



AMERICA LATINA, ESTADOS UNIDOS Y DEMOCRACIA

-variaciones sobre un viejísimo tema-

Guillermo O'Donnell

Working Paper #19 - May 1984

The English version of this paper will be published in Kevin J. Middlebrook and Carlos Rico, eds., United States-Latin American Relations in the 1980s: Contending Perspectives on a Decade of Crisis.

Guillermo O'Donnell, the Academic Director of the Kellogg Institute, holds the Helen Kellogg Chair in International Studies and is a professor in the Departments of Government and Sociology. He is also a Fellow of IUPERJ, Rio de Janeiro. His most recent book, El Estado Burocrático Autoritario, 1966-1973; Triunfos, Derrotas y Crisis was published by Editorial de Belgrano, Buenos Aires, in 1982 and will be published in English by the University of California Press, Berkeley.

ABSTRACT

This paper argues that despite the severe economic crisis confronting Latin America and despite the adverse consequences of the current United States government vis-à-vis Latin America, today there is an important opportunity for the installation or consolidation of democratic regimes in that region. The principal reason for this possibility lies in the painful learning process from the last wave of hardline authoritarianism which struck much of Latin America and continues to affect some countries. While recognizing that primary responsibility for the construction or consolidation of democracy must lie with domestic political forces of each country and that there are marked differences between South America and Central America or the Caribbean, the paper outlines some measures which the government and society of the United States could pursue. These measures would support both democratization in Latin America, and the medium and long term interests of all countries in the hemisphere.

RESUMEN

El presente ensayo argumenta que, a pesar de la severa crisis económica que sufre América Latina y de las poco positivas consecuencias de las actuales políticas del gobierno de Estados Unidos hacia aquella, hoy existe una importante oportunidad para la instalación y/o consolidación de regímenes democráticos en aquella región. La principal razón de esa posibilidad radica en el duro aprendizaje hecho con la última ola de duro autoritarismo que asoló, y en algunos países aun asola, buena parte de América Latina. Sin perjuicio de que ese logro es responsabilidad primordial de las fuerzas políticas internas a cada país, y de distinguir las situaciones imperantes en América del Sur, por un lado, y en buena parte de América Central y el Caribe, por el otro, el ensayo propone algunos criterios y medidas que el gobierno y la sociedad de Estados Unidos, por sí y en combinación con otros actores externos a ese país, podrían adoptar. Esas eventuales decisiones redundarían en beneficio tanto de la democratización en América Latina como de los intereses de mediano y largo plazo de cada uno de los países del hemisferio.

(1) INTRODUCCION

Este ensayo gira alrededor de un simple argumento: a pesar de la crisis económica mundial -y de sus impactos particularmente duros sobre América Latina-, y de la lamentable orientación del Gobierno Reagan hacia nuestro continente, recientemente han emergido tendencias que empujan hacia la implantación y, eventualmente, la consolidación de regímenes democráticos. Esta posibilidad, el campo de oportunidades que se dibuja para concientes acciones pro-democráticas, resulta fundamentalmente del duro aprendizaje que, en carne propia o en la de vecinos, ha significado la vigencia durante las últimas dos décadas de regímenes autoritarios particularmente represivos y socialmente regresivos. La crítica a ese autoritarismo y sus innumerables impactos está siendo hecha en América Latina por un ancho abanico de fuerzas políticas, sociales y culturales. Ella crea un campo de convergencia que no es sino la valorización per se, como una meta valiosa por si misma, de la democracia constitucional.

Esos factores pueden¹ llegar a ser decisivos. Pero son sutiles, deben ser reconocidos como tales, y es imposible determinar a priori cuanto "pesan" en cada caso frente a la crisis económica y numerosos quistes autoritarios. Un corolario de esto, también argumentado en este ensayo, es que, entonces, aunque con parciales excepciones en América Central y el Caribe, las fuerzas domésticas de cada país tienen el principal papel, y responsabilidad, por el éxito o el fracaso en el logro de esas metas democráticas. Respecto de Estados Unidos, otro corolario es que ese gobierno (mas precisamente, las diversas agencias de ese gobierno que inciden sobre América Latina), y diversos sectores privados, pueden hacer, y pueden dejar de hacer, ciertas cosas que serían importantes para facilitar aquellas metas. No se trata de "exportar democracia", sino de converger en el reconocimiento de un

común interés de medio y largo plazo en la vigencia de instituciones políticamente abiertas y socialmente progresistas en todos nuestros países.

A continuación argumento que la situación, por un lado, en buena parte de América Central y el Caribe y, por el otro lado, en América del Sur, debe ser cuidadosamente diferenciada. Pero agregó que, aún por caminos diferentes, en ambas regiones se trata del arduo camino hacia (probablemente variadas) formas democráticas de organización política. Para ello, retomando un argumento inicial de este ensayo, trato de mostrar la importancia de disolver la tradición de no pocos sectores de Estados Unidos, de celoso paternalismo respecto de América Latina, así como los procesos, finalmente perversos para todos, que esa actitud suele desencadenar.

Finalmente sugiero algunos criterios prácticos, incluso la creación de una nueva institución que encarnaría la vigencia de valores democráticos que entiendo forman un ancho común denominador entre numerosos sectores de nuestros países.

(1) Sobre una lógica perversa para casi todos.

El tema que trato aquí se presta a oscilar entre un melancólico pesimismo y la tonta expresión de utópicas esperanzas. Intentando huir de ambos, comenzaré por algunas afirmaciones fácticas, para luego presentar algunas sugerencias que tal vez valga la pena poner en discusión. No hay aquí recetas ni condenas, aunque no me ha preocupado ocultar hacia donde apuntan mis valores y esperanzas.

Hoy, casi nadie tiene en América Latina ilusiones que puede haber alimentado hace unos veinte años -no hay caminos nacionales enteramente autónomos, y la dependencia respecto a la Unión Soviética

entraña un balance fuertemente negativo. Con excepción (no muy segura, en no pocos casos) de los en casi todas partes débiles Partidos Comunistas, no hay movimiento o partido, incluso entre los revolucionarios, que no prefiera una relación escasamente dependiente de la Unión Soviética. Este es un dato que debe ser tomado en serio.

Pero en Estados Unidos numerosas decisiones siguen siendo tomadas con intención de impedir eso mismo que una decisiva mayoría de las fuerzas políticas de nuestros países no quiere. Por otro lado, que la Unión Soviética trate de aumentar su influencia en la región, y que gobiernos latinoamericanos vean como un paso positivo establecer relaciones normalmente cordiales con aquella, es otro dato, tan normal como inevitable, en las relaciones internacionales del mundo contemporáneo.

La paranoia de diversos sectores de Estados Unidos y, en grados variantes pero nunca ausentes, de las políticas de ese país hacia una América Latina vista como llena de poderosos "infiltrados" (los hay, pero no solo de la Unión Soviética), y conducida por dirigentes que son tan imbéciles como para querer entregar sus países a una pesada dependencia respecto de aquélla, es un eficaz productor de los efectos que desea evitar. Esto es tan obvio que da pudor repetirlo: dadas las asimetrías de poder entre Estados Unidos y nuestros países, y dado el afán de cada gobierno, partido o movimiento latinoamericano de persistir como tales, cuanto mas agresiva sea la política de Estados Unidos, tanto mas el campo de fuerzas así formado empujará a aquéllos hacia la Unión Soviética. Y cuanto mas sea así, cuanto mas indispensable sea algún apoyo, mayor será el precio que la Unión Soviética exigirá. Esto, por su parte, hace mas probable mayores concesiones a

aquella; esas concesiones, por su lado, exacerban la agresividad de los Estados Unidos y alimentan así un proceso perverso. Casi siempre violentamente abortados por la confluencia del gobierno de Estados Unidos y las clases locales mas reaccionarias (a las que entonces aquéllos no pueden no acudir) estos procesos han ocurrido mil veces. Y de ellos no parece haberse aprendido nada.

Así, además, se alimentan viejos rencores y desconfianzas, que "demuestran" a una parte lo que la paranoia comenzó por inventar y, a la otra, que no habría espacio de convivencia y cooperación con Estados Unidos. Las resultantes tragedias para nuestros pueblos implican la victoria de sectores y clases locales que reproducen entonces los aspectos mas represivos y socialmente negativos de su dominación. Que Estados Unidos aparezca (y esté) frecuentemente aliado a gobiernos detestados por sus pueblos no es tanto consecuencia de la impericia o "maldad" de tal o cual gobernante de aquel país. Lo es mucho mas de la interpretación que se da a lo que, sin embargo, seguirá ocurriendo una y otra vez: la emergencia en América Latina de partidos y movimientos que, con significativo apoyo popular, postulan importantes cambios a un insostenible status quo.

Otra forma de aludir a esa lógica perversa es mencionar la pretensión hegemónica que, sobre el conjunto de América Latina, Estados Unidos extendió en sus años de triunfal expansionismo de la década de 1950. Tal pretensión incluye el correspondiente paternalismo de querer monopolizar, o controlar celosamente, toda relación de sus pupilos con terceros -los cuales, por causa de esa definición de la relación son, de por sí, vistos como hostiles intrusos. Si alguna vez esa pretensión hegemónica y su correspondiente paternalismo tuvieron algún fundamento en el poder de

Estados Unidos no solo frente a América Latina sino también frente al resto del mundo, está claro que hoy es, simplemente, irreal.²

La Unión Soviética, con su régimen cerradamente autoritario, puede mantener bajo férreo control militar su periferia geopolítica. Pero todo indica que nada de eso se hace sin inmensos costos. Por su parte, y a pesar que en la última década han aparecido preocupantes trends autoritarios, la sociedad estadounidense parece gozar de suficiente salud como para pagar el precio de semejante autoritarismo, atrás del sueño loco de extender militarmente su dominación. Sin embargo, la pretensión hegemónica conduce con lógica de hierro, o bien a aquel resultado (domésticamente) improbable, o bien a lo que ha sido la práctica reiterada: alianza, apoyo militar y ostensible cercanía con grupos, partidos y gobiernos de América Latina³ que, por mas que se contorsione una retórica en la que nadie cree, son la antítesis de toda orientación democrática y -sobra decirlo- de todo intento de progreso social.

Finalmente, otro remezón de esa lógica se combina con la que es propia de los regímenes autoritarios: ser sistemas de gobierno profunda e intrínsecamente irracionales, tanto mas cuanto mas cerrados y represivos son.⁴ Ante una población amedrentada solo oyen el eco de su propia voz, a la que terminan por confundir con la información que, por esas mismas características, suprimen. La ceguera de Somoza ante lo que desde hacía tiempo hervía en Nicaragua y la gangsteril locura de Galtieri y su banda en Argentina, no son sino ejemplos extremos de la constitutiva incapacidad de estos regímenes, a pesar de su (brutal y temporaria) capacidad de imponer "orden", y de su (eventual) "eficiencia" en el manejo a corto plazo de ciertas variables económicas. Esas incapacidades son, primero, la de obtener a mediano y largo plazo nada que se parezca, aun con las mas

latas definiciones, a una legitimación, o activo consenso, para su gobierno y sus políticas.⁵ La segunda, estrechamente ligada a la primera, consiste no solo de su consiguiente imposibilidad de resolver el problema sucesorio, sino también de sus enormes dificultades (agravadas por la feudalización del aparato estatal provocada por las rivalidades entre Servicios militares y/o "familias" típicas de estos regímenes) para resolver situaciones de crisis. Por eso, mas allá de idiosincrasias de países y gobernantes, estos regímenes suelen terminar abrupta y convulsivamente,⁶ dejando tras si una pesada herencia de sufrimientos y rencores. Entonces, ahí, en el punto final de una lógica que desde mucho antes viene estrechando los grados de libertad de cada actor, comienza otro acto de estos dramas sin grandeza: o bien la búsqueda boba de personajes "buenos" del régimen para aliarse con un centro democrático que tanto se hizo para esfumarlo, o bien -peor- la acentuación de la "ayuda" militar. Esto último, es cierto, puede rendir los efectos buscados a corto y mediano plazo. Pero es tapar un canal para aumentar la presión en todos los otros -tal vez no se reconozca suficientemente en Estados Unidos la visceral reacción que nos producen, a la inmensa mayoría de la población políticamente informada de América Latina, las invasiones y sabotajes de "patriotas" patrocinados por la CIA, los "asesores" de Ejércitos que asesinan a sus pueblos, e intervenciones menos ostensibles pero no menos siniestras al estilo de las que se revelaron en Chile...

¿Que hacer? ¿Como y que aprender para no continuar repitiendo procesos que, además de implicar inmensas tragedias, es claro -debería ser claro- que no favorecen el interés de largo plazo de casi nadie? Cualquier aproximación a esa pregunta pasa por complejos conjuntos de actores en, por lo menos, cada país latinoamericano y Estados Unidos.

Pero algunas respuestas a aquellas preguntas pueden ser aproximadas teniendo en cuenta no solo intenciones de actores políticos, sino también nuevas oportunidades inscriptas en las cicatrices que nos han dejado estas últimas décadas. De esto me ocupo en las páginas siguientes.

(2) Sobre actores, nuevos y antiguos.

Ya comenté que en la izquierda (para no mencionar otros sectores del espectro político) muy pocos quieren una relación de dependencia -mucho menos militar- con la Unión Soviética. Pero casi todos, no solo en la izquierda, quieren relaciones normalmente cordiales con ese país, mal que pesa a los cruzados de la guerra fría que estos últimos años han vuelto a proliferar en el Norte y en el Sur. Insisto en esto porque se liga a un tema que merece consideración.

Casi todos los países de América del Sur han llegado a un grado de complejidad social (incluyendo un empresariado, sectores obreros y medios ligados a industrias y servicios modernos, así como unas fuerzas armadas que tienen clara supremacía en el control doméstico de medios de violencia), que hace altamente improbable el éxito de una vía insurreccional-revolucionaria. Después de los intentos de hace algo mas de una década, este punto es claro para prácticamente todos los sectores políticos. Además de la lección que dejaron aquellos intentos, hoy es innegable el desprestigio del marxismo-lenismo entre numerosos grupos y sectores que hasta hace no mucho se identificaban con esas corrientes.⁷ Esto, unido a sectores de antigua tradición democrática -los hay, a pesar de visiones que ponen todo en el mismo saco de la "tradición Ibérica," del "corporativismo" y cosas por el estilo- genera un importante hecho nuevo, preñado de potencialidades. Este es la positiva, y auténtica, revalorización de la

democracia que ha hecho muy buena parte de la izquierda, así como algunos sectores de la derecha desilusionados de su apoyo a diversas aventuras autoritarias. La democracia en sentido estricto, concretada en el modelo y constitucional-liberal, con su garantía de derechos individuales y asociativos y verdadera competitividad electoral, ya no es desdeñada como puramente "formal." Lo que algunos ya sabían, otros lo aprendieron durante la durísima experiencia de negación sistemática de todo derecho que ha sufrido durante las últimas décadas buena parte de nuestro continente. También, con el ya mencionado escepticismo respecto del leninismo y la "dictadura del proletariado" como momento de tránsito a la "verdadera" democracia, muchos han aprendido que la democracia constitucional es una meta que, sin perjuicio de aspiraciones mas o menos dinámicas de cambio social, vale la pena, per se, conquistar y defender. Hoy alguna forma de democracia -de democracia constitucional- es parte fundamental del horizonte de las que son, por lejos, las fuerzas políticas, situadas en diversas franjas del espectro ideológico, mas gravitantes en nuestros países.⁸ Es lamentable que, precisamente cuando eso está ocurriendo, el actual gobierno de Estados Unidos ante cada tensión o conflicto, presente o visto como probable, opta por una ideología "anticomunista" que sospecha de casi todos y se alía, por la lógica inexorable que arriba he discutido, con sectores domésticos a los que ninguna proeza de la imaginación podría calificar como democráticos.

No deja de ser interesante en este contexto comentar una política que, a pesar de sus ambigüedades y del decreciente afán de implementarla, me parece ha sido injustamente evaluada. La política de derechos humanos del Gobierno Carter irritó, como no podía dejar de hacerlo, a regímenes que los violaron consistente y repetidamente, en una escala hasta

entonces desconocida en nuestro Continente.⁹ Los críticos de esas políticas machacaron con que ella solo dió como resultado tal irritación, que implicaba, por si fuera poco, alienar a leales y seguros amigos de Estados Unidos. Tales críticas ignoran al menos dos consideraciones. Primero, el gran problema para la evaluación de esa política fue que sus principales impactos fueron negativos; non events que, como es conocido, es prácticamente imposible medir. En otras palabras, cualquiera que haya vivido en nuestros países durante esos años, puede testimoniar que fue mucho lo que esa política impidió que ocurriera: sin duda las atrocidades cometidas hubieran sido peores y mayores si no hubiera mediado la parcial disuasión implicada por hacer saber a esos gobiernos que no era internacionalmente "gratis" realizarlas. En segundo lugar, si hay una reserva de buena voluntad hacia Estados Unidos, si hay la sensación que puede llevar a cabo políticas que no son necesariamente hostiles a elementales intereses de nuestros países, la razón se encuentra, mas que en ninguna otra cosa, en aquella política. Ella tuvo, además, la característica de dirigirse no solo hacia gobiernos sino también a la sociedad. Sus críticos, al enfatizar la irritación de tales gobiernos, olvidaron lo que su propia distinción entre regímenes "totalitarios" y "autoritarios" implicaba: la precariedad de los "amigos" que así ganaron en esos regímenes, contra tantos y tan gravitantes sectores de nuestras naciones. Entre estos sectores se cuentan, por supuesto, las fuerzas democráticas de cada uno de nuestros países. ¿Cual fué mas "realista," la "utópica" política de derechos humanos, o el "realismo" del Gobierno Reagan?

Volviendo al hilo del argumento, retomar y ampliar el contenido democratizante de la política de derechos humanos encontraría en el

futuro próximo una coyuntura favorable: la implicada por el vigor con que partidos y movimientos democráticos se vienen afirmando en no pocos países de América Latina, incluso aquéllos que aún deben hacerlo bajo duras condiciones autoritarias. No deberían desperdiciarse las oportunidades que, con un mínimo de imaginación y despojamiento de mutuos prejuicios, podrían surgir del aprendizaje que, como mencioné arriba, han hecho muchos en América Latina acerca de la real significación de la democracia constitucional. El otro lado de esas oportunidades consiste de la posibilidad que en Estados Unidos en el futuro se evalúen mejor (y un poco menos parroquialmente) los impactos profundos y de largo plazo de políticas que tengan un claro sentido de apoyo a los esfuerzos hechos, en América Latina y por latinoamericanos, hacia la democracia constitucional y la vigencia de elementales derechos humanos. A pesar de la dura situación económica que se seguirá enfrentando, por un lado el firme engagement democrático de buena parte del espectro político-partidario en nuestros países, y por el otro el que la política del gobierno de Estados Unidos tome la dirección recién sugerida, ofrecería, por lo menos, la esperanza de la novedad: tal convergencia, simplemente, hasta ahora no se ha dado. Que vale la pena intentarlo queda demostrado, por la negativa, con la experiencia que unos y otros hemos hecho con los brutales regímenes que han plagado la región en los recientes años.

(3) Distincuir casos y regiones.

Aunque no son mi área de expertise, e implique entrar en el terreno mas polémico, no puedo dejar de mencionar -luego de estas consideraciones sobre América del Sur- los países de América Central y el Caribe.¹⁰ En casi todos ellos, a la ausencia, o tenue existencia,

de las condiciones estructurales arriba mencionadas respecto de América del Sur, se suma una historia particularmente traumática de relaciones con Estados Unidos. Esta historia es un largo y amargo camino que no casualmente mostró las mayores claudicaciones de la política proclamada por el Gobierno Carter, y que hoy pasa por un retorno al mas tradicional intervencionismo por parte del Gobierno Reagan. Allí hay, y seguirá habiendo, un patrón de insurrecciones con fuerte apoyo popular, contra fuerzas armadas escasamente profesionalizadas y situadas en una relación de expoliación directa sobre la población. -no sólo la corrupción que caracteriza a no pocos de sus coegas de Cono Sur. Si esa vía es posible debido a los características de esas fuerzas armadas, la negación permanente de todo recurso electoral la hace prácticamente inevitable. Esas insurrecciones, además, en una situación de extrema polarización social marcada por oligarquías escasamente empresariales y frecuentemente basadas en sistemas directamente represivos de la fuerza de trabajo, no pueden sino articular la meta de desalojar revolucionariamente a esa clase y sus satélites.¹¹ Asimismo, la historia de las relaciones de Estados Unidos con esos países ha dejado una amarga memoria, que no puede dejar de incluir un componente de definición de su identidad nacional frente a Estados Unidos -ningún país construye su identidad sino a partir de la lectura de su propia historia y, en América Central y el Caribe, la pesada mano de Estados Unidos ha contribuido demasiado a tejerla como para que aun la mayor buena voluntad pueda borrarla.

Pero si estas son tendencias probables, todavía queda

espacio para una política esclarecida, conciente de los intereses de cada uno, alerta a los matices y flexibilidades de la otra parte, y aliviada de los habituales prejuicios: ni esos movimientos popular-revolucionarios se proponen ser satélites de la Unión Soviética, ni los Estados Unidos son aliados de los sectores mas reaccionarios y represivos de esas sociedades debido a una ineluctable e invariable "necesidad" histórica. ¿Que espacio queda? Parto de la base que ningún gobierno de ese país tolerará que alguno de América Central o el Caribe se convierta en depósito de armas Soviéticas apuntadas contra su territorio. Pero ocurre que, como señalé el comienzo -salvo agresiones de los Estados Unidos que logren hacer deseable cualquier apoyo alternativo- no existen en América Latina fuerzas políticas de alguna significación que no estén dispuestas a aceptar aquél límite no negociable de Estados Unidos. Por el lado de aquéllos movimientos y gobiernos centroamericanos y del Caribe, el límite no negociable no es sino que Estados Unidos no intenten impedir lo que atañe al sentido mas profundo de su propia existencia: la disolución -o radical transformación- de esas fuerzas armadas y la expropiación de las oligarquías locales.

Pero cuando se ha permitido el despliegue de la lógica esbozada al comienzo de este ensayo, ya no hay soluciones sino tragedias y derrotas y, eventualmente, repliegues de un transitoriamente desmoralizado dominante externo. La posibilidad de superar estos nada abstractos absurdos consiste en "despegar" a tiempo cuestiones que, aunque sean percibidas como importantes, son negociables en el medio y largo plazo, de aquéllas -recién mencionadas- que ni una ni otra parte puede en realidad negociar.

Por el lado de Estados Unidos, la cuestión es despegar su interés estratégico/territorial del apoyo a unas fuerzas armadas particularmente asesinas y predatorias, y a unas clases dominantes locales sin otro futuro que el que le ofrecen aquél país y esas fuerzas armadas. Por el lado de los líderes de los movimientos insurreccionales y populares, dicho despegue consiste en no derivar de la historia de sus países una visión necesaria y permanentemente antagónica con Estados Unidos. Pero el problema se complica porque la primera señal inequívoca de ese despegue tiene que ser dada por el que, por lejos, es mas poderoso. Esta no es una moralista cobranza sino la resultante de una relación de fuerzas: aquél que, si se empeña suficientemente puede impedirlo todo, es el que tiene que dar señales inequívocas de su voluntad de negociación -en caso contrario, la única opción de la otra parte es desaparecer del tablero o proseguir poniendo en juego las máximas amenazas con que por su parte cuenta. Si tales despegues pudieran producirse, aquéllos países se darían formas de gobierno que, mas o menos próximas a la democracia constitucional, no podrían dejar de reflejar, por un buen tiempo, sus orígenes revolucionarios. Esto nos lleva a la discusión mas general sobre el rango probable de regímenes que mostrará en el futuro el conjunto de América Latina.

(4) Diversos caminos hacia diversos tipos de democracia.

La discusión de la sección anterior nos ha alertado sobre algo que debe ser tenido en cuenta en toda discusión sobre la democracia en América Latina: la variedad de formas de régimen democrático y de gobierno que, por el peso de la historia de cada país, de las características de su estructura social, y de diversos factores

coyunturales que sería ocioso intentar catalogar aquí, nuestros países mantendrán o se darán en los años por venir.

En contraste con los de América Central, me parece altamente improbable que, por las razones ya indicadas, los países de América del Sur que están saliendo de las situaciones autoritarias que han caracterizado la década del 70 sigan un curso insurreccional-revolucionario. En esos casos, además, las propuestas autoritarias han caído en profundo desprestigio, buena parte de los que las apoyaron originariamente han tomado cuidadosa distancia frente a esos regímenes, y las fuerzas armadas están desgastadas y divididas.

Ello abre la posibilidad de un período democratizante, que puede no ser mas, como lo han advertido algunos observadores, que otro ciclo en las ondas de autoritarismo y democracia que desde hace tiempo experimenta buena parte del continente. Para que así ocurra existen poderosos factores. Uno, la crisis económica internacional y sus repercusiones particularmente duras en nuestros países, mas aún en aquéllos que han sacrificado sus economías a los postulados de un dogmático neoconservadorismo económico. También apunta hacia el mismo lado la actual política del gobierno de Estados Unidos,¹² para decir lo menos creadora de un clima escasamente propicio para el desarrollo y consolidación de las fuerzas políticas que en nuestros países pueden ser portadoras de un proyecto democrático. Finalmente -para sólo mencionar los factores que me parecen mas pesados- la retirada que desde diversos regímenes autoritarios emprenden, o pronto emprenderán, las fuerzas armadas, se hace (con parcial excepcion de Brasil) en condiciones de innegable fracaso que dejan tras si una enorme carga de rencores y demandas insatisfechas. Tales derrotas abren espacio para intentos

democratizantes. Pero también pueden ser, como otras veces, un período en que las fuerzas armadas y sus soportes sociales abrevan sus rencores, capitalizan los reales o supuestos errores de los gobiernos civiles, y preparan las condiciones para su abrupto retorno al gobierno.

Todo esto es suficientemente obvio, y puede llevar a un pesimismo que en mucho ayudaría a que esas tendencias se concreten. Pero lo que es menos obvio (porque depende en buena medida de un aprendizaje que en algunos casos no ha tenido aún ocasión de mostrarse, debido a las condiciones represivas imperantes) es que la conciencia de esos ciclos, la visión de los factores arriba mencionados como determinantes de las regresiones autoritarias y, sobre todo, la autocrítica que no pocos actores han hecho acerca de sus propias contribuciones a dichas regresiones, abren nuevas posibilidades de acción política.

Básicamente, esos actores son conscientes de la fragilidad de las democracias existentes o a implantar, y saben de la necesidad de nutrir cuidadosamente un logro que llevará tiempo en desarrollar raíces. Descartada la vía revolucionaria, y conscientes de las gravísimas dificultades económicas que los futuros gobiernos deberán afrontar, los liderazgos democráticos de izquierda y de centro (así como algunos sectores "democratizados" emergentes del precedente régimen autoritario) saben que no tienen otro camino que la negociación y el compromiso, si no va a reproducirse la etapa autoritaria del ciclo.

Aquí las situaciones específicas de cada país impiden toda generalización. En un extremo tenemos a Brasil, donde el relativo éxito económico del régimen autoritario, a pesar de la actual crisis, y la nada despreciable base electoral que en parte deriva de ello y de una población poco activada políticamente, está dando lugar a un

proceso bastante gradual y continuo (en términos comparativos, por supuesto, ya que no está exento, como todas estas transiciones, de riesgos, retrocesos y dramáticas situaciones). En el otro extremo en de América del Sur, ya anticipado por Bolivia y Argentina y seguramente a ser seguido (con las modalidades resultantes de un sistema mas estructurado de partidos) por Chile y Uruguay, los liderazgos democráticos van a caminar aun mas en el filo de la cornisa. Por un lado, el abismal fracaso de esos regímenes permite un rápido "salto" a la democracia constitucional. Pero, por el otro, ese colapso puede dejar sin representación política no sólo a las Fuerzas Armadas sino también a los poderosos sectores sociales que en su momento las apoyaron. Estos actores, sin embargo, no pueden dejar de ser tenidos en cuenta, ni dejar de ser incorporados a patrones mas o menos normales de representación en un sistema constitucional. El problema para ello no es tanto la intransigencia de los liderazgos políticos (que por cierto en los recientes procesos no la han mostrado) sino, sobre todo, que la cuestión de la representación política en un régimen democrático pasa en buena medida por la obtención de votos. En esos países, luego de fenomenales fracasos a los que estuvieron tan cercanamente asociados, los sectores conservadores tienen escasas probabilidades de nutrir partidos dotados de significativo peso en la arena electoral. Además, y componiendo la dificultad, cuanto mas claro ha sido el fracaso del régimen autoritario precedente, mayores y mas acuciantes tienden a ser las demandas de los sectores populares y medios. Esto ocurre en un contexto (como el de Argentina, Chile, Bolivia y Uruguay y, aunque por una vía diferente, Perú) donde los niveles de activación y organización popular son significativamente mayores que en Brasil y, para el caso, que el de las "democracias pactadas" de Colombia y Venezuela.

La posibilidad, ya ocurrida en Bolivia y Argentina, de encontrarse con el gobierno en las manos en medio de la enorme crisis provocada por el régimen autoritario, con todas las restricciones de política económica y social que ello implica, se cruza, entonces, con una explosión de demandas que sus portadores no pueden sino considerar -y por buenas razones- tan urgentes como legítimas. Esto marca el desfiladero sobre el que, de maneras que la situación permite asegurar serán subóptimas y llenas de sorpresas, tendrán que caminar los actuales y futuros gobiernos constitucionales. Ellos están integrados por partidos que nutren su caudal electoral de, y tienen su base social en, sectores populares y medios. Difícilmente puedan desligarse de ellos; y hacerlo, como hay experiencia en varios países, es uno de los caminos mas seguros hacia un golpe de estado. Pero, a la vez, al menos en el corto y mediano plazo, no podrán sino "desencantar" -término acuñado en España para un fenómeno que se repetirá aquí con no menor intensidad- a buena parte de los mas activos apoyos con que cuentan hoy. Esto será impuesto (salvo cambios poco esperables en el contexto internacional) no solo por necesidades "objetivas" de manejo de la balanza de pagos, de la tasa de inversión y de impedir un desbande inflacionario, sino también por el cálculo -aprendido- de no transponer las fronteras de "desorden" que llevarían nuevamente a las fuerzas armadas y a los sectores sociales mas poderosos a un intento autoritario.

Esta es, para todos, la dura realidad. Los márgenes de sorpresa son menores en democracias políticas relativamente consolidadas como Venezuela y Colombia, y, tal vez, en transiciones "suaves" como la de Brasil. Por otro lado, la característica imprevisibilidad a mediano y largo plazo, ínsita a un régimen autoritario cualquiera su signo, origen y base social, se muestra claramente en los autoritarismos mas

cerrados y represivos; véanse los bandazos que comienzan a dar las políticas públicas en Chile y, en el límite, el aventurerismo internacional de un gobierno en su momento tan mimado por la administración Reagan como el de Galtieri en la Argentina. Contra esto, los complejos sistemas de consulta, los niveles superpuestos de decisión e -incluso- las demoras e indecisiones típicas de la democracia constitucional (que lo serán mas aún en democracias que solo podrán ser construídas sobre complejas alianzas de diversos sectores sociales y políticos) tienen importantes ventajas que contrapesan su falta de glamour. Estas ventajas, contra lo que sugiere un sentido común que no tiene en cuenta la realidad de los regímenes autoritarios, se acentúan y no debilitan en situaciones de aguda crisis como las que se seguirán atravesando en el futuro.

Dentro de este panorama, los países que están saliendo de situaciones autoritarias ofrecerán una gama tan variada de políticas públicas que sería fútil intentar predecirla. Pero, en parte por las insatisfacciones acumuladas y en parte por la base social de los partidos que tienen toda probabilidad de ganar elecciones, no se debe excluir medidas que será importante calibrar correctamente. Entre esas medidas están ciertas nacionalizaciones o estatizaciones, otras dirigidas contra sectores oligárquicos vistos como particularmente parasitarios o políticamente hostiles, políticas de control administrativo de divisas, apertura de representación en la toma de decisiones a sindicatos y otras organizaciones de los sectores populares, y reformas impositivas que intentarán mejorar la nunca tan desigual distribución del ingreso con que esos gobiernos se encuentran o encontrarán.

A este tipo de medidas deberá agregarse un contexto político que al menos por un tiempo contendrá un alto grado de movilización de

sectores medios y populares, no pocas veces articulando demandas cuya satisfacción excedería los límites autoimpuestos por los gobernantes para la preservación del naciente régimen. Por añadidura, esos gobiernos no querrán, salvo casos extremos, reprimir violentamente las demandas de una sociedad largamente postergada y duramente castigada por sus autoritarios predecesores. No es difícil prever, entonces, que la situación ofrecerá una imagen de mayor o menor desorden que, como ha ocurrido en España y Portugal, no pocos contrastarán -añorándolo- con el sepulcral "orden" antes impuesto por el régimen autoritario.

Ese "desorden", junto con las políticas arriba mencionadas o similares, puede volver a despertar temores domésticos y la tendencia de diversos grupos en Estados Unidos a ver, nuevamente, EL COMUNISMO a punto de devorar tal o cual país. Que esto va a ocurrir, y que va a ser un importante dato de la situación, se debe dar por descontado. El problema es quienes no caerán esta vez en esa fantasía y cuáles son las relaciones que establecerán entre ellos a partir de una lectura algo más inteligente de la situación.

Para ello haría falta computar los siguientes elementos, entre los que me parecen especialmente relevantes para las relaciones de estos países con Estados Unidos: (1) como señalé, no puedo pensar uno solo entre los actuales y probables gobernantes futuros donde se quiera atar nuestros países a una relación dependiente con la Unión Soviética; (2) como también señalé, en contraste con el pasado inmediato, no es previsible que esos liderazgos políticos alienten golpes de estado cuando se encuentran en la oposición; (3) ciertamente, algunas de las medidas arriba mencionadas pueden afectar intereses económicos de empresas o sectores económicos estadounidenses; pero también pueden favorecer a otros, sobre todo si

se considera que (4) otro de los puntos aprendidos durante estos años es el error de tratar al capital extranjero como un bloque, lo que llevará a insistir en políticas sectoriales, y no a la amenaza de globales expropiaciones de empresas por el hecho de ser grandes y/o extranjeras; y (5) tal como ocurrió en Europa Meridional, en lugar de la relación no pocas veces ambigua que los partidos populistas y socialistas sostuvieron con grupos orientados a un violento cambio del sistema social, su posición es ahora de claro rechazo a ese tipo de transformación.

Nada de esto disolverá la enconada oposición de sectores socialmente reaccionarios y profundamente autoritarios de nuestras sociedades. Tampoco dejará de provocar campanadas de alarma en el gobierno estadounidense, por parte de sus agencias especializadas en los aspectos mas paranoides de su política exterior, ni de despertar roces con agencias gubernamentales o sectores del Congreso ligados a intereses económicos que se sentirán afectados por alguna decisión gubernamental en nuestros países.

Pero este es también el campo de la nueva oportunidad que trato de delinear. Por el lado latinoamericano, ya he mencionado varios aspectos de un aprendizaje que conduce no sólo a evitar situaciones de global confrontación con Estados Unidos (estado y sociedad) sino mas positivamente, a buscar una relacion -si se quiere, menos dogmática tanto en sus confrontaciones como en sus "fidelidades" con los Estados Unidos- que buscaría diferenciar situaciones e intereses a lo largo de diversas issues, tal como es normal en relaciones internacionales marcadas por claras diferencias de poder pero no contaminadas por relaciones de vasallaje ni de global confrontación. Esta actitud, en todo lo que conozco, hoy es percibida como adecuada y necesaria por buena parte de los actores políticos en América Latina.

Que tal intento se haga efectivamente me parece probable en todas las situaciones examinadas. Esto es, no sólo en los casos de democracias o procesos de democratización estrechamente controlados por el juego intra "elites" con (comparativamente) escasas presiones populares y/o de fuertes sectores de izquierda (Venezuela, Colombia, Brasil, México y, en alguna medida, Ecuador), como en casos (Argentina, Chile, Bolivia, Perú y probablemente Uruguay) donde los gobiernos democráticos deben o deberán desempeñarse en un contexto mas densamente poblado de demandas presentadas por interlocutores menos fácilmente compatibilizables que en los anteriores casos. Claro está, la probabilidad de zigzagueos de políticas públicas, de conflictos parciales con intereses externos, y de alimentar temores a procesos que incluyen un importante componente de movilización popular, serán mayores en los últimos que en los casos primeramente mencionados. Pero incluso aquí parece claro (y me parece que sería primordial responsabilidad hacerlo claro) que el interés de mediano y largo plazo de todo sector, interno y externo, que acepta una relación razonablemente saludable en y con nuestros países, radica en la consolidación de gobiernos que gobiernen con cierta '(y, hopefully, creciente) continuidad institucional. Esto quiere decir con gobiernos democráticos-constitucionales, que deben comenzar por no naufragar en las tormentosas aguas que deberán enfrentar en el futuro próximo.

Si esto se lograra, entonces tal vez se habría producido una paradoja que no es ajena a la experiencia historia de la humanidad: el que, después de un período de particularmente traumático y destructivo, en medio de una crisis insólita, y en buena medida gracias a una lectura de esos acontecimientos que apela a lo que le queda de mas sano y racional, una comunidad encuentre las condiciones de constructiva convivencia que hasta entonces se prohibió

a sí misma.

Esta es, al menos, la esperanza. Aunque no puedo fundamentarla en datos rigurosos, ni podría establecer cuánto "vale" frente a los factores que empujan en dirección negativa, veo esa esperanza en el ya mencionado aprendizaje que ha ocurrido en nuestros países a partir de las desgracias por las que buena parte de ellos ha estado atravesando. Este espacio posible tiene que ser ensanchado mediante la acción política de un conjunto suficiente de actores. Ese conjunto por cierto incluye a Estados Unidos, en la medida que no sigan imponiendo su voz los explícitos u oblicuos ensalzadores de nuestra presunta afinidad congénita con formas autoritarias.

El argumento vale para todos. Ampliándolo hacia su polo más polémico, me parece que no es menos válido para los partidos, movimientos y gobiernos de tipo insurreccional y popular que, por las razones ya señaladas, existen y seguirán existiendo en buena parte de América Central y el Caribe. Si la lógica que nos ocupó a comienzos de este trabajo dejara de empujar América Central hacia lo que unos y otros no quieren, no veo como no podría haber bases de acomodación -políticas y económicas- con buena parte de los sectores públicos y privados de los Estados Unidos con intereses en esa región. Que allí sean expulsadas unas fuerzas armadas y unas clases dominantes particularmente arcaicas y predatorias, sin duda sacudirá algunos de aquéllos intereses. Pero no es cierto que -como creen los ultras de ambos lados- los principales intereses, políticos y económicos de Estados Unidos se agoten o confundan con aquéllos.

(5) Madurar y normalizar relaciones.

Lo dicho aquí desemboca en el tema que he venido rondando: el

mejor criterio que podría adoptar el gobierno de Estados Unidos para facilitar la emergencia de gobiernos democráticos razonablemente consolidados en América Latina, sería, simplemente, aceptar establecer, de una vez por todas, relaciones normales con nuestros países: esto es, renunciar a pretensiones de celosa y paternalista hegemonía. Por el lado latinoamericano el movimiento correspondiente sería deponer la, entonces, paranoide atribución de intenciones de hegemónico intervencionismo frente a lo que, dado el primer supuesto, serían relaciones normales que, en diversas issues, y con diversos pesos según tales issues, no dejarían de reflejar los diferentes recursos con que una y otra parte cuenta. Un corolario de esta contribución desde el lado latinoamericano sería terminar con la actitud mendicante que presupone, y refuerza, el paternalismo vigente; desde una relación de poder tan disimilar como la existente, toda demanda de "tratamiento especial" no es sino el ofrecimiento de un status semicolonial que puede convenir a ciertos intereses en cada país pero que debe ser democráticamente combatido en cada uno de ellos -casi todas las partes tienen un común interés de mediano y largo plazo en pagar los costos de corto plazo necesarios para establecer una relación mas madura y constructiva.

Sin esos logros mas o menos simultáneos, en Estados Unidos y en al menos los países latinoamericanos que en conjunto tengan peso decisivo en la región, otras medidas mas puntuales, por recomendables que sean por si mismas, no lograrán cortar el nudo gordiano implicado por el tipo de relación entre Estados Unidos y América Latina que, mas allá de tantos avatares y gobiernos, se viene reproduciendo hasta hoy. Si esto ya no es fácil, hablar de políticas de gobiernos implica además dos complicados corolarios. Uno, que se impongan los nuevos criterios a diversas agencias gubernamentales, mediante decisiones

coordinadas, implementadas y supervisadas a niveles dotados de suficiente autoridad y continuidad -de poco sirve, por ejemplo, una sana orientación en el Departamento de Estado y/o en algunos Comités del Congreso de Estados Unidos si los engranajes de las agencias militares, de seguridad y económicas del mismo gobierno siguen rodando en la dirección habitual¹³ (análogas consideraciones valen, por supuesto, para gobiernos latinoamericanos). El segundo corolario es que esas autoridades sean capaces de ubicar en el contexto de sus metas y premisas, en Estados Unidos y en nuestros países, las demandas de grupos (no solo de ciertos intereses económicos, pensemos también en los siempre redivivos zealots del mas agreste "anticomunismo" en ambos continentes) contrarios a la continuidad de esas políticas.

Lo dicho subraya la enorme dificultad que en ambos continentes implica aproximarse al sutil pero radical cambio de intentar -nada mas pero nada menos- normales relaciones. Pero si la tarea pudiera ser propuesta y discutida abiertamente en cada uno de nuestros países, y si la discusión pudiera colocarse en el marco de los intereses de mediano y largo plazo de todas las partes involucradas, entonces sería posible incorporar al debate actores, y crear conciencia pública, que quedan inertes en la medida que estas alternativas ni siquiera son debatidas. Aclaro que en el caso de Estados Unidos no cometo la ilusión de creer que su interés puede ser solo la promoción de la democracia y de básicos derechos humanos en América Latina. Pero en términos de su seguridad militar parece difícil imaginar una situación mas sólida -y estable a largo plazo- que el mantenimiento de normales relaciones con países que han llegado a darse instituciones que descartan en su propia escena doméstica medios violentos de acceso al gobierno, cataclísmicas transformaciones sociales, y cerrados

sistemas de decisiones gubernamentales. Cabe preguntarse seriamente, y sacar no menos seriamente las consecuencias, si los regímenes autoritarios de América Latina pueden ser o no interlocutores razonablemente satisfactorios para cualquier definición -salvo en el mas corto plazo- del interés de seguridad militar de Estados Unidos.

Por otro lado, de las disparidades de poder que resultan del control de diversos e importantes recursos tienden a derivar importantes beneficios diferenciales para quienes controlan buena parte de dichos recursos. Este es y será, en balance y por el futuro imaginable, la realidad de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Pero el problema es que, en el actual panorama continental e internacional el gobierno de Estados Unidos apunta a obtener mas de los que puede resultar de aquel vector de fuerzas: el mantenimiento de la relación excluyente que hasta no hace mucho impuso con relativa facilidad y bajos costos. La consecuencia, que puede hoy reconocerse con particular dramaticidad en América Central pero no es exclusiva de esta área, es que Estados Unidos está incurriendo en costos crecientemente pesados (incluso los costos de mediano plazo de imponer costos crecientemente pesados a América Latina) para sostener dicha relación. Dicho de otra manera, aún desde este punto de vista valdría la pena considerar si las normalizadas relaciones entre nuestros países que aquí sugiero no implicarían para ambas partes disminuir los pesados costos involucrados en, por un lado, mantener una relación ya perimida y por otro, tironear de diversas formas para liberarse de ella. La ecuación de beneficios -por supuesto no solo económicos- probablemente mejoraría para ambas partes, aunque algunos sectores en cada una de ellas deban perder. La cuestión aquí es, nuevamente, si habrá decisiones y oportunidades políticas como para plantear perspectivas que escapen del mortal abrazo del corto plazo.

(6) Otros pasos positivos posibles

Lo dicho hasta aquí precluye recomendaciones puntuales, pero permite derivar algunos temas que me parecen importantes para ir avanzando en las direcciones sugeridas. Uno de ellos es que el gobierno de Estados Unidos no puede declararse en favor de la democracia en América Latina, a la vez que ese mismo gobierno por medio de otras agencias continúa inyectando la mas delirante paranoia, y retroyectándola a si mismo, en los actores mas directos y necesarios de las regresiones autoritarias en nuestros países: las fuerzas armadas. La cuestión está lejos de ser cuantas armas nuestros guerreros compran en Estados Unidos, o cuantas han dejado de comprar en los últimos años; lo crucial es el intenso entrenamiento y contactos a través de los cuales nuestras fuerzas armadas reciben, con la autoridad del hermano mayor, un marco ideológico como el de la "Seguridad Nacional" ¹⁴ que parece hecho a la medida para racionalizar ideológicamente sus intervenciones. Por añadidura, esos continuos e intensos intercambios -verdadera diplomacia paralela que, como todos sabemos, tiene lugar- aseguran a nuestros golpistas importantes aliados en el gobierno estadounidense, unidos por su extremista visión de nuestras sociedades. Esto plantea el magno problema del control por parte del poder civil de la política que hacen los militares; pero si ni siquiera en Estados Unidos fuera razonable esperar que ello ocurriera, no nos quedaría mucho salvo tratar de sobrevivir en medio de la espasmódica reproducción de la lógica que me ha ocupado en la primera parte de este ensayo.

Otro problema es que agencias colonizadas por ciertos intereses presionarán dentro de sus gobiernos, y que cuando puedan presionarán directamente a otros gobiernos, en sentidos divergentes de la dirección general de la política sugerida. Este es un fact of life que sería

utópico querer cancelar. Pero no excluye, como sugiero arriba, que existan autoridades dotadas de suficiente poder de decisión, así como instancias públicas donde se pueda polemizar con aquéllos intereses, que podrían garantizar, a pesar de la inevitable cuota de incongruencias, un razonable reencauzamiento de buena parte de esas cuestiones. Adviértase que mi relativo conformismo en relación con este tema contrasta con la radicalidad de lo propuesto en el anterior: esto refleja el simple pero crucial hecho que el entrecruzamiento de intereses (salvo cuando la lógica ya discutida ha avanzado demasiado) suele producir un complejo vector de influencias que no predetermina unívocamente el tipo de régimen vigente. En contraste, la realimentación de la (muy self-serving) paranoia de nuestras fuerzas armadas apunta en sólo una dirección las armas de los que pueden dar los golpes que han plagado nuestro continente.

Nuevamente estas consideraciones explicitan la nada novedosa pero tal vez hoy apropiada idea de que se trata nada mas -y nada menos- de lograr se establezcan entre nuestros países relaciones entre países; esto es, entre unidades (mas o menos o mucho menos poderosas) en una arena internacional en las que cada una se respeta en los atributos que las definen, precisamente, como tales. Esta nueva vuelta en torno del mismo tema permite ahora derivar otra implicación: el logro de tal tipo de relación sólo puede ser resultado de un intenso proceso político al interior de cada uno de los respectivos países y gobiernos, para poder volcarse hacia los otros como política exterior que cuenta con suficiente apoyo doméstico -proceso que sólo puede ocurrir en un contexto democrático.

En este plano -muy específico- de la política, la contribución que pueden hacer las organizaciones internacionales y regionales me parece cuanto mas marginal en muchas de las issues involucradas. Sin firmes decisiones de gobiernos, ni las contribuciones de agencias internacionales ni de

diversos sectores privados pueden lograr, ni sostener, el cambio de relaciones que puede sacarnos de esta ciénaga en la que, algunos hasta el cuello y otros hasta la rodilla, nos hemos metido. Cuanto mas (lo que no es poco, pero no alcanza para el cambio aquí sugerido) algunos de esos sectores, y diversas agencias, pueden contribuir a la rigencia de valores alternativos -democracia y derechos humanos, entre otros- cuando los gobiernos, hacia sus poblaciones y en sus mutuas relaciones, los olvidan o los limitan a una indecente retórica.

(7) Otras posibilidades.

Como vengo argumentado, es real, y los correspondientes procesos políticos pueden hacer reconocer políticamente como real, que todo gobierno democrático y sus fuerzas de sustento (aunque por cierto no todos los sectores de sus respectivas sociedades) comparte un interés de mediano y largo plazo en la emergencia y consolidación de regímenes democráticos en la región. Por supuesto, aunque sus características específicas variaran de caso a caso, democracia quiere decir aquí democracia constitucional, y no epíteto para cínico uso en la "lucha anticomunista". Además, el reconocimiento de ese interés traería aparejado, como obvio corolario, el interés en el respeto en cada caso de -al menos- los derechos individuales y asociativos garantizados en el constitucionalismo clásico.

Ese interés común, y su corolario respecto de los derechos humanos debería -parece obvio decirlo- no sólo ser reconocido por el gobierno de Estados Unidos. Debería también ser materia de todos los gobiernos latinoamericanos como expresión conjunta, y coordinada, del reconocimiento del común interés en el mantenimiento y afianzamiento en el Continente de la democracia constitucional y de los derechos por ella proclamados. Lo que

tengo en mente presupone una definición de la democracia suficientemente clara y explícita como para no prestarse a desvirtuaciones como las que han sido frecuentes en el actual "sistema interamericano", o en la nada democrática "democracia popular" del bloque comunista. Dadas esas especificaciones, que sólo un amplio debate político e intelectual podría detallar pero respecto de las cuales no me parece que habría mucho que innovar, el criterio debería ser amplio en cuanto a las formas de gobierno y de régimen mediante las cuales ellas se concretarían en cada caso.

La preocupación en sostener esos valores en el Continente se convertiría, entonces, en un aspecto explícitamente orientador de las políticas externas regionales de esos gobiernos -no sólo del de Estados Unidos. Esto podría adquirir un grado relativamente bajo pero no insignificante de institucionalización. Dejarlo en simple declaración de intenciones, por sinceras que en su momento fueran, parece poco operacional; por el otro lado, cristalizarlo en exceso llevaría a una burocratización que no tardaría en repetir las conocidas fallas de muchas de las instituciones interamericanas. Pienso en algo así como en un ombudsman de análisis y, llegado el caso, de denuncia de violaciones de aquéllos valores, así como de proposición de las sanciones -básicamente morales pero no por ello inefectivas- que parecieren pertinentes. Tal función podría ser cumplida por una institución pequeña y flexible, que debería ser creada con ese explícito mandato por un número significativo de gobiernos, y que sería dotada de un fondo (un Fondo para la Democracia, Endowment for Democracy) que garantizaría su independencia económica por un plazo de diez años, oportunidad en la cual se revisarían su funcionamiento, logros y fracasos. Esa institución produciría regularmente estudios e informes sobre vigencia y problemas de democratización, y sus incidencias sobre derechos humanos,¹⁵ en cualquiera de los países americanos. Además, cuando lo considerare

necesario llevaría a cabo estudios, y produciría informes y recomendaciones especiales, respecto de violaciones o serias amenazas a aquellos valores.

Esa institución debería aceptar el carácter intrínsecamente polémico de sus opiniones y recomendaciones, sabiendo que la propia polémica sobre estas cuestiones ayuda a renovar su vigencia. Ella debería también saber que el principal capital que puede -y debería- ir acumulando surgiría de su prestigio como seria e independiente custodia de aquéllos valores. Además, la participación en tanto miembro de esa institución debería estar abierta a todo gobierno, de la región o fuera de ella, que a juicio de los miembros fundadores claramente las respete en su propio contexto doméstico.

Una importante consecuencia del funcionamiento de una institución como esa sería hacer claro, a cualquier gobierno que viole o intente violar los valores sobre los que aquella se fundaría, que existe un contexto internacional que determina que no sea libre de costos incurrir en tales violaciones. Precisamente, una de las características mas desgraciadas del actual contexto "interamericano" es que tales violaciones, incluso a niveles atroces, o son libres de costos o son recompensadas por la pretendida "defensa de Occidente" que dicen entrañar. Esos costos no sólo serían los difusos pero no insignificantes que resultarían de los estudios, informes y recomendaciones de la institución que sugiero sino también -y a la larga mas importante- del clima de opinión doméstica e intergubernamental del que dicha institución se nutriría, y al que a la vez contribuiría a alimentar. Finalmente, en el clima de opinión prevaleciente en América Latina que me ha preocupado recalcar, y entre los sectores que en Estados Unidos -también, como nosotros, recogiendo la dura experiencia de los últimos años- buscan sinceramente una sana redefinición de las relaciones hoy vigentes, el propio proceso de creación de esa institución

generaría un foco de convergencias y útiles discusiones que abriría posibilidades que hoy no es posible entrever. El movimiento se demuestra andando y las democracias se construyen mediante múltiples aportes convergentes; entre ellos tal vez se cuente el aquí sugerido; aunque no podría sustituir el aporte de las fuerzas domésticas en cada caso, podría ayudar a generar un contexto favorable para aquéllas, así como para la elaboración de relaciones mas racionales y constructivas entre nuestros países.

(8) Recapitulando.

No ignoro que las sugerencias que presento en este ensayo son de difícil logro. En el mejor de los casos, se podrá ir avanzando por medio de complejos procesos, nacionales e internacionales, que demandarán tiempo y paciencia. Pero, por otro lado, tanto en el Norte como en el Sur, a esta hora debería haber quedado claro que no es cuestión de seguir haciendo mas de lo mismo, recreando una lógica destructiva de todo sentido racional y constructivo en nuestras relaciones. Un cambio como el propuesto está centrado, primero, en lograr entre nuestros países relaciones normales (que por supuesto no cancelarían asimetrías de poder pero las encuadrarían en un contexto mas saludable para todos) y, segundo, en el reconocimiento del común interés de la gran mayoría en nuestros países en la vigencia y consolidación de la democracia y de básicos derechos humanos.

Esos cambios, y el momentum que podrían ir ganando en caso de ser sostenidos con firmeza y continuidad por un número suficiente de gobiernos, implican políticas que están lejos de ser pasivas. La dicotomía "intervencionismo versus no intervencionismo" simplemente no tiene sentido en las relaciones entre estados-naciones. La cuestión es definir, en una determinada relación de fuerzas y en un determinado estado de la opinión

política y ética de los actores involucrados, los ámbitos de legitimables intervenciones, así como los límites de intolerables intervencionismos. De lo dicho en estas páginas surge la conveniencia de acotar drásticamente muchas de las formas actuales de intervención por parte de Estados Unidos en América Latina. Pero esto no postula la inercia, sino un redoblado activismo de grupos y agencias, públicos y privados, del Norte y del Sur, en la custodia y expansión de ciertos valores básicos que, al menos supuestamente, compartimos. Ese tipo y orientación de "intervenciones" me parece no sólo legítimo y pertinente para todo lo que no sea disfraz de una contumaz vocación autoritaria y/o del mas provinciano nacionalismo, sino también como eje de reemplazo de los poco constructivas políticas que cada uno a su manera ha venido siguiendo. Sería una tonta paradoja que las fuerzas democráticas en ambos continentes (y en el resto de un mundo que incluye una cada vez mas activa presencia política de Europa) se abstuvieran de reconocer sus comunes intereses y de actuar en consecuencia, cuando poderosas fuerzas pro-autoritarias lo hacen sin prurito alguno.

Estas sugerencias, para quienes conozcan el cementerio de ideas naufragadas o desvirtuadas en nuestro continente, poco tienen de originales. Que se reformulen en estas páginas señala la persistencia de un modo de relación países que hace ya muchos años viene reclamándonos una tal vez sutil pero no menos drástica redefinición. Lo que tal vez sea original (aunque tampoco es original haber pensado esto...) es que la actual coyuntura -no tanto a pesar de, sino gracias a sus aspectos en tantos sentidos tan desfavorables- ofrece un desafío, y una oportunidad, únicos para producir los cambios que muchas conciencias razonables han estado queriendo.

Para terminar estas reflexiones con una nota algo mas concreta, aunque tal vez no menos difícil de llevar a cabo que lo antes sugerido, si lo dicho tiene algún sentido, no sólo los gobiernos democráticos de ambos continentes, sino también los partidos, los movimientos y los diversos grupos y agencias que comparten valores que apuntan a la democracia y al respeto de básicos derechos humanos, tienen -tenemos- obligación e interés de apoyar activamente a las fuerzas que en no pocos países luchan, a veces en circunstancias muy adversas, por esos mismos valores. Tal compromiso no es menos importante cuando se trata de combatir tendencias autoritarias en el país de cada uno, sea democrático o no. En todos estos planos por lo menos es seguro que valdría la pena probar.

NOTAS

- 1) Argumentar sobre el valor y sentido de lo posible como campo de acción humana tendida hacia el futuro e inspirada en valores es rendir merecido tributo a quien mas ha insistido, y mas fructíferamente, sobre ese tema y otros cercanamente relacionados, Albert Hirschman. Cf. esp., sus colecciones de ensayos en A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America, Harvard University Press, Cambridge 1971 y Essays on Trespassing: Economics to Politics and Beyond, Cambridge University Press, New York 1981.
- 2) Sobre el tema cf. la lúcida discusión de Abraham Lowenthal, "United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption," Foreign Affairs, Octubre 1976 que este autor expande en un libro de próxima publicación sobre relaciones entre Estados Unidos y América Latina.
- 3) No pocas veces da la impresión que diversas agencias del gobierno de Estados Unidos preferirían que el apoyo que prestan a ese tipo de gobierno se maneje mas discretamente. Sin embargo, estos suelen publicitarlo, agregando embrazos (para sus tutores) declaraciones de apoyo a la "causa de Occidente" y obsecinidades por el estilo. Pero esto también pertenece a la lógica del poder que estoy discutiendo: cuanto mas represivo y socialmente excluyente es tal gobierno, mas crucial le es poder exhibir internamente (e incluso exagerar) sus "excelentes relaciones" y el "fraternal apoyo" de Estados Unidos.
- 4) No puedo detenerme sobre esta segunda "lógica." Remito a la disección que de ella hace Wanderley Guilherme dos Santos en "Autoritarismo e Apos: Convergencias e Divergencias entre Brasil e Chile", Dados, vol. 25, no. 2, 1982,
- 5) Este tema lo he discutido en "The Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy" en David Collier, ed., The New Authoritarianism in Latin America, Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 285-318.
- 6) La excepción a esta afirmación es Brasil actual. Pero, primero, el régimen brasilero logró avances económicos que no se han repetido ni repetirán en los demas casos. Segundo, aunque hibernadas por unos cuantos años, ese régimen tuvo el tino de no suprimir básicas instituciones de la democracia representativa. Tercero, aunque durante algunos años fue duramente represivo, nunca llegó a la sistemática barbarie de sus congéneres del Cono Sur, Bolivia y América Central.

- 7) Estas afirmaciones presuponen cierto conocimiento sobre las discusiones y corrientes de opinión actualmente prevalecientes en la izquierda latinoamericana, sobre las cuales no puedo extenderme aquí. Baste comentar que las cada vez más evidentes trabas en el funcionamiento de la sociedad soviética y su opresivo autoritarismo, así como las duras condiciones de dependencia que impone a sus satélites, incluyendo intervenciones y presiones militares, han hecho mucho para producir el desprestigio comentado en el texto. Por otro lado, si esas evidencias llevaron a algunos a admirar China como un modelo más auténtico y próximo a la realidad de nuestros países, las marchas y contramarchas allí operadas, así como la evidencia de los fenomenales costos incurridos durante algunas de sus etapas en su momento más admiradas, también produjeron similares efectos. En cuanto al modelo leninista de organización del partido revolucionario, de la vía insurreccional hacia el "poder", y de la dictadura del "proletariado" ejercida por aquel partido, su crítica comenzó en Europa y tuvo fuerte impacto en nuestros países, sensibilizados además por el fracaso de intentos armados y/o insurreccionales que, de manera más o menos heterodoxa, proclamaron en su momento ser aplicación de esas o similares ideas.
- 8) Igual que la observación de la anterior nota al pie -con la cual se relaciona cercanamente-, la presente presupone cierto conocimiento de las discusiones y corrientes de opinión actualmente prevalecientes en América Latina. Para la izquierda, así como para otras corrientes progresistas y democráticas, la experiencia de las últimas décadas ha sido de terribles derrotas en no pocos de nuestros países. La característica central de la actitud tomada frente a esas derrotas -las propias y las ajenas- contiene un fuerte componente autocrítico que, en aquellos grupos que en su momento la negaron la vieron como una meta puramente instrumental, con frecuencia incluye la mencionada revalorización de la democracia, y la correspondiente crítica al modelo leninista y a vías violentas o insurreccionales. Basta para ello ver las posiciones tomadas por diversos partidos de izquierda y populistas, y la profusión de discusiones, publicaciones y declaraciones en el mismo sentido en todos nuestros países. En la izquierda la búsqueda resultante se orienta, aunque con variantes que sería imposible detallar, hacia formas democrático-electorales de acceso al gobierno y de ejercicio de este, sobre la base de formas híbridas de propiedad privada y socializada (con fuerte atención, también, a los serios inconvenientes de la estatización). El avance hacia esas formas híbridas no parece que anularía, aunque ciertamente modificaría, las oportunidades económicas que otros países, capitalistas o no, encuentran hoy en América Latina. Para una informada discusión sobre algunos de estos temas, cf. Angel Flisfisch "Una Nueva Ideología Democrática en el Sur de América Latina", Documento de Trabajo, mimeo, (FLASCO-CHILE), Santiago de Chile, diciembre 1982. Finalmente, como factor cercanamente conectado con los anteriores, hay que computar que buena parte de los latinoamericanos -no solo de izquierda- sentimos admiración por la resistencia de Cuba al

hostigamiento estadounidense, así como por los grandes avances de igualdad social allí logrados en condiciones sumamente adversas. Pero aunque estas y similares razones despiertan solidaridad con Cuba -y Nicaragua- frente a agresivas políticas al estilo de las del gobierno Reagan, en muchos que las compartimos no nos impiden tener en cuenta otras razones que desalientan imitar aquél país. Estas son, principalmente, la pesada dependencia de la Unión Soviética y los costos que ella impone, tanto en términos de acen- tuación de autoritarias tendencias domésticas como de política internacional.

- 9) A pesar que llega a un punto en que la "banalidad de mal" hace absurdo cuantificar y comparar horrores, que así fue -y es- en varios países de América Latina me parece que no puede ser discutido en buena fe. Eso fue así ya fuera que a los nuestros, en contraste con los de otras regiones, no les correspondiera el mote de "totalitarios." El argumento acerca de esta cuestión: (propuesto por Jeanne Kirkpatrick en "Dictatorship and Double Standards," Commentary, November 1979, pp. 34-45, y "U.S. Security and Latin America", Commentary, Enero 1981, pp. 29-40), suena a un recurso para no discutir las cuestiones de fondo que estaban en juego, en Estados Unidos y América Latina, con la concelación de la política de derechos humanos. (Ud. hubiera preferido ser de oposición en la "autoritaria" Argentina o en la "totalitaria" Italia de Mussolini;? ¿la posibilidad de ser asesinado por cualquier disenso, o incluso sin causa, en Guatemala es mayor o mayor que en Polonia?; este tipo de pregunta falsifica la distinción propuesta en al menos una dimensión fundamental -la represión que unos y otros regímenes aplicarían-, y también muestra como por esa vía no se avanza hacia entender ninguna de esas realidades).
- 10) Entre los trabajos recientes que, con diversos matices, discuten el tema desde una perspectiva que me parece constructiva, crítica de las pretensiones hegemónicas y paternalistas de Estados Unidos en esta area, he halleado particularmente útiles Walter La Feber, Inevitable Revolutions. The United States in Central America, W.W. Norton Company, New York y Londres, 1983; Tom J. Farer, "Searching for Defeat", Foreign Policy, 40, Otoño 1980, pp. 155-174; Laurence Whitehead, "Explaining Washington's Central American Policies", Journal of Latin American Studies, n. 15, 1983, pp. 321-363; Eldon Kenworthy, "Central America: Beyond the Credibility Trap", World Policy Journal, Fall 1983, vol. 1 n. 1 pp. 181-200; así como las colecciones de Richard Fagen y Olga Pellicer de Brody, eds., The Future of Central America; Policy Choices for the U.S. and Mexico, Stanford University Press, Stanford Central America Action Network, Revolution in Central America, Westview Press, Boulder 1983; Robert Leiken, ed, Central America, Anatomy of Conflict, Carnegie Endowment for International Peace, Pergamon Press, New York, 1983; Ricard Feinberg, ed., Central America; International Dimensions of the crisis, Holmes and Meier Publishers, New York y Londres, 1983 y Martin Diskin, ed., Trouble in our Backyard; Central America and the United States in the Eighties, Pantheon Books, New York, 1984.
- 11) Cf., esp., Edelberto Torres Rivas, Crisis del Poder en Centroamérica, EDUCA, San José 1981, y "Escenarios, Sujetos, Desenlaces (¿Reflexiones Finales sobre la Crisis Centroamericana?)", San José, Costa Rica, mimeo 1983.

- 12) Un enfoque mas amplio de diversas incidencias del contexto internacional puede encontrarse en Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization" en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds., Transitions from Authoritarian Rule; Southern Europe and Latin America, de próxima publicación.
- 13) La esperanza no es lograr la perfecta coordinación que la barroca arquitectura del sistema político estadounidense previene. La cuestión es aumentar esa coordinación en grado suficiente como para que no existan sabotajes demasiado graves y recurrentes a la orientación general de esas políticas. Esto, que según la evidencia disponible fue posible en períodos (Guatemala, Cuba y Chile cada una en su momento, por ejemplo) de políticas fuertemente agresivas y de forma algunas democratizantes, tal vez sería posible también para propósitos mas constructivos.
- 14) Para análisis de esta "Doctrina" y sus intrínsecas orientaciones antidemocráticas cf., entre otros, Genaro Arriagada, "National Security Doctrines in Latin America", Peace and Change, VI, Vols 1-2, pp. 49-60 y John Chile, "Strategic Concepts in Latin America: an Update", Inter-American Economics Affairs, Verano 1980, pp. 61-82.
- 15) En esto último esta institución podría trabajar en cooperación con el recientemente creado Instituto Interamericano de Derechos Humanos, una institución convergente con la que sugiero aquí.

