el neutralismo y el no alineamiento). Sin embargo, las naciones comunistas bien pueden ser antisoviéticas, como lo han demostrado Yugoslavia y China en diversas ocasiones, y puede haber deserciones de la esfera de influencia soviética, como en el caso de Indonesia y Egipto. Por otra parte, las democracias no siguen necesariamente el liderazgo de Estados Unidos en cuestiones de política exterior, como lo ha demostrado Francia en más de una ocasión. Las opciones ya no son tan claras como entonces. El resultado de esto, como lo ha señalado James Kurth, es el reemplazo de un mundo bipolar por un “equilibrio de poder multipolar con coaliciones cambiantes de naciones”.²

De hecho, la gama de opciones ideológicas ya no plantea una simple dicotomía entre capitalismo y comunismo. La teoría socialista ha adoptado, en la práctica, una variedad de formas (como en gran parte de Europa), el Estado benefactor ha llegado a coexistir con la libre empresa (como en Suecia) y la Iglesia católica ha inspirado la formulación de doctrinas políticamente poderosas como la de la Democracia Cristiana y (a pesar de la resistencia papal) la teología de la liberación. En los foros internacionales los países pequeños abogan por la legitimidad

² James A. Kurth, “The New Realism in U.S.-Latin American Relations: Principles for a New U.S. Foreign Policy”, en Richard Newfarmer (ed.), *From Gunboats to Diplomacy: New U.S. Policies for Latin America*, Baltimore: Johns D. Hopkins University Press, 1984, pp. 3-14, con cita de la p. 6. Véase también el ensayo de Kurth, “The United States, Latin America and the World: The Changing International Context of U.S.-Latin American Relations”, en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s: Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1986, pp. 61-86.

del no alineamiento, la supremacía del derecho internacional y la necesidad de una distribución de la riqueza global. La flexibilidad ha adquirido sus doctrinas de justificación.

Los cambios económicos han conducido a una mayor complejidad. En primer lugar, la aparición de potencias medias, los llamados “nuevos países industriales” (como Argentina, Brasil, India y otros) ha agregado otro sector a la arena global. Segundo, la consolidación de cárteles de producción, como el espectacular de la OPEP, ha cambiado las condiciones de las transacciones: en la última década, algunos de los países menos desarrollados del mundo han impuesto a los más industrializados los términos de una importante reasignación de dinero y de poder (de igual forma, la crisis actual de la deuda ha acentuado la ambigüedad del poder: no queda siempre muy claro quién la dicta a quién). Finalmente, en términos más generales, como lo observó Richard Cooper hace tiempo, el hecho de la interdependencia económica ha tendido a redefinir afinidades, hostilidades y conflictos.³

Estas tendencias, en suma, han conducido al surgimiento de potencias medias que pueden desempeñar un papel importante y cada vez mayor en la arena internacional. Son capaces, particularmente, de ejercer su autoridad e influencia en el plano regional. Pueden definirse por la dimensión de sus poblaciones y economías (lo que conduciría a países como India, Brasil e Indonesia), por su competitividad en el mercado internacional de manufacturas (aquí tenemos nuevamente a Brasil, también a Taiwan y otros “NICs”), y por su papel estratégico en el terreno de la geopolítica (en este caso, países pequeños como Israel o Cuba se acercan a la condición de medianas potencias).

La constatación de esos cambios parece clara, y es evidente que equivalen a una alteración estructural en el régimen internacional de la posguerra. Hay, no obstante, un debate acendrado respecto tanto a los orígenes como a las consecuencias de estas transformaciones. Muchos argumentan que el punto de partida es económico. Stephen Krasner ve el fundamento del cambio como esencialmente político, y prevé la continuación del conflicto estructural entre las potencias industrializadas y el Tercer Mundo. Robert Keohane, al contrario, utiliza nociones de la teoría de juegos para argumentar que existen plenamente condiciones de colaboración y cooperación.⁴

³ Richard N. Cooper, “Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies”, *World Politics*, enero de 1972, pp. 159-181.

⁴ Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985; Keohane, *After Hegemony*.

En el caso de América Latina, las transformaciones conllevan la transmisión de un mensaje a la vez claro y práctico. Uno de los desarrollos diplomáticos más notables en los últimos años ha sido el surgimiento del Grupo Contadora, una agrupación informal de naciones (México, Colombia, Venezuela y Panamá) que ha estado buscando una solución negociada al conflicto de Centroamérica. Independientemente de sus resultados finales, queda claro el hecho de que el Grupo no habría podido surgir hace una generación. Es inimaginable que en los años cincuenta o sesenta en grupo modesto de países vulnerables hubiera presentado un reto a la preeminencia y hegemonía de Estados Unidos. Tampoco resulta concebible que pudiera haber organizado una acción coordinada frente a la resistencia de Estados Unidos. De hecho, esta capacidad de colaboración —mejor conocida como la “concertación”— constituye un nuevo desarrollo que probablemente continuará en el futuro.

Dentro de ciertos límites, los países latinoamericanos están encontrando un nuevo espacio para la maniobra política en la arena internacional. ¿Cuál es la fuente de este cambio? Proviene de las realidades económicas sólo en parte. Tanto el Acuerdo de San José como las posiciones independientes de Venezuela y México respecto a la Nicaragua revolucionaria se derivaban de su posesión de petróleo, pero la iniciativa de Contadora ha persistido a pesar de las caídas del precio del energético y de la sucesión de desastres económicos.

El sustento fundamental de esta ampliación del espacio proviene de fuentes políticas: tanto de la voluntad política de los países latinoamericanos como de una respuesta por parte de Estados Unidos.⁵ Las transformaciones económicas proveen algunos recursos adicionales para naciones pequeñas y medianas, dependiendo de su propia decisión política el que se utilicen o no. Por esta razón, en particular, la reestructuración política internacional puede relacionarse con y depender de la reestructuración política nacional.

LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS REGÍMENES NACIONALES

1. *Conceptos, definiciones y corolarios*

A pesar de las sorprendentes transformaciones del régimen internacional, la reestructuración de los sistemas políticos en el plano nacional ha captado más la atención académica. Los regímenes militares o burocrático-autoritarios han cedido el paso a gobiernos elegidos en Perú,

⁵ En relación con esto, véase Krasner, *Structural Conflict*.

Argentina, Uruguay, El Salvador, Brasil y Guatemala. Los cambios acumulativos no han sido menos que impactantes. Si para 1979 las dos terceras partes de la población de América Latina se hallaban bajo gobierno militar, en 1985 el 90% gozaba de regímenes burocráticos. En nueve países de la región se han instalado gobiernos “mucho más democráticos”, según una evaluación, y ninguno ha retornado a la dictadura.⁶ ¿Sería esto acaso una tendencia continental?

Debo empezar con algunas definiciones. La democracia puede significar muchas cosas. Desde mi punto de vista, un sistema político puede caracterizarse como democrático si encarna tres principios elementales:

1) el principio de la *competencia*, de tal manera que todos los grupos de la población tengan una oportunidad regular de competir por el poder político (y no sólo de una porción de éste);

2) el principio de la *participación*, de tal manera que: a) ningún grupo o sector de la sociedad quede excluido de la competencia por el poder mediante la fuerza o medios legales y b) que todos los sectores de la ciudadanía tengan igual derecho (aunque éste no se promueva activamente) a participar en la competencia, y

3) el principio de la *responsabilidad*, que significa que los funcionarios gubernamentales deben ser públicamente responsables ante los ciudadanos (o sus representantes) de sus acciones y políticas.

En este sistema, tanto gobernantes como gobernados tienen derechos y obligaciones: los ciudadanos deben aceptar el resultado de la competencia legítima y permitir que los ganadores gobiernen con autoridad; los gobernantes deben ser responsables y accesibles.

La noción de responsabilidad conlleva una implicación corolaria respecto a la autonomía estatal: al menos en potencia, *un Estado verdaderamente democrático debe ser un Estado relativamente autónomo*. Esto es, un Estado democrático debe responder a la ciudadanía como un todo y debe tener capacidad de ejercer su mandato popular de modo eficaz. (De otra manera, la competencia por el poder sería sólo una farsa.) Un Estado democrático, por supuesto, podría a fin de cuentas servir a los intereses de una clase social específica si sus intereses de clase son coherentes con o convergen con la voluntad de la mayoría, pero debe hacer esto sólo pública, no privadamente. Ejercer o no autonomía en la práctica, el Estado democrático debe, no obstante, poseerla en principio.

No necesitamos decirlo, una democracia definida tan abstractamente

⁶ Paul E. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California en San Diego, 1986, p. 10.

puede tomar varias formas institucionales. Un mínimo de procedimiento conllevaría probablemente elecciones regulares, sufragio de los adultos, derechos de asociación y de acceso. Pero puede haber enorme variación en la frecuencia y la naturaleza de las elecciones, los papeles del legislativo, los poderes del Ejecutivo (primer ministro o presidente), la función de las cortes, y así sucesivamente. La inclusión convencional de sistemas contemporáneos tan diversos institucionalmente como los de España, Italia, Suecia, Argentina y Estados Unidos, sirve simplemente para subrayar este punto: no existe método único para la democracia.

Por supuesto, esto es también una cuestión de grado. Ésta no es una propuesta excluyente en un sentido u otro. Los regímenes pueden ser “más” o “menos” democráticos. Como lo argumentara Robert A. Dahl con tanta elocuencia, el concepto de democracia —o de “poliarquía”, como él prefería llamarlo— se basaría en dos dimensiones analíticamente distintas: participación y contestación. Los sistemas podrían situarse en esta escala bidimensional y, por supuesto, podrían cambiar su posición con el tiempo. Esta perspectiva nos permitió especular sobre la forma de los diversos caminos hacia varios puntos del espectro democrático.⁷

Mi argumento adquiere la forma de una pregunta: ¿qué tanta democratización se ha llevado realmente a cabo? Una aplicación rigurosa de los principios planteados anteriormente (u otro parámetro comparable) podría llevar a la conclusión un tanto desalentadora de que los establecimientos recientes de la democracia en América Latina no sólo son frágiles, con lo que estarían de acuerdo la mayoría de los observadores del proceso, sino también bastante parciales. Los militares aún conservan poder autónomo (y poder de veto efectivo) en Guatemala, El Salvador y, hasta cierto punto, en Brasil. Hay prescripciones no declaradas sobre los límites del poder estatal —como, por ejemplo, llevar a cabo programas redistributivos de reforma social— en Perú, Venezuela, Colombia y otros países. No hay elecciones directas para la presidencia en Brasil. Hoy día, tal vez el caso más puro de una democracia en América Latina sea el de Argentina, y aun ahí (o especialmente ahí) el gobierno está viéndose acosado.

Mucha de la literatura actual parecería soslayar este argumento elemental. Claro está que resulta muy comprensible el “encaprichamiento” con la democracia. La transición de un país como Argentina (o las Filipinas) de una dictadura brutal y reaccionaria hacia una democracia progresista resulta un espectáculo emocionante, y el valor de líderes como

⁷ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971.

Raúl Alfonsín y Corazón Aquino merece grandes elogios. Después de años de contemplar los horrores y la angustia que produce la dominación burocrático-autoritaria, los académicos se alegran de tener la oportunidad de poder estudiar fenómenos tan gratos. Los libros sobre el tema se caen de los estantes; parecería como que todo el mundo está hablando sobre la democratización.⁸

Para propósitos analíticos, sin embargo, resulta fundamental sostener el rigor en las definiciones. El énfasis en la importancia del proceso de democratización a menudo conlleva una exageración relativa a su difusión. Nótese, por ejemplo, la cautela con la que Paul Drake y Eduardo Silva califican esta tendencia hemisférica: para mediados de los años ochenta, escriben, nueve países tenían gobiernos que eran “mucho más democráticos” que en 1979. ¿Más democráticos que qué? Uno bien podría haber dicho “mucho menos autoritarios”. ¿Y qué tan útil resultaría este concepto?

Ese cuidado es importante debido a una diferencia crucial, reconocida por la mayoría de los autores (en principio, que no siempre en la práctica), entre la “liberalización” de un régimen autoritario y la “democratización” de la política. Obsérvese, sin embargo, que el concepto de democratización es inherentemente teleológico: el significado de la transición se deriva de su supuesto fin (la democracia), y en muchos casos esto es sólo una cuestión especulativa. En términos estrictos, resultaría difícil (si no es que imposible) saber si se ha dado la democratización, a no ser que se haya logrado la democracia misma; de otra manera, lo que parecería ser una democratización bien podría ser sólo una forma elaborada de liberalización.

De hecho, que esta distinción se borre se hace evidente en el curso de la transición misma. Utilizando la metáfora de un juego de ajedrez con muchos niveles sobrepuestos, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter estipulan la prohibición de dos jugadas durante el proceso de reestructuración del régimen:

1) Es ilegal tomar, o incluso darle jaque mate, al rey de uno de los jugadores. “En otras palabras, durante la transición, los derechos de propiedad de la burguesía son inviolables.” (!)

⁸ Algunas de las publicaciones más prominentes incluyen la serie de muchos volúmenes editada por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; Drake y Silva (eds.), *Elections and Democratization*; James M. Malloy y Mitchell Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transformation in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1987; y un volumen por aparecer sobre Brasil, editado por Alfred Stepan.

2) Tampoco se permite tomar o incluso cercar a la reina. “En otras palabras, en la medida en que las fuerzas armadas sirvan como el protector principal de los derechos y obligaciones cubiertos en la primera restricción, su existencia institucional, activos y jerarquía no pueden eliminarse o incluso recibir amenazas serias.”⁹

De hecho, éstas son restricciones serias y reducen agudamente el grado de autonomía estatal. En sentido estricto, significan que *un Estado en proceso de democratización no puede ser al mismo tiempo un Estado plenamente democrático*. Desde esta perspectiva, el progreso debe llegar por etapas.

Resulta especialmente traicionero el concepto de “redemocratización”, al implicar la reinstalación de un régimen democrático preexistente. Los autores utilizan a veces este término, haciendo caso omiso de la realidad histórica, como si fuera sinónimo de democratización (lo cual ya hemos discutido con anterioridad). Parecería evidente que no se puede reinstalar algo que no ha existido previamente. Lawrence Whitehead ha señalado que el mantenimiento de un gobierno español en el exilio por gobiernos externos en 1946-1948, comprendía “probablemente el intento más drástico de inducir la redemocratización en cualquier parte durante el periodo de la posguerra, sin llegar a una invasión llana y simple. Las campañas actuales contra el gobierno sandinista en Nicaragua podrían constituirse como su equivalente más cercano.”¹⁰ El término se podría aplicar en España. ¿Pero a Nicaragua? ¿Redemocratización?¹¹

2. Teorías, modelos y descripciones

A lo largo de su historia reciente, América Latina ha mostrado una variación extraordinaria en el surtido de sus regímenes políticos, de sistemas competitivos multipartidistas (Argentina contemporánea) a estructuras unipartidistas (el México posrevolucionario) hasta monolitos militares

⁹ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, parte IV, p. 69.

¹⁰ Whitehead, “International Aspects of Democratization”, *Transitions*, parte III, p. 20.

¹¹ Para un uso bastante riguroso del concepto, véase Karen L. Remmer, “Redemocratization and Impact of Authoritarian Rule in Latin America”, *Comparative Politics*, abril de 1985, pp. 253-275. Remmer examina diez casos de “redemocratización” entre 1940 y 1983, si bien no queda totalmente claro el que cada instancia representara un intento de reinstalar al régimen previamente existente; su operacionalización del supuesto “impacto” del gobierno autoritario, como lo muestran unos resultados electorales crudos, es preliminar en el mejor de los casos.

antipartidos (Chile, en la actualidad). Las alianzas corporativistas coexisten y compiten con movimientos de clase; las fuerzas conservadoras luchan abiertamente con las tendencias revolucionarias. Algunos países, como Argentina y Brasil, han operado transiciones fundamentales de un gobierno aristocrático a una democracia limitada, a experimentos populistas, a mandato militar, y ahora a la democracia. Una de las tareas más intimidantes e irresistibles para los observadores políticos ha sido la de imponer un orden intelectual a esta asombrosa colección de datos. ¿Cuáles son las regularidades que subyacen en esta variedad? ¿Cuáles son los factores determinantes de la estructura política? ¿Qué factores conforman los procesos de cambio?

Con la afirmación optimista típica de los años sesenta, los estudiosos de la política latinoamericana, particularmente los de Estados Unidos, encontraron sus respuestas listas y compatibles con lo que se llegó a conocer como la teoría de la modernización. Tal como lo aplicaron a América Latina John J. Johnson y otros, el argumento planteaba conexiones causales simples. El desarrollo económico crea sectores de clase media que, a su vez, persiguen una democracia política, ya sea como medio táctico de ganar el poder o como expresión de valores ilustrados (la diferencia no parecía importar en aquel entonces). Mientras más elevado fuera el nivel de desarrollo económico, más factible se haría la práctica democrática. El paradigma poseía coherencia interna y estructura lógica; de hecho, implicaba una teoría de la modernización en toda su plenitud. Además, parecía encontrar apoyo empírico en los análisis transnacionales de Seymour Martin Lipset y Phillips Cutright, tenía implicaciones para la política y asistencia externa de Estados Unidos y ofrecía grandes esperanzas para el futuro. Todo esto parecía demasiado bueno para ser realidad; y desgraciadamente así resultó.¹²

La realidad fue bastante dura. En vez de repartir la prosperidad, el desarrollo económico (tal y como se dio) acentuó la concentración de la riqueza y exacerbó las desigualdades existentes. Los estratos medios, relativamente privilegiados, forjaron poco, si es que algo de conciencia de clase, y en momentos críticos se unieron a las clases dominantes en oposición a las masas populares. Los resultados políticos tomaron un giro decididamente autoritario, como lo mostraron las lamentables expe-

¹² John J. Johnson, *Political Change in Latin America: The Emergence of The Middle Sectors*, Stanford, Stanford University Press, 1958; Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, 1963, pp. 27-63; Phillips Cutright, "National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, 28, 1963, pp. 253-264.

riencias de Brasil (1964), Argentina (1966) y Chile (1973). Así, en franca contradicción con la teoría de la modernización, surgieron estos patrones en los países más desarrollados (y de más rápido desarrollo) del continente. ¿En qué pudo radicar el error?

Surgen dos conjuntos de respuestas. Una se centraba en las tradiciones culturales de América Latina y argumentaba, en efecto, que la política antidemocrática era (y sigue siendo) totalmente coherente con la visión del mundo católica y mediterránea que resaltaba la necesidad de armonía, orden y eliminación del conflicto. Al no advertir estas continuidades, los académicos confundían forma y fondo, retórica y realidad. Las constituciones latinoamericanas nunca fueron tan democráticas como parecían; la política partidaria nunca fue tan representativa como se mostraba. No hubo caída de la democracia porque, para empezar, nunca aumentó ésta. La comunidad académica, con las limitaciones y sesgos, simplemente se equivocó en su apreciación de los hechos sociales.

Un segundo enfoque aceptaba la vinculación que propone la teoría de la modernización entre las causas socioeconómicas y los resultados políticos, pero invertía la respuesta: dado que el desarrollo económico de América Latina era cualitativamente diferente del de Norteamérica y de Europa Occidental, producía resultados distintos. Este argumento sostenía, específicamente, que la experiencia de América Latina quedaba determinada por el hecho pertinaz de su dependencia. Dadas sus características intrínsecas, el desarrollo dependiente intensificaba las desigualdades, repartiendo los beneficios a los sectores vinculados al mercado mundial y negándoselos a los grupos marginales.

Aunque a veces divididos, los partidarios del enfoque de la *dependencia* insistían desde el principio en que la dependencia económica llevaba al autoritarismo político, si bien la forma precisa que tomaba esta relación no quedaba clara aún. Fue sólo a principios de los años setenta que Guillermo O'Donnell presentó esta posición con una lógica más coherente. Según su análisis, la situación dependiente de las economías de América Latina ha puesto límites intrínsecos a la capacidad de crecimiento industrial de la región. Al contraerse la expansión surge el conflicto, y las élites dominantes se enfrentan a un claro dilema: pueden sacrificar el crecimiento o mantenerlo a base de reprimir a las clases trabajadoras (reduciendo los salarios, controlando la inflación y atrayendo las inversiones internacionales). Casi siempre se prefiere la segunda opción, incluso aunque implique ataques violentos contra los grupos ya organizados de la clase trabajadora. Así se dieron los golpes cruentos y regímenes represivos en Brasil, Argentina y Chile. Estos no surgie-

ron a pesar del desarrollo económico de América Latina, sino más bien por él.¹³

Esta línea de argumentación, incisiva y provocadora, propició una ola de investigaciones y análisis sobre los orígenes y propiedades del Estado burocrático-autoritario. Como tal, la versión de O'Donnell de la dependencia ofrecía un *modelo* para la comprensión (o intento de comprensión) del cambio político, pero nunca fue (ni nunca tuvo la intención de ser) de lleno una teoría. Identificaba variables y planteaba su relación entre sí, pero nunca llegó a conformar un sistema completo y coherente de relaciones.¹⁴

De hecho, algunos de los escritos sobre la dependencia presentan modelos de *estructura* política sin siquiera tratar la cuestión del cambio político. En un intento de proveer una prueba estadística de referencias cruzadas transnacionales sobre las consecuencias políticas que arrancan de la posición en el sistema mundial, para dar un ejemplo, Kenneth Bollen encuentra que la localización en la "semiperiferia" produce, por lo general, una caída considerable en los niveles de una práctica política democrática, y la localización en la "periferia" tiene correlación con un puntaje aún inferior en términos de democracia. Dejando de lado cuestiones de medición y operatividad, tomemos el hallazgo por su valor real: las sociedades dependientes muestran claras desventajas políticas.¹⁵ La conclusión resulta llamativa, aunque desalentadora, pero nada nos dice sobre la dinámica del cambio político, y ciertamente no nos hubiera conducido a la predicción de la reciente tendencia hacia la democratización en América Latina, que está justo en la periferia extrema del sistema mundial.

Precisamente desde este punto de partida, especialistas en ciencia política comenzaron a dirigir su atención a los procesos de democratización o, más precisamente, a las transiciones del dominio burocrático. Una característica notable de esta literatura, al menos desde mi punto de vista, es su fascinación con la dinámica de transición misma. Como señala Alfred Stepan, el enfoque deriva su justificación de la premisa

¹³ Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

¹⁴ Sobre esto véase David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, y Fernando Henrique Cardoso, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review*, 12, 1977, pp. 7-24.

¹⁵ Bollen, "World System Position, Dependency, and Democracy: The Cross-National Evidence", *American Sociological Review*, 48, núm. 4, agosto de 1983, pp. 468-479.

de que “la propia ruta” de la democratización puede ejercer “peso independiente” en la forma del resultado final. La vía de la democratización puede afectar el papel último de los militares, el alcance de la oposición permisible y la composición de la coalición en el gobierno. En otras palabras, la propia transición constituye una variable independiente en la determinación del sistema democrático resultante.¹⁶

En varios escritos sobre el tema, esta línea de razonamiento ha producido varias hipótesis provocativas. Por ejemplo:

- H1. Mientras más duro sea el régimen autoritario, mayor será el grado de la democracia subsecuente;
- H2. A mayor represión autoritaria, mayor discontinuidad entre las democracias pre y postautoritarias;
- H3. Mientras más tiempo permanezca en el poder el régimen autoritario, más grande será la transformación del sistema político civil preautoritario;
- H4. Mientras más repentina e inesperada sea la transición del autoritarismo, mayor será la posibilidad de un levantamiento popular y de su impacto en la democracia subsecuente;
- H5. A mayor control de la transición del autoritarismo, más fácil será la instalación y consolidación de la democracia;
- H6. Mientras más total y repentino sea el colapso del régimen autoritario, más plausible será la aparición de una democracia plena y abierta —sujeta a severas regresiones autoritarias;
- H7. Mientras menos exitoso sea el episodio autoritario, habrá menos resistencia a la democracia y menos posibilidades de una regresión posterior; y
- H8. A políticas económicas más radicales por parte del régimen autoritario, mayor será la renuencia a iniciar o aceptar un proceso de transición. → Chile

Aparte de estas hipótesis, sugerentes por su contenido, pero de escala modesta, parece no haber ningún modelo de cambio político (mucho menos una teoría) que dé cuenta del surgimiento de la democracia política. Todo esto no es tanto una crítica de la literatura existente, sino más bien una invitación. Nos encontramos en este momento con una *narración* rica e incisiva de los procesos. No poseemos un modelo o una teoría; tenemos descripciones y, en cierta medida, prescripciones.

¹⁶ Alfred Stepan, “Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations”, *Transitions*, parte III, p. 65.

Como para ilustrar este punto, Guillermo O'Donnell, quien ha realizado tantos trabajos creativos sobre modelos del quebrantamiento de la democracia, ha llegado a invocar la importancia del legado cultural y de los valores ideológicos. Dado que los regímenes autoritarios a menudo justifican su existencia como la de una preparación necesaria para la instalación de una democracia "verdadera", escribía O'Donnell hacia fines de los años setenta, a la larga tendrán que encarar el problema de la democracia. La contradicción entre la retórica y la realidad finalmente sale a la luz (por ser ya inaceptable para la ciudadanía), y luego empiezan a afirmarse las condiciones necesarias para la transición:

... el hecho de que se empleen ciertas palabras, como democracia, no puede atribuirse simplemente a idiosincrasias, a tácticas de acomodo con la situación internacional o a una falsa conciencia. La evidente contradicción entre la mera mención de democracia y la realidad de la vida cotidiana es mucho más que esto. Esta contradicción es la clave para comprender las debilidades y profundas tensiones del sistema de dominación actual. Es también un indicador de la enorme importancia de lo que queda implícito detrás de las apariencias superficiales de estas sociedades —la importancia de los que son excluidos y forzados al silencio, que, por otra parte, constituyen el foco de todas las esperanzas de lograr una legitimidad y, en otro sentido, son la caja de Pandora con la cual no se debe jugar. La presencia implícita de aquellos que son excluidos y silenciosos es la fuente de la dinámica y las tensiones del autoritarismo burocrático en no menor grado del que ocurre en los grandes escenarios de este tipo de Estado. Más adelante [...] los diques de la exclusión comienzan a resquebrajarse, los efectos del miedo empiezan a diluirse, y algunas de las voces silenciadas se escuchan otra vez. Más o menos veladamente, pero con un significado que nadie puede pasar por alto, empiezan a resonar, no sólo por conducto de la sociedad, sino en el aparato estatal mismo...¹⁷

En los volúmenes recientemente publicados de *Transiciones*, O'Donnell insiste de nuevo en "el poderoso surgimiento de formas de pensar que postulaban alguna institucionalización pluralista de la vida política", un proceso que él considera ser "una novedad radical". Hasta muy recientemente, añade, "la democracia política no desarrolló raíces firmes en América Latina". Incluso en los años sesenta los intelectuales, tanto de izquierda como de derecha, ponían en entredicho la democra-

¹⁷ O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en Collier (ed.), *New Authoritarianism*, pp. 285-318, con citas en pp. 317-318.

cia y sus consecuencias. Pero esto ha cambiado, nos dice, en parte por los horrores de las experiencias recientes con el autoritarismo.¹⁸

Concuerdo con el argumento general de que la ideología sí importa, y de que el credo democrático parece haber cobrado vigor renovado en América Latina. Pero creo que resulta importante especificar el *contenido* del credo democrático y rastrear las continuidades y transformaciones del significado del término "democracia" en el discurso político. De hecho, no concuerdo con la afirmación de que los conceptos relacionados con la democracia política no echaron raíces en América Latina sino en años recientes. Pienso que algunas ideas llegan hasta las formulaciones anteriores a la Ilustración de Francisco Suárez y de otros pensadores hispánicos, y es precisamente esta persistencia histórica del pensamiento democrático la que coloca aparte a América Latina: es la única región del Tercer Mundo donde la idea de democracia se ha alzado en oposición permanente a las doctrinas del autoritarismo.¹⁹

Todo depende, por supuesto, del significado de democracia. Tomemos una noción común a toda América Latina: el principio de responsabilidad y la importancia de la participación del pueblo mediante la llamada *consulta popular*. De acuerdo con esta concepción, los líderes son responsables ante la población, pero los ciudadanos no tienen un recurso automático en caso de conductas ilícitas o políticas injustas: los líderes deben dar cuenta de sus actos, pero no pueden ser destituidos de sus cargos. La consulta popular significa exactamente eso: los líderes justifican sus acciones ante la ciudadanía y oyen sugerencias, pero no están obligados a seguir los deseos de las masas. Al contrario, generalmente se espera que la población responderá con aprobación y aclamación. La *consulta* busca la afirmación, no el diálogo crítico.

Esta noción es muy distinta de cualquier creencia práctica en la santidad de la opinión popular y del respeto a la voluntad del electorado. En la cultura latina existe, de hecho, una predisposición difundida a concebir las elecciones como la celebración institucionalizada de la mediocridad. Derivado originalmente de la teoría política católica y de la doctrina del pecado original, este argumento sostiene que la ley humana es falible por definición. La virtud o la gracia se conceden a muy pocos, y la tarea de la organización política es la de concentrar el poder en manos de esta élite distinguida. La voluntad de la mayoría no es sólo sospe-

¹⁸ "Introduction to the Latin American Cases", *Transitions*, parte II, p. 16.

¹⁹ Véase John A. Booth y Mitchell A. Seligson, "The Political Culture of Authoritarianism in Mexico: A Reexamination", *Latin American Research Review*, 19, 1984, pp. 106-124; y Susan Tiano, "Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the mid-1960s", *Latin American Research Review*, 21, 1986, pp. 73-98.

chosa; por la fuerza pura de la lógica resulta ignorante, mal intencionada y cruenta. En estos términos, las elecciones se convierten en un medio ridículo de transferencia de la autoridad de gobierno.

Es posible que los individuos crean profundamente en el credo “democrático” de la *consulta popular* sin por ello creer en la supremacía de la voluntad electoral. De hecho, ahí radica gran parte del contenido del debate político que se da en el México contemporáneo: tanto el PRI como sus críticos defienden doctrinas de “democracia”, pero abogan por ideas diferentes de ésta. (La *corriente democrática* dentro del PRI hace un llamamiento a favor de una forma más sistemática de *consulta popular*, en tanto los partidos de oposición demandan respeto al proceso electoral. Como ha observado un mexicano al hablar de la Revolución, “logramos instituir la no reelección, pero aún no hemos logrado el sufragio efectivo”).²⁰ El contenido específico sí importa.

Hay un acertijo también en el terreno de las ideas políticas. América Latina ha tomado gran parte de su inspiración política de la Ilustración y de la Europa continental, pero nunca ha instituido un sistema parlamentario formal como se ha dado en Francia, Gran Bretaña, Italia o España. ¿Por qué sucede esto? ¿Por qué la insistencia en el presidencialismo? (No es, permítaseme decirlo, por la influencia de Estados Unidos y el ejemplo de su Constitución, que no nos aportan una explicación.) Juan Linz y otros han escrito convincentemente sobre las ventajas del parlamentarismo, ya que establece un sistema de “saldos divisibles” y así tiende a mantener a todos los jugadores dentro del juego.²¹ Pero éste nunca se ha intentado. De hecho, Chile combinó un sistema parlamentario informal con uno formalmente presidencialista entre las décadas de 1890 y 1970, pero ningún otro caso siquiera se aproxima a éste. ¿Por qué esta proscripción? Viendo hacia el futuro, ¿acaso representa el parlamentarismo una alternativa para América Latina?

²⁰ Resulta revelador que los que contestaron a la encuesta Booth-Seligson expresaban mucho más apoyo por los ideales de *participación* política que por los derechos de la *oposición* política.

²¹ Juan J. Linz, “The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy”, mesa redonda de la IPSA en Tokio (marzo-abril de 1982).

VINCULACIONES INTERNACIONALES / NACIONALES:
ESPECULACIONES PRELIMINARES1. *Influencias internacionales sobre procesos nacionales*

Una de las omisiones más notorias en la literatura reciente sobre transiciones tiene que ver con los factores externos. Los autores de los volúmenes de *Transiciones* se han esforzado por dar una mínima atención al posible impacto de las variables internacionales o estructurales sobre la democratización en América Latina. Un ensayo fascinante de Laurence Whitehead demuestra la importancia de esas influencias en Europa del Sur (Grecia, España, Portugal) y hace énfasis especial en el papel de organizaciones transnacionales, como podrían ser la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Europa, la Internacional Socialista y la red de la Democracia Cristiana.²² Instituciones comparables, sin embargo, no han desempeñado ese papel en América Latina. Se infiere, por lo tanto, que las variables globales han sido intrascendentes para América Latina. Dice Abraham F. Lowenthal en su introducción: "Estos factores muestran que, a pesar de que los factores internacionales, directos o indirectos, pueden condicionar y afectar el curso de la transición, los participantes principales y las influencias dominantes en cada caso han sido nacionales."²³ En tiempos de paz, aseveran casi todos los autores, la arena internacional tiene muy poco que ver con la iniciación o dirección del proceso de transición.

Ésta resulta ser una curiosa situación, dado que los factores globales han tenido un papel tan importante en análisis previos del resquebrajamiento de la democracia y el ascenso del autoritarismo. No se necesita ser un dependentista radical para dar por hecho que los factores internacionales y la política de las grandes potencias son capaces de afectar las principales transformaciones de la vida política de las naciones relativamente vulnerables de América Latina. O'Donnell y Schmitter aceptan este hecho abiertamente. En las instancias latinoamericanas, escriben,

los motivos para lanzar una transición pueden hallarse, predominantemente, en factores internos. Por supuesto, las limitaciones ideológicas que operan en el plano internacional tienen algún efecto sobre las percepciones de los actores en torno a la viabilidad a largo plazo de un régimen dado, y el impacto negativo de una recaída de la economía internacional puede acelerarlo. Sin embargo, parecería inútil buscar algún factor o con-

²² Whitehead, "International Aspects".

²³ "Foreword", *Transitions*, xi.

texto internacional que pudiera confiablemente llevar a los gobernantes autoritarios a experimentar con la liberalización, y mucho menos, que pudiera predeciblemente causar el colapso de sus regímenes. Inclusive si uno toma el impacto de fracasos militares como el de las Malvinas para Argentina o el de Chipre para Grecia, resultaría más exacto interpretarlos como el resultado de un régimen ya tambaleante y empantanado que busca una *fuite en avant*, más que como la causa de haber llegado a ese *impasse*.

Dado que los procesos políticos y sociales “no son simétricos ni reversibles”, prosiguen, las causas del rompimiento de la democracia no son necesariamente las mismas que las razones para una transición a partir del autoritarismo.²⁴ De hecho, ninguno de los dos procesos puede predeterminarse automáticamente, y en ambas instancias números relativamente pequeños de actores llegan a desempeñar papeles cruciales.²⁵ Ambos procesos son bastante inciertos. En tanto que las opciones de líderes políticos se estrechan en los casos de decaimiento democrático, se expanden continuamente en épocas de transición del autoritarismo —de tal manera que estas transformaciones se hacen aún más impredecibles, fluidas y resistentes a las formas acostumbradas de análisis en ciencias sociales.

Esta postura se aleja del objetivo. Ciertamente es posible enfocar estrechamente el proceso de transición —excluyendo sus orígenes o consecuencias, el resquebrajamiento del autoritarismo o la consolidación de la democracia— en tal forma que se reduzca al mínimo el impacto visible de factores externos y estructurales. Así, podemos caer en la tentación de dejar el problema fuera de la definición. Pero incluso dentro de esta fase específica de transformación, la gama de opciones aparentes se verá posiblemente condicionada en alguna forma por arreglos internacionales.

Notemos, por ejemplo, la observación que hace Alfred Stepan sobre la dificultad de llegar a la democracia por vía de la revolución. “Teóricamente puede haber un espacio para la reconstrucción democrática revolucionaria marxista.” El leninismo ortodoxo, contrario en sí a la política pluralista, se ha visto modificado y enmendado por la influencia del eurocomunismo italiano y los énfasis contemporáneos en la participación. También, añade Stepan,

²⁴ O'Donnell y Schmitter, “Tentative Conclusions”, *Transitions*, parte IV, p. 18.

²⁵ Véase Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979.

se ha dado un espacio geopolítico mayor para el socialismo revolucionario democrático en el mundo, porque ninguno de los equivalentes funcionales del cerco capitalista que amenazaba a la Unión Soviética después de la Primera Guerra Mundial, ni el cerco estalinista de Europa Oriental después de 1945, parecerían susceptibles de repetirse. En el mundo multipolar, post-OPEP, que se da desde los años setenta, los nuevos regímenes revolucionarios tuvieron mayores oportunidades que antes para articular sus relaciones de ayuda, comercio y seguridad con una variedad de países.

Nicaragua ofrecía esa oportunidad de instalación democrática en 1979. Sin embargo, prosigue, Stepan, "el triunfo del presidente Reagan en las elecciones de Estados Unidos en 1980, la incorporación de El Salvador en el conflicto Este-Oeste, las dificultades económicas y el surgimiento (en un país sin una rica tradición de debate marxista) del leninismo clásico como un componente importante del modelo central de la organización del gobierno sandinista, han hecho muy problemática la democracia revolucionaria marxista".²⁶

La exclusión de opciones se debe en gran medida a factores internacionales, especialmente a la política global y al conflicto Este-Oeste. Esto me parece importante y subraya un punto analítico clave: durante el curso de la transición, *la influencia de los factores internacionales puede hacerse más evidente en relación con lo que no sucedió que con lo que realmente ocurrió.*

Desde esta perspectiva, uno de los hechos más notables relativos a las transiciones recientes es la no ocurrencia. Estados Unidos no actuó para prevenir, controlar o truncar el proceso de democratización, como lo hiciera en múltiples ocasiones.²⁷ *Estados Unidos no intervino.* Esta abstención llegó en un momento en que Estados Unidos estaba aumentando su actividad en Centroamérica y montaba una invasión a Granada, y en una era en que las principales formulaciones doctrinarias de Washington ponían énfasis en los peligros y dificultades inherentes a las transiciones postautoritarias.²⁸ No sería difícil conjurar escenarios de interferencia o intervención. Además, si esto hubiera ocurrido, sería difícil evitar la conclusión de que las cosas hubieran sido diferentes.

¿Por qué fue Washington tan permisivo? Esencialmente, sospecho, porque no advirtió ninguna amenaza directa a los intereses de seguridad de Estados Unidos. En los casos de América Central (omitidos noto-

²⁶ Alfred Stepan, "Paths Toward Redemocratization", *Transitions*, parte III, p. 84.

²⁷ Véase Cole Blasier, "The United States and Democracy in Latin America", en Malloy y Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats*, pp. 219-233.

²⁸ Véase Jeanne J. Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary* (noviembre de 1979), vuelto a publicar en *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics*, Nueva York, Simon and Schuster, 1982, pp. 23-52.

riamente de los volúmenes de *Transiciones*), por supuesto, Estados Unidos ejercía un papel tutelar importante. Las elecciones en El Salvador fueron directamente supervisadas por personal de Estados Unidos.²⁹ En forma similar, las transiciones en Honduras y Guatemala ocurrieron bajo la supervisión de Washington. Surge la pregunta legítima de que si estos casos constituyen o no instancias de “democratización”, pero no cabe duda sobre la realidad de la influencia externa. Básicamente, el gobierno de Reagan parece haber apoyado estos cambios para consolidar gobiernos centristas y extender el aislamiento diplomático y político de Nicaragua.

La postura relativamente pasiva de Estados Unidos respecto a las transiciones en América del Sur —Uruguay, Argentina, Brasil, Perú— puede provenir de dos conjuntos de razones. Uno es que Estados Unidos tiene menos influencia directa sobre estos países (aunque esto no es suficiente razón para no intentar ejercerla, como lo demuestra Chile en 1973). Segundo, y más importante, ninguna de estas transiciones amenazaba con dar el poder a un partido de izquierda radical. Con o sin la supervisión directa de las fuerzas armadas, cada una de estas transformaciones culminó en contiendas entre partidos del centro, centro-izquierda o centro-derecha (Argentina y Brasil pueden ser los ejemplos más obvios de esto; inclusive en Perú la base electoral de la izquierda estaba bastante restringida a Lima, y el APRA triunfante no es sino reformista). No se daba ninguna amenaza real a los intereses de seguridad de Estados Unidos, al menos a corto plazo, y no había necesidad de intervención.

Es en el proceso de *consolidación* que el impacto de los factores internacionales, en general, y de Estados Unidos en particular, se hace más notorio.³⁰ Resulta crucial la postura firme contra las fuerzas antidemocráticas que intentan minar la democracia recién constituida. A este respecto, Washington a menudo ha ejercido una influencia nefasta, al aprobar golpes de Estado de derecha por razones de seguridad.

Tal vez el problema más importante del día sea el de la deuda latinoamericana, que hoy rebasa los 370 000 millones de dólares. Esto podría ser un factor crítico para la consolidación (o no consolidación) de la democracia. De hecho, algunos argumentarían que las frágiles democracias de la región son particularmente susceptibles a presiones y problemas derivados de la deuda externa y, más ampliamente, de la crisis contemporánea del desarrollo económico. Como empezaba un ensayo bien cono-

²⁹ Véase Terry Karl, “Imposing Consent: Electoralism vs. Democratization in El Salvador”, en Drake y Silva (eds.), *Elections and Democratization*, pp. 9-36.

³⁰ Véase Whitehead, “International Aspects”, *Transitions*, parte III, p. 44.

cido sobre este tema, “la democracia y la deuda fueron un *pas de deux* macabro en Sudamérica en 1983”. La noticia de la “transición democrática” se veía asediada por las implicaciones sociales y políticas de las dificultades económicas del continente. La deuda externa en aumento se ha convertido en la manifestación más visible de la crisis económica actual, la peor en más de cincuenta años “... Muchos se preguntan si será posible para las frágiles instituciones democráticas acceder a las demandas del Fondo Monetario Internacional y de la banca comercial privada internacional y, simultáneamente, responder a las expectativas y necesidades de sus ciudadanos.”³¹

Implícito en esos argumentos, este razonamiento toma la forma siguiente:

1. La democracia depende del apoyo popular;
2. Las privaciones económicas alienarán a las masas populares;
3. Los programas de austeridad del tipo del FMI imponen privaciones económicas;
4. Las masas alienadas retirarán su apoyo al régimen, y
5. La ausencia de apoyo popular:
 - a) tentará al gobierno a emprender acciones dramáticas contra sus acreedores para recuperar su popularidad, o
 - b) creará una crisis de legitimidad que alentará un golpe militar.

En palabras de Riordan Roett:

Existe un riesgo de que estos gobiernos democráticos caigan, por supuesto, para ser reemplazados por otros preparados para tomar medidas radicales como el repudio de la deuda. Pero una amenaza aún más grave sería que la tendencia hacia una democracia mayor en la región —un proceso intrincado y delicado de institucionalización política que ahora sigue su curso— se abortara, aplastando las expectativas sociales que se generaron en los años setenta, en tanto Sudamérica accedía a un status de clase media en el sistema internacional. Estos peligros son, o deberían ser, de la mayor importancia para la política exterior de Estados Unidos en el hemisferio en los años ochenta.³²

Pero, ¿será esto realmente cierto? Planteo esta pregunta no sólo porque ninguna de las nuevas democracias ha sido derrocada, cuatro años después de las predicciones de Roett, sino por plantear alternativas lógicas. Por ejemplo:

³¹ Riordan Roett, “Democracy and Debt in South America: A Continents Dilemma”, *Foreign Affairs*, invierno de 1984, pp. 695-720, con citas de la p. 695.

³² Roett, “Democracy and Debt”, pp. 696-697.

1. Las fuerzas armadas, en ninguna parte reconocidas por el éxito de su política económica, pueden ser en extremo renuentes a asumir la responsabilidad de la administración de la deuda;

2. Los líderes democráticos, en busca del apoyo popular, podrían aglutinar un sentimiento nacionalista al condenar el papel de los bancos extranjeros y de las agencias internacionales (un tanto como lo ha hecho Alan García), y

3. Las masas enajenadas no le crearán necesariamente una crisis al sistema, sino que simplemente podrán votar en contra del partido en el poder, retirándolo de su gestión.

A corto plazo, el peso de la deuda no constituye automáticamente una crisis para las nuevas democracias. A mediano plazo, tal vez, un sistema democrático podría hallarse en mejores condiciones para responder al desafecto popular que un régimen autoritario. Y, a largo plazo, los costos sociopolíticos de continuar con el servicio de la deuda podrían minar la legitimidad de *cualquier* tipo de sistema, ya fuera democrático o autoritario.³³

Si estas premisas son ciertas, podríamos por lo tanto, esperar dos grandes tendencias en el futuro. Primero, dentro de las democracias latinas podría darse una rotación constante de los partidos en el poder, dado que los de oposición podrán quitarle brillo a los partidos gobernantes debido a los costos sociales de la deuda. Esta alternancia en el poder podría, de hecho, ayudar en la consolidación de los regímenes democráticos. La crisis económica podría alentar la tolerancia y el acomodo al inculcar a los rivales políticos un sentimiento compartido de finalidades nacionales. En algunos casos, la crisis de la deuda latinoamericana podría ayudar a fortalecer los procesos y sistemas democráticos.

Segundo, a más largo plazo, podríamos ser testigos de una alternancia bastante volátil entre regímenes autoritarios y democráticos, ya que ninguno será capaz de dar “solución” al problema de la deuda o de la crisis económica. Ese fenómeno reafirmaría la parte histórica cíclica del cambio político en América Latina, una transición recurrente del autoritarismo a la democracia, y de regreso,³⁴ pero tal vez con otros giros añadidos. Por la crisis económica y por la poca legitimidad del sistema, los ciclos podrían acortarse aún más —esto es, los cambios serían más rápidos— y, por la movilización socioeconómica, la participación

³³ Véase Robert R. Kaufman, “Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, Mexico”, en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 187-217.

³⁴ Así se hace ver en Malloy y Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats*.

popular bien podría aumentar. Esto permitiría dar realce a las demandas de democratización, pero conducir a una violencia aún mayor.

2. *Influencias nacionales sobre desarrollos internacionales*

¿Qué pasaría con una causalidad inversa? ¿Cuál sería el impacto de la democratización de América Latina sobre el régimen internacional? Mis comentarios serán breves, pero la cuestión en sí merece atención cuidadosa. Es razonable pensar que una arena global con una América Latina democrática sería diferente de una que incluyera un continente autoritario.

Para empezar, la democratización causa problemas a Estados Unidos. Los regímenes democráticos son más propensos a adoptar posturas controvertidas respecto a temas como la deuda (como lo sugerimos con anterioridad). También son más susceptibles a distanciarse de posturas norteamericanas, al menos del estilo planteado por Reagan, en asuntos de seguridad. A este respecto, el ejemplo de la Grecia democratizada es muy indicativo: en cuanto ingresó a la CEE, se distanció de la OTAN.

Por añadidura, la democratización altera los términos del diálogo internacional y facilita la colaboración entre los nuevos regímenes democráticos. Este proceso se observa con más claridad en la formación del Grupo de Apoyo del Grupo Contadora, un conglomerado de las naciones recientemente democratizadas de Sudamérica (Brasil, Argentina, Perú, Uruguay, etc.). En otras palabras, el hecho de la democratización crea una afinidad —aunque sea sólo en términos simbólicos— entre naciones, que alienta y facilita el proceso de *concertación*. Y, aparte de otras cosas que haga, la *concertación* regional tenderá a crear un bloque de poder que represente una alternativa *de facto* a la hegemonía norteamericana.

En tercer lugar, y en parte por esta misma razón, la democratización tiende a fortalecer los vínculos de alianza política entre América Latina y Europa, y no con Estados Unidos. La Internacional Socialista y la Organización de la Democracia Cristiana de América (ODCA) tienen vínculos estrechos con los partidos dirigentes en muchas de las nuevas democracias, en tanto que el sistema político de Estados Unidos no posee contrapartidas de este tipo. (¡La CIA no cuenta!). Existen otros organismos transnacionales de Europa con contactos en América Latina, y adivino que estos lazos se fortalecerán en tanto ocurra una consolidación. Irónicamente, el nuevo patrón de democratización podría servir

para revivir y fortalecer los patrones históricos de afinidad que se vieron desplazados o interrumpidos durante el largo periodo de la *pax americana*.

Cuarto, esto altera los términos del discurso internacional y hemisférico. Estados Unidos, que se presenta como paladín de la democracia, no puede justificar fácilmente tentativas abiertas de minar o derrocar los regímenes democráticos de América Latina. Esto no impedirá a Estados Unidos intentarlo, pero se complicará la justificación. En esa forma, el simple hecho de la democratización debería dar a los países de Latinoamérica un margen adicional de maniobra en sus tratos con Estados Unidos (o, para el caso, con otras superpotencias).

Al mismo tiempo, esta alteración del discurso también acarrea implicaciones para las naciones "no democratizadas" de la región y las hace *más* susceptibles a la influencia externa o a las presiones de las grandes potencias. A este respecto, el mundo puede ser un sitio muy veleidoso. Poco después de 1982, México era alabado como un país deudor modelo en Estados Unidos y en los foros internacionales, en tanto Brasil se consideraba como un caso oprobioso. Luego Brasil continuó con su proceso de liberalización y democratización y se convirtió en el modelo de mediados de los ochenta. México, al no haberse sometido a un cambio de régimen, se convirtió en el caso de oprobio y en objeto de todo tipo de recriminaciones por parte de Washington. (De hecho, la reacción atenuada a la reciente suspensión de pagos de Brasil parece confirmar esta observación.) Para resumir, la democratización ha transformado el mapa político de América Latina y ha redefinido las apreciaciones de la región en el mundo exterior.

A este respecto, adivinaría qué la democratización fortalecerá el papel de América Latina en foros internacionales como las Naciones Unidas, particularmente en la Asamblea General, y dará apoyo a las campañas en favor de la primacía del derecho internacional. Frágiles como lo son, las democracias latinas están directamente interesadas en sostener doctrinas contra la intervención externa. Esto realzará su postura como líderes potenciales de coaliciones del Tercer Mundo, fortalecerá su autoridad internacional y, si persisten las políticas vigentes en Washington, las pondrá en una situación de mayor conflicto con Estados Unidos.

En suma, la democratización y sus consecuencias plantearán un reto continuo a la política exterior de Estados Unidos. A pesar de la retórica oficial, el proceso de democratización en América Latina no conducirá a una armonía automática o en aumento con Estados Unidos; al contrario, probablemente conducirá a mayor tensión y alienación. Si las naciones latinas logran crear democracias plenas —con competencia,

participación y responsabilidad—, la probabilidad de conflicto será casi una certeza, ya que implicaría la liberación de la izquierda, y no sólo la del centro y la derecha. En tal forma, la democratización fragmentaria y pragmática podría ser aceptable para Estados Unidos; la democracia incluyente e ideológica podría parecer peligrosa para las interpretaciones nacionales de los intereses nacionales de Estados Unidos. Queda aún por verse si Washington podrá realmente tolerar una democracia legítima y difundida en América Latina.