

Democracia sin ilusiones

Thomas Carothers¹

Se creyó que sería muy fácil construir la democracia y la economía de mercado, con una radical mejora de la administración pública, en los países que conformaron la antigua Unión Soviética. Esta tarea ha sido hasta ahora muy ardua, con retrocesos y lentitud, debido a muchos conflictos y dificultades no previstos.

De la revolución al repliegue

AUNQUE CON FRECUENCIA SE LE SOBRESTIMA, la tendencia hacia los gobiernos democráticos que comenzó en el sur de Europa a mediados de los años setenta, abarcó a América Latina en los ochenta y se difundió a muchos lugares de Asia, la antigua Unión Soviética, Europa Oriental y África a fines de los ochenta y comienzos de los noventa ha sido un fenómeno importante. Junto con la extinción del comunismo apoyado por los soviéticos y la globalización del sistema económico internacional, propulsó al mundo de la posguerra a una nueva era. La propagación de la democracia no

ha erradicado la represión política o el conflicto, pero ha elevado considerablemente el número de personas que disfrutan por lo menos de algún grado de libertad, y ha fomentado las esperanzas de que el próximo siglo esté menos inmerso en rivalidades políticas y destrucción que el actual.

Sin embargo, en los últimos años, lo que los entusiastas llamaron al comienzo del decenio "la revolución democrática mundial" se ha enfriado notoriamente. Los titulares que anunciaban que un país tras otro estaba abandonando los gobiernos dictatoriales para optar por un

I TRIMESTRE 1997

camino democrático han dado paso a una serie intermitente pero creciente de informes perturbadores: un golpe de Estado en Gambia, conflictos civiles en la República Centroafricana, elecciones fraudulentas en Albania, un gobierno depuesto en Pakistán, el retorno del autoritarismo en Zambia, la suspensión de formas democráticas en Kazajstán, sabotaje electoral en Armenia, abuso cada vez mayor de los derechos humanos en Camboya. Todavía se escuchan de vez en cuando buenas noticias en el frente democrático, como la derrota de los comunistas rusos por Boris Yeltsin el verano pasado, pero es evidente que existe un contramovimiento de estancamiento y repliegue.

En vista de la relevancia que tiene la suerte de la democracia en las relaciones internacionales, el nuevo contramovimiento plantea interrogantes significativos, comenzando por la pregunta básica de si sólo se trata de unos pocos casos predecibles de retroceso, o si se trata más bien de presagios de una importante tendencia inversa. Por otra parte, el surgimiento del repliegue exige preguntarse a

dónde está conduciendo a los países en donde está ocurriendo, si señala el surgimiento de un nuevo contendor para el modelo democrático liberal, y qué nos enseña sobre los lugares en donde triunfa la democracia y las razones de su éxito.

El repliegue también plantea serios interrogantes para la política estadounidense. A medida que la democratización avanzaba en el mundo entero en los años ochenta y comienzos de los noventa, los sucesivos gobiernos de Estados Unidos hicieron cada vez más énfasis en el apoyo a la democracia como una de las metas de su política exterior. Esta tendencia alcanzó su cénit —al menos retóricamente— cuando el gobierno de Clinton proclamó la promoción de la democracia como “sucesora de una doctrina de contención”. Por consiguiente, es imperativo preguntar si el repliegue señala un fracaso de las políticas de Estados Unidos en materia de promoción de la democracia, y qué puede significar esto para la política exterior norteamericana en los años por venir.

El alcance del repliegue

EL ESTANCAMIENTO Y EL REPLIEGUE DEMOCRÁTICOS han sido más evidentes en la extinta

Unión Soviética, África y el Medio Oriente. Varias antiguas repúblicas soviéticas han hecho progresos

democráticos genuinos desde la disolución de la URSS en 1991, pero en el resto de las 15, el pluralismo nació muerto o está perdiendo terreno. Las elecciones presidenciales rusas de 1996 fueron un hito, pese a lo cual la vida política en Rusia sigue siendo tan solo muy parcialmente democrática, y no particularmente estable. La ideología dominante es una modalidad de nacionalismo estatal en el que elementos de pluralismo se combinan incómodamente con estructuras autoritarias e impulsos provenientes de la era comunista. Los Estados bálticos han establecido sistemas democráticos que funcionan, y Ucrania y Moldavia por lo menos conservan un cierto grado de pluralismo y apertura en política.

En las demás regiones de lo que fuera la Unión Soviética, Belarús ha sucumbido silenciosamente a una dictadura. Los Estados de Asia central son una desluzada colección de entidades políticamente retrógradas. Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán tienen gobiernos absolutistas, y en el último todavía hay guerras civiles. El presidente Nursultan Nazarbayev de Kazajstán rompió su promesa de democracia al avanzar hacia un gobierno de hombre fuerte en los últimos años, coronado por el reemplazo de las elecciones presidenciales por un referendo sobre la continuación de su gobierno. Incluso el presidente Askar Akayev de Kirguistán, el consentido de los donantes

occidentales debido al camino de reforma que tomó inicialmente, está haciendo gala de tendencias autoritarias incipientes, que se evidenciaron en las problemáticas elecciones parlamentarias y presidenciales de 1995. Las esperanzas de democracia en el Transcáucaso se han evaporado, pues tanto Armenia como Azerbaiyán celebraron elecciones marcadamente fraudulentas en los dos últimos años. El pluralismo sobrevive en Georgia, pero la estabilidad política parece depender exclusivamente de un hombre, Eduard Shevardnadze.

En el África subsahariana, el reemplazo de regímenes unipartidistas por gobiernos democráticos también se ha debilitado. La democratización sigue avanzando, o por lo menos no ha retrocedido, en algunas naciones, entre ellas no sólo Suráfrica sino también Mali, Malawi, Namibia y Benin. Al propio tiempo, muchos de los más de 30 países que experimentaron aperturas políticas a comienzos del decenio se han apartado seriamente de su curso. Algunos sucumbieron a conflictos civiles, y en Ruanda y Burundi la violencia ha sido espeluznante. Golpes de Estado han frenado la liberalización en Nigeria, Gambia y Níger. En otros países, en Camerún, Gabón, Chad, Burkina Faso y Togo, hombres fuertes arraigados en el poder han manipulado o cooptado elecciones supuestamente transicionales para reconsolidar su poder. Fraudes, desórdenes administrativos severos

1/ De "Foreign Affairs", January 1997

o la falta de partidos de oposición legales han enturbiado muchas elecciones, como en Costa de Marfil, Tanzania y Kenya. Incluso en los países en donde se han celebrado comicios legítimos, algunos de los dirigentes elegidos han sido una decepción, como el presidente Frederick Chiluba de Zambia, que retomó los hábitos autoritarios de sus predecesores. En términos generales el África subsahariana es más pluralista hoy que hace diez años, y es posible que la democracia se arraigue en varios países de la región. Sin embargo, las esperanzas de que todo el continente acogiera la democracia no se han materializado.

El Medio Oriente, la región menos democrática del mundo, sintió una brisa liberalizadora a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. Varios gobiernos se comprometieron con aperturas políticas cautelosas y graduales, como respuesta tanto al descontento popular generado por el empeoramiento de los problemas económicos como a los cambios democráticos en el mundo. En Marruecos y Jordania, la apertura ha avanzado poco a poco y se ha creado un cierto espacio para el pluralismo, aunque en ambos países monarcas constitucionales conservan el grueso del poder. Otros Estados han sufrido serios reveses o estancamiento. La transición a la democracia en Argelia, antes considerada modelo para los países árabes, fue

abruptamente interrumpida en 1992 por una toma militar del poder después de las victorias islámicas en las elecciones nacionales, y desde entonces se ha convertido en una cruenta guerra civil. El sorprendente experimento de Yemen con la democratización a comienzos de los años noventa, emprendido como parte de la unificación de los Estados antiguamente separados de Yemen del Norte y Yemen del Sur, se desplomó en 1994 cuando el sur intentó la secesión y estalló la guerra civil. En Egipto, el presidente Hosni Mubarak ha resistido las crecientes presiones internas en favor de una reforma política, y ha dejado a muchos preguntándose si puede regir el país en medio de fuerzas cada vez más polarizadas. En esa región, élites conservadoras profundamente arraigadas, temerosas de los fundamentalistas islámicos, han asfixiado en buena parte la liberalización incipiente.

En Europa Oriental, América Latina y Asia, la tendencia democrática ha tenido mejores resultados, pero el panorama todavía es un poco incierto. La democracia ha avanzado considerablemente en Europa Central y Oriental. Polonia, la República Checa y Hungría, en particular, han dado grandes pasos. Rumania también ha progresado, incluido el sorprendente triunfo de la oposición en las elecciones nacionales de noviembre, aunque su cambio más lento y desigual

refleja su gobierno relativamente más opresivo antes de 1989. Bulgaria, Albania y Eslovaquia disfrutaron de cierto grado de apertura y pluralismo, pero sus caminos políticos son tortuosos. Bulgaria ha padecido ineptitud política y económica por parte de sus principales facciones. El presidente albano, Sali Berisha, y el primer ministro eslovaco, Vladimir Meciar, sólo tienen una tolerancia limitada por la oposición, y coquetean con la autocracia. "Repliegue" es un término inadecuado para los horrores políticos y humanos que han azotado a la antigua Yugoslavia desde 1991. Regímenes dictatoriales en Serbia y Croacia dominan la región, y las perspectivas de un pluralismo pacífico en Bosnia siguen siendo extremadamente débiles, pese a la celebración de elecciones con supervisión internacional en septiembre.

Para sorpresa de muchos observadores, América Latina ha sufrido pocas revocaciones directas de la democracia entre las más de una docena de transiciones a gobiernos civiles elegidos ocurridas en los años ochenta. Haití sufrió un golpe de Estado en 1991, pero la intervención militar de Estados Unidos derrocó el régimen en 1994 y reinstaló al presidente elegido, Jean-Bertrand Aristide. Perú experimentó un revés en 1992 cuando el presidente Alberto Fujimori suspendió temporalmente el gobierno democrático en lo que se denominó un autogolpe, y el

país continúa en un área gris entre la dictadura y la democracia. Guatemala, Venezuela y Paraguay han estado cerca del golpe militar en los últimos años, pero todavía tienen gobiernos elegidos.

La pregunta para Latinoamérica no es si la democracia puede mantenerse en la forma, sino si puede lograrse en la sustancia. En unos pocos países, sobre todo aquellos con alguna tradición democrática, como Costa Rica, Chile y Uruguay, es posible hablar de la consolidación de la democracia. Sin embargo, en la mayor parte de la región, deficiencias severas marcan la vida política: débil capacidad y desempeño de las instituciones gubernamentales, corrupción generalizada, Estado de derecho irregular y con frecuencia arbitrario, patrones de representación y participación débiles y grandes cantidades de ciudadanos marginados.

El progreso reciente de Asia, con su tendencia notable aunque no generalizada hacia la democracia, ha sido tan variado como las causas originales y las manifestaciones de dicha tendencia. Taiwán y Corea del Sur siguen siendo ejemplos de transiciones democráticas relativamente exitosas, luego de transformaciones económicas de notable éxito. La democratización en Filipinas, Tailandia y Mongolia sigue siendo estable, e incluso está avanzando en algunos aspectos, pese a una seria corrupción en los dos primeros países y al oneroso legado del gobierno soviético en el último.

Otros experimentos recientes de Asia en materia de liberalización política o democratización siguen siendo interrogantes. La vida política en Camboya se ha deteriorado notoriamente desde las elecciones de 1993, auspiciadas por las Naciones Unidas, pues se presentan abusos generalizados contra los derechos humanos y existe una corrupción gubernamental a gran escala. Hay grandes tensiones políticas en Pakistán desde el derrocamiento de la

primera ministra Benazir Bhutto en noviembre, en medio de acusaciones de corrupción y de abuso de poder. Bangladesh parecía abocado a un retorno del gobierno militar el año pasado, pero celebró elecciones legítimas en junio y, por el momento, sigue teniendo un gobierno elegido. China arroja una sombra sobre las perspectivas democráticas en Asia, pues es el primer caso asiático en retractado de la liberalización de fines de los años ochenta.

Hombres fuertes con nuevos trajes

EL ESTANCAMIENTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN es serio pero no fatal. Es lo bastante significativo como para que los pesimistas puedan aducir que demuestra la fragilidad de la democracia, el surgimiento del caos político y la imperfectibilidad del hombre. Por otra parte, es lo bastante limitado como para que los optimistas sostengan que es tan solo una "corrección de mercado" esperada, que no menoscaba el avance global de más largo plazo hacia la democracia. El estancamiento y el repliegue de la democracia probablemente continuarán en muchos países, pero sin extenderse a tal grado que zanje el debate entre pesimistas y optimistas; un debate, en todo caso, que tiene sus raíces tanto en creencias políticas encontradas como en realidades empíricas.

Si bien el nuevo contramovi-

miento en contra de la democracia sigue vigente, su impacto varía claramente según la región. El estancamiento y el repliegue han sido apenas moderados en regiones con vínculos históricos y socio-políticos relativamente fuertes con las democracias occidentales industrializadas —América Latina, Europa Central y los Estados bálticos— y en el este de Asia, la única región del mundo en desarrollo que ha disfrutado de un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, en todos los demás lugares el precio ha sido alto: la antigua Unión Soviética, el África subsahariana, el Medio Oriente y el sudeste de Europa. Lo que hace unos pocos años les pareció a muchos entusiastas un gran movimiento unificador podría, por lo menos en el curso de los próximos decenios, acentuar la división política entre el mundo

occidental (incluidos América Latina, Europa Oriental y partes de la antigua Unión Soviética) y el no occidental. No se trata de una profecía de choque de civilizaciones, sino de una advertencia contra un universalismo fácil.

Pese a la diversidad de los países en donde la democracia se ha estancado o ha retrocedido, casi todos han terminado en condiciones similares: no con dictaduras plenas, sino con un estilo particular de régimen semiautoritario. Sus líderes actúan de acuerdo con instintos y hábitos autoritarios, por lo general desarrollados durante toda una vida bajo dictaduras. Sin embargo, en los últimos años han sido expuestos al lado internacional sensato de las transiciones democráticas; las visitas de altos funcionarios de países poderosos y de prestigiosas organizaciones multilaterales, el flujo expandido de ayuda e inversiones, y las historias favorables en la prensa occidental. Llegan a anhelar la atención, la aprobación y el dinero que, como bien saben, la democracia atrae en la comunidad internacional occidental. Como resultado, sus gobiernos se convierten en un acto de malabarismo en el que imponen suficiente represión como para mantener débiles a sus opositores y conservar su propio poder, al tiempo que adhieren a suficientes formalidades democráticas como para hacerse pasar por demócratas.

En este clima ambiguo, los grupos de oposición tienen cierta

libertad pero poca fuerza real, los periódicos y la radio ofrecen voces independientes pero la televisión está dominada por el Estado, se permiten los sindicatos pero son cooptados por el gobierno, las elecciones son plausibles pero están precedidas por campañas en las que los gobernantes en ejercicio disfrutaban de enormes ventajas en materia de recursos y tiempo en los medios, la legislatura contiene fuerzas heterogéneas pero posee una autoridad mínima, y el poder judicial opera con alguna independencia a nivel local, pero es controlado políticamente en la cima. Los muchos regímenes semiautoritarios nuevos suelen ser altamente personalistas, pese a que sus líderes extraen su poder de estructuras económicas y políticas arraigadas. Por lo general, los regímenes dependen de sus militares o de sus fuerzas de seguridad internas para asegurar la estabilidad política, pero no son regímenes militares *per se*. Los líderes casi nunca se refieren a ideologías conservadoras o liberales, sino que dependen de un nacionalismo y un populismo oportunistas para mover a la gente.

En algunos países, sobre todo en Asia central y en el África subsahariana, los hombres fuertes han abandonado la pretensión de presentarse ante el mundo como demócratas, y más bien dicen practicar un "autoritarismo blando" al estilo asiático, como en Singapur o Malasia. Insisten en que se requiere una mano fuerte para el

desarrollo nacional, y en que la democracia sólo puede darse después del desarrollo. Esta argumentación suele ser popular, por lo menos al comienzo, en países en donde los gobiernos pluralistas vacilantes y el crimen, la corrupción y la pobreza crecientes que con frecuencia vienen tras la apertura política han desilusionado a los ciudadanos. El modelo de Singapur también resulta atractivo para los asesores y observadores occidentales, muchos de los cuales se preguntan si los países en desarrollo están "listos para la democracia" y creen, aunque sin admitirlo, que lo que necesitan es una mano dura.

Sin embargo, pocos, si es que algunos, de los numerosos regímenes semiautoritarios recientemente establecidos o reinstaurados se parecen a los gobiernos autoritarios blandos de Asia. En vez de construir servicios civiles meritocráticos, los nuevos gobiernos semiautoritarios por lo general practican un clientelismo rampante. En vez de invertir fuertemente en educación y tratar de minimizar la desigualdad,

desperdician ingresos escasos en proyectos mimados de dudoso valor y permiten a las élites aumentar su ya de por sí participación desproporcionada en la riqueza nacional. En lugar de disciplina y seriedad de propósito nacional, ofrecen improvisación disfrazada y retórica pomposa. En última instancia, los argumentos en favor del desarrollo antes de la democracia resultan siendo poco más que un intento de cobertura de las ambiciones dictatoriales de autócratas como Islam Karimov, de Uzbekistán, y Henri Konan-Bédié, de Costa de Marfil.

El vacío de sus pretensiones subraya el hecho de que no ha surgido hasta el momento ninguna alternativa positiva a la democracia en el mundo de la posguerra fría. El autoritarismo blando se sigue practicando sólo en un puñado de Estados. El repliegue democrático no es la consecuencia de la seducción creciente del autoritarismo de estilo asiático o de ningún nuevo competidor de la democracia; sólo ofrece variaciones de patrones de autoritarismo viejos e improductivos.

Prosperidad y decadencia

CON SU AVANCE ASOMBROSAMENTE RÁPIDO y su alcance inesperado, la tendencia democrática de los años ochenta y comienzos de los noventa pareció acabar con decenios de investigaciones sobre la forma en que se

desarrolla la democracia. Las transiciones democráticas se dieron en los lugares más inesperados, aparentemente dependiendo de muy poco: ni de la historia política o la cultura de un país, ni de sus niveles de alfabetismo, ni de la

existencia de una clase media, ni del nivel de la riqueza ni de su distribución. Siempre y cuando las élites de un país acogieran el ideal democrático —algo que las élites en todas partes parecían estar haciendo—, la democracia se materializaría. En el lapso de unos pocos años, la democracia pareció pasar del equivalente político de una fe religiosa arcana que sólo se podía alcanzar luego de estudios laboriosos, a una religión popular difundida mediante televangelismo y bautismos masivos.

En lo más álgido del entusiasmo, los observadores proclamaron a cada país que estuviera intentando una apertura política, por parcial que fuera, "en transición a la democracia". El estancamiento y el repliegue los han hecho volver a poner los pies sobre la tierra. Ante todo, el retroceso deja en claro cuán difícil es conseguir la democracia. La causa principal en muchos casos es tan directa como ineludible: las élites son capaces de reconsolidar su gobierno después de una apertura política gracias a los recursos políticos y económicos que comandan, y a la debilidad de fuerzas de oposición novatas.

En algunas sociedades, sobre todo en Europa Central y en Suramérica, la apertura implica cambios reales en la configuración básica de poder después de la deslegitimación de viejas estructuras o de una movilización popular masiva. Sin embargo, en muchos casos las aperturas fueron

muy controladas desde arriba, reflejando el deseo de las élites gobernantes de aliviar la presión creciente en favor del cambio o de impresionar a gobiernos occidentales, en vez de ser un compromiso para ceder autoridad significativa. El romper las arraigadas estructuras de poder antidemocráticas vigentes en distintas partes del mundo y el evitar que nuevos líderes caigan en viejos hábitos nocivos han demostrado ser tareas complejas.

Los sucesos recientes subrayan la locura de ignorar la amplia serie de factores sociales, políticos y económicos que influyen en la democratización. Desde luego, no existe una lista de precondiciones absolutas para la democracia. Sin embargo, tampoco es probable que todos los países logren establecer una vida política pluralista y abierta en los próximos decenios. Un ingreso per cápita que se sitúe por lo menos en el rango medio ayuda. También ayudan la experiencia pasada con políticas multipartidistas y otras prácticas democráticas. Finalmente, el hecho de ser parte de una región que mira hacia los países occidentales industrializados en busca de modelos sociales y políticos o que busca integrarse con Occidente ayuda a los países que se han embarcado en un experimento democrático. La cultura, la historia o las circunstancias económicas de un país no impiden que sea democrático. Las naciones pobres alejadas de la influencia occidental

Serbia no ha hecho suficiente énfasis en la importancia del pluralismo para una paz a largo plazo en los Balcanes. Todo parece indicar que Washington le va a permitir al presidente Levon Ter-Petrosian, de Armenia, salirse con la suya en su sabotaje de las recientes elecciones presidenciales, y continuar cosechando los beneficios políticos de ser un importante receptor de ayuda norteamericana. En Kazajstán, el gobierno de Estados Unidos habló mucho a comienzos de los noventa sobre promover la democracia, pero elevó muy pocas protestas cuando el presidente Nazarbáyev comenzó a hacer caso omiso de las políticas democráticas. Y en Albania, el gobierno norteamericano no supo anticipar ni reaccionar con celeridad al menoscabo de las elecciones parlamentarias por parte del presidente Sali Berisha el pasado mayo.

Con cierta razón, los críticos de Clinton ansían una mayor fuerza y decisión en materia de política exterior. Sin embargo, incluso si se renueva de acuerdo con esas líneas, la política de Estados Unidos no cambiará el curso básico de los acontecimientos en Uzbekistán, Azerbaiyán, Chad, Argelia, Bangladesh, Bulgaria o la mayor parte de los demás países en los que las aperturas políticas o las transiciones han sido difíciles o se han truncado. Por otra parte, el patrón de gran parte de los recientes retrocesos democráticos dificulta todavía más una toma de

acción productiva. En la mayor parte de los casos, no ha habido una ruptura brusca y altamente visible, como un golpe militar, que atraiga la atención de los demás países e inste a los interesados a la acción. Más bien, ha habido señales negativas intermitentes de distintos grados de severidad y claridad: una elección problemática pero no abiertamente fraudulenta, hostigamiento esporádico de periodistas demasiado francos, informes cada vez más frecuentes de corrupción política y comportamiento arbitrario, la destitución de reformadores moderados del gabinete.

Los países en donde se están desarrollando estos patrones son malos objetivos para campañas de presión extranjera con base en sanciones económicas o la suspensión de la ayuda exterior. Incluso en circunstancias drásticas, los donantes occidentales difícilmente se ponen de acuerdo sobre tales campañas; es muy improbable que lo hagan como respuesta a un retroceso político parcial. Así mismo, el espectro de mayores problemas económicos para las masas no conmueve a la mayor parte de los autoritarios incipientes, empeñados en no ceder ni un ápice de su poder; ellos y sus principales partidarios suelen ser los últimos en sufrir. La condicionalidad de la ayuda ha funcionado mejor cuando se concentra en una única meta importante, como cuando los donantes presionaron, en 1992, al

entonces presidente de Malawi, H. Kamuzu Banda, a celebrar un referendo nacional sobre la estructura política futura del país. Este tipo de objetivos son difíciles de determinar en el deterioro gradual que ha caracterizado los repliegues recientes.

Los programas de asistencia específicamente diseñados para fortalecer los procesos y las instituciones democráticas también han demostrado ser una respuesta problemática al repliegue. La asistencia condicionada a la democracia, que se ha convertido en un componente valioso de la ayuda exterior de Estados Unidos y de muchas otras democracias occidentales en los últimos diez años, puede ayudarles a muchos países que están avanzando hacia la

democracia a hacer transiciones más rápidas y efectivas. Sin embargo, cuando el gobierno receptor no está genuinamente comprometido con la reforma, este tipo de ayuda se ve menoscabada. Es posible que pueda mantener vivos a los grupos de oposición y a las organizaciones cívicas, pero no puede esperarse que cambie la dirección global de la política. En muchos países con democracias en repliegue, Estados Unidos y otros donantes occidentales han clausurado la mayor parte de sus programas relacionados con la democracia debido a preocupaciones legítimas sobre desperdicio de fondos, legitimación de lo ilegítimo o asociación con un fracaso.

Intereses renovados

EL ESTANCAMIENTO Y EL REPLIEGUE CADA VEZ MÁS notorios de la democracia obligan a Washington a reexaminar interrogantes, no sólo sobre qué tanto puede Estados Unidos realmente promover la democracia en el exterior, sino sobre qué tan fuertes son sus intereses en el asunto. El gobierno de Clinton deja entrever que Estados Unidos tiene un interés general en la promoción de la democracia en el exterior, pero este tipo de política choca contra las realidades cada vez más duras de la actualidad.

Durante la guerra fría,

Washington solía subordinar su interés en la democracia y en los derechos humanos en el exterior al objetivo dominante de oponerse al comunismo. Cuando la guerra fría terminó, surgió en la comunidad política la idea atractiva de que los intereses morales y pragmáticos de Estados Unidos en el exterior se estaban fusionando; de esta manera, la promoción de la democracia ahora complementaría los intereses económicos y de seguridad de la nación, en vez de entrar en conflicto con ellos. Washington todavía tenía relaciones con los denominados

tiranos amigables, como en los Estados del Golfo Pérsico, pero éstos parecían ser un vestigio del pasado y, en términos generales, estaban en proceso de declinación. De hecho, en algunas regiones sí se está dando una convergencia de intereses políticos de Estados Unidos. En lo que respecta a América Latina, por ejemplo, casi todos los sectores del gobierno de Estados Unidos, con la posible excepción de los elementos no reconstruidos en los organismos de inteligencia, ahora aceptan que los gobiernos democráticos resultan más favorables para los intereses económicos, de seguridad y políticos de Estados Unidos que los líderes militares.

Sin embargo, el aumento del repliegue deja en claro que la negociación entre los ideales de Estados Unidos y sus intereses en el exterior no se está desvaneciendo, y quizás incluso se está multiplicando. Desde el golpe de 1993 en Nigeria, el gobierno de Clinton se ha rehusado a presionar en pro de la democracia, pues no olvida que Nigeria es un importante proveedor de petróleo de Estados Unidos, y que un embargo unilateral norteamericano al petróleo nigeriano terminaría beneficiando a las compañías petroleras europeas y causando muy poco daño económico al país africano. El silencio con el que se respondió al avance de Kazajstán

hacia el autoritarismo refleja el reconocimiento de la cooperación del presidente Nazarbayev en lo concerniente a eliminar las armas nucleares de su país y a apoyar las enormes inversiones privadas norteamericanas en los campos petrolíferos de su nación. En Croacia, Washington prácticamente no se pronuncia sobre los actos represivos del presidente Franjo Tudjman, por lo menos en parte debido a que apoyó la política norteamericana en Bosnia. Por otro lado, en algunos países los formuladores de políticas estadounidenses temen que el presionar en favor de la democracia entrañe riesgos inaceptables para sus habitantes. La violencia en Ruanda y Burundi muestra cuán catastróficamente mal pueden resultar las aperturas políticas en sociedades con conflictos étnicos.

En algunos casos, y sobre todo con este último grupo de países, el subordinar el deseo por la democracia es una decisión razonable, dada la naturaleza de los demás intereses en juego. En otros casos, sin embargo, como en los Balcanes y en partes de la antigua Unión Soviética, el gobierno de Estados Unidos ha dado señales de volver a favorecer a tiranos amigos por las razones equivocadas: porque parecen ser hombres de acción, porque están dispuestos a servirle y porque saben halagar a visitantes de alto rango.

Los pies sobre la tierra

LOS SUCEOS RECIENTES NO NIEGAN EL HECHO de que en este siglo el mundo ha experimentado una tendencia generalizada hacia la democracia, de la cual el mejoramiento de los últimos 20 años es una parte crucial. El actual repliegue no es una reversión generalizada de la tendencia democrática global, y tampoco anuncia el surgimiento de un contendor incipiente al modelo democrático liberal. Sin embargo, la realidad del repliegue está erradicando las ilusiones que han acompañado a la empresa prodemocrática de los últimos años. Ha puesto de relieve la quimera de la democracia instantánea, mostrando las dificultades y la posibilidad significativa de fracaso en las transiciones democráticas. De modo similar, aunque no existe una serie fija de precondiciones y la democracia no es de manera alguna del dominio exclusivo de Occidente, el patrón de repliegue muestra que factores tales como el nivel de riqueza, la experiencia con el pluralismo y el grado de la influencia sociopolítica occidental son relevantes para las perspectivas de la democracia en una sociedad particular. Finalmente, el repliegue ha menoscabado la idea seductora de que la difusión de la democracia borraría rápidamente las diferencias políticas básicas entre las democracias occidentales establecidas y

los gobiernos de regiones no occidentales. La democratización no será un dictamen global de fin de siglo que acabe con las luchas, la represión y la venalidad que afligen la vida política en tantas partes del mundo.

La nueva marea política no significa que la promoción de la democracia vaya a dejar de ser una parte importante de la política exterior norteamericana en la posguerra fría. Los ideales de Estados Unidos y sus intereses en el exterior muchas veces convergen en torno de la democracia, y Estados Unidos es un defensor mucho más creíble de dicho sistema ahora que no está involucrado en la rivalidad de superpotencias. Sin embargo, el repliegue es un tónico moderador para los formuladores de políticas y los expertos norteamericanos que se extralimitaron al reclamar tanta influencia para Estados Unidos en la orientación política de otros países. Dejar las ilusiones es doloroso, pero potencialmente benéfico. Puede ayudarle al segundo gobierno de Clinton a alinear su retórica con la realidad en este frente, y a renunciar al intento improductivo de unificar la política exterior estadounidense en torno a una sola idea globalizante. Los debates de los años recientes con respecto a un nuevo concepto organizador que pueda llenar el vacío dejado por la terminación de

la política de contención deben dar paso al reconocimiento de que sólo un curso marcado por un compromiso presidencial estable, un enfoque estratégico serio y un

aporte de recursos sustanciales puede producir una política exterior que suscite el apoyo de los estadounidenses y el respeto del mundo.☺