ESTADOS UNIDOS Y LA REDEMOCRATIZACION LATINOAMERICANA: LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

Anabella Busso

El análisis de distintos procesos políticos, entre ellos los democráticos, han sido abordados académicamente desde la sociología política y la teoría política. Estos estudios profundizaron la identificación de variables endógenas y el grado de intervención de las mismas en el desarrollo de los mencionados procesos.

El presente trabajo intenta aportar nuevos elementos sobre la influencia de variables exógenas en una coyuntura política determinada: la redemocratización del Cono Sur de América en los ochenta. En tal sentido, se examina el cambio de las tesis pro autoritarias –sostenidas por los gobiernos norteamericanos en los setenta– por las que favorecen la democracia. Se analiza cómo esta decisión política participó en el fomento, la forma y los límites de las renacidas democracias latinoamericanas. Paralelamente se trabaja con las categorías de democracia formal y democracia sustantiva comparándolas con el modelo de democracia viable propuesto por los Estados Unidos para la región.

El resurgimiento de los gobiernos democráticos en América Latina durante los ochenta se enfrenta, desde sus inicios, a obstáculos que impiden su plena realización.

Estos procesos de democratización se enmarcan en una coyuntura internacional compleja. Por una parte, el poder hegemónico de los Estados Unidos se encuentra, aún hoy, bajo los efectos de la crisis iniciada en los setenta que permite a los países latinoamericanos intentar políticas más autónomas;[1] por la otra, la ofensiva del país hegemón para, a la par que enfrente la crisis internacional, reestruc-

[1]En la segunda mitad de los setenta y durante los ochenta aparecen en América Latina un conjunto de políticas tanto nacionales como regionales con repercusión sobre el sistema internacional, de diferente intensidad, pero que tenían en común el objetivo de acentuar las demandas de desarrollo y autonomía de la región. Entre ellas podemos mencionar: la revolución nicaragüense, el Grupo de Contadora, la condena más o menos generalizada a la invasión norteamericana a Granada, el Grupo de Apoyo a Contadora, el Acuerdo de Cartagena, el Grupo de los Ocho, etc.

ture en beneficio propio –a través de la reconversión y relocalización industrial– la economía capitalista mundial.

Esta situación creó para los países latinoamericanos dificultades económicas de tal magnitud que lograron poner en peligro la continuidad de las democracias de la región.

Otro condicionante ante el cual se enfrenta la consolidación democrática lo constituye el hecho que en el plano internacional los consensos entre las superpotencias parecen haberse acrecentado. A diferencia de la década de los setenta y primera mitad de los ochenta, caracterizada por una creciente competencia intra y extra bloque, la segunda mitad de la presente década es prolífera en cumbres de negociaciones y acuerdos.

Estos, si bien no eliminan competencia, la encauzan dentro de determinados y acordados parámetros lo cual lleva a pensar en una nueva *détente*. En este sentido, se observa cómo un nuevo orden internacional toma forma e intenta institucionalizarse como ocurriera al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Resulta fácil detectar cómo desde el Norte, América Latina ha sido relegada a la simple condición de observador y, si bien ha intentado individual o colectivamente hacerse oír, la realidad es que sus opiniones, expectativas o necesidades no han sido tenidas en cuenta.

Este nuevo orden internacional, tanto en lo económico como en lo político, le es dado y constituye un condicionamiento a través de presiones que intentan modelar, acorde a sus propias necesidades, el rumbo y la profundidad de los procesos democráticos latinoamericanos, no descartando la posibilidad de poder abortarlos en el caso que las democracias renacientes alteren la concreción del nuevo orden. Sin embargo, el posible apoyo externo para el retorno de gobiernos autoritarios parece hoy menos factible que en otras épocas.

El presente trabajo intenta identificar algunos condicionantes externos que dificultaron la consolidación democrática[2] en América Latina durante los ochenta haciendo especial referencia al caso argentino. Se entiende por condicionantes externos aquellos facto-

[2]El concepto de consolidación se vincula con la capacidad de un sistema político para regular la formación y posterior *performance* de sus gobiernos, mediante el uso continuo del mismo conjunto de reglas de juego (régimen). Waldino, C. Suárez, "La reforma constitucional y el acuerdo de régimen. Algunas reflexiones sobre formas y estrategias institucionales para la consolidación de la democracia en América Latina", en: *Contribuciones*, Buenos Aires, Dossier, 1985, p. 5

res del ambiente internacional que pueden influir negativa o positivamente en el orden político-económico interno de los países latinoamericanos.

Resulta útil aclarar que el hecho de trabajar con variables internacionales no supone una desjerarquización o subordinación de lo interno a lo internacional. Se parte del supuesto de que las condiciones de viabilidad y la elección de las estrategias que garanticen la continuidad de una transición democrática dependen, en buena parte, de los actores domésticos y no solamente de factores internacionales –coyunturales o estructurales– favorables o desfavorables. La adopción de políticas que persigan la concreción de "democracias sustantivas"[3] requiere de una clase dirigente realmente representativa de los sectores populares y dispuesta al compromiso de la magnitud que tal tarea representa. Pero –como bien señala Cueva– "tampoco podemos pasar por alto el hecho de que la presencia del imperialismo distorsiona nuestra democracia aún en los casos

[3]En cierta bibliografía que aborda el tema de la redemocratización de América Latina aparecen dos conceptos que resulta indispensable aclarar: el de democracia formal y el de democracia sustantiva.

Para Cueva la democracia formal es aquella idea de democracia "considerada como una categoría exclusivamente política en el sentido más restringido del término, que en última instancia remite a cierto tipo de relación entre el Estado y la Sociedad Civil, relación caracterizada fundamentalmente por la libertad de expresión, el pluripartidismo, la realización periódica de elecciones y la observancia de las normas previstas en los respectivos cuerpos legales". Considera que estas reglas de juego son en sí positivas, "pero con la salvedad que nunca funcionan de manera indeterminada o sea, con independencia de su inserción en cierta estructura más compleja que es la que les infunde determinada orientación". Concluye que "la democracia no es un cascarón vacío, sino un continente que vale en función de determinados *contenidos*. Duda que el poder se construya a través del voto, no sólo por razones abstractas, sino también por la razón empírica de que jamás en ningún lugar del planeta se ha sometido a votación: la constitución del sistema de propiedad, la constitución del aparato militar y la constitución de las relaciones que la CEPAL denomina centroperiferia". Cueva, Agustín, "La democracia en América Latina: ¿novia del socialismo o concubina del imperialismo?" *Estudios Latinoamericanos*, vol. 1, Nº1, UNAM, julio-diciembre, 1986, pp. 49 a 52.

Para Marini una definición corriente de democracia (democracia formal) hace referencia a los mecanismos destinados a crear o restablecer instituciones estatales representativas. En su opinión, la idea de una democracia latinoamericana que trascienda este tipo de definición (democracia sustantiva) debe involucrar necesariamente las cuestiones de soberanía y justicia social. Marini, Ruy Mauro, "La lucha por la democracia en América Latina", en: *Cuadernos Políticos*, Nº44, julio-diciembre, 1985, pp. 3 y 4.

Dieter Nohlen sostiene que el concepto liberal de democracia se refiere a "la elección (y dado el caso la destitución) de los gobernantes por el electorado, la independencia de los tribunales, la observación de los derechos humanos, la libertad de opinión, reunión y asociación, etc." Como Robert Dahl define la democracia mediante los conceptos de la participación y oposición, pero reconoce que las elecciones solas no completan el concepto de participación.

de países que no parecen ser víctimas de una agresión directa".[4]

La experiencia histórica ha demostrado que las acciones de los centros hegemónicos sobre los países dependientes se da por dos vías: a través de las élites locales que comparten el proyecto imperial y concentran el poder económico ejerciendo una influencia decisiva sobre el poder político (fenómeno que en la Argentina de los ochenta se cristalizó en la llamada "patria financiera"); y también, por medio de la repercusión que las acciones de los grandes poderes en el ámbito internacional provocan sobre las cuestiones domésticas de los menos poderosos.

Finalmente, es importante aclarar que la lectura de cierta parte de la bibliografía sobre los autoritarismos de nuevo tipo y los actuales procesos de democratización en América Latina plantea un problema metodológico. Con frecuencia, la formulación de explicaciones para los fenómenos políticos antes mencionados, a partir del supuesto de la existencia de contextos históricos análogos, que no siempre lo son tanto, en la generalización se pierde la riqueza que las diferentes peculiaridades de cada país latinoamericano aportaría para el análisis. Es obvio que para cumplir este objetivo se necesitarían importantes estudios empíricos sobre cada país, lo que no constituye una tarea simple para ningún académico. Pero estas dificultades no deberían detener los esfuerzos dirigidos a intensificar proyectos de investigación con base empírica que privilegien los temas problemáticos de las agendas tanto regionales como nacionales.

Continuación Nota 3:

A otro concepto de democracia se arriba "partiendo de teorías radical-democráticas de participación, la democratización puede entenderse entonces como un proceso más amplio, es decir, como proceso de eliminación de la dominación del hombre sobre el hombre".

Para el autor la mayor objeción de la concepción radical de la democracia es que esta aún no ha resistido la prueba histórica de su factibilidad. Dieter Nohlen, "El cambio del régimen político en América Latina", en: *Estudios Internacionales*, Nº68, Santiago de Chile, octubre-diciembre 1984, pp. 548 a 550.

En este trabajo se tomaron -con fines metodológicos- como sinónimos los conceptos de democracia sustantiva, democracia con contenido o postura radical-democrática de participación, así como también los de democracia formal o democracia liberal.

Esta identificación de conceptos se basa en que los tres primeros apuntan a una transformación social que garantice la participación de las masas en decisiones políticas profundas y en la distribución equitativa de la riqueza. Mientras que los segundos establecen la defensa de los derechos civiles y políticos.

Se parte del supuesto que la democracia formal y la democracia sustantiva no son excluyentes. La primera es parte de la segunda, lo que no significa entender la democratización como un proceso evolutivo. La existencia de una democracia formal no garantiza el logro de democracias sustantivas. Por último, quisiera agregar que la distinción de conceptos no intenta desjerarquizar a la democracia formal al mismo nivel de los autoritarismos.

[4]Cueva, Agustín, *op. cit.*, p. 50.

El presente trabajo no pretende saldar este déficit metodológico. Pero al analizar los factores internacionales –fundamentalmente las presiones norteamericanas– creemos necesario diferenciar el contenido y la intensidad de aquéllos que fueron dirigidos a centroamérica, por una parte, y al Cono Sur de América Latina, por la otra. Distinguiendo dentro de esta última región los países con antecedentes de gobiernos socialistas y los que no los poseen.

Conjeturas de partida:

Finalizado su primer período, la administración Reagan, se atribuía el mérito de haber fomentado y concretado los procesos de democratización en América Latina. Si bien esta afirmación no es del todo falsa, también es cierto que tal impulso democrático persiguió fines utilitarios, en función de sus intereses de estabilidad regional, que marcan límites importantes a la consolidación de los procesos de democratización. La "identificación" de dichos fines constituye el conjunto de conjeturas del cual se parte para tratar de evaluar el peso de los factores internacionales en la cuestión de la consolidación democrática.

1) La administración Reagan, a pesar de su tradición conservadora, provoca en 1982 una clara inflexión con respecto a América Latina abandonando o desestimando las tesis que favorecían el orden y la autoridad por las que postulan la salida democrática. Este cambio es producto de varios factores:

   a) problemas con los gobiernos militares, a saber, por ejemplo, en primer lugar, actitudes de "ingobernabilidad" (por ejemplo Malvinas); en segundo, errores en las conducciones económicas que acentuaban la crisis y podían incitar a una demanda masiva de democratización tanto en lo político como en lo económico más radicalizada que la que los Estados Unidos estaban dispuestos a conceder;

   b) el gobierno de los Estados Unidos pretendía una mayor "confiabilidad" política, económica y estratégica de los gobiernos de la región;

   c) mantener "relaciones estables" con las Fuerzas Armadas dentro del contexto de una "democracia gradual" (y fundamentalmente de tipo formal) que no amenazara los intereses estratégicos de los Estados Unidos en el área;

d) el proyecto económico de los Estados Unidos que persigue la libre circulación de capitales y mercancías, ubica a América Latina en la economía mundial como economía "exportadora", "abierta" a los capitales internacionales y con una menor intervención del Estado. Cabe señalar que este último aspecto era resistido por los gobiernos militares porque disminuía su base de poder.

2) La democratización de América del Sur sería utilizada por los Estados Unidos para aislar a Nicaragua como dictadura única en la región; lo cual se testimonia en el aspecto moral dado a nivel del discurso durante la administración Reagan.

3) A pesar de lo expuesto, es posible sostener que los procesos democráticos del Cono Sur tienen un carácter autonómico. Este es más evidente en el desarrollo que en el origen de la redemocratización. Independientemente de esta característica Estados Unidos no se opone, sino que los alienta.

I. Del autoritarismo a la democracia

La presencia de gobiernos autoritarios fue una de las características principales de la América Latina de los setenta. A pesar de una trayectoria de gobiernos de facto, los regímenes autoritarios de los setenta reunían ciertos rasgos comunes que los diferenciaban de los anteriormente existentes en la región. No se trataba ya de gobiernos basados en la persona de un caudillo militar o en una sucesión presidencial familiar, sino de un nuevo tipo de autoritarismo. Su caracterización permite observar claramente las diferencias:

> "Su surgimiento se produce en países con un cierto nivel de desarrollo y en algunos casos con un régimen político de cierta estabilidad histórica; suceden a períodos de una notable presencia política popular que llega a asumir formas populistas o revolucionarias; las Fuerzas Armadas pasan a desempeñar un papel preponderante en el bloque que se apodera de la dirección del Estado comprometiéndose en la conducción de este proceso a través de su institucionalidad jerárquica; en torno a ellas se estructura una coalición que expresa las clases económicamente predominantes, las que ejercen su dominio sobre el aparato estatal a través de equipos tecnocráticos; este bloque dominante plantea un proyecto de reestructuración de la sociedad en tér-

minos de nuevos patrones y mecanismos de acumulación y distribución y de reordenamiento político; este reordenamiento se caracteriza por sus pautas autoritarias y excluyentes que exigen el uso de la fuerza represiva de manera de eliminar, desarticular o controlar las organizaciones populares de clase y políticas así como las demás organizaciones políticas sobrevivientes del período anterior".[5]

La política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina denota una continua preocupación por la "estabilidad política" de la región. Obviamente, dicha estabilidad debe ser entendida como una garantía o respeto hacia los intereses norteamericanos dentro del continente por parte de los demás países. Si uno o varios de estos adoptan decisiones políticas contrarias a los intereses hegemónicos aparece el fenómeno que los norteamericanos denominan "ingobernabilidad".

Las conductas tendientes a la estabilidad política latinoamericana o a la ingobernabilidad aparecen asociadas tanto a gobiernos autoritarios como a gobiernos democráticos dependiendo de los cambios en el sistema internacional y de las necesidades del poder hegemónico.

En tal sentido, la presencia de gobierno democráticos con base popular en los sesenta e inicios de los setenta y la importante democratización de la sociedad civil durante su vigencia se convirtieron para los Estados Unidos en un impedimento que dificultaba la reproducción del capital, así también como en un ámbito propicio para el surgimiento de políticas nacionales independientes con una importante participación de fuerzas izquierdistas, que ese país no estaba dispuesto a aceptar. Democracia se convierte entonces en sinónimo de "ingobernabilidad".[6]

Como es obvio, un análisis de este tipo conduce a un claro apoyo a los gobiernos autoritarios por parte de las administraciones norteamericanas, que encontraban en dichos regímenes el medio ideal para la aplicación de la doctrina de la contrainsurgencia. Esta "suponía una cierta concepción de la correlación de fuerzas y de los intereses en presencia en el plano internacional, de la que derivaba la idea del papel auxiliar de las Fuerzas Armadas de América Latina en el

[5]Garretón, Manuel, "En torno a discussao sobre os novos regimenes autoritários na América Latina", *Dados*, Vol. 25, Nº2, Rio de Janeiro, 1982.

[6]Borón, Atilio, "Los problemas de la democracia en América Latina", en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, diciembre de 1983.

esquema de poder del imperialismo y, en contrapartida la acentuación de su vocación de policía, es decir de guardianes del orden interno".[7]

Es necesario señalar que pese al carácter conflictivo que marcó las relaciones América Latina-Estados Unidos bajo la administración Carter, el gobierno norteamericano no sólo propició esa estrategia sino que le proporcionó elementos de elaboración. Este equipo de gobierno tenía como objetivo restablecer el prestigio internacional de Estados Unidos, fuertemente deteriorado por el fracaso de Vietnam, el avance de los movimientos revolucionarios en el Tercer Mundo y la aparición de conflictos con los aliados europeos. Para ello se fomentó un cambio en la política exterior que resaltaba en su retórica los valores democráticos y los derechos humanos. En tal sentido, el gobierno norteamericano abandonó el fomento a los golpes militares y el apoyo abierto a las dictaduras. Pero no modificó su preocupación en cuanto a la necesidad de contar con gobiernos estables y confiables en su área hegemónica. Surge así el nudo de las principales críticas a los gobiernos militares que consistía, justamente, en su incapacidad para garantizar esa estabilidad y confiabilidad.[8]

La idea que un vínculo a largo plazo con los gobiernos autoritarios latinoamericanos podría ocasionar dificultades estaba presente en la mente de algunos funcionarios de carrera del Departamento de Estado ya desde mediados de los setenta (época de plenitud de los autoritarismos). Surge así la llamada doctrina de las "democracias viables" que sostenía la no conveniencia de ligar la suerte de los Estados Unidos con una única fórmula política que tarde o temprano se confrontaría con una realidad insoslayable: la demanda de los pueblos latinoamericanos.[9]

> "La recomendación entonces era: imaginemos fórmulas de gobiernos, pensemos en términos de regímenes políticos que están a medio camino entre la democracia liberal... y el modelo autoritario brutal que tampoco tiene perspectivas de consolidarse, por tiempo muy largo.
>
> Pero agregaban: tomémosnos el tiempo necesario entre la operación quirúrgica de la depuración antiizquierdista que estos

[7]Marini, *op. cit.*, p. 5.

[8]*Ibid*, p. 6.

[9]Maira, Luis, "La hegemonía internacional de Estados Unidos y el proceso de democratización en América Latina", en: EURAL, *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa*, (Buenos Aires: GEL, 1984).

regímenes harán y las demandas de normalización política y apertura que luego vendrán inexorablemente".[10]

Los primeros meses de la administración republicana se caracterizaron por una distensión en las relaciones con los gobiernos autoritarios aliados. En tal sentido, Reagan se mostró reacio a presionar a gobiernos como los de Filipinas, Corea, Guatemala o Argentina, por ejemplo, para que efectuaran algunas reformas en cuanto a los derechos humanos. El Presidente y sus consejeros consideraban que la campaña de Carter con respecto a los derechos humanos era candorosa, infundada y contraproducente.

En las acciones de la nueva administración se reconocía implícitamente la famosa distinción realizada por Jeane Kirkpatrick entre gobiernos totalitarios y gobiernos autoritarios y prooccidentales, de carácter transitorio, a los que Estados Unidos debía apoyar ya que una vez que mejoraran las condiciones estructurales, afectadas por la modernización estos darían lugar a regímenes democráticos más estables. Esta visión marcaba el punto de partida para un tratamiento diferente del tema de la democratización según la subregión de que se trate; una cosa era el Cono Sur de América y otra muy distinta América Central donde, según la administración republicana, el avance soviético amenazaba los intereses de seguridad norteamericanos.[11]

A pesar del mejoramiento de las relaciones con los autoritarismos sureños, en 1982, como se señaló anteriormente, se produce un cambio de tesis en los Estados Unidos adoptándose las que postulan una salida democrática. Se marcó como una de las causas de este cambio la reaparición de la "ingobernabilidad", pero esta vez ya no de la mano de las democracias populares, sino como fruto de los autoritarismos.

Una vez ubicados en el gobierno, las Fuerzas Armadas establecieron sus proyectos nacionales que contenían una alta carga geopolítica. Estos proyectos si bien no contradecían los intereses estratégicos de la potencia hegemónica generaban continuas situaciones de conflicto o amenaza de conflicto (la cuestión del canal del Beagle, por ejemplo) que llegaron a su límite con la guerra de

[10] *Ibid*, p. 84.

[11] Reagan expresó su admiración por las opiniones que Jeane Kirkpatrick publicó en "Dictator-ships and Double Standars", *Comentary* 68, noviembre 1979, pp. 34-35 y en "U. S. Security Latin America", *Comentary* 71, enero 1981, pp. 29-40; citado en Amderson, William D.; Kermel, Starling, J., "Qué tan realista es la diplomacia de Reagan?, *Revista Ciencias Políticas*, Ed. Tierra Firme, Bogotá, II Trimestre 1986.

Malvinas. Además algunos gobiernos castrenses, como el de Brasil, pretendían actuar con mayor autonomía en el plano internacional. Las Fuerzas Armadas se mostraron incapaces para el logro del objetivo fundamental que los Estados Unidos le habían asignado: construir regímenes políticos estables.[12]

Por otra parte, el manejo de la economía durante la vigencia de los autoritarismos, había generado una notable falta de justicia en la distribución de ingresos (cualquiera que haya sido el proyecto económico, patria financiera como en Argentina, e industrialización como Brasil) que sumada a la violación de los derechos humanos incitaban una demanda masiva de los pueblos latinoamericanos posible generadora de inestabilidad.

El temor a la inestabilidad es una constante en la política exterior de los Estados Unidos hacia la región,

> "específicamente lo que siempre ha temido Estados Unidos es que la inestabilidad en América Latina permita que un poder extra-hemisférico (hoy la Unión Soviética; ayer, los fascistas; anteayer, las monarquías de Europa) se aproveche de la confusión para establecer una base (política y/o militar) que amenace a Estados Unidos".[13]

Los norteamericanos ya tenían un foco de inestabilidad en centroamérica, donde los procesos revolucionarios habían alcanzado un grado de desarrollo notorio, por lo que trataban de impedir que esto pudiera ocurrir en el Cono Sur de América. Aunque aquí la presencia de la amenaza soviética era prácticamente inexistente se trataba de limitar la posibilidad de cualquier régimen que no cumpliera con el requisito de garantizar la estabilidad. Además, necesitaban disminuir las trabas que los militares significaban para el cumplimiento de algunos puntos del proyecto capitalista mundial, como ser la disminución de la participación estatal en las economías domésticas.

Comienza así a gestarse, desde fuera, el fomento de los procesos democráticos, montándose sobre la ola de demanda democrática de los pueblos de la región.

Es relevante destacar que la guerra del Atlántico Sur actuó como "catalizador" de los procesos arriba mencionados y que estos

---

[12]Marini, Ruy Mauro, *op. cit.*, p. 4.

[13]Schoultz, Larz, "La política de seguridad nacional de Estados Unidos hacia América Latina", en: *Cono Sur*, Vol. VIII, Nº2, FLACSO-Santiago, 1988.

no tuvieron la misma intensidad en cada uno de los países de la región.

La pregunta que cabe a continuación es qué tipo de democracia es la que se fomentó desde el Norte. La respuesta es: una "democracia restringida",[14] de tipo gradual que no amenace los intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos.

Siguiendo la distinción de Cardoso entre régimen y Estado[15] (que no realiza O'Donell al hablar de Estado burocrático-autoritario) lo que se pretendía cambiar, para obtener una mayor confiabilidad, era el tipo de régimen autoritario por un régimen democrático sin alterar la forma de Estado capitalista dependiente.

El modelo propuesto para guiar este cambio de régimen, es el que había sido diseñado por aquel grupo de funcionarios del Departamento de Estado que a mediados de los setenta -como se señaló anteriormente- dio origen a la idea de "democracias viables".

> "Este modelo poseía tres criterios ordenadores. El primero, la transición de gobiernos con dirección militar a gobiernos con dirección civil, pero debe tratarse de gobiernos con dirección civil que no sean puramente la expresión de una suma de personalidades o figuras simbólicas de los países de América del Sur, sino que representen fuerzas sociales y políticas más o menos mayoritarias y cuando menos domiciliadas en el ámbito de los actores sociales fundamentales. Debían ser sostenidos por partidos con alguna influencia en el movimiento obrero, con alguna presencia estudiantil y juvenil, con alguna capacidad de movilización en el campo de las mujeres, debían tener alguna dinámica campesina, etc. Dependiendo de las cambiantes estructuras sociales de cada país los partidos o fuerzas políticas debían estar

[14] El concepto de democracia restringida no es más que el resultado de la aplicación al ámbito latinoamericano del modelo de democracias viables ideado por el Departamento de Estado norteamericano. Este último concepto se vincula con la idea de una democracia formal.

[15] Cardoso, Fernando, "On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", en: Collier, David, *The new authoritarianism in Latin America*, (Princeton: Princeton University Press, 1979).
En esta obra el autor realiza la distinción entre dos conceptos fundamentales: régimen y Estados. Entiende por régimen, las normas formales que vinculan a las principales instituciones políticas (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, sistema de partidos) además de la cuestión de la naturaleza de los vínculos entre ciudadanos (democrática, oligárquica, totalitaria). Al "Estado" lo define, fundamentalmente, como el pacto de dominación que existe entre las clases sociales o las fracciones dominantes y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados. Así el Estado visto como pacto básico para la dominación es un Estado capitalista comparable en todos los países. Una forma idéntica de Estado –capitalista dependiente en el caso de América Latina– puede coexistir con una variedad de regímenes políticos: autoritario, fascista, corporativista e incluso democrático.

vinculados a los sectores sociales más dinámicos de las sociedades latinoamericanas... El segundo criterio era que estas fuerzas o coaliciones políticas debían tener una perspectiva establemente antiradical, anticomunista, en el sentido más lato, y no tener proclividad o desviaciones con la fórmula del socialismo y el cambio social... no se debían dejar ganar por los cantos de sirena de la transformación social... La tercera condición era un repliegue ordenado de las Fuerzas Armadas, sin perder estas sus condiciones de poder, sin sufrir modificaciones fundamentales y que, por tanto, ...los militares debían ser el "termostato" de la apertura democrática".[16]

A más de cinco años del inicio de la redemocratización en América Latina, los hechos parecen confirmar la aplicación del modelo de democracia restringida:

- aunque los procesos revolucionarios en centroamérica no cedieron hasta finales de la década, no surgieron otros con características semejantes;
- a pesar de un discurso político que denunció los efectos perversos que significa el pago de la deuda externa latinoamericana en las actuales condiciones, los gobiernos regionales, en general, no han presentado una gran oposición para cumplir con esta obligación adquirida por los autoritarismos. Los mecanismos para luchar por la politización de la deuda latinoamericana no han recibido el mismo impulso en la realidad que en el discurso. El intento de organizar acciones multilaterales, fundamentalmente Cartagena, revistió una enorme importancia para mostrar –como afirma Russell– los límites de "la solidaridad de los pobres" y las trabas para establecer mecanismos operativos de articulación colectiva, más allá del plano discursivo. El tratamiento bilateral entre los deudores y sus respectivos acreedores terminó imponiéndose. Las acciones unilaterales como la de Perú (con su decisión de pagar el 10% de sus exportaciones) y la de Brasil (que presenta resistencia alternativamente en negociar con el Fondo Monetario Internacional, así como los intentos de rescate de deudas a valores de mercado), fueron termporarios y no alcanzaron para modificar lo anterior. Como consecuencia se produce un aumento del desempleo, una disminución del poder adquisitivo que afecta mayormente, como es obvio, a los sectores asalariados y un

[16]Maira, Luis, *op. cit.*, p. 84.

descuido de áreas fundamentales como salud, educación y justicia;

- en cuanto a las Fuerzas Armadas se observa que en Argentina tanto como en Brasil y Uruguay, las transiciones democráticas se iniciaron sin una previa restructuración de dichas fuerzas,[17] las cuales si bien se encontraban deterioradas en sus respectivos proyectos de conducción política aún estaban incólumes.

En el caso de Argentina los hechos de Semana Santa de 1990 son una muestra de la presión que las Fuerzas Armadas pueden aún ejercer. A pesar de las concesiones otorgadas por el poder civil (por ejemplo la Ley de Obediencia debida), los posteriores acontecimientos de Monte Caseros y la sublevación de Villa Marteli demuestran lo difícil que resulta detener y resolver estos procesos militares que tienen una dinámica y una lógica propia. El exceso de demandas por parte de las Fuerzas Armadas y la falta de una política de defensa adecuada por parte del gobierno civil del Dr. Alfonsín (que debería haber sido aplicada una vez encaminados los juicios por violación de los derechos humanos) provoca, tanto a nivel de la clase política como sobre la sociedad en su conjunto, reacciones que se podrían ubicar en cada uno de los extremos de un movimiento pendular. Consecuentemente, las opiniones variaron desde una postura fuertemente opuesta a las Fuerzas Armadas hacia una reivindicativa de sus funciones, posteriormente a los sucesos de La Tablada.

A la conformación y dinámica interna de las Fuerzas Armadas se agrega la cuestión internacional: los Estados Unidos en función del proyecto de democracias viables, se preocuparon por mantener una relación estable con las Fuerzas Armadas de la región.

Ningún otro país latinoamericano tuvo tan afectadas las relaciones militares bilaterales con los Estados Unidos como Argentina a consecuencia de la guerra de las Malvinas. En tal sentido, vuelve a tener relevancia el caso argentino.

De la situación de acercamiento que se había producido con la llegada de Reagan al poder, producto de la nueva visión que esta administración sostenía y de lo funcional que los militares argentinos eran para desmantelar la revolución sandinista y detener el avance de la guerrilla salvadoreña,[18] se pasa a un corte brusco producto de la guerra.

[17]Borón, Atilio, "Crisis militar y transición democrática en la Argentina", en: *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, mayo 1987.

[18]Está comprobada la presencia de fuerzas irregulares argentinas en Honduras hasta el estallido de la guerra del Atlántico Sur.

Pero a la llegada del gobierno democrático le suceden las iniciativas norteamericanas de reacercamiento con las Fuerzas Armadas locales.

"Las relaciones intercastrenses se reanudaron a través de la intermediación del poder civil, respetándose el orden formal de toma de contacto entre los militares de ambos países basado en la siguiente secuencia: Pentágono (con la aprobación de la autoridad civil para realizar contactos e intercambios) –agregados militares estadounidenses en Argentina (Departamento de Estado) - Ministerio de Defensa (gobierno argentino) - Fuerzas Armadas argentinas. Este esquema se da en uno u otro sentido según fuera la fuerza que lo iniciara, pero la mayor parte de las iniciativas de reacercamiento estuvieron del lado norteamericano, convirtiéndose en el tema predominante de estos encuentros la reincorporación de Argentina a los operativos UNITAS"[19]

Si bien el comercio de armas no ocupa un lugar privilegiado en la relación militar entre Argentina y Estados Unidos, ya que Argentina al igual que otros países latinoamericanos mantiene la política de diversificación en materia de equipamiento bélico iniciada con el Plan Europa y acentuada en los setenta como consecuencia de la

[19]Algunas de las visitas militares producidas entre 1984 y 1987 son las siguientes:
- en abril de 1984 una delegación del Colegio Nacional de Guerra de los Estados Unidos a cargo del coronel Jack Jacobs visitó Argentina y tomó contacto con militares de este país;
- en mayo de 1985 el Jefe del Estado Mayor general de la Armada argentina vicealmirante, Ramón Arosa, viajó a Estados Unidos para participar en la reunión de los jefes de las Armadas del continente, ocasión que también utilizó para mantener reuniones con jefes navales norteamericanos;
- en mayo de 1985 el general Burt Moon del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos, visitó Argentina, quejándose del distanciamiento entre las fuerzas de ambos países, el cual sería principalmente responsabilidad de los argentinos;
- en este mismo año al recibir la Orden de Mayo al Mérito Militar, el agregado militar norteamericano expresó su aprecio por el gran profesionalismo y poder de recuperación del Ejército argentino. También el almirante Wesley Mac Donald insistía que las relaciones militares entre los dos países "estaban siendo reparadas", en la esperanza de que la Argentina se reincorporara a los operativos UNITAS;
- en octubre de 1985, se produce el primer contacto militar de índole más política a través de la visita a Argentina del General Galvin, jefe del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, quien se reunió con el Jefe del Estado Mayor Conjunto y con los jefes de las tres armas;
- posteriormente a la visita de Galvin, ocho pilotos argentinos que combatieron en Malvinas viajaron a Estados Unidos, invitados por la Fuerza Aérea de este país;
- en diciembre de 1985, viajó a Estados Unidos el entonces Subsecretario de Defensa, Horacio Jaunarena, invitado por su par norteamericano, William Taft;
- en abril de 1986, una delegación de ocho oficiales del Comando Sur de Estados Unidos (que representaba a las tres fuerzas), al mando del coronel John Moore, participó durante diez días en ejercicios teóricos conjuntos con sus pares argentinos;

enmienda Humphrey-Kennedey, sí es importante para nuestra país la compra de repuestos norteamericanos para mantenimiento.

El acuerdo entre el Ministro de Defensa argentino, José Horacio Jaunarena y el Secretario de Defensa Carlucci para la realización de ejercicios navales conjuntos en el Atlántico que se iniciaron el 17 de octubre de 1988,[20] marcan el paso previo para una futura reincorporación de Argentina a los operativos UNITAS y el acontecimiento que faltaba para identificar, casi plenamente, en el campo de lo empírico el modelo de democracias viables del cual se hablaba más arriba.

Para completar el análisis de las cuestiones que condujeron a la administración Reagan el cambio de las tesis autoritarias por las que favorecían la democracia, se impone una revisión de la cuestión económica, ya que si bien algunos aspectos económicos favorecieron el cambio, otros se han convertido en verdaderos límites de la continuidad democrática.

En el conjunto de conjeturas que guían este trabajo se sostuvo que el proyecto económico de los Estados Unidos persigue la libre circulación de capitales y mercancías y ubica a América Latina en la economía mundial como economía "exportadora", "abierta" a los capitales internacionales y con una menor intervención del Estado. Este último aspecto era resistido por los gobiernos militares porque disminuía su base de poder.

Continuación Nota 19:

- en el mismo mes se realizó en la Base Naval de Puerto Belgrano la Sexta Conferencia Interamericana Naval Técnica, en la cual participaron oficiales de Argentina, Brasil, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay, Venezuela, Chile, México, Uruguay, Colombia y Perú. Dado que las cinco conferencias anteriores se habían desarrollado en Estados Unidos, el hecho de que esta conferencia se realizara en Argentina fue percibido como un apoyo, explícito, al proceso de reprofesionalización de las Fuerzas Armadas argentinas;
- en agosto de 1986 visitó Argentina el presidente de la Junta Interamericana de Defensa, el general estadounidense John Balantayne;
- a principios de 1987, el general Galvin volvió a visitar Argentina; en esta ocasión se ocupó de temas vinculados a las relaciones militares bilaterales, como el suministro de material de defensa norteamericano a Argentina y la cooperación de las fuerzas argentinas en los ejercicios interamericanos UNITAS; Frohman, Alicia, "Relaciones militares mediatizadas por el poder civil/Las Fuerzas Armadas argentinas y Estados Unidos 1983/1987", *Documento de Trabajo*, FLACSO-Santiago de Chile, septiembre 1987.

[20]El alejamiento de Gaspar Weinberger de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos y la llegada del Secretario Carlucci, aceleraron esa etapa de aproximación.
Weinberger dejó sus funciones en noviembre de 1987 y en febrero de 1988 fue armado caballero por la reina Isabel II. La condecoración se le entregó "por su contribución sobresaliente e invaluable" en las defensas anglo-norteamericanas y por su "constante apoyo y asistencia" durante la guerra de las Malvinas. Diario *La Nación*, lunes 17 de octubre de 1988, p. 10.

Cronológicamente la formulación de algunos aspectos político-sociales referidos al proceso de redemocratización son previos a la administración Reagan (revalorización de los derechos humanos, no confiabilidad en los gobiernos militares, etc.). Pero los aspectos específicamente económicos de la relación América Latina-Estados Unidos y su influencia sobre la continuidad democrática, están fuertemente marcados por la coyuntura económica mundial y regional surgida a partir de los ochenta. En tal sentido, no es de extrañar que los temas que conforman la agenda económica internacional en las relaciones América Latina-Estados Unidos sean sustancialmente distintos a los existentes en los setenta.

Los gobiernos autoritarios de la década de los setenta tuvieron un comportamiento dual. Mientras en lo político exaltaban el nacionalismo, en lo económico la tónica fue la de un liberalismo monetarista que sumergió a cada una de las economías nacionales en un proceso de internacionalización con la consecuente pérdida de control en el manejo de sus principales variables económicas tanto financieras como comerciales.

Si bien los gobiernos militares operaron como garantes del proceso de internacionalización, es posible detectar cierta resistencia a la reducción del rol del Estado en cada una de las economías nacionales. Esta reducción fue percibida por los gobiernos autoritarios como una pérdida de su base de poder interno con respecto al resto de los sectores de la sociedad.

En el caso argentino este fenómeno se observa en la resistencia del gobierno militar, más allá de la retórica, a reducir el papel del Estado y su vinculación con el aparato militar-industrial.

En el proyecto de recomposición hegemónica reaganeano se le otorga una singular importancia a la recomposición económica interna de los Estados Unidos y a la recuperación del liderazgo en el ámbito de la economía internacional. En tal sentido, la aplicación de políticas financieras y comerciales destinadas al cumplimiento de tales objetivos repercute decididamente sobre los procesos de redemocratización en América Latina y obliga a los Estados Unidos, en la medida en que necesite la permanencia de dichos procesos, a un doble juego. Por un lado, sujetar globalmente a la región en su proyecto de recomposición; por el otro, llevar adelante una política económica de caso por caso. Dentro de este doble juego global e individual se inscriben por ejemplo:

– la estrategia general de políticas de ajuste formuladas por el

Fondo Monetario Internacional para el pago de los servicios de la deuda;

- en lo individual, cierta permisibilidad ante la decisión peruana, no aceptable para otros países y mucho menos como denominador general. Otro ejemplo lo constituyen las operaciones de salvataje a México en 1982 y a otros países con posterioridad para mantener sin variaciones la política de pago de la deuda y evitar la bancarrota del sistema financiero internacional.

Se sostuvo más arriba que uno de los objetivos de la administración Reagan era recuperar el liderazgo económico internacional. Esta idea incluye el control del sistema financiero internacional para ponerlo al servicio de su propia estrategia.

Las acciones destinadas a alcanzar este objetivo son: la sobrevaluación de la moneda estadounidense y la política antiinflacionaria llevada adelante desde el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal. Las consecuencias inmediatas de estas medidas implican la transformación de los Estados Unidos en un gran succionador de capitales internacionales con la consecuente elevación de las tasas de interés internacionales y la pérdida de la competitividad de los productos americanos, tanto en el mercado mundial como en el mercado interno. Consecuentemente, crece la puja de intereses a nivel internacional que ahonda la crisis capitalista y desata la guerra comercial con Europa –en el campo de los productos primarios– y con Japón en el campo de los productos industrializados.

Paradójicamente, estas dos importantes consecuencias son vistas como positivas en la medida que un mercado de capitales con abundante liquidez y una fuerte competencia internacional aceleran la necesidad y los tiempos de la reconversión y relocalización industrial americana.

Para América Latina este proceso se traduce de la siguiente manera: se convierte en una región netamente exportadora de capitales y se ve obligada a abandonar su modelo autogenerado de desarrollo por sustitución de importaciones y optar por otro de política de exportaciones.

Estas determinantes estructurales son las que obligan a los países de la región a replantear el debate sobre el rol del Estado y sus dimensiones y a optar por sacrificar determinados desarrollos industriales orientados al mercado interno, para privilegiar aquellos más ligados a la competencia internacional que facilitan la confor-

mación de saldos positivos en las balanzas comerciales que permiten, a su vez, el pago de los servicios de la deuda.

Los procesos de redemocratización encuentran en lo económico un límite estructural por ahora insalvable. Los hechos parecen confirmar que existió apoyo externo para la continuidad democrática paralelamente a la aceptación de los condicionamientos económicos por parte de América Latina.

Actualmente la profundidad de las crisis económicas domésticas en latinoamérica (Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, etc.) y su presión sobre sectores cada vez más amplios de la población puedé convertirse en una variable de inestabilidad política. En la medida que la gobernabilidad y la estabilidad se mantengan como factores importantes para los Estados Unidos en su vinculación con América Latina, es posible esperar continuidad en el apoyo hacia las democracias e inclusive ciertas consideraciones en cuanto a lo económico. En tal sentido, son importantes las declaraciones de Henry Kissinger quien sostiene:

> "Es absolutamente esencial que la política exterior de los Estados Unidos se identifique con el crecimiento económico de Latinoamérica y no con el cobro de los intereses de la deuda".[21]

Algunos acontecimientos parecen marcar con claridad dos tendencias: a) la reaparición de focos de inestabilidad política como fruto de las crisis económicas internas y b) la manifestación a nivel del discurso de la nueva administración Bush que resulta necesario -aunque sin demasiado compromiso por parte de los Estados Unidos- recomponer las economías domésticas de América Latina para garantizar la continuidad democrática.

Prueba de lo primero constituyen los disturbios en Venezuela a comienzos de 1989 como manifestación de oposición a la política económica del Presidente Carlos Andrés Pérez; y los saqueos a supermercados iniciados en mayo del mismo año en Argentina como consecuencia de la crisis hiperinflacionaria. En cuanto a lo segundo, el surgimiento del Plan Brady y su propuesta de reducción parcial de la deuda, es una muestra del –hasta el momento– relativo cambio de rumbo en cuanto al manejo de la deuda por parte de la potencia hegemónica. Se caracteriza a este cambio como relativo en tanto la nueva propuesta ratificó la idea del Plan Baker de "ajuste con creci-

[21] "Nuevo Presidente, ¿Nuevos caminos?", declaraciones de Henry Kissinger en una entrevista realizada por Manfred Geist para Weltam Sonntag de Hamburgo, Alemania Federal; en: *Clarín*, Buenos Aires, 22 de noviembre de 1988.

miento" monitoreado por el FMI y el Banco Mundial. Además, hasta el presente, sólo México ha sido incluido dentro del mismo y, como es obvio, la importancia política-estratégica que los Estados Unidos dan a este país dista considerablemente de la otorgada a otros países deudores de la región. Finalmente, es necesario remarcar que la postura del Estado norteamericano y la banca acreedora hace incapié en la necesidad de un reordenamiento interno de cada una de las economías latinoamericanas como requisito previo para nuevas negociaciones.

El apoyo al restablecimiento de la democracia por parte de los Estados Unidos no tuvo la misma intensidad ni se dio al mismo tiempo en todos los países latinoamericanos. Cuando el impulso a la redemocratización implicaba el riesgo del triunfo de una fuerza socialista, la administración Reagan actuó con menor ímpetu. Un caso típico de apoyo tardío es el de Chile. En cuanto al tema chileno la política de los Estados Unidos ha sido mucho más cambiante. En Chile existió, desde 1973 con la caída del gobierno de la Unidad Popular, un sostenido e importante movimiento social y político que exigía la vuelta a la democracia. En la constitución de este movimiento las fuerzas de izquierda tenían un poder considerable y revivían la amenaza que representara el gobierno de Salvador Allende entre 1970 y 1973. Este es el elemento esencial que determinó la cautela del Departamento de Estado en el apoyo al resurgimiento de la democracia en Chile. Se temía que la caída de Pinochet favoreciera una radicalización de las políticas. Así, la política norteamericana osciló, según las tendencias de la coyuntura interna, entre el apoyo a una transición política amplia cuando se tuvo fe en la hegemonía de los sectores más moderados, una propuesta de recambio con mantención de las proscripciones existentes para el izquierdista Movimiento Democrático Popular (MDP) o un simple apoyo a Pinochet cuando se temió que el relevo de éste pudiera resultar peligroso.[22]

El nivel al que llegaron las demandas de democratización, la conformación multipartidista de la oposición y la oportunidad del plebiscito condujeron a un claro apoyo del gobierno norteamericano en favor de la democracia chilena. Dicho apoyo se incrementó dado el reconocimiento explícito que el gobierno estadounidense viene

[22]Maira, Luis, "La política de Estados Unidos hacia América Latina en 1986, un comentario", Muñoz, Heraldo (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986), p. 544.

haciendo al modelo económico chileno. En este sentido el Secretario de Estado, George Shultz, declaró:

> ". . .el crecimiento económico en los países en desarrollo es el único camino para superar el problema (refiriéndose a la continuidad democrática).
> . . . Apertura y competencia han traído a Chile un extraordinario éxito económico. Ahora los chilenos (en referencia al plebiscito) han afirmado el corolario político del derecho de elegir líderes y políticos en una forma igualmente abierta y competitiva".[23]

El restablecimiento de la democracia, con la llegada al gobierno del democratacristiano Patricio Aylwin el 11 de marzo de 1990, contó con el reconocimiento de los Estados Unidos manifestado por la presencia del Vicepresidente Dan Quayle en la ceremonia de asunción del mandatario.

El otro país que permaneció durante años bajo el control de un gobierno autoritario es Paraguay. Las características del autoritarismo paraguayo se enmarcan en un esquema más tradicional. Se trata del típico caudillo militar que se apodera del gobierno por décadas y que controla cuestiones económicas y sociales además de las políticas.

En este país, donde el gobierno norteamericano no vio amenazas de una alternativa radical al gobierno del general Alfredo Stroessner se hicieron importantes presiones para que éste se allanara a facilitar una transición política efectiva. En esto fue importante la crisis interna del oficialista Partido Colorado, así como los reparos que la iglesia y numerosas organizaciones sociales internas tenían respecto de la continuidad de la dictadura.[24]

El derrocamiento de Stroessner el 3 de febrero de 1989 por Andrés Rodríguez, un hombre de su propio partido, pero fundamentalmente su triunfo en las elecciones del 1° de mayo del mismo año y su popularidad, son una muestra que el nivel de las demandas estaba lejos de una radicalización.

Las promesas sobre desmantelamiento de las antiguas salas de tortura, legalización del Partido Liberal Radical –principal grupo de oposición–, compra libre del mensuario *Nuestro Tiempo*, reanudación de relaciones diplomáticas con Unión Soviética y otros países

[23]Discurso del Secretario de Estado norteamericano, George Schultz, al inaugurar la 44ª Asamblea Anual de la Sociedad Interamericana de Prensa, en: *La Nación*, Buenos Aires 12 de octubre de 1988.

[24]Maira, Luis, *La política... op. cit.*, p. 544.

comunistas, etc., resultaron más que suficientes para darle el triunfo a Rodríguez, a la vez que no significan ningún riesgo para la seguridad de la potencia hegemónica.

II. América Latina y su lucha por la redemocratización

Siguiendo a Heraldo Muñoz se puede afirmar que existe en la actualidad una significativa y universal demanda de democratización del orden mundial que va acompañada por una demanda por mayor autonomía regional y nacional por parte de los países del Tercer Mundo. La presencia de esta demanda de democratización se da tanto en el ámbito internacional como intranacional.[25]

Según Cardoso,[26] la demanda de democratización interna obedece a distintas causas. Por un lado, el fracaso de los autoritarismos antipartidarios que acabaron creando condiciones sociales adversas para la perdurabilidad de dichos regímenes. Por otro lado, el proceso de internacionalización de la economía que amplió el horizonte cultural de la clase media y fomentó el surgimiento de un sector social vinculado a distintas esferas de este proceso.

Por tales motivos la redemocratización en América Latina no aparece vinculada al desarrollo partidocrático sino, más bien, a la presencia de la resistencia inicial de los sectores de clase media anteriormente citados.

Posteriormente, la liberalización del régimen trae aparejada un resurgimiento de los partidos políticos. Este resurgimiento está guiado por un objetivo central consistente en la incorporación de la mayor cantidad posible de sectores sociales con la consiguiente pérdida de unidad ideológica.

Esta lucha representa el carácter autonómico de los procesos de redemocratización latinoamericanos. Los Estados Unidos, fundamentalmente después de la guerra de Malvinas que marca el punto máximo de ingobernabilidad de los autoritarismos, deciden dar luz verde a los procesos democráticos tratando de encaminarlos hacia el modelo de democracias viables.

---

[25]Muñoz, Heraldo, "Reflexiones sobre el Orden Mundial y América Latina", en: EURAL, *La vulnerabilidad externa...*, *op. cit.*, p. 52.

[26]Cardoso, Henrique, "La democracia en América Latina", en: *Punto de Vista*, Nº23, abril de 1985, pp. 4 a 8.

En el caso argentino una de las barreras más importantes impuestas por los autoritarismos a la redemocratización aparece el analizar la cuestión económica. La aplicación del modelo liberal monetarista se logró sobre la eliminación del liberalismo político (tradición poco aferrada en Argentina y por lo tanto fácil de destruir), con la consecuente dificultad para recuperarlo en pos de la lucha democrática.

La defensa de la democracia en Argentina surge unida a la defensa de los derechos humanos y por lo tanto ligada indirectamente a la reivindicación de los demás derechos individuales, propios de una democracia formal o liberal.

Si bien el accionar de las organizaciones de derechos humanos cumplió un rol importante en el paso del autoritarismo a la democracia, su presencia como movimiento social líder en la lucha por la democracia pierde fuerza en el contexto de la transición. Este fenómeno puede ser producto, seguramente, de múltiples causas entre las que se pueden identificar dos de cierta importancia:

- las organizaciones de derechos humanos surgieron dado el alto grado de violencia y represión de los gobiernos autoritarios, pero es verdad que son organizaciones carentes de tradición en nuestro país, por lo que su desvanecimiento luego de desaparecido el mal que las originó es más factible que si fueran el fruto de una tradición histórica;
- la segunda cuestión tiene que ver con la posterior identificación ideológica y discursiva de dichas organizaciones con determinados partidos de izquierda. El bajo perfil de la izquierda en el esquema de oposición política actual en Argentina contribuye a la desjerarquización de estos movimientos sociales en el período de transición.

Otro tema que se suma como condicionante de la consolidación democrática es la crisis de representatividad política. La disminución en calidad y grado de compromiso con las necesidades de los sectores populares de la clase política argentina era pronunciada. En este sentido, los temas privilegiados en la discusión política no coincidían con lo demandado por la mayoría de la sociedad civil.

Si a las características de la clase política le sumamos los límites internacionales tanto económicos como políticos, se pueden identificar algunas de las causas que condujeron a un escaso aprovechamiento, en pos de la democracia argentina, de los márgenes de autonomía surgidos como consecuencia de la crisis hegemónica de los Estados Unidos.

III. Centroamérica: La "diferencia" en la política exterior de Estados Unidos con respecto a América Latina

El tratamiento de la crisis centroamericana fue el eje del diseño de la política exterior de la administración Reagan hacia la región latinoamericana en su conjunto. En tal sentido, numerosas decisiones del gobierno norteamericano con referencia al resto de América Latina, fueron tomadas en función de lo que ocurría en centroamérica.

Adhiriendo a la distinción entre "casos de crisis" y "casos de rutina" para analizar el lugar otorgado a determinadas cuestiones centro del esquema de toma de decisiones en los Estados Unidos, se puede afirmar que durante los ochenta centroamérica (en especial Nicaragua y El Salvador) ha ocupado la primera de estas categorías en forma permanente, incluyendo también, sobre finales de la década, a Panamá.

Dentro del conjunto de conjeturas presentadas al comienzo de este trabajo se sostuvo que una de estas decisiones –el apoyo a la democratización en el Cono Sur– sería utilizado por los Estados Unidos para aislar a Nicaragua como dictadura única en la región.

Esta opinión se sustenta en por lo menos tres aspectos fundamentales: la categoría de análisis utilizada por la administración Reagan para el diagnóstico del sistema internacional, su aplicación al contexto regional y el uso de la redemocratización del Cono Sur en el discurso político norteamericano. Veamos, a continuación, cada uno de estos puntos:

1) El primero de estos aspectos se refiere a la base del diseño de política exterior. La administración Reagan elaboró su programa de política exterior sobre la idea de un globalismo estratégico-militar. La aplicación de esta categoría de análisis en el ámbito internacional conducía, obviamente, a un revivir de la Guerra Fría lo que implicaba esfuerzos para la consolidación de dos bandos opuestos, uno fiel a la Unión Soviética y otro integrado por los aliados norteamericanos y por aquellas naciones que no pusieran en juego los intereses estratégicos de los Estados Unidos.

2) El segundo aspecto se vincula con la aplicación de esta categoría global a la región latinoamericana. Para ello la administración procedió a clasificar los países latinoamericanos adhiriendo a los criterios de la embajadora Kirkpatrick (aunque nunca la reconoció públicamente). Esta clasificación como lo señalamos anteriormente,

distinguía entre países "totalitarios", prosoviéticos e irrecuperables ya que del comunismo no se sale; y países "autoritarios", prooccidentales y recuperables, debido a que esos autoritarismos eran consecuencia del proceso de modernización por lo que finalizados sus efectos, el orden democrático resurgiría naturalmente. Dentro del primer grupo estaban incluidos Cuba, Nicaragua y también agrupaciones como el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y demás grupos revolucionarios. En el segundo grupo encontrábamos a países como Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Haití, etc.

En concordancia con este análisis el fomento norteamericano de la democratización en centroamérica permanece aún hoy subordinado a un esquema político elaborado sobre la base de una racionalidad estratégica:

> "Como muy bien lo planteaba la llamada doctrina Kramer, en vísperas del ascenso de Reagan a la Casa Blanca, de lo que se trata es de ganar una guerra por lo que el tema de la democracia o la oposición por uno u otro sistema político es un asunto subordinado al objetivo en cómo se gana esta guerra".[27]

Las acciones norteamericanas destinadas a dar respuesta al desafío comunista en centroamérica, o sea las acciones para ganar la guerra, pueden enmarcarse dentro del esquema de contención hasta finales de la primera administración Reagan. Durante la segunda se intentó, por lo menos a nivel discursivo, superar la contención por medio de una posición aún más dura: la doctrina Reagan.

La etapa de contención se implementó a través de la mezcla de ayuda militar, maniobras conjuntas con naciones amigas, alianzas regionales y un intensificado esfuerzo propagandístico.

La ayuda militar norteamericana a centroamérica estuvo destinada a los "contras" nicaragüenses, a los militares salvadoreños que luchan contra la guerrilla y a los demás aliados regionales. Dicha ayuda se canalizó por medio de tres programas importantes: Ventas Militares Extranjeras (FMS), programa por el cual se distribuyen armas y equipos; el Programa de Ayuda Exterior (MAP), que otorga o presta artículos de defensa, servicios y entrenamiento a gobiernos extranjeros; y el Programa de Educación y Entrenamiento Militar (IMET), que proporciona fondos para el entrenamiento y educación profesional de militares extranjeros y personal civil relacionado.[28]

[27]Maira, Luis, *La hegemonía...*, *op. cit.*, p. 82.

[28]Kryzanek, Michael J., *Las estrategias políticas de los Estados Unidos en América Latina*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, octubre de 1987), pp. 247 a 308.

Las maniobras militares conjuntas se realizan fundamentalmente con Honduras. En cuanto a las alianzas regionales, el caso más destacado es el de la cooperación de los Estados Unidos con la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) durante la invasión de Granada. Antes de la intervención, la OECS era una organización relativamente desconocida. La administración Reagan trabajó con las naciones integrantes de la organización en la planificación de la invasión y justificó, en parte, su ataque a la isla como una respuesta al pedido de la OECS de ayuda norteamericana. El hecho de que los Estados Unidos pudieran afirmar que sus tropas eran parte de una fuerza multinacional daba un aire de legitimidad a una invasión injustificada, que en realidad pretendía demostrar la voluntad norteamericana de recuperar para su bloque a países que se habían declarado marxista-leninistas.

Pero los Estados Unidos no limitaron su accionar al ámbito militar. Han sumado a su arsenal de contención un componente de propaganda, canalizado por una estación de radio llamada Radio Martí que difunde para el pueblo cubano y otros posibles oyentes la información desde una perspectiva norteamericana, a lo que se suma el tradicional dominio de las agencias internacionales de información en el mundo occidental.

La segunda administración Reagan se inauguró bajo un signo de dureza aún mayor en cuanto al tratamiento de la cuestión centroamericana: la enunciación formal de la doctrina Reagan.

El objetivo principal consistía en que esta doctrina funcionase como sustento ideológico de la ayuda norteamericana a los "contras":

> "La doctrina dice que no tenemos que resignarnos al hecho de que una vez que un país se ha transformado en miembro del campo socialista o comunista debe permanecer allí para siempre. Allí donde movimientos genuinos de revolución nacional buscan recapturar su país de una dictadura comunista impuesta desde fuera, Estados Unidos se reserva el derecho –y puede tener la obligación– de apoyar a esos pueblos (...) no decimos que los líderes de la resistencia deban estar decididos a establecer una democracia parlamentaria, pero deberían estar en favor de la autodeterminación nacional".[29]

[29]Buchanan, Patrick, "U. S. News and World Report", 8 de abril de 1986, en: Insulza, José Miguel, "La política exterior de los Estados Unidos en los años ochenta y su impacto sobre el sistema internacional", en: *Estados Unidos perspectiva latinoamericana, Cuadernos Semestrales*, Nº19, México, primer semestre de 1986, p. 115.

Al analizar esta doctrina se pueden detectar contenidos fuertemente antidemocráticos.

La idea subyacente en la frase "no hay que resignarse" es una crítica explícita a la contención y un llamado al *roll back*. Esto significa que los Estados Unidos no se conforman con frenar la expansión socialista en centroamérica (contención), sino que pretenden recuperar el control sobre las naciones que ya no forman parte de su bloque (*roll back*).[30]

La relativa distensión que caracterizó las relaciones entre las superpotencias durante los últimos años del gobierno de Reagan, no invalida lo sostenido más arriba. Si bien existió acuerdo en solucionar algunos conflictos regionales (Irán-Irak, retiro de las tropas soviéticas de Afganistán, acuerdos sobre retiro de tropas cubanas de Angola, etc.), los Estados Unidos no cedieron en su posición en cuanto a Nicaragua. El conflicto centroamericano no había sido incluido por Reagan como zona privilegiada para una solución pacífica y rápida a la que se suma una disminución voluntaria de la presencia soviética en la subregión.

Esta decisión apunta a consolidar el objetivo político de estrechar las relaciones con Estados Unidos perseguido por Gorbachov. En tal sentido, se busca calmar los puntos conflictivos en América Latina que pudieran afectar la relación Estados Unidos-Unión Soviética. Es por ello que la ayuda financiera y la venta de armas a los sandinistas y a la guerrilla salvadoreña prácticamente desaparecieron sobre finales de los ochenta. En este contexto es posible esperar ciertas presiones del gobierno soviético sobre Castro para que implemente reformas en el sistema político-económico cubano.

La idea de consolidar las presiones revolucionarias en base al soporte soviético se desvanece frente a los contundentes cambios internacionales que caracterizan el inicio de los noventa.

La otra cuestión que surge de la doctrina es que no destaca la necesidad de que los líderes de la resistencia garanticen, en caso de ganar, un gobierno democrático.

3) El tercer aspecto se vincula con el uso que la administración republicana hace de la democratización en el Cono Sur.

En numerosas ocasiones ésta fue citada, a nivel discursivo y propagandístico, para identificar a Nicaragua como régimen totalitario. Consecuentemente, los Estados Unidos aparecen apoyando

[33] *Ibid*, p. 115.

los regímenes democráticos y rechazando los totalitarismos, pero sin hacer mención que un número importante de las causas que condujeron a la actual situación en centroamérica tienen que ver con el tipo de políticas que históricamente el actor hegemónico ejerció sobre la región.

El discurso del Secretario de Estado Shultz, al inaugurar la 44ª Asamblea Anual de la Sociedad Interamericana de Prensa, corrobora lo sostenido anteriormente. En esa ocasión Shultz manifestó:

> "que llamaba a una nueva diplomacia de solidaridad en las Américas, para cerrar el paso a las dictaduras, y afirmó que los Estados Unidos se opondrán a todo golpe de Estado sea de izquierda o de derecha cuando vaya dirigido contra un gobierno democrático... cuando grupos militares retaron a los gobiernos electos de Argentina y más recientemente en Guatemala, nuestra oposición fue rápida, clara y firme.
> En todos los casos –escuadrones de la muerte en El Salvador, narcoterrorista en Colombia, matones en Haití, la corrupción en Panamá, la censura en el Paraguay, el totalitarismo en Nicaragua– hemos hecho saber nuestro apoyo a las fuerzas democráticas agredidas... Solidaridad significa apoyo mutuo, y a veces significa tener que presionar a los vecinos... los Estados democráticos de América Central lo demuestran cuando presionan a Nicaragua para que cumpla sus promesas democráticas...".[31]

Consideraciones finales

Se puede afirmar que la ola de redemocratización iniciada en el Cono Sur de América en la década de los ochenta es fruto de una vinculación de factores endógenos y exógenos. Pero las variables externas fueron de vital importancia porque intervinieron en tres instancias decisivas: el fomento de los procesos democráticos, la forma de los mismos y los límites para su consolidación.

En cuanto a las primeras de dichas instancias (fomento de los procesos democráticos), resulta de vital importancia la decisión del gobierno norteamericano de apostar a la democracia en pos de una mayor confiabilidad, abandonando a sus anteriores aliados autoritarios.

[31]Discurso del Secretario de Estado, *op. cit.*

La forma que tomaron estos procesos se identifica con el modelo de democracia formal bastante coincidente, dadas las características de dependencia propias de la región latinoamericana, con la versión de "democracias viables" elaborada por el Departamento de Estado en los setenta.

Desde lo académico y para el análisis de la forma de estos procesos políticos se tomó la distinción conceptual entre democracia formal y democracia sustantiva, trabajada por una parte de la sociología latinoamericana. El reconocimiento del último de estos conceptos se basó en el convencimiento de la importancia que revistè una mayor participación de las demandas populares en las decisiones tomadas por los gobiernos latinoamericanos. Pero de ninguna manera se pretende desvalorizar a la democracia entendida en un sentido más tradicional. Además, como afirma Nohlen, la mayor objeción a la concepción radical de democracia (democracia sustantiva) es que ésta aún no ha resistido la prueba histórica de su factibilidad.

Otra cuestión relacionada con la forma es la que se refiere a los actores domésticos que más se destacaron en el restablecimiento de la democracia. Cierta parte de la bibliografía hace hincapié en los organismos de derechos humanos restándole importancia a los partidos políticos, el sindicalismo, etc. Si bien la actuación de dichos organismos fue importante, su notoria presencia estuvo ligada directamente a la profundidad de la crisis en la violación de derechos humanos, lo que no les acredita el carácter de únicos defensores de la democracia, ni tampoco significa la desaparición de otros movimientos sociales que cumplieran con ese rol.

En referencia a los límites para la consolidación de los procesos democráticos la mayor dificultad estuvo vinculada a la cuestión económica, en especial a la deuda externa. La consecuencia más importante de este tema es que la región se convirtió en neta exportadora de capitales. Tanto el FMI como el gobierno de los Estados Unidos por medio del Plan Baker mantuvieron sus propuestas de ajuste ortodoxo y el Plan Brady, hasta el momento, sólo ha incluido a México.

La región por su parte demandó la politización de la deuda, la corresponsabilidad de deudores y acreedores, la disminución de los intereses para el pago de los servicios, etc. Se propició la acción multilateral frente a los acreedores, pero el resultado fue que cada país terminó negociando bilateralmente.

La política exterior del gobierno norteamericano hacia América Central tuvo características distintivas con respecto al resto del continente, fundamentalmente por dos motivos: la importancia estratégica que la potencia hegemónica otorga a esa subregión y la comunión de Reagan con la tesis de Kirkpatrick que diferenciaba entre gobiernos autoritarios y totalitarios. En este sentido, y con especial referencia a Nicaragua y El Salvador, la democracia fue identificada –por la administración Reagan– como lo opuesto al sandinismo y al Frente Farabundo Martí. El peso de estas ideas en la elaboración de la política exterior hacia centroamérica se basó en la recuperación de viejos principios propios de la tradición idealista norteamericana como el "destino manifiesto" y el "imperialismo moral". Consecuentemente, la lucha para garantizar la expansión del sistema político norteamericano (democracia liberal) no era considerada sólo como un objetivo de política exterior sino más exactamente como un deber. La doctrina Reagan constituye un claro ejemplo.

Una evaluación, en exceso simplificada, permitiría afirmar que para América Latina los ochenta marcaron políticamente el éxito en la recuperación de la democracia; y en lo económico, como afirma la CEPAL, una década perdida.

Los desafíos para las democracias latinoamericanas en los noventa son numerosos y complejos generando marcados cambios en los temas de las agendas de política exterior, así como también en el estilo de políticas implementadas para abordarlos.

Una primera cuestión radica en que la región se enfrenta a un orden internacional en transición –caracterizado por el quiebre de las normas del sistema internacional de postguerra– sin poder negociador y con un decreciente nivel de desarrollo. Las posibilidades de participación en el tratamiento de los temas de la agenda global tales como tecnología, ecología, desarme, libre comercio, etc., son casi nulas.

Las demandas sociales en los ochenta se encauzaban fundamentalmente a la recuperación y consolidación de la democracia. En los noventa, una vez más afianzados dichos procesos y como consecuencia de la crisis económica, el contenido de las demandas ha cambiado. Las sociedades pretenden trabajo, mejores servicios, mayores niveles de consumo, etc. Las respuestas gubernamentales dan un giro desde políticas cercanas al modelo social-demócrata hacia políticas neoliberales en lo económico y una disminución del perfil del discurso político en el ámbito de la política exterior.

En el contexto de la crisis, la reforma del Estado y los planes de ajuste se convierten en ejes estructurantes de las políticas domésticas. Se busca (a nivel de la política exterior) un *linkage* entre la disminución de las demandas políticas y la obtención de apoyo económico de los grandes actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. El carácter mediatizador de Estados Unidos en el tratamiento de temas centrales de la agenda regional hace que los gobiernos latinoamericanos intenten llevar las relaciones con el gobierno norteamericano a un escalón de pleno entendimiento. Pero muchos autores remarcan, a pesar de reconocer la necesidad de abandonar las políticas de enfrentamiento, las escasas posibilidades de recibir ayuda o privilegios económicos por parte de la potencia hegemónica. Estas opiniones se basan en la irrelevancia estratégica y económica otorgada a América Latina, fundamentalmente al Cono Sur, por los hacedores de política exterior norteamericana.

Podrá o no existir acuerdo sobre los beneficios de una relación de entendimiento con el gobierno norteamericano, pero en lo que existe total coincidencia es en el diagnóstico que presenta a los noventa como una década llena de inconvenientes para América Latina. Crisis económicas domésticas de carácter estructural, demandas sociales insatisfechas, descrédito hacia la clase política, una brecha tecnológica abrumadora con respecto al mundo desarrollado, consolidación de los regionalismos económicos, notable aumento de poder de los actores no gubernamentales; disminuyen a la mínima expresión las posibilidades de participar en el diseño del nuevo orden internacional. América Latina se debate entre la difícil y compleja posibilidad de insertarse en el contexto mundial o la irrelevancia internacional.