

aquello que consideramos cierto o incuestionable: ¿Hasta dónde el análisis político actual se funda en imágenes preconstruidas de lo que es el indígena, la comunidad, la guerrilla, el gobierno (malo y bueno), como si fueran objetos fijos, y no parte de historias entrecruzadas, como si no estuvieran sujetos a las contradicciones y los cambios que estas historias producen, como si estuvieran fuera de la historia? ¿Por qué las alternativas de la izquierda descansan, en cierta medida, en las mismas imágenes que caracterizaron ciertas formas del pensamiento nacionalista mexicano que tanto se cuestiona? De una manera más amplia, nos podríamos preguntar: ¿por qué los proyectos políticos de la izquierda están sostenidos hoy en día con este imaginario, y no se plantean preguntas sobre el mundo social que lo produce?

Si, por el contrario, el debate político se abre para contemplar aspectos como las contradicciones, la multiplicidad de la acción y las tensiones esperables a futuro, como la que se muestra en estas historias entrecruzadas, se pueden hacer otras agendas políticas. Por ejemplo, un análisis comparativo del zapatismo con otros procesos de movilización armada en regiones campesinas del mundo, bajo diferentes condiciones históricas, podría llevarnos a considerar las tensiones que se producen entre la militarización y la organización del gobierno civil en zonas rebeldes, como parte de la elaboración de proyectos políticos alternativos; también nos podría llevar a evaluar hasta dónde esta vía armada puede ser tomada como una alternativa a los grandes procesos de expansión de las burocracias estatales y de las relaciones capitalistas en el mundo (si es ésa la intención del análisis político) y si son el medio más adecuado para producir condiciones más dignas de vida para los más marginados del planeta. Si una virtud tiene el análisis social es que nos permite plantear preguntas pertinentes para el debate político, preguntas que le permiten ir más allá de sus propios límites. La lectura de este libro, y de todos los trabajos que en torno al zapatismo se han escrito, puede hacerse con este ánimo, independientemente de las posiciones políticas que se tengan y, más aún, tratando de replantear esas posiciones con la intención de enriquecer los debates y los proyectos políticos. Pero ahora todo depende de los lectores.

THOMAS LEGLER, SHARON F. LEAN y DEXTER S. BONIFACE (eds.), *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore (Maryland), The Johns Hopkins University Press, 2007, 360 pp.

WILLIBALD SONNLEITNER\*

### **Repensar las dimensiones globales de la democratización latinoamericana**

¿Cómo pensar los procesos de democratización en un contexto de globalización y de crisis generalizada del Estado-Nación? ¿Hasta qué punto éstos obedecen a dinámi-

\* Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

cas endógenas y domésticas, y hasta qué grado no resultan más bien de tendencias generales y transnacionales, por no decir de presiones y acciones externas? ¿Cuán exitosos han sido los actores internacionales en la promoción y defensa de la democratización, y qué tipo de democracia se promueve, hoy en día, en las Américas? Al plantear, sin ambages, estas tres preguntas que no temen ser polémicas, Thomas Legler, Sharon Lean y Dexter Boniface ponen sobre la agenda una cuestión compleja y de gran actualidad: la urgencia de repensar las dimensiones globales y “transnacionales” de la democratización en Latinoamérica.

Durante los ochenta y los noventa, la ciencia política comparativa insistió con éxito en los factores internos de las llamadas “transiciones desde el autoritarismo” hacia regímenes democráticos “en búsqueda de consolidación”. A su vez, los estudiosos de las relaciones internacionales siguieron privilegiando las políticas exteriores impulsadas oficialmente por los Estados, subordinando desde una óptica “realista” la influencia creciente de actores, procesos e ideologías que se desenvuelven en espacios intermedios. A contracorriente, los trece autores de *Promoting Democracy in the Americas* (Promoción de la democracia en las Américas) subrayan que las crisis más recientes de nuestras jóvenes democracias han movilizado cada vez más fuerzas “transnacionales”. Desafiando las concepciones convencionales de la soberanía estatal, estos actores reivindican una normativa democrática emergente, a cuya formulación y expansión regional han contribuido activamente. ¿Cómo se articulan, en este nuevo contexto, las dinámicas “externas” e “internas”, locales y globales, domésticas e internacionales de los procesos democráticos?

Afortunadamente, los autores del libro no caen en la trampa de dar los Estados por muertos. Por el contrario, insisten en la necesidad de matizar las tesis que anunciaron la superación de la soberanía nacional en los noventa. Su concepción operativa de lo “transnacional” va más allá de la definición clásica y mínima de Keohane y Nye (“interacciones regulares que cruzan fronteras e involucran al menos a un actor no-estatal”);<sup>1</sup> enfatiza, conforme a ésta, el papel de los actores no-estatales, pero sin menospreciar la importancia primordial de los Estados. En efecto, estos últimos suelen ser precisamente los principales promotores y patrocinadores de numerosos actores y redes transnacionales. Lejos de abandonar su soberanía, los Estados latinoamericanos se adaptan al nuevo contexto mediante estrategias pragmáticas e instrumentales. Frente a los nuevos desafíos, provenientes tanto de la “división de los gobiernos” como del descontento popular creciente que ha hecho tambalear a más de un presidente, los mismos gobernantes solicitan la intervención de actores multilaterales y transnacionales, reconociendo su legitimidad y renunciando implícitamente a una concepción estricta e ilimitada de la soberanía estatal.

Para abordar estas nuevas tendencias con las herramientas analíticas apropiadas, los autores adoptan una perspectiva *constructivista* e insisten en el carácter socialmente elaborado y disputado de la democratización. Ésta no solamente depende

<sup>1</sup> Robert Keohane y Joseph E. Nye, “Transnational relations and world politics: An introduction”, en Robert O. Keohane y Joseph E. Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1971, pp. xii-xvi.

de factores, conflictos, recursos, estrategias y motivaciones de índole política; también está condicionada por normas que orientan y limitan los comportamientos “apropiados” y legítimos. De ahí el énfasis sobre los procesos de aparición y difusión de nuevas ideas regionales sobre las reglas del juego democrático, que constriñen el margen de acción y las prácticas de los actores políticos.

En resumidas cuentas, el libro busca distanciarse del llamado “nacionalismo metodológico”, procurando trascender la dicotomía tradicional entre lo “doméstico” y lo “internacional”. Para ello, adopta un enfoque “transnacional” de la promoción democrática, entendida ésta a la vez como: 1) un conjunto de “acciones de redes de actores estatales, multilaterales y no-estatales, que cruzan las fronteras nacionales”; 2) el desarrollo y la difusión de “normas democráticas regionales”; y 3) el “espacio transnacional en el que se establecen las prácticas democráticas”.

Publicada por la prestigiosa casa editorial de la Universidad de Johns Hopkins, la obra está compuesta por trece contribuciones, estructuradas en cuatro partes temáticas. Tras un capítulo panorámico de introducción, los primeros cinco artículos estudian el papel de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de otros organismos multilaterales en la promoción regional de la democracia.

En el capítulo 2, Darren Hawkins y Carolyn M. Shaw analizan la paulatina legalización de los principios democráticos, mediante la adopción de la *Resolución 1080* en 1991, del *Protocolo de Washington* (1992-1997) y de la *Carta Democrática Interamericana* en 2001. Luego, Dexter S. Boniface dedica el capítulo 3 al estudio detallado de las diecinueve operaciones realizadas por la OEA desde 1991, evaluando su eficiencia decreciente en función de tres tipos distintos de crisis: los golpes y autogolpes de Estado; las renuncias irregulares de presidentes y diversas controversias electorales; así como crisis constitucionales y de gobernabilidad. Desde una perspectiva de larga duración, Carolyn M. Shaw revisa en el capítulo 4 la evolución histórica de la estrategia de promoción democrática de Estados Unidos de América (EUA) desde 1820, y concluye que ésta se ha caracterizado frecuentemente por su carácter retórico, selectivo y unilateral, así como por sus consecuencias negativas y contradictorias sobre los procesos latinoamericanos de democratización. En contraste, el quinto capítulo de Flavie Major destaca el papel autónomo, consistente y pro-activo de Canadá, destacando su contribución a la “transnacionalización” de la promoción democrática desde su ingreso a la OEA en 1990, pero también su concepción limitada y “procedimental” de la democracia. Para terminar, Sean Burges y Jean Daudelin analizan la estrategia ambivalente y “realista” de Brasil (capítulo 6), cuyas acciones en este campo obedecen a intereses mucho más pragmáticos y a imperativos muy tangibles de política exterior.

La segunda parte de la obra ahonda, desde dos perspectivas complementarias, en el análisis de una de las formas más concretas e innovadoras de la promoción democrática en las Américas: la observación electoral. En el capítulo 7, Arturo Santa-Cruz desentraña las razones específicas que explican la aparición de esta práctica en las Américas (la “idea hemisférica occidental”), examinando sus efectos sobre la concepción normativa de la soberanía en el continente. Por su parte, Sharon F. Lean evalúa hasta qué punto las misiones electorales han contribuido a mejorar la calidad

democrática de los procesos electorales, validando externamente su credibilidad e incrementando su legitimidad (capítulo 8).

La tercera parte reúne tres estudios de caso e ilustra las nuevas amenazas que enfrenta la democratización en la actualidad, enfocándose en las respuestas de los actores transnacionales y de la comunidad internacional. David M. Goldberg analiza, así, el papel decisivo de la Comunidad Caribeña (CARICOM) en la gestión de la crisis de 2004 en Haití, cuyos esfuerzos parecen haber sido más fructuosos que los de Naciones Unidas y la OEA (capítulo 9). A su vez, Thomas Legler evalúa las acciones conjuntas del PNUD, de la OEA y del Centro Carter en Venezuela, poniendo de manifiesto sus efectos ambivalentes sobre el proceso democrático entre 2002 y 2004, al consolidar la legitimidad de un presidente electo pero cada vez menos comprometido con la democracia representativa (capítulo 10). Finalmente, Barry S. Levitt esboza un balance crítico de los esfuerzos de la OEA en Ecuador, país en crisis permanente donde tres presidentes electos han tenido que renunciar en los últimos años, bajo la presión de protestas populares y al margen de las normas constitucionales (capítulo 11).

Para concluir el volumen, la cuarta y última parte presenta dos balances transversales sobre los aciertos y las limitaciones regionales de la promoción democrática en América Latina. En el capítulo 12, Yasmine Shamsie extrae algunas lecciones críticas de las experiencias recientes de Haití y Guatemala, donde el fomento de la democracia entra en franca contradicción con las reformas económicas neoliberales, impulsadas con mayor éxito por los mismos (o por muy similares) actores trans- e internacionales. Para terminar, Jennifer L. McCoy revisa los esfuerzos multilaterales para defender y promover la democracia entre 1990 y 2005, distinguiendo cinco tipos de crisis acorde con los actores causantes: 1) actores militares, 2) contendientes sucesores electos, 3) pugnas intra-gubernamentales, 4) actores no-estatales armados, y 5) actores no-estatales sin armas (capítulo 13). Mientras que las respuestas tienden a ser más efectivas cuando se trata de conflictos tradicionales (golpes de Estado), éstas enfrentan serios dilemas en el tratamiento de crisis menos convencionales (particularmente en el caso de protestas civiles y pugnas intra-gubernamentales).

Se trata, en suma, de un conjunto muy estimulante de textos con enfoques variados y complementarios sobre las dinámicas transversales de la democratización que, más que resolver el problema, invitan al debate. Entre las cuestiones que surgieron durante nuestra lectura, señalaremos las siguientes dos.

Para empezar, si bien es cierto que el enfoque adoptado resulta refrescante, su supuesta “novedad” no es del todo convincente. Al situar la ruptura histórica a finales de los ochenta, es decir durante el fin de la mal llamada “guerra fría”, los autores parecen desestimar que dicho conflicto “global” se alimentaba precisamente de fuertes dinámicas transnacionales. En lugar de intervenir directamente, Estados Unidos de América y la Unión Soviética utilizaban entonces métodos e intermediarios del más diverso cuño, que fueron mucho más que meros precursores de los grupos transnacionales contemporáneos. Sin necesidad de ir tan lejos como a Afganistán, donde se formó el joven Bin Laden, cabe recordar las paradójicas experiencias centroamericanas de democratización “de baja intensidad”: los sangrientos conflictos armados que enfrentaron a los guerrilleros salvadoreños y guatemaltecos con los ejércitos de sus

países respectivos, así como a los llamados “contras” con el gobierno revolucionario del Frente Sandinista en Nicaragua, serían incomprensibles sin el papel central que tuvo en ellos la dimensión transnacional.

Como bien lo mostró Alain Rouquié en su análisis transversal de la violencia política en el istmo, la guerra fría rebasó los procesos internos y proveyó de recursos externos casi inagotables a actores eminentemente débiles, que no hubieran podido sostener, solos, los desmesurados esfuerzos de guerra. Y fue también en ese mismo contexto que la comunidad internacional re-descubrió las ventajas de la promoción de la democracia, enfocada entonces, ya sea hacia la consolidación de los ejércitos centroamericanos aliados y hacia el debilitamiento del gobierno sandinista (estrategia norteamericana), ya sea hacia procesos regionales de negociación de la paz (grupo de Contadora y acuerdos de Esquipulas).<sup>2</sup>

Por otra parte, cabe mencionar los riesgos inherentes a la promoción de unas normas democráticas muy generosas, pero cada vez más distantes de los procesos sociopolíticos latinoamericanos. Ciertamente, una de las principales virtudes de la democracia consiste en generar una tensión entre las aspiraciones populares y las realidades prevalecientes, incentivando la movilización por mejores condiciones materiales. No obstante, dicha tensión también puede volverse contraproducente, al desbordar los ánimos y al desembocar en el rechazo o la indiferencia hacia la democracia. Al promover, simultáneamente y desde los mismos espacios, una concepción “social” cada vez más ambiciosa de la ciudadanía y una liberalización económica que agrava las desigualdades, sus promotores transnacionales no solamente nutren expectativas de cambio propicias a la retórica populista, sino frustraciones con las limitaciones materiales de los procesos democráticos. Y si bien las famosas encuestas sobre la creciente preferencia de gobiernos autoritarios “socialmente eficientes” resultan engañosas, también es probable que muchos latinoamericanos estén confundiendo la democracia política con las conquistas sociales de los países más desarrollados.

Para conservar su potencial renovador, la democracia tiene que preservar su pretensión de ser algo más que un método plural para procesar conflictos por vías pacíficas. Pero esto no debe llevar a confundir las virtudes propias de un tipo específico de régimen político (que hoy se conoce como “democrático”), con la necesidad de impulsar proyectos eficientes de desarrollo socioeconómico. Estos últimos no surgen mecánicamente de la globalización de normas e ideas democráticas, promovidas con indudable éxito por actores inter- y transnacionales; dependen de procesos y actores sociales, “endógenos” y domésticos, que tienen que generar las condiciones materiales y las presiones indispensables sobre las élites gobernantes. Ello requiere no solamente la reivindicación y extensión de derechos ciudadanos, sino también el ejercicio efectivo de nuevas responsabilidades cívicas, empezando con la de contribuir al gasto público y a la consolidación de los Estados.

<sup>2</sup> Alain Rouquié, *Guerras y paz en América Central*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.