

¿SE PUEDE EXPORTAR LA DEMOCRACIA?

LA BUSQUEDA DE LA DEMOCRACIA EN LA POLITICA NORTEAMERICANA PARA AMERICA LATINA *

HOWARD J. WIARDA

¿Se puede exportar la democracia? ¿Deben los Estados Unidos apoyar la democracia en América Latina (y en cualquier otro lado, si es el caso), cuando se le presenta la oportunidad? ¿Cuáles son las fuerzas democráticas en América Latina? ¿Podrían éstas ser ayudadas por los Estados Unidos y cómo deberían hacerlo? ¿Cuáles son las restricciones y límites de la ayuda norteamericana a los regímenes y movimientos democráticos en América Latina? ¿Es este un período de apertura para la democracia en América Latina? Y ¿cómo podrían los Estados Unidos contribuir a ello? Estas son las preguntas examinadas en este ensayo.¹

Quiero dejar en claro desde el principio que soy muy escéptico y pesimista al respecto. Dudo que la democracia al estilo norteamericano pueda ser exportada. Dudo que Latinoamérica lo quiera, o lo desee fervientemente, y dudo también de que las fuerzas democráticas de la región puedan ser ayudadas algo más que marginalmente por los Estados Unidos. Veo numerosas restricciones y limitaciones a la ayuda norteamericana hacia los regímenes y movimientos democráticos en América Latina. Dudo muchísimo que los esfuerzos norteamericanos al respecto puedan tener éxito, y veo grandes posibilidades de que tales esfuerzos perjudiquen a Latinoamérica. Ni siquiera estoy convencido de que la pregunta acerca de la exportación de la democracia sea un planteamiento correcto al hablar de las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica. Estas afirmaciones tan rotundas y provocadoras exigen más explicaciones.²

HOWARD J. WIARDA, es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Massachusetts, académico residente y director del Centro de Estudios Hemisféricos del Instituto Empresarial Norteamericano para la Investigación en las Políticas Públicas (A.E.I.).

* Trabajo preparado para el Diálogo Interamericano acerca de las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica en los años 1980, patrocinado por el Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, Washington D.C., marzo de 1983, y que será publicado en un libro editado por Kevin Middelbrook y Carlos Rico. Peter Bell, Margaret Crahan, Kevin Middelbrook e Iêda Siqueira Wiardía hicieron valiosos comentarios a una versión anterior de este trabajo; las opiniones en él expresadas son, sin embargo, sólo del autor.

El Temario Democrático

El debate pragmatismo o realismo versus idealismo en la política exterior norteamericana —del cual la actual discusión de los esfuerzos en pro de los derechos humanos y la democracia en el extranjero es sólo la manifestación más creciente—, ha sido largo y difícil. Los partidarios del pragmatismo argumentan que los Estados Unidos deben defender no sólo principios sino interés nacional, esto es, “no tenemos amigos sino intereses”.³ Los expositores del idealismo quieren una política que vaya más allá del puro interés nacional e incorpore además una preocupación por los aspectos morales y éticos de lo internacional, incluyendo la democracia y los derechos humanos.⁴ En la discusión cada una de las partes ha caricaturizado y ridiculizado los argumentos de la otra.

De hecho, la política americana ha sido más compleja: ha incorporado aspectos tanto de la escuela de pensamiento “pragmática” como de la “idealista” y, muy a menudo, ha negado cualquier contradicción entre ellas, George Kennan, identificado desde hace tiempo con la escuela “realista” o “pragmática”, ve el apoyo a la democracia como parte de una defensa de un perenne interés nacional americano.⁵ Y, Henry Kissinger, importante teórico y partidario de la “realpolitik”, también ha llegado a considerar la defensa de los derechos humanos como parte del interés nacional norteamericano.⁶ Lo importante no es la disyuntiva interés nacional versus ética, sino cómo combinar y reconciliar el uno con la otra y lograr un equilibrio razonable.

El problema, sin embargo, es más oscuro y complicado. A la fecha, contamos con una experiencia considerable, aunque no toda ella exitosa, en términos de esfuerzos para extender la democracia norteamericana y los derechos humanos en el extranjero. Hay poderosos intereses, legales y de otras índoles, en juego; bajo los efectos de la guerra fría y de otras presiones, el temario de la democracia y de los derechos humanos se ha extendido hasta abarcar móviles y objetivos no contemplados en discusiones anteriores. Algunos de esos tópicos son claramente comprendidos o reconocidos, y otros no. La pregunta es por qué una política exterior de favorecer la democracia, que es cuando mucho una mezcla de pros y contras, provoca un apoyo y una aprobación tan fuertes, poco menos que universales. Entre las posibles respuestas podrían estar las siguientes:

1. La estrategia de la guerra fría. La democracia política (elecciones, etc.), es notoria y visiblemente apoyada por nosotros, no así la Unión Soviética y las llamadas “democracias populares”. De ahí nuestro gran interés por las elecciones en El Salvador y en cualquier otro lado.

2. Consideraciones de política exterior. La promoción de la democracia es considerada muy a menudo no sólo como un fin en sí mismo

sino como un medio de asegurar intereses norteamericanos aun más básicos y últimos, como el orden y la estabilidad. En algunos casos estos intereses norteamericanos básicos pueden ser mejor servidos promoviendo la democracia; en otras circunstancias, en cambio, esta última puede no ser percibida como al servicio de tales intereses fundamentales.⁸

3. Consideraciones hegemónicas, o la democracia como una cortina de humo. En numerosas ocasiones una política de apoyar la democracia se ha usado como cortina de humo para otros fines políticos menos gloriosos. En nombre de la democracia hemos intervenido frecuentemente en América Latina, la hemos explotado, la hemos usado para propósitos propios que poco o nada tienen que ver con la democracia, le hemos impuesto políticas de nuestra elección, y hemos cubierto nuestra penetración económica en la región con el disfraz de promover la democracia. La "democracia" ha servido como el mejor medio para acrecentar la hegemonía estadounidense en la región.⁹

4. Factores políticos: La promoción de la democracia en el exterior es a menudo útil en el frente político interno. Aunque no sea más que en esto, los políticos de todos los partidos estarán de acuerdo. El público (o al menos sus líderes de opinión) está a favor y, según parece, esto no tiene costo, al menos de tipo electoral.

5. Grupos electorales y asociaciones de cabildeo de democracia y derechos humanos. Estos incluyen algunos centros de estudio e investigación, grupos confesionales, grupos sindicales, asociaciones académicas y exiliados latinoamericanos. Muchos de estos grupos y asociaciones se inclinan auténticamente, por principio, hacia la democracia y los derechos humanos. Algunos combinan este interés con otros, incluyéndose, objetivos políticos, ambiciones privadas y hechos de poder. La democracia y los derechos humanos ya no son (si es que alguna vez fueron) sólo asunto de preferencia individual; han llegado a ser, para bien o para mal, la "raison d'être" * de grandes grupos de interés y asociaciones profesionales de cabildeo.

6. Etnocentrismo. Las nociones estadounidenses de democracia reflejan los ordenamientos institucionales (norte) ** americanos y pueden no ser siempre relevantes para América Latina. Y nosotros a menudo coloreamos el proceso político latinoamericano como una "lucha", en términos dicotómicos, entre dictadura y democracia al estilo americano. Esa es una formulación sesgada, estrechísima y etnocéntrica que distorsiona nuestra comprensión, excluye otras posibilidades y nos ciega a la

* Razón de ser. En francés en el original. (N. del T.)

** Sic en el texto. (N. del T.)

realidad latinoamericana, pero que orienta, no obstante buena parte de nuestro discurso político.¹⁰

7. América Latina como un laboratorio. Nosotros no seguimos una política de promoción de la democracia en la Unión Soviética, China o Arabia Saudita. ¿Por qué lo hacemos en América Latina? En parte, nuestra disposición a experimentar allí tiene que ver con el hecho que América Latina tiene escasa prioridad, no la vemos como un valor crucial, no puede contraatacarnos, y por lo tanto, estamos "a salvo" usándola como conejillo de indias para experimentar políticas.¹¹

8. La tradición misionera. Los norteamericanos creen realmente que la democracia es buena, y buena para todos los pueblos: es la idea de Churchill de que la democracia es la peor forma de gobierno, si se exceptúan todas las demás. Nuestra obligación es exportarla, al estilo misionero, a los pueblos más desfavorecidos ("en desarrollo"). La reciente campaña de Carter por los derechos humanos fue una expresión de este fenómeno de un destino manifiesto, de la idea de extender nuestro modo de hacer las cosas * y nuestras instituciones al resto del mundo, de la visión Wilsoniana ingenua, si bien idealista, de "hacer un mundo seguro para la democracia".

9. Sofisticación espiritual. También promovemos la democracia en el exterior porque eso nos hace sentirnos bien. Estar por la democracia es espiritualmente satisfactorio, en un sentido personal y colectivo. La democracia y los derechos humanos son casi una nueva forma de religión y de "fe verdadera" en torno a las cuales podemos unirnos en esta era de secularización.

10. La moda. ** Aparte del valor intrínseco de la democracia, en el que todos podemos estar de acuerdo, se suele creer a menudo (especialmente en algunos círculos académicos, religiosos, literarios y de exiliados), que estar a favor de sus formas más avanzadas y esotéricas es chic, tiene estilo, es estar al día. Sin desconocer que en muchos casos es sincera y bien intencionada, la actual "moda" a favor de formas más radicales de democracia es en alguna medida un reflejo del deseo de algunos intelectuales norteamericanos y latinoamericanos de estar "in", de seguir el último grito de la moda. El problema es que las autoridades, los políticos, el grueso público, o los países a los que queríamos exportar tan avanzados enfoques, pueden no ser receptivos a ellos, o ser sólo una postura externa.

Por supuesto que todos, incluido el autor de este ensayo, estamos a favor de una mayor democracia en los Estados Unidos y en América

* *Know-how* en el texto original. (N. del T.)

** En español en el original. (N. del T.)

Latina. Mi propósito al presentar la lista de motivos que incluí más arriba no es descalificar a la democracia o a los que abogan por ella, sino que mostrar que el tema es más complejo de lo que se piensa, que no es asunto sólo de bien versus mal, que también están involucrados numerosos y variados tópicos y ambiciones de tipo político, de orden privado, de guerra fría y de otras índoles.

¿Es democrática América Latina? Y, ¿quiere serlo?

La típica imagen de América Latina que tienen muchos norteamericanos es que se trata de un continente en ebullición bajo la tiranía de muchas dictaduras militares, represivas e insensatas, al parecer, endémicas. Se cree que si se pudiera eliminar o derrocar a tales dictaduras, florecerían las naturales inclinaciones democráticas de América Latina, sofocadas por gobiernos derechistas y oligárquicos. Esta es una visión feliz, optimista y poética, pero una que no refleja la realidad latinoamericana.

El hecho que nuestro punto de mira en los Estados Unidos sea la democracia y la lucha por ella, no significa necesariamente que los latinoamericanos estén igualmente clamando por ella. Suponemos que sí, pero pocos se toman la molestia de verificarlo. Los hechos no son de modo alguno inequívocos.

Aquí consideraremos cuatro aspectos para demostrar esa ambigüedad: las tradiciones jurídicas y constitucionales de América Latina, las conclusiones de estudios de actitudes y opiniones, los resultados electorales y los patrones de legitimidad. La discusión tendrá que ser, forzosamente, breve y algo incompleta.

En lo relativo a preceptos constitucionales y legales, América Latina muestra dos tradiciones distintivas. No hay una tradición única, "liberal" y democrática como en los Estados Unidos, sino que más bien ha habido dos tradiciones, que han coexistido, a menudo alternándose en el poder. La primera es liberal, democrática y republicana, consagrada en las leyes y constituciones de la región. Esta tradición, que ha estado presente desde que los países latinoamericanos conquistaron su independencia a principios del siglo XIX, en muchos casos simplemente tradujo la constitución de los Estados Unidos al español. Sin embargo, los preceptos inscritos en estas constituciones latinoamericanas siempre han sido considerados ideales por los cuales luchar, y no necesariamente como realidades efectivamente vigentes.¹²

Pero hay otra tradición, también inserta en dichas leyes y constituciones e igualmente en vigencia. Esa tradición es jerárquica, autoritaria, no democrática, y se remonta mucho más atrás que la libertad, al gobierno colonial español. Se refleja en el lugar particularmente privilegiado que tiene la Iglesia en la sociedad latinoamericana; en los extraordinarios poderes concedidos al ejecutivo, que puede gobernar casi como un dictador "de jure"; en el status especial que tienen la tierra y la riqueza; y en la posición de las fuerzas armadas como virtual cuarto

poder de gobierno, autorizadas legal o constitucionalmente, o por costumbre consagrada, a jugar un rol político importante o "moderador". Estos rasgos jerárquico-autoritarios frecuentemente gozan de tanta legitimidad como aquellos de tipo liberal-democrático y coexisten con estos, sin que ninguno de ellos sea claramente predominante.¹³

Un segundo indicador son los resultados de investigaciones de actitudes y opiniones. También ahí los datos muestran una mezcla de orientaciones. Si se pregunta a los latinoamericanos qué forma de gobierno y qué tipos de instituciones prefieren la respuesta es, abrumadoramente, "los democráticos". Esto es, prefieren frenos y contrapesos, un congreso y un poder judicial independientes, una prensa libre, derechos humanos, elecciones, militares apolíticos, etc. Este tipo de respuestas va en apoyo de la tesis prodemocrática, de que la democracia no es ajena a América Latina y que la forma de sistema político que América Latina prefiere es muy parecido al nuestro.¹⁴

Si uno examina más a fondo, sin embargo, las respuestas se hacen menos precisas. Se está por un liderazgo fuerte y ejecutivo, que puede venir a expensas de los tribunales o congresos independientes. En casos de crisis, se aceptan restricciones a la libertad de prensa y a otros derechos políticos básicos. Hay un considerable escepticismo respecto de si la democracia funciona muy bien en América Latina, o de si funciona en su forma anglonorteamericana, frente a la violencia endémica, al conflicto, a la "falta de civilización",* a las instituciones débiles, y a las poderosas fuerzas centrífugas que de vez en cuando desgarran a las sociedades latinoamericanas. Hay una simpatía considerable por un gobierno con autoridad, sino autoritario, especialmente en períodos de tensión y mientras un autoritarismo moderado no degenera en tiranía, como en los regímenes de Trujillo o el del último Somoza.¹⁵

Los resultados electorales son otro ejemplo. Aquí el análisis debe necesariamente ser incompleto, pero se pueden dar varios casos para ilustrar el punto. En la República Dominicana en 1966, el conservador Joaquín Balaguer derrotó fácilmente al socialista Juan Bosch, incluso después de una intervención militar norteamericana el año anterior que, se suponía, iba a provocar un electorado nacionalista y radicalizado que favorecería a Bosch. En Chile, antes del actual régimen militar, los resultados electorales mostraban en forma bastante consistente un electorado dividido en partes casi iguales: entre fuerzas de derecha, de centro (principalmente la Demócrata Cristiana) y el frente popular socialista-comunista. En Brasil, en noviembre de 1982, la votación podría interpretarse como mostrando al país dividido casi parejamente entre partidarios del régimen militar autoritario-conservador existente y opositores al mismo. Incluso en el sitiado El Salvador, en 1981, los democristianos, apoyados por los Estados Unidos, pudieron conseguir sólo el 40% de los votos y perdieron ante una coalición de fuerzas derechistas y conservadoras.

* En español en el original. (N. del T.)

No se debe leer demasiado en estos resultados. La votación sí tiende a mostrar, sin embargo, lo que para los americanos es un hecho a menudo sorprendente, esto es, la fuerza permanente de la derecha latinoamericana, incluso en esta era que consideramos "revolucionaria" y orientada hacia el cambio. Denominar "falsa conciencia" a ese sentimiento u orientación derechista es una explicación demasiado simple, porque el hecho es que tanto por la vía electoral como por otras vías muchas sociedades latinoamericanas están profundamente desgarradas entre su tradición autoritaria y conservadora, la liberal y la socialista más reciente. Los choques entre éstas, que no son sólo diferencias entre plataformas políticas antagónicas sino que representan modos de vida completamente diferentes, ayudan a explicar la actual inestabilidad de la región y la existencia de lo que el respetado y antiguo latinoamericanista Kalman Sivert llamó "sociedad conflicto".¹⁶ En todo caso, es claro que el sentimiento electoral no es inequívocamente proliberal, prodemocrático o proizquierdista. La situación es más compleja que eso.

El cuarto punto respecto del supuesto anhelo de América Latina por la democracia tiene que ver con la legitimidad democrática. En los Estados Unidos suponemos que las elecciones son el único camino legítimo al poder. En América Latina no son sino uno de los muchos caminos al poder.¹⁷ Entre estos pueden estar un hábilmente ejecutado golpe de estado; un heroico movimiento guerrillero que se mantiene a pesar de todas las adversidades y que finalmente se hace del poder; un movimiento de protesta bien planeado; una huelga general o una manifestación callejera que logra botar un ministro, o tal vez incluso un gobierno. Estas acciones de macho * no sólo son ampliamente admiradas sino que tienen el potencial de ayudar a que un régimen que llegó al poder por vías no electorales logre la legitimidad de la que puede haber carecido originalmente.

Los regímenes "populistas" de Omar Torrijos en Panamá y de René Barrientos en Bolivia son ejemplos de esto. Las elecciones democráticas ofrecen una ruta al poder, pero también hay otros medios capaces de lograr a la vez legitimidad y democracia, el estilo latinoamericano.

Estos comentarios no pretenden implicar que, si pudieran elegir, los latinoamericanos no optarían por la democracia. De hecho, el sentimiento democrático es fuerte en toda la región; pero no es el único sentimiento, y en algunos países puede no ser un sentimiento mayoritario. Más aún, a medida que uno investiga más a fondo, baja la superficie, se evidencian dudas y temores acerca de la viabilidad de la democracia o de la aptitud del propio país para ella.¹⁸ De ese modo para la pregunta de si Latinoamérica es democrática o de si quiere serlo, la respuesta es ambigua: muchos la quieren y muchos no; algunos (en especial, la generación más antigua) la quieren en buena medida en términos de arreglos institucionales al estilo norteamericano; otros (las generaciones más

* En español en el original. (N. del T.)

jóvenes) prefieren sus propias formas autóctonas ("populistas", y otras). En consecuencia, cualquier esfuerzo de parte de los Estados Unidos para exportar o incentivar la democracia en América Latina tiene que comprender y afrontar estas diferencias.

Problemas y consecuencias de una política exterior prodemocrática

Los antecedentes históricos dan poco pie para ser optimista o entusiasta respecto de un esfuerzo renovado y vigoroso de los Estados Unidos por promover la democracia en América Latina. Revisemos brevemente dichos antecedentes.

Los antecedentes históricos

No me cabe duda de que el minúsculo comodoro Cornelius Vanderbilt y su agente William Walker, y el puñado de "alegres" filibusteros de este último, creían sinceramente que al tomarse Nicaragua en 1840 y llevar a cabo elecciones en las que el ciudadano estadounidense Walker fuera "elegido" presidente, estaban llevando los beneficios de la civilización democrática a ese pobre y atrasado país. Estoy seguro de que Sam Houston y otros estaban auténticamente convencidos que despojar a México de la mitad de su territorio y anexarlo finalmente a los Estados Unidos sería, incluso para los mexicanos, infinitamente mejor que continuar bajo el gobierno del demagogo Santana. Los antiguos esclavistas que quisieron anexarse a tomarse Cuba, La Española, Puerto Rico y otras islas después de la Guerra Civil también estaban convencidos que la democracia al estilo estadounidense era buena para nuestros "hermanitos negros y morenos" de todo el Caribe.¹⁹

La guerra hispano-norteamericana fue en parte racionalizada (justificada) sobre la base de la superioridad de las instituciones democráticas norteamericanas por sobre las españolas, "católico-inquisitoriales", y con el mismo subterfugio adquirimos Puerto Rico como protectorado e incluimos la Enmienda Platt en la constitución cubana obteniendo así virtual carta blanca para intervenir allí en cualquier momento. No se puede dudar de que cuando Woodrow Wilson envió fuerzas de ocupación norteamericanas a Haití, Cuba, República Dominicana, Nicaragua y Panamá, ello también formaba parte de una misión más amplia para hacer al mundo "seguro para la democracia". Por breve y unilateral que sea, este panorama retrospectivo proporciona razones fundadas para ser escéptico respecto de los supuestos beneficios que traerían a Latinoamérica los esfuerzos norteamericanos para incentivar la "democracia" en ella.²⁰

Estableciendo los parámetros de un comportamiento permisible: el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial

Al final de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos, reemplazando tanto a Alemania como a Gran Bretaña, habían logrado una in-

discutible hegemonía en América Latina. La región era considerada entonces por los Estados Unidos como una vasta reserva de recursos ilimitados y mercados potenciales. El acceso a tales mercados requería, sin embargo, una disminución del sistema estatista latinoamericano, carteles, monopolios y controles económicos. Así, los Estados Unidos presionaron por la "liberalización" económica (menos controles estatales) lo que también trajo consigo la necesidad de un cierto grado de liberalización política. Los Estados Unidos insistieron en que hubiera nuevas elecciones en varios países y ejercieron fuertes presiones sobre unos cuantos líderes populistas para que dimitieran. Entre aquellos que fueron forzados de oficio o presionados a tomar cursos de acción no deseadas estuvieron Vargas, de Brasil; Morinigo, de Paraguay; Perón, de Argentina, y varios otros.²¹

Estoy convencido de que las relaciones Estados Unidos-América Latina en este período de posguerra tuvieron una importancia más allá de su marco temporal inmediato, determinando en gran parte los parámetros del comportamiento político permisible de América Latina y el rango de sus opciones. América Latina se vio forzada a elegir, por un lado, entre la "dictadura" (estatismo, neocorporativismo, neomercantilismo, etc.), la cual no contaría ya con el apoyo de los Estados Unidos; y por otro, la democracia al estilo norteamericano, que no era del todo compatible con la historia y las tradiciones de la región. Cualquiera que haya sido la intención original, Latinoamérica, en el nombre de la "democracia", fue convertida en un área de mucho mayor penetración económica norteamericana, y por la vía de forzar a la región a elegir una forma de democracia a la que no se adecuaba, imposibilitamos una forma latinoamericana de "democracia" (por ejemplo, populismo al estilo Vargas) y varias fórmulas intermedias (por ejemplo, regímenes combinados cívico-militares), para cuya formación los políticos latinoamericanos siempre han mostrado gran talento, y que habrían podido permitir a esas naciones manejar mejor la intrincada transición a la modernidad en la que se habían embarcado recientemente. Al insistir en la democracia y sólo en nuestra forma de la misma, estoy persuadido de que fuimos nosotros los que precipitamos el abrupto desplazamiento del péndulo político latinoamericano en América Latina, que condujo a los problemas en que nos encontramos hoy en América Central y en otros lados.²²

Kennedy y la Alianza para el Progreso

John F. Kennedy y su Alianza para el Progreso han sido ampliamente admirados por haber conducido, supuestamente, a una nueva era en las relaciones Estados Unidos - América Latina (juventud, energía, idealismo, catolicismo, una esposa hermosa y de buen gusto); en términos de los medios usados en áreas de intereses norteamericanos básicos (la estabilidad y el anticomunismo se lograrían mediante el apoyo a los demócratas liberales en lugar de los dictadores); y en términos de nombramientos dentro del Departamento de Estado.²³ Pero también hubo

importantes continuidades, en el sentido que las piedras angulares de la política norteamericana (la estabilidad, el anticomunismo, la hegemonía, la penetración político-económico-militar), permanecieron constantes.²⁴

Pero es el tema democrático lo que nos interesa aquí y, otra vez, los antecedentes son ambiguos. Kennedy apoyó a la izquierda democrática latinoamericana durante la primera parte de su presidencia, pero disminuyó considerablemente su apoyo a ella hacia fines de su breve mandato. En tanto que favoreció a los demócratas, también fue renuente a socavar las dictaduras o a deshacerse de ellas si no podía asegurarse que no habría un viraje castrista. Su actitud hacia demócratas "volátiles", como Bosch en la República Dominicana, fue de frialdad. Finalmente optó por el "mal menor" de las juntas militares en ese país, y también en Honduras, en vez de la posibilidad de demócratas "débiles e inefectivos" incapaces de controlar los brotes guerrilleros.²⁵ Los Estados Unidos ayudaron a algunos de los demócratas a llegar al poder, pero no fueron en su ayuda cuando aquellos se vieron amenazados por golpes militares. También tuvieron éxito los destacados y muy publicitados esfuerzos de los Estados Unidos en Perú, en 1962, para revertir el golpe y asegurar un gobierno democrático; lo que lograron tan sólo fue dañar las relaciones peruano-norteamericanas en el largo plazo, lo que probablemente llevó a la confrontación que hubo entre ambos países, hacia fines de la década del 60. Por todo esto, no se podría decir que en tiempos de Kennedy los esfuerzos norteamericanos en pro de la democracia y la Alianza para el Progreso hayan tenido mucho éxito. En efecto, bien pueden afirmarse que tales esfuerzos fueron contraproducentes y contribuyeron a precipitar la ola de golpes antidemocráticos que sacudieron Latinoamérica a comienzos y mediados de los años 60 (Argentina, República Dominicana, Honduras, Perú y Brasil).

Carter y los derechos humanos

La campaña de Carter por los derechos humanos decididamente produjo resultados ambivalentes. Por una parte, sin duda que algunas personas no fueron torturadas, algunas libertades fueron preservadas, algunas personas fueron encarceladas y se impusieron mayores restricciones a la represión militar. Estos no son logros pequeños, especialmente desde el punto de vista de las personas y grupos involucrados.

Por otra parte, los costos en que se incurrió y los daños hechos también fueron considerables. La acción de algunos activistas de los derechos humanos fue ruda, tiránica y a menudo contraproducente. La condena generalizada de naciones enteras, o regímenes o fuerzas armadas completas por violaciones de los derechos humanos, ofendió sensibilidades nacionales y forzó a la opinión pública, que de otro modo se habría opuesto a acudir en defensa de tales regímenes. Sirvió para desdibujar las diferencias entre los militares de tendencias represivas y los más democráticos de ellos y obligó a estos últimos a defender

la institución como un todo. Las diferencias entre un gobierno honesto y bien intencionado tratando de hacer lo mejor posible, y sus fuerzas de seguridad fuera de control, se esfumaron también, al costo de antagonizar o socavar al primero. La campaña alienó innecesariamente países importantes como Argentina, Brasil y Chile, y produjo escasísimos cambios en la conducta de estas naciones. Tampoco fue una campaña equilibrada: las dictaduras de derecha fueron condenadas, pero las de izquierda no recibieron la misma atención y el etnocentrismo fue muy fuerte: con frecuencia Latinoamérica fue considerada como una extensión de la lucha de los derechos civiles en el sur de los Estados Unidos en la década del 60. Además, los criterios de juicio de las violaciones a los derechos humanos fueron exclusivamente criterios norteamericanos, con poco interés o comprensión por las diferencias latinoamericanas.²⁶

Incluso el mayor éxito de la campaña de Carter en favor de la democracia (la intervención política y diplomática norteamericana en la elección dominicana de 1978) no fue el logro rotundo que declaran los defensores de la acción norteamericana. En 1978, en vista de la manifiesta manipulación del recuento de votos por parte de los militares, la administración Carter intervino para asegurar un cómputo honesto y garantizar así la victoria de Antonio Guzmán. Tal intención pudo haber producido un resultado positivo, pero no por eso dejó de ser una intervención, no del todo diferente de otras incontables intervenciones norteamericanas en los asuntos internos latinoamericanos, que muchos encuentran objetables. Más aún, debido a la acción estadounidense en República Dominicana, Guzmán era conocido como "el chico de Jimmy Carter y de Cyrus Vance", que dependía de ellos y que caería con ellos. Eso resultó no ser así en la realidad, pero no cabe duda de que la acción norteamericana reforzó la absoluta dependencia de la República Dominicana y de su gobierno respecto de los Estados Unidos. Dejemos que otros decidan si eso es bueno o malo, pero lo que importa es que la más reciente intervención norteamericana en la República Dominicana no fue el logro indiscutible y brillante que se ha dicho que fue.²⁷

No es preciso exagerar los fracasos, la autodecepción, las hipocresías, los limitados y ambivalentes logros, para aclarar el punto principal. Esto es, en el pasado, las políticas norteamericanas para promover la democracia y los derechos humanos en América Latina no fueron éxitos rotundos. Por razones que se explicarán en la próxima sección, es probable que los esfuerzos en ese sentido sean aún más problemáticos en el futuro. En efecto, un detenido examen de los antecedentes históricos lo dejaría a uno escéptico respecto de que la democracia haya sido alguna vez un objetivo prioritario de los Estados Unidos, o que llegue a serlo ahora. Si los objetivos fundamentales de la política norteamericana, como muchos analistas concordarán, han sido la estabilidad, el anticomunismo y el acceso a los mercados y recurso de la región, la promoción de la democracia ha sido principalmente un medio para lograr dichos fines. Desde luego, la democracia ha sido valorada en sí mis-

ma, aunque sólo marginalmente, por lo general, en nuestro trato con Latinoamérica; pero su mayor importancia ha sido en cuanto instrumento, en las condiciones correctas y sólo bajo algunas administraciones, para lograr o ayudar a conseguir las metas superiores de estabilidad y anticomunismo.²⁸

El tema no se puede dar por terminado, sin embargo, con el argumento de que los esfuerzos norteamericanos para fomentar la democracia en América Latina no tuvieron éxito. De hecho, en términos del largo plazo, se puede argüir que tales esfuerzos fueron a menudo decididamente perjudiciales. En general, las razones para esta negativa apreciación se pueden resumir del siguiente modo:²⁹

1. Se ha malgastado una enorme cantidad de dinero, tiempo y recursos y se ha despilfarrado el apoyo del congreso y de los contribuyentes a tales actividades. Es ampliamente aceptada la popular noción de que el fomentar la democracia en el exterior tal vez sea perseguir una quimera.

2. Los mencionados esfuerzos han producido una serie de efectos indeseados, consecuencias inesperadas, ridículos y desastres completos. La clasificación de los mismos en un solo país, digamos, la República Dominicana, tomaría el resto de este ensayo.³⁰

3. Los intentos norteamericanos de promover la democracia en el extranjero han ayudado a perpetuar y reforzar actitudes condescendientes, paternalistas y de superioridad hacia América Latina. Todavía se piensa, tanto en círculos gubernamentales como de opinión pública, que nosotros "sabemos lo que le conviene" a Latinoamérica.

4. El enfoque de "democracia" también ha perpetuado el uso de modelos equivocados o mal encaminados para entender a América Latina. Si nos centramos, como hacemos a menudo, en el tema de la supuesta "lucha por la democracia", perdemos de vista gran parte de lo que está sucediendo. El punto requeriría más elaboración, pero se puede decir que el énfasis en la democracia ha llevado a no entender a muchas naciones en desarrollo y a una comprensión equívoca de la dinámica de cambio real en América Latina.³¹

5. El énfasis en la democracia tiende a conducir al intervencionismo norteamericano y al proconsularismo; es decir, a veces, generalmente con las mejores intenciones, terminamos tratando de gobernar América Latina desde nuestras embajadas. En mi estudio sobre América Latina he visto suficientes desastres como para desconfiar de tales intervencionismos, ya sea que venga del lado de los "malos", como la CIA, o de los supuestamente "buenos", como la AID.

6. La democracia por la que abogamos parece siempre ajustarse, naturalmente, a nuestras concepciones de democracia, no a las de Amé-

rica Latina. Nosotros ponemos el acento en las elecciones, los partidos políticos, los sindicatos y fuerzas armadas apolíticas, y todo eso. A las formas latinoamericanas de democracia que enfatizan el populismo, la acomodación de nuevos contendientes por el poder,³² la representación corporativa o el poder compartido, rara vez se les presta seria atención. Esto es una forma de imperialismo cultural.

7. Al centrarnos tan enfáticamente en la democracia en nuestros pronunciamientos retóricos y políticos, hemos decidido que la disyuntiva para Latinoamérica sea esa: democracia o dictadura. Esa disyuntiva errónea constituye una dicotomía falsa que tiende a dejar de lado varias soluciones mixtas para cuya formación los mismos latinoamericanos han demostrado históricamente una gran disposición. También significa, me parece, que tenemos alguna responsabilidad por contribuir a causar en América Latina la misma inestabilidad cuya prevención es una de las piedras angulares de nuestra política. En vez de dejar que el área se estabilice en forma más o menos natural y en un simple término medio, al estilo latinoamericano, le hemos impuesto dos opciones extremas, ninguna de las cuales es apropiada o especialmente amplia.

8. Finalmente, nuestro énfasis en la democracia ha socavado varias instituciones tradicionales (sistemas de clientela, entidades religiosas, grupos familiares y de parentesco, y otras) que habrían podido ayudar a América Latina en la difícil transición hacia la modernidad; y no ha creado otras viables para reemplazarlas. De este modo hemos contribuido a crear los mismos problemas y vacíos de institucionalidad que nuestras políticas se espera deben evitar.³³

En suma, los esfuerzos norteamericanos en pro de la democracia en el exterior han tenido resultados ambivalentes. Ha habido éxitos y fracasos, y ninguno de ellos debe ser realizado a expensas del otro.

Al mismo tiempo, en la discusión de nuestras políticas las molestas y perturbadoras preguntas que he hecho aquí casi nunca son consideradas. Las lecciones del pasado se olvidan, o no se aprenden, y las políticas se basan muy a menudo en románticas esperanzas y buenos deseos y no en antecedentes históricos. Si preguntamos cuál ha sido el impacto de la experiencia en las percepciones norteamericanas de nuestras diversas campañas para la exportación de la democracia, la respuesta será que casi no hay impacto alguno. Pero estamos tan comprometidos con la agenda democrática (aunque por diversas razones y motivos, como ya se ha señalado) que preferiríamos no tener que enfrentar las preguntas más complejas de si deberíamos involucrarnos en eso o no, y quién se beneficia o perjudica con ello. Tal falta de atención a las consecuencias negativas de nuestro actuar es especialmente dolorosa y compleja ahora, dado que parece que estamos a punto de iniciar un nuevo intento para extender la democracia en el exterior. Tanto el Presidente Reagan³⁴ como varios candidatos del Partido Demócrata han anunciado planes al respecto. Ya es tiempo de introducir en la discusión algún realismo basado en la evidencia histórica que yo encuentro que lamen-

tablemente falta en todas las proposiciones actuales y al mismo tiempo considerar algunas realidades nuevas en los Estados Unidos, en América Latina, y en las relaciones entre ambos.

Nuevas realidades y cursos de acción

Hasta aquí hemos discutido la democracia en América Latina y las posibilidades de la ayuda norteamericana para desarrollarla, en términos muy abstractos: si es deseable, cuáles son las motivaciones de tal empeño, qué perspectivas hay, qué muestran los antecedentes históricos, etc. Veamos ahora algunas de las nuevas realidades en América Latina, en los Estados Unidos y en las relaciones entre los dos. Pocas de estas nuevas realidades auguran probabilidades de éxito a las tentativas de los Estados Unidos de fomentar la democracia en el hemisferio.

La primera realidad con la que debemos enfrentarnos es que en los últimos años Latinoamérica como un todo ha llegado a ser cada vez más independiente, nacionalista y segura de sí. Está, en consecuencia, menos dispuesta a oír o a seguir los consejos de los Estados Unidos, incluso sobre el tema de la democracia. Algunos regímenes latinoamericanos pueden inclinarse hacia Europa en busca de consejos o modelos a seguir, pero la disposición a emular a los Estados Unidos es cada día menor. El hecho es que Latinoamérica está buscando reducir o al menos modificar su dependencia de los Estados Unidos, y no incrementarla, y no sólo en el ámbito económico, sino también en las esferas cultural y política. No es realista esperar que esta actitud cambie y que de pronto, y ni siquiera gradualmente, Latinoamérica vuelva a mirar al sistema político norteamericano como el modelo a seguir. Demasiadas cosas han cambiado en Latinoamérica y en Estados Unidos en los últimos veinte años como para que eso fuera posible.³⁵

Una segunda realidad nueva, relacionada con la anterior, que hay que enfrentar, es la situación en los Estados Unidos mismos. Hoy en día los Estados Unidos son una presencia disminuida, menor que lo que eran hace veinte años. Esto no quiere decir, por cierto, que los Estados Unidos no sean importantes o que lo que hacen no tenga aún gran influencia. Pero el caso es que nuestra AID y nuestra ayuda están en descenso, nuestro personal diplomático en el área ha disminuido y que, excepto en el caso de América Central, nuestras misiones militares están muy reducidas. Los hoteles de América Latina ya no están llenos de hombres de negocios norteamericanos sino que de alemanes, japoneses, franceses, españoles, italianos, escandinavos, este-europeos, rusos y chinos. Son estos otros países y no ya los americanos, los que están logrando los contratos para represas, supercarreteras, puertos y proyectos de desarrollo. Estos cambios se añaden a una muy reducida presencia norteamericana en América Latina en gran variedad de áreas, y la consecuente caída de su influencia, en relación al pasado.

Además, es poco probable que esta situación de hegemonía e influencia norteamericanas en declinación se revierta pronto. Las encues-

tas de opinión pública muestran que los estadounidenses se oponen abrumadoramente a la ayuda exterior,³⁶ posición que es muy probable se traduzca finalmente en votos en el Congreso —como ya ha sido el caso—, si es que el destino de incluso la más modesta iniciativa para el Area del Caribe da una idea de ello. Aquellos que propician un rol norteamericano más fuerte en apoyo de la democracia en América Latina deben preguntarse en último término si están disponibles los medios para respaldar tal estrategia. ¿Existen fondos comparables a los de la Alianza para el Progreso para que Estados Unidos pueda llevar a cabo una política externa democrática? ¿Hay un compromiso de parte del público, el Congreso o la presidencia? ¿Dónde está el entusiasmo tipo Cuerpo de Paz por la causa? ¿Hay voluntad de hacer todo cuanto sea posible, como dijo John F. Kennedy? ¿Y, es posible pedir a los norteamericanos que sufran más desempleo, para permitir a los productos latinoamericanos un acceso más libre a los mercados de los Estados Unidos? Triste o no, el hecho es que no existe la infraestructura interna para un nuevo gran empuje norteamericano para ayudar a la democracia latinoamericana: sencillamente no hay recursos, ni impulso, ni compromiso, ni apoyo público u oficial.

Una tercera realidad nueva, relacionada con la primera, concierne a la creciente confianza de Latinoamérica en su propio modelo autóctono de desarrollo y democracia.³⁷ Cada vez más, los países latinoamericanos quieren desarrollarse autónomamente y por sí mismos, tanto en el área política como económica, independientemente de los deseos y preferencias de los Estados Unidos. Así pues, tenemos que enfrentar la inquietante realidad de que las fuerzas democráticas en América Latina pueden no querer nuestra ayuda incluso si les es ofrecida, o pueden estar menos dispuestas que antes a aceptarla. El hecho de si los Estados Unidos son capaces o no de afrontar todas estas nuevas realidades, queda abierto a discusión.

El problema se complica por el hecho de que muchos latinoamericanos, especialmente la generación antigua evanescente, todavía mira a los Estados Unidos, incluso a su modelo político, en busca de guía y dirección, y también creen en todos los accesorios institucionales que acompañan a la forma norteamericana de democracia: partidos políticos, separación de poderes, elecciones periódicas, y todo lo demás. Y, dada su elección y si todo lo demás se mantiene, posiblemente sea verdad que esos latinoamericanos realmente preferirían elecciones periódicas y una democracia al estilo norteamericano.

Pero todo lo demás no es constante. En primer lugar, como hemos visto, hay caminos alternativos legítimos al poder en América Latina además de las elecciones, y muy a menudo la democracia misma es de una legitimidad muy tenue. Segundo, tradicionalmente Latinoamérica ha entendido por democracia algo diferente de lo que entendemos nosotros. Allí donde nosotros hemos enfatizado siempre los procesos mecánicos de la democracia (elecciones, por ejemplo), Latinoamérica se inclina a juzgar como democrático un régimen que, cualquiera que haya

sido su ruta al poder, gobierna por y en nombre del bien común; que, en términos generales, es representativo de los mayores intereses de la sociedad; que presenta un grado de populismo y nacionalismo; que se preocupa del desarrollo económico y social; que no es brutal u opresivo, etc. En breve, el significado de democracia puede diferir considerablemente en ambos hemisferios, siguiendo los latinoamericanos una tradición más cercana a los modelos francés e italiano que al anglosajón.

Adicionalmente, se da en los Estados Unidos la necesidad, en buena medida desconocida a nivel oficial, de tratar con las más nuevas formas e impulsos democráticos en América Latina que han experimentado un crecimiento notable en la última década. Me refiero a la proliferación de grupos comunitarios de autoayuda, movimientos conscientemente no partidistas para la reforma política, organizaciones vecinales y/o populares, y nacies grupos de reforma de derechos humanos que buscan incentivar un poder judicial más independiente que fortalezca el imperio de la ley.³⁹ De todo lo que se dice en los Estados Unidos sobre la necesidad de fortalecer la democracia en América Latina, casi nada se ha dicho acerca de alguna de esas formas de democracia *latinoamericanas* que están fuera del típico marco de referencias y de las instituciones norteamericanas.

Una cuarta realidad nueva tiene que ver con las actuales condiciones económicas y sus implicaciones para las posibilidades de democracia en América Latina y para las iniciativas de la política exterior norteamericana en la región. El problema se puede enfocar desde el punto de vista de la economía norteamericana o desde el de las condiciones económicas mundiales, o bien desde la perspectiva de las deprimidas economías latinoamericanas. Pero cualquiera que sea el punto de mira, las probabilidades de éxito de la democracia difícilmente se pueden considerar alentadoras.

Los hechos son bastante claros. En todo el mundo estamos atravesando por la peor depresión económica desde 1930. Los precios del petróleo han bajado, al menos transitoriamente, pero el perjuicio del "shock" anterior fue devastador para América Latina. La economía norteamericana también está en grandes problemas, e incluso con altas posibilidades de recuperación, pero que no dan seguridad de que los Estados Unidos puedan hacer de locomotora para ayudar a conducir a las economías latinoamericanas hacia nuevas alturas. Las ideas proteccionistas en los Estados Unidos son fuertes, lo que no es favorable para las posibilidades de exportación de América Latina o para los programas de ayuda externa que se requieren, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Ninguna de esas condiciones ayuda a la causa de estimular la democracia latinoamericana o permitir la supervivencia de las democracias existentes.

Dentro de Latinoamérica misma las economías están terriblemente deprimidas, y los años del "boom" o milagro se acabaron. Lo que interesa aquí, sin embargo, son principalmente las implicancias políticas de tales economías estancadas o contraídas. En esas condiciones no

puede funcionar el histórico modo latinoamericano, más o menos democrático, de responder al cambio haciendo lugar a nuevos contendores por el poder que acuerdan respetar y regirse por las reglas del juego.⁴⁰ En el contexto de una torta económica estable, o incluso decreciente, no hay nuevas porciones que ofrecer a los grupos emergentes y la competencia por el acceso a las pocas porciones que hoy se hace, en una situación de crecientes expectativas, más intensa, polarizada y violenta. La sociedad política norteamericana ya conoce tales condiciones; no hace falta un esfuerzo de imaginación para entender por qué en América Latina, donde las condiciones económicas están aún más deprimidas que en Estados Unidos, los desafíos políticos al statu quo han sido también más intensos. La democracia liberal-pluralista es difícil de sostener en tales condiciones y aún más difícil de renovar o de recrear. La principal víctima de la caída de la actividad económica en todo el orbe puede ser, en Estados Unidos y en América Latina, la misma democracia que esperamos fomentar.

En quinto lugar debemos considerar la realidad del porqué los regímenes latinoamericanos que en efecto han optado, han elegido de hecho la democracia. Las respuestas son complejas, y no todas ellas tienen que ver con el amor por la democracia por ser un fuerte compromiso con ella, sino que hay otros motivos también.

Para empezar, es claro que para algunos regímenes una nueva "apertura" a la democracia es consecuencia no tanto de un compromiso fuerte o duradero con la democracia sino del descrédito del antiguo modelo y sistema burocrático-autoritario. En vez de que todo el descrédito por los fracasos económicos y de otras políticas recaigan sobre los militares en el poder, o sobre grupos cívico-militares, ¿por qué no hacerse a un lado por un tiempo y dejar que ansiosos grupos civiles y partidos políticos carguen con parte de la culpa? Ciertamente esa fue la motivación detrás de las así llamadas aperturas democráticas en Honduras, Perú y Bolivia, donde los militares estaban ampliamente desacreditados con cargos de malversaciones, ineficiencias y represión, y donde el continuado gobierno militar sólo habría redundado en una mayor vergüenza y degradación de la carrera de las armas. En Argentina y Uruguay el desgobierno y la brutalidad militares quedaron lo suficientemente en evidencia como para que ya no sea conveniente que las fuerzas armadas permanezcan en el poder. En cuanto a Brasil, los generales sólo optaron por una apertura democrática después de que la gloria de su proclamado milagro económico había empezado a desvanecerse y habían aparecido nuevos desafíos al ininterrumpido gobierno militar.⁴¹

Este y otros casos requieren, por cierto, un análisis más detallado que el que sería posible en estas páginas, y los factores involucrados no son tan sencillos como los indicados aquí. Pero ya se ha dicho lo suficiente como para indicar que en muchos casos los motivos no fueron el amor a la democracia, sino más bien el temor de que un mayor descrédito cayera sobre las instituciones militares. Esto también implica que el compromiso con la democracia puede no ser tan grande y que,

en Bolivia y otros países donde democracias recientemente establecidas ya están en problemas, puede muy bien ser reversible. Es difícil creer que la "transición del autoritarismo a la democracia en América Latina" (tema reciente de muchas conferencias y de muchos buenos deseos) es realmente firme, unilineal e irreversible.

Relacionado con lo anterior está el problema de quién inició dichos esfuerzos de democratización en los varios países latinoamericanos. A veces es difícil aislar las causas, pero en general es justo decir que fueron iniciados como una respuesta de élite a circunstancias ya diferentes, y no como el resultado de un clamor popular o de presiones muy arraigadas desde abajo. Por supuesto, muy a menudo estas dos están interrelacionadas, y uno podría argumentar que las élites sólo actúan cuando son empujadas o amenazadas desde abajo. No estoy seguro de que así sea en estas circunstancias. Hay importantes pruebas que apoyan la tesis del "cambio desde arriba", en vez de aquella del "desafío desde abajo".⁴² Aquí no podemos dirimir la disputa; pero, una vez más, se puede plantear una gran duda acerca del compromiso de las élites con la democracia, de cuán hondo cala ese compromiso en la sociedad toda, y cuán perdurable resultará.

La pregunta de por qué esas élites desean la "democratización" también es importante. Los casos y muestras que usaré pueden no ser representativos, pero no me sorprendería que lo fueran. En los últimos meses he tenido en mi oficina un virtual desfile de políticos civiles, de todas las tendencias, de varios regímenes militares de Latinoamérica. A pesar de su habilidad en expresar los slogans del gobierno representativo, muchos de esos políticos dan la clara impresión de tener en mente otros tópicos además de la democracia. En otras palabras, lo que más claramente salta a la vista en estas conversaciones no es tanto un fuerte compromiso con la democracia que sirve al interés público, como con aquella que sirve a la prosperidad privada. En esos países los políticos civiles están unidos en pocas cosas, pero una de las que parecen compartir es el deseo de volver a ocupar todos aquellos ministerios, subsecretarías, empresas públicas, cargos de entidades autónomas, etc. —y las oportunidades que ellas conllevan— de los cuáles el gobierno militar los ha privado por tanto tiempo. Me apresuro a reiterar que mis muestras pueden no ser representativas, pero aun así es conveniente una saludable dosis de escepticismo en lo concerniente a los motivos subyacentes en algunos esfuerzos de democratización.

Hay otro aspecto de la campaña de democratización así como ésto se lleva a cabo en América Latina, que merece un examen detallado. Se trata del uso político y partidista de esa campaña por parte de algunos grupos latinoamericanos de oposición como, por ejemplo, aquellos que han usado la cuestión de la democratización a la vez para fortalecer su posición y para socavar sus propios gobiernos. Eso, claro, puede estar muy bien en algunos casos, pero no necesariamente en todos. ¿Por qué un movimiento de oposición iba a ser el receptor de los fondos y apoyo norteamericanos, a expensas de otros? ¿Tiene un determinado grupo

de oposición realmente el apoyo popular que dice tener y merece, por lo tanto, el apoyo que grupos externos le pueden dar? La pretensión de rectitud democrática por parte de los grupos de oposición ¿es realmente merecida? ¿Sobrepasan verdaderamente sus pretensiones de legitimidad democrática a las del gobierno que buscan reemplazar? Estas son preguntas complejas que sólo se pueden responder en circunstancias individuales. Pero sirven para indicar que estos asuntos no siempre son muy claros y que en numerosas ocasiones se han servido intereses partidistas, y no necesariamente los más amplios y generales.

En general, al analizar el por qué los regímenes latinoamericanos pueden elegir la democracia, llama la atención el grado en que ésa ha sido una decisión autónoma de Latinoamérica y no de los Estados Unidos. Puede haber alguna congruencia de intereses en el temario democrático: en otros casos, lo importante ha sido el tira y afloja o una ayuda norteamericana hábilmente llevada a cabo, o alguna otra política. Pero la verdadera historia, aun con todas las reservas y especificaciones que aquí se han bosquejado, ha sido una historia de esfuerzos latinoamericanos, y no tanto norteamericanos. En efecto, el compromiso y la ayuda norteamericana a una democracia latinoamericana emergente, si es que lo es, ha sido bastante limitada. Hay que tener, en consecuencia, un poco de modestia al evaluar la influencia, aptitudes y logros de los Estados Unidos al incentivar la democracia en América Latina.⁴³

La sexta y última "realidad nueva" de la que trata esta sección es la realidad de la política interna norteamericana y cómo ella incide en nuestros esfuerzos para promover la democracia en América Latina. El observar con ojo más bien crítico de los recientes esfuerzos norteamericanos para exportar la democracia lo deja a uno sin mucha confianza en el éxito. En primer lugar, tendríamos que estar convencidos de que los Estados Unidos están verdaderamente interesados en la democracia en América Latina. La estabilidad, los mercados, el anticomunismo, sí; y la democracia, en la medida en que sirva a esas otras metas, a menudo consideradas mucho más importantes. La democracia es un ideal pero sólo hasta cierto punto.⁴⁴

En segundo lugar, la democracia que visualizamos y que aceptaremos es una que se parece notablemente a la muestra. El etnocentrismo todavía está vivo en el gobierno norteamericano, a pesar de los alegatos de algunos personeros de la AID, y otros, de que eso ha cambiado, de que ellos "saben como".⁴⁵ En la medida en que apoyamos en algo la democracia, nuestro énfasis tiende a estar en las instituciones políticas al estilo norteamericano: partidos políticos, elecciones, etc. La elección salvadoreña de 1981 es un buen ejemplo. Pero la democracia en términos de populismo y poder compartido, de nuevas organizaciones de base comunitaria y otras de arreglos institucionales diferentes de los nuestros, no ha sido aún considerada, menos podría hablarse de una aprobación.⁴⁶

Nuevamente, el tipo de democracia que los Estados Unidos pueden o quieren apoyar va a ser, seguramente, un reflejo de nuestro pluralis-

mo interno y de nuestra política de grupos de interés "corporativos". No quiero detenerme especialmente en estos grupos, pero creo que para todo observador cercano del proceso político estadounidense es claro el aspecto que va a tomar cualquier política oficial para la promoción de la democracia. Los grupos empresariales van a insistir en que al "sector privado" se le otorgue un papel importante; la AFL-CIO va a fastidiar con las relaciones laborales; nuestros dos partidos van a querer crear y ayudar grupos extranjeros de sus mismas orientaciones; la iglesia y los grupos proderechos humanos ejercerán su poder de voto sobre las políticas de derechos humanos; la comunidad cubana en el exilio tendrá poder de voto sobre las relaciones con Cuba, etc. Cada interés especial tendrá quien abogue por él, y ningún gobierno será capaz de resistir tales presiones, porque ésa es la forma mediante la cual se adoptan las políticas en los Estados Unidos. Podremos quejarnos de este sistema e incluso oponernos a él, pero hay que reconocer con realismo que así son las cosas. Aquellos que buscan una definición coherente, defendible, integrada, no parcial del tipo de democracia que exportaremos, y algún reconocimiento de las necesidades, definiciones, y preferencias propias de Latinoamérica en dichas materias, ciertamente se van a llevar una desilusión.⁴⁷

Finalmente, hay que hacer frente a la realidad de que cualquier actividad norteamericana para fomentar la democracia en el exterior va a ser ciertamente partidista. El plan de Reagan anunciado a comienzos de 1983 ya ha sido duramente criticado porque otorga ayuda y contratos principalmente a grupos considerados conservadores: el *Claremont Institute*, el *Ethics and Public Policy Center*,* y otros.⁴⁸ Aunque esto puede demostrar cierto sesgo, cuesta creer que un gobierno democrata no daría, de la misma y lamentable manera, esos mismos contratos a sus amigos y partidarios: el *Institute for Policy Affairs*,** el *Council of Hemispheric Affairs*,*** la *Washington Office on Latin America***** y otros. En cualquier caso, se servirán los intereses partidarios más que los intereses públicos. La democracia en Latinoamérica será, una vez más, una especie de subproducto accidental o tal vez la víctima de las excesivas consideraciones de política interna norteamericana.

Conclusiones e implicancias

A la pregunta algo retórica de nuestro título, de si la democracia puede ser exportada, la respuesta debe ser: No parece posible que los Estados Unidos exporten la democracia a Latinoamérica o a otras regiones. Difícilmente podemos dar forma, y menos determinar, las preferencias políticas y los arreglos institucionales de otros países.

* Centro para la Etica y las Políticas Públicas.

** Instituto de Asuntos Políticos.

*** Consejo de Asuntos Hemisféricos.

**** Oficina de Washington para América Latina. (N. del T.)

Pero tal vez esa no es la pregunta correcta. Tal vez el punto no es si la democracia es exportable, sino si ésta es una de aquellas épocas en la historia de América Latina en que la democracia puede crecer y desarrollarse. ¿Estamos al final de una época, una época burocrático-autoritaria, o en el umbral de una era democrática? ¿Son las fuerzas y corrientes actualmente presentes propicias para la democracia? ¿Es este el "momento" histórico para la democracia en América Latina? ¿Y qué pueden o deben hacer los Estados Unidos para ayudar y alentar esa supuesta transición a la democracia? ¿Hay elementos de congruencia entre la política exterior norteamericana y el reciente impulso de América Latina hacia la democracia? ¿Debemos apoyar la democracia en América Latina cuando tenemos la oportunidad?⁴⁹ ¿Cómo?

Aquí debo introducir un sesgo personal: al contrario de lo que una gran parte de este análisis parece implicar, tiendo a apoyar los regímenes democráticos (aunque también queda claro en el análisis que no estoy seguro que sean la mejor forma de gobierno en todos los tiempos y lugares). Además, dada la "tradición misionera" norteamericana en política exterior y el peso de la opinión pública nacional, es seguro que la política del gobierno norteamericano continuará estando a favor de los regímenes democráticos. No se debe ser absolutamente pesimistas acerca de sus posibilidades.

Es necesario, en consecuencia, intentar lograr un equilibrio entre aquellos que son totalmente cínicos acerca del futuro de la democracia en América Latina y aquellos que tienen un entusiasmo excesivo por la causa, que son "verdaderos creyentes" de esta última. Hay nuevos impulsos democráticos en América Latina que, con gran cuidado, comprensión, prudencia, y una política sostenida y coherente, pueden ser incentivados y llevados a buen término. Si los que llevan a cabo la política exterior son personas sensibles, si hay un uso criterioso de los fondos de ayuda y un reconocimiento de las limitaciones y moderación respecto de lo que los Estados Unidos pueden lograr, entonces hay cosas que los Estados Unidos pueden y deben hacer para ayudar a la democracia latinoamericana. Algunas de ellas se pueden lograr unilateralmente, otras, multilateralmente; hay una gran variedad de medios e instrumentos disponibles.

Por otra parte, me opongo a cualquier otra nueva compañía oficial en favor de la democracia que se lleve a cabo en forma estrepitosa o con los bríos y espíritu misionero que caracterizan al fanático.⁵⁰ No hay que albergar demasiadas esperanzas y expectativas. Debe mantenerse cierto escepticismo respecto a si éste es el "momento" de la democracia en América Latina; y aunque lo sea, respecto de si, al menos en algunos países, dicho momento no puede haber pasado ya. Tenemos que advertir en contra de la idea que Latinoamérica clama por la democracia, especialmente la de tipo norteamericano, o que no puede resolver sus propios problemas a su propia manera, a menudo a-democrática o quasi-democrática. También es preciso advertir la luz amarilla, si no roja, que emite señales de que la opinión pública norteamericana y el con-

greso no muestran entusiasmo alguno por nuevos programas de ayuda; que la depresión económica mundial no es un buen augurio para las nuevas aperturas democráticas; que las presiones proteccionistas son fuertes y van a perjudicar aun más las posibilidades de América Latina; que intereses particulares van a pervertir o se van a apoderar de algunas porciones de cualquier programa; que hay diversos motivos y ambiciones en juego; que gran parte de latinomérica puede rechazar nuestras iniciativas; o que en los Estados Unidos realmente entendemos a Latinoamérica y nos importa lo suficiente como para ayudarle a construir una democracia autóctona para la región, en lugar de una basada, paternal y condescendentemente, en los mecanismos e instituciones políticas que nosotros preferimos. Las "nuevas realidades" de América Latina, de los Estados Unidos, y de las relaciones entre ambos hacen que una iniciativa en pro de la democracia, patrocinada por los Estados Unidos sea, en el mejor de los casos, problemática.

Concluiremos con una serie de dilemas que implican problemas de reconciliación entre los asuntos y corrientes antagónicas dentro del tema de la democracia. Primero que nada aún está con nosotros la disyuntiva idealismo versus *realpolitik* en nuestra política. ¿En El Salvador y en otros lugares estamos realmente tratando, de impulsar la democracia o, de manera menos gloriosa, estamos simplemente protegiendo nuestros intereses? En segundo término está la cuestión de la diferencia entre las preferencias norteamericanas y latinoamericanas por la democracia y la concepción de la misma. ¿Son éstas conciliables? Al promover tan ostensiblemente la democracia, ¿sabemos realmente lo que hacemos? En tercer lugar, existe la necesidad de reconocer límites y restricciones a la acción de los Estados Unidos en la región; necesitamos saber qué podemos o no podemos hacer en América Latina, cuál es la diferencia entre las buenas intenciones y la dura realidad. Cuarto, está el inquietante problema de la consistencia y del doble estándar, de reconciliar nuestra preocupación por la democracia y los derechos humanos con otros intereses nuestros, de tratar o no a todos los países del mismo modo, de preocuparse de la democracia tanto en Cuba como en Nicaragua, digamos, así como en Chile.

Un quinto dilema es cómo equilibrar los anhelos norteamericanos para la democracia, con las limitaciones y perspectivas derrotistas de las ruidosas interferencias en lo que otros países estiman sus asuntos políticos internos. Sexto, está el problema de cómo reconciliar las consideraciones de política interna norteamericana con las realidades de otras naciones, el hecho de que lo que es ventajosa para el primero puede no serlo para los segundos, y que latinoamérica ha sido durante mucho tiempo un, a menudo desafortunado, conejillo de Indias para los experimentos sociales y políticos de los Estados Unidos que han solido tener consecuencias inesperadas. Y, séptimo, está el problema de que tomamos los esfuerzos para promover la democracia tan al pie de la letra y con tal insistencia en sus formas más prístinas que nos cega-

mos a los matices, mezclas y caleridoscópicos patrones que constituyen el verdadero mundo de la política latinoamericana.

Si fuéramos presionados para responder a la pregunta de si es posible que la política norteamericana reconcilie todos esos dilemas y lleve a cabo una estrategia racional, coherente y sostenida en el largo plazo (veinte años), probablemente la respuesta tendría que ser negativa. Quedamos así, en lo que dice relación con los tópicos democráticos y otros, con la necesidad de reconocer severos límites a las posibilidades de las políticas, de que son considerablemente modestos en nuestras expectativas, y admitir fuertes restricciones en lo que podemos o no podemos lograr. En el mejor de los casos podemos esperar una política realista, prudente, ilustrada, pragmática, basada en alguna comprensión y simpatía por América Latina⁵¹ y que no se salga de sus cauces en ninguno de la docena de frentes, incluido el de democracia. Esta parecía ser una agenda adecuadamente modesta; y dadas las presiones en que actualmente operan las políticas y las condiciones especiales de las relaciones Estados Unidos - Latinoamérica dentro de ese cuadro más amplio, tal vez ella sea todo lo que razonablemente se pueda esperar.⁵²

NOTAS

- ¹ Véase también Howard J. Wiarda (ed.), *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America* (Boulder, CO: Westview Press, 1980), especialmente la introducción y Conclusión del editor; sobre el mismo tema véase Frank Tannenbaum, *The Future of Democracy in Latin America* (Nueva York: Knopf, 1974).
- ² Para más detalles véase Howard J. Wiarda (ed.), *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition* (Amherst: University of Massachusetts Press, ed. revisada, 1982), y Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America* (Boulder, CO: Westview Press, 1981).
- ³ La cita ha sido atribuida a John Foster Dulles; el más destacado portavoz del enfoque "realista" es Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Nueva York: Knopf, 5ª edición revisada, 1978).
- ⁴ Reinhold Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics* (Nueva York: Scribners, 1932); y Ernest Lefever, *Ethics and United States Foreign Policy* (Nueva York: Meridian, 1957).
- ⁵ Kennan, *The Cloud of Danger: Current Realities of American Foreign Policy* (Nueva York: The Atlantic Monthly, 1977).
- ⁶ Kissinger, "The Realities of Security". 1981 Francis Boyer Lecture on Public Policy, en *AE Foreign Policy and Defense Review*; III, N° 6 (1982) 11-16.
- ⁷ Theodore P. Wright - Jr., *American Support of Free Elections Abroad* (Westport, CT: Greenwood Press, 1980).
- ⁸ James Kurth, "U.S. - Latin American Relations: The Changing International Context", trabajo preparado para el Diálogo Inter-Americano sobre las relaciones Estados Unidos - América Latina en los años 80", Wilson Center, Was-

- ington, D.C., enero 21-22, 1983; véase también las observaciones del informe de Susan Kaufman-Purcell sobre este tema, en Lisa L. Condit, "Rapporteur's Report on the Inter-American Dialogue Workshop on United States-Latin American Relations in the 1980's", Wilson Center, Latin America Program, Washington, D.C., enero 21-22, 1983.
- ⁹ Véase el interesantísimo cable del Embajador Spruille Braden, "Policy respecting dictatorships and disreputable governments" (Habana, abril 5, 1945). Un excelente libro sobre este tema es el de Michael Grow, *The Good Neighbor Policy and Authoritarianism in Paraguay: United States Economic Expansion and Great-Power Rivalry in Latin America during World War II* (Lawrence: University of Kansas Press, 1981).
- ¹⁰ Wiarda, *The Continuing Struggle for Democracy*, Conclusión.
- ¹¹ Estos puntos están elaborados en el testimonio integrado en el momento de la crisis de las Malvinas en 1982: Howard J. Wiarda, "The United States and Latin America in the Aftermath of the Falklands/Malvinas Crisis", *América Latina y los Estados Unidos después de la crisis de Falklands: Informe ante el Subcomité para asuntos Interamericanos del Comité de Asuntos Exteriores, Cámara de Representantes, 97º Congreso, Segunda Sesión, julio 20 y agosto 5, 1982* Washington: Government Printing Office, 1982) 22-42 y 77-82.
- ¹² James Busey, "Observations on Latin American Constitutionalism", *The Americas* (Julio, 1967) 44-66.
- ¹³ Glen Dealy, *The Public Man: An interpretation of Latin America and Other Catholic Countries* (Amherst: University of Massachusetts Press, 1977); Claudio Véliz, *The Centralist Tradition in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1980).
- ¹⁴ La literatura es amplia; especialmente útil es Enrique Baloyra and John Martz, *Political Attitudes in Venezuela: Societal Cleavages and Political Opinion* (Austin: University of Texas Press, 1979).
- ¹⁵ Véliz, *The Centralist Tradition*; Dealy, *The Public Man*; Wiarda, *Corporatism and National Development*.
- ¹⁶ Silvert, *The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America* (Nueva York: American Universities Field Staff, 1966); John Mander, *The Unrevolutionary Society: The Power of Latin American Conservatism in a Changing World* (Nueva York: Knopf, 1970); y Howard J. Wiarda, "Law and Political Development in Latin America: Toward a Framework for Analysis" *American Journal of Comparative Law*, XIX (Verano, 1971) 434-63).
- ¹⁷ Para consideraciones conceptuales véase Charles W. Anderson, "Toward a Theory of Latin American Politics", Occasional Paper N° 2, The Graduate Center for Latin American Studies, Vanderbilt University, Nashville, TN, (febrero, 1964) y Howard J. Wiarda, *Critical Elections and Critical Coups: State, Society, and Military in the Processes of Latin American Development* (Athens, OH: Center for International Studies, Ohio University, 1979).
- ¹⁸ Un buen tratamiento de estos temas es Richard M. Nuccio "The Family as Political Metaphor in Authoritarian - Conservative Regimes: The case of Spain", Occasional Papers Series N° 9, Program in Latin American Studies, University of Massachusetts, 1978.
- ¹⁹ Véase el estudio en dos volúmenes de Lester D. Langley, *Struggle for the American Mediterranean: United States - European Rivalry in the Gulf - Caribbean*,

- 1776-1904 (Athens: University of Georgia Press, 1976) y *The United States and the Caribbean in the Twentieth Century* (Athens University of Georgia Press, 1982).
- ²⁰ Ver Reginalod Horsman, *Race and Manifest Destiny: The Origins of American Racial Anglo-Saxonism* (Cambridge: Harvard University Press, 1981).
- ²¹ Grow, *The Good Neighbor Policy*.
- ²² Howard J. Wiarda, "Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations", *The Review of Politics*, 36 (enero, 1974) 3-33; reimpresso en Fredrick B. Pike y Thomas Stritch (eds.) *The New Corporatism* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974).
- ²³ Basado en una comunicación personal al autor, de enero 18, 1983, por parte del ex-Secretario de Estado Auxiliar para Asuntos Republicanos Norteamericanos, Edwin M. Martin, que está escribiendo un libro al respecto.
- ²⁴ Para más detalles véase Howard J. Wiarda, "The United States and Latin America: Change and Continuity", en Alan Adelman and Reid Reading (eds.), *Stability/Instability in the Caribbean in the 1980s* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1983).
- ²⁵ Karl Meyer, "The Lesser Evil Doctrine", *The New Leader*, 46 (Octubre 14, 1963) 8.
- ²⁶ Véanse las proposiciones en Howard J. Wiarda (ed.), *Human Rights and U.S. Human Rights Policy* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Analysis, 1982).
- ²⁷ Michael J. Kryzaneck, "The 1978 Election in the Dominican Republic: Opposition Politics, Intervention and the Carter Administration", *Caribbean Studies*, 19 (abril-julio, 1979) 51-73; también Howard J. Wiarda y Michael J. Kryzaneck, *The Dominican Republic: A Caribbean Crucible* (Boulder, CO: Westview Press, 1982).
- ²⁸ Howard J. Wiarda, *United States Policy and Latin America: Process, Change, Continuity* (Washington: AEI, próxima publicación).
- ²⁹ Un tratamiento más detallado se encuentra en Howard, J. Wiarda, "The Ethnocentrism of the Social Sciences: Implications for Research and Policy", *The Review of Politics*, 43 (abril, 1981) 163-97; y Wiarda, "Toward a Non-Ethnocentric Theory of Development: Alternative Cocenptions from the Third World", *Dados*, 25 (1982) 229-52.
- ³⁰ John Bartlow Martin, *Overtaken by Events: The Dominican Republic from the Fall of Trujillo to the Civil War* (Garden City, NJ: Doubleday, 1966), para otra perspectiva véase Howard J. Wiarda, *Dictatorship, Development and Disintegration: Politics and Social Change in the Dominican Republic* (Ann Arbor: Xerox University Microfilm Monograph Series, 1975).
- ³¹ Wiarda, *Politics and Social Change in Latin America*; véase también Wiarda y Harvey F. Kline, *Latin American Politics and Development* (Boston. Houghton-Mifflin, 1979).
- ³² El concepto está definido en Anderson, "Toward a Theory of Latin American Politics".
- ³³ Este punto está tratado en Wiarda, *Politics and Social Change in Latin America*.

- 34 Un esquema del programa fue publicado en el *Washington Post* (febrero 23, 1983) 1.
- 35 Véase el informe del grupo de Trabajo del Consejo del Atlántico, sobre *Western Interests and U.S. Policy Options in the Caribbean Basin* (Washington: Atlantic Council, 1983); también Howard J. Wiarda, "Conceptual and Political Dimensions of the Crisis in U.S. —Latin American Relations" (Washington: AEI, 1983).
- 36 John E. Reilly, "The American Mood: A Foreign Policy of Self-Interest", *Foreign Policy*, 34 (Primavera, 1979) 74-86.
- 37 Wiarda, "Toward a Non-Ethnocentric Theory of Development".
- 38 Howard J. Wiarda, "Democracy and Human Rights in Latin America: Toward a New Conceptualization", *Orbis*, 22 (Primavera, 1978), pp. 137-60.
- 39 Margaret E. Crahan, comunicación personal al autor, febrero 9, 1983; véase también su capítulo de este mismo volumen.
- 40 Anderson, "Toward a Theory of Latin American Politics". Para una aplicación del modelo de Anderson a la crisis de Centro América, véase Howard J. Wiarda, "Changing Realities and U.S. Policy in the Caribbean Basin: An Overview", Paper prepared for the Atlantic Council's project on Western Interests and U.S. Policy Options in the Caribbean Basin (forthcoming).
- 41 Douglas A. Chalmers y Craig H. Robinson, "Why Power Contenders Choose Liberalization: Perspectives from Latin America", trabajo presentado al encuentro anual 1980 de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, Washington, agosto 28-31; y Richard Scholk "Comparative Aspects of The Transition from Authoritarian Rule", (Washington: The Wilson Center, Latin American Program. Working Papers N° 114, 1982).
- 42 Chalmers y Robinson, "Why Power Contenders Choose Liberalization".
- 43 Sholk, "Comparative Aspects of the Transition from Authoritarian Rule"; también basado en el análisis de Ronald C. Schneider acerca de la apertura brasileña, presentado en una serie de análisis al Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington, D.C., 1982-83.
- 44 Langley, *Struggle for an American Mediterranean y The United States in the Caribbean*; véase también Wiarda, "The United States and Latin America".
- 45 Según el título del libro preparado por la Inter-American Foundation, *They Know How*, (Washington: Government Printing Office, 1977).
- 46 Véase las referencias de las notas 22, 29, 35, 38.
- 47 Véanse los comentarios del congreso y otras críticas al Plan del Presidente Reagan "Project Democracy", según lo publicado en el *Washington Post*, febrero 24, 1983; febrero 27, 1983. Véase también David D. Newsom, "Can Democracy be Promoted Around the World?" *Christian Science Monitor* (noviembre 24, 1982); y el material preparado para la "Conferencia sobre elecciones libres" de la AID-Departamento de Estado, Washington, noviembre 4-6, 1982, en la cual se presentó una gran variedad de concepciones democráticas divergentes. Tal vez la mejor proposición acerca de lo que podríamos llamar la "indeterminación" de la política norteamericana para América Latina es Richard J. Bloomfield, "Who Makes American Foreign Policy? Some Latin American Case Studies", trabajo presentado al Center for International Affairs, Harvard University, marzo, 1972.

-
- ⁴⁸ *Washington Post* (febrero 28, 1983), CII, y (marzo 3, 1983), A3, A25.
- ⁴⁹ Este enfoque ha sido sugerido por Peter Bell de la Inter-American Foundation.
- ⁵⁰ Véase la interesante opinión del ex Subsecretario de Estado, David D. Newson, en su ensayo sobre "Pressure", *Christian Science Monitor*, febrero 23, 1983.
- ⁵¹ He tratado de presentar tal "modelo prudente" de las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica en el trabajo ya citado titulado "Conceptual and Political Dimensions of the Crisis in U.S.-Latin American Relations".
- ⁵² Para una proposición similar véase Paul Sigmund, "Latin America: Change or Continuity", *Foreign Affairs* 60 (1981), pp. 629-57; véase también Wiarda, "Conceptual and Political Dimension", para más detalles del contexto de las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica.