

Argentyńska transformacja demokratyczna w świetle teorii Guillerma O'Donnella

Streszczenie

Artykuł stanowi analizę procesu przemian demokratycznych w Argentynie z perspektywy teorii transformacji Guillerma O'Donnella. Argentyński politolog dzielił proces demokratyzacji na dwa etapy: przejścia (transformacji w wąskim znaczeniu), oraz konsolidacji demokracji. W tekście przedstawione zostały zarówno podstawowe założenia koncepcji O'Donnella, jak i poszczególne etapy transformacji, do jakiej doszło w Argentynie.

Słowa kluczowe

Argentyna, transformacja demokratyczna, Guillermo O'Donnell, Ameryka Łacińska, demokracja, autorytaryzm

Abstract

The article is an analysis of the democratic transformation in Argentina, using Guillermo O'Donnell's theory of transformation. O'Donnell, an Argentine political scientist, divided a process of transformation into two phases: a transition (transformation in a narrow sense) and a consolidation of democracy. The text presents the basic assumptions of O'Donnell's theory, as well as the stages of Argentine democratic transformation.

Key words

Argentina, democratic transformation, Guillermo O'Donnell, Latin America, democracy, authoritarianism

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie argentyńskich przemian demokratycznych z perspektywy teorii argentyńskiego politologa Guillerma O'Donnella. Opisuując transformacje z reżimów niedemokratycznych do demokratycznych, wyróżniał on stosunkowo wąską fazę przejścia oraz szeroką fazę konsolidacji, a więc umacniania wprowadzonej demokracji. Ze względu na złożoność i długofalowość przemian związanych z demokratyzacją i rozliczeniami reżimu, do których doszło po przejściu władzy przez cywilów w 1983 r., podejście zaproponowane przez O'Donnella pasuje do argentyńskiego modelu przejścia do demokracji. Jest tak nie tylko dlatego, że część tekstów politologa na temat transformacji powstała już po tym, jak w Argentynie doszło do zmiany reżimu. O'Donnell bowiem tworzył swoje koncepcje z nastawieniem na wypracowanie ogólnego modelu, mającego zastosowanie do wszystkich młodych latynoamerykańskich demokracji.

W niniejszym artykule w pierwszej kolejności przedstawię zarys koncepcji O'Donnella, następnie zaś opartą na niej analizę sytuacji argentyńskiej do roku 2015. Podejmę również próbę odpowiedzi na pytanie, czy obecnie można mówić o zakończeniu procesu konsolidowania się demokracji argentyńskiej oraz o powodzeniu samych przemian. Jest to szczególnie istotnie w kontekście działań podejmowanych w okresie prezydentury Cristiny Fernández de Kirchner (2007–2015).

1. Guillermo O'Donnell i transformacja demokratyczna

Działalność naukowa Guillerma O'Donnella – argentyńskiego politologa, jednego z najwybitniejszych przedstawicieli dyscypliny – koncentrowała się wokół szeroko rozumianej tematyki demokracji. Zajmował się on kwestią upadku demokracji i przekształcenia jej w reżim autorytarny¹, przejściem z autorytaryzmu do demokracji oraz konsolidacją powstałego reżimu demokratycznego. W niniejszym artykule pragnę skupić się na drugim i trzecim zagadnieniu. Trudno bowiem mówić o zmianach systemowych, odnosząc się tylko i wyłącznie do samego procesu transformacji, abstrahując od problemu trwałości nowo wprowadzonych rozwiązań. Sam O'Donnell podkreślał, że całościowe przejście od autorytaryzmu do demokracji składa się z dwóch zasadniczych przejść – pierwsze z nich prowadzi do ustanowienia demokratycznego rządu, drugie natomiast do efektywnie funkcjonującego reżimu, a więc skonsolidowanej demokracji².

O'Donnell, pisząc o przemianach demokratycznych, jako zasadniczy określał etap przejścia (bądź transformacji w wąskim rozumieniu)³. W jednej ze swojej książek, wraz z Philippe Schmitterem, definiował ów etap jako okres między jednym reżimem a drugim⁴. Jest to więc czas ograniczony z jednej strony schyłkiem reżimu autorytarnego, z drugiej natomiast wprowadzeniem demokratycznych form sprawowania władzy. Momentem inicjującym tak rozumianą transformację jest liberalizacja, dokonująca się jeszcze w czasie panującego reżimu autorytarnego. W jej ramach władze dokonują po-

¹ Popularność w świecie naukowym zyskała stworzona w 1975 r. przez O'Donnella koncepcja państwa autorytarno-biurokratycznego. Była ona pokłosiem analizy latynoamerykańskich dyktatur lat 60. i 70. XX w., szczególnie w Argentynie, Brazylii, Urugwaju i Chile; zob. G. O'Donnell, *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocrático-autoritario*, „Documentos CEDES/G.E. CLACSO” 1976, nr 1.

² G. O'Donnell, *Transitions, Continuities, and Paradoxes*, [w:] S. Mainwaring, G. O'Donnell, J. S. Valenzuela (red.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame Press, Notre Dame 1992, s. 17–56.

³ Opisując niniejszy etap, O'Donnell zastosował hiszpański termin *transición*, znaczący dosłownie przejście. Jako że w języku polskim słowo „przejście” ma znacznie więcej znaczeń, będąc przez to mniej precyzyjnym, w niniejszym artykule traktowane ono będzie jako synonim „transformacji w wąskim rozumieniu”, zasadniczo stanowiącej opisową definicję o'donnellovskiego terminu *transición*.

⁴ G. O'Donnell, P. Schmitter, *Definición de algunos conceptos y exposición de algunas premisas*, [w:] *Idem, Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires 1988, s. 19.

szerzenia praw chroniących jednostki i grupy przed arbitralnym działaniem państwa⁵. Co istotne, zdaniem O'Donnella liberalizacji, jako pierwszemu etapowi transformacji, towarzyszy swego rodzaju schizma w środowiskach sprawujących autorytarną władzę. W przypadku państw latynoamerykańskich często związane jest to z problemami wewnętrznymi lub zewnętrznymi reżimu⁶. W sytuacji bowiem, gdy rządy autorytarne nie radzą sobie ze sprawowaniem władzy państwowej, jako przeciwwaga dla środowisk dążących do zmian w celu zminimalizowania strat pojawia się zwykle grupa „twardogłowych”, dążących do zachowania istniejącej formy rządów za wszelką cenę. Jednocześnie zaś w szeregach dochodzącej w tym okresie do głosu opozycji również wyróżnić można postawy skrajne, charakteryzujące się brakiem woli do negocjacji z autorytarnym reżimem⁷.

O ile liberalizacja stanowi początkowy moment etapu przejścia, o tyle najważniejszym jego elementem jest demokratyzacja. To właśnie wtedy podejmowane są zasadnicze działania mające na celu doprowadzenie do zmiany systemowej. Proces ten polega więc na wprowadzaniu ustroju demokratycznego i opiera się na sytuacji, w której powszechne prawa obywatelskie zapewnione są dzięki istnieniu instytucji politycznych⁸.

W swojej teorii transformacji O'Donnell podkreślał, że cechą immanentną etapu przejścia jest ciągła zmienność i wysoki poziom niepewności. Jest tak dlatego, że siłą inicjującą proces transformacji są grupy sprawujące do tej pory władzę autorytarną. Inne środowiska, do tej pory pozostające na marginesie lub poza życiem politycznym, przyłączają się do tego procesu dopiero w momencie liberalizacji. Rzadko dochodzi do sytuacji, w której liberalizujący się reżim jest na tyle słaby, że skłonny jest zaakceptować wszelkie ustępstwa kształtującej się opozycji. W okresie transformacji zasady gry politycznej nie są więc pewne ani zdefiniowane. Zmieniają się pod wpływem dynamicznej rywalizacji aktorów, pragnących zabezpieczyć interesy grup, które reprezentują, oraz wypracować taki porządek polityczny, który pozwoli im zwiększyć korzyści lub zminimalizować straty⁹. W tym okresie kluczową rolę często odgrywać mogą czynniki takie jak brak dostatecznych informacji, spóśpiech, intuicja, a także indywidualne predyspozycje negocjatorów¹⁰.

⁵ Eadem, s. 20.

⁶ G. O'Donnell, *Introduction to Latin American Cases*, [w:] G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead (red.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1986.

⁷ G. O'Donnell, *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario*, „Estudios CEDES” 1979, vol. 2, nr 5, s. 5.

⁸ G. O'Donnell, P. Schmitter, *op. cit.*, s. 22.

⁹ *Ibidem*, s. 20–21.

¹⁰ G. O'Donnell, *Introducing Uncertainty*, [w:] G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, *op. cit.*, s. 5.

Jak podkreślono już wcześniej, analizując proces transformacji, trudno jest abstrahować od sytuacji następującej po zamianie reżimu autorytarnego na demokratyczny. Okres ten nazywany jest przez O'Donnella konsolidacją demokracji. Budowanie skonsolidowanej demokracji wymaga w pierwszej kolejności wzmocnienia instytucji, takich jak system wyborczy, przywrócone lub nowo stworzone partie polityczne, wymiar sprawiedliwości, system ochrony praw człowieka. Proces ten może postępować linearnie, poprzez rozwój i wzmacnianie instytucji powstałych w pierwszym etapie transformacji (etapie przejścia), ale może też opierać się na zastąpieniu pierwotnych instytucji odmiennymi rozwiązaniami¹¹. Należy zwrócić jednak uwagę, że w okresie konsolidacji demokracji, szczególnie zaś jej początkowym okresie, istnieje zdaniem O'Donnella ciągle zagrożenie ponownym przewrotem wojskowym, a co za tym idzie, powrotem do autorytaryzmu. Określił on konsolidację demokratyczną, nieco w odwołaniu do niepewności towarzyszącej etapowi przejścia, jako serię strategicznych interakcji między aktorami definiowanymi według preferencji dotyczących panującego reżimu. W opracowanym przez O'Donnella modelu wyróżnić można aktorów C – chcących umocnić demokrację, aktorów B – pragnących upadku demokracji, oraz aktorów N – przyjmujących pozycję neutralną. To właśnie aktorzy N odgrywają kluczową rolę, gdyż są grupą najliczniejszą, a o ich poparcie stale rywalizują ze sobą aktorzy C i B. Należy zwrócić uwagę, że w takim układzie istotnym czynnikiem działającym na korzyść aktorów C jest czas. Im dłużej bowiem uda im się utrzymać „sytuację demokracji”, tym większa jest szansa, że dojdzie do konsolidacji reżimu¹². Konsolidacja demokracji opiera się więc na ciągłej walce o utrzymanie istniejącego reżimu. Mówiąc o reżimie już skonsolidowanym, O'Donnell twierdził, że konieczne jest odniesienie go do minimalistycznej, nie zaś maksymalistycznej koncepcji demokracji. Jako jej części składowe wyróżnić można tajne, powszechne, regularne wybory, pluralizm partyjny, wolność zrzeszania się, odpowiedzialność władz wykonawczych¹³. Innymi słowy, jego zdaniem o pełnym powodzeniu procesu demokratyzacji mówić można w sytuacji, gdy w państwie spełnione są powyższe warunki¹⁴. Co również istotne, skonsolidowana demokracja jest reżimem,

¹¹ J. S. Valenzuela, *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions*, [w:] S. Mainwaring, G. O'Donnell, J. S. Valenzuela, *op. cit.*, s. 57.

¹² Model ten omówił O'Donnell w referacie *Notes for the Study of Democratic Consolidation in Contemporary Latin America* przedstawionym na konferencji „Dilemmas and Opportunities of Democratic Consolidation in Contemporary Latin America” w São Paulo 16-17 grudnia 1985. Wersja robocza referatu nie była nigdy publikowana, niemniej sam autor udzielił zgody na streszczenie swojej koncepcji Davidowi Collierowi i Deborah L. Norden, którzy przedstawili ją na łamach artykułu w „Comparative Politics”; zob. D. Collier, D. L. Norden, *Strategic Choice Models of Political Change in Latin America*, „Comparative Politics” 1992, vol. 24, nr 2, s. 229–243.

¹³ G. O'Donnell, P. Schmitter, *op. cit.*, s. 22.

¹⁴ O'Donnell w swoich poglądach dotyczących momentu zakończenia procesu konsolidacji demokracji odwoływał się do zaproponowanej przez amerykańskiego politologa i socjologa Roberta Dahla koncepcji poliarchii. Po raz pierwszy jej założenia przedstawił Dahl w 1953 r. w książce *A Preface to the Democra-*

w którym władza jest powszechnie znana i akceptowana oraz wyeliminowany jest element niepewności. Posługując się przedstawionym powyżej modelem, uznać można, że konsolidacja demokracji następuje w momencie, gdy aktorzy C, odgrywający kluczowe role polityczne w państwie, nie czują zagrożenia ani przymusu ze strony aktorów B.

Przedstawiona powyżej koncepcja transformacji demokratycznej Guillerma O'Donnella nie pretenduje do roli jedyne go narzędzia analizowania przemian systemowych na zachodniej półkuli. Stanowi jednak ciekawy punkt widzenia, biorący pod uwagę złożoność i długofalowość zachodzących zmian.

2. Rządy wojskowych

W celu lepszego zrozumienia specyfiki argentyńskiego przejścia demokratycznego konieczne jest wcześniejsze przedstawienie zarysu funkcjonowania autorytarnego reżimu, którego upadek otworzył drogę do transformacji demokratycznej.

Przejęcie władzy przez wojsko w 1976 r. związane było z panującym w państwie chaosem powstałym po śmierci sprawującego funkcję prezydenta Juana Domingo Perona i przejęciem władzy przez jego żonę Marię Estelę Martinez de Perón (znaną jako Isabel bądź Isabelita). Rządy Isabelity doprowadziły do pogłębienia się podziałów społecznych i konfliktów w państwie. Obok działających do tej pory lewicowych bojówek pojawiać zaczęły się nowe, krytykujące odejście prezydent od linii politycznej męża¹⁵. W odpowiedzi na nasilające się ataki ze strony lewicowych *guerrillas* 24 marca 1976 r. trzyosobowa junta wojskowa poinformowała o odsunięciu od władzy Isabel Perón. Nie zniesiono argentyńskiej konstytucji z 1853 r., jednak straciła ona na znaczeniu w obliczu odebrania jej najwyższej mocy prawnej. Podstawy działania junty zawarto bowiem w tzw. Dokumentach podstawowych (*Documentos Básicos*), z których najważniejszym i organizującym działania państwowe był Dokument w sprawie Procesu reorganizacji narodowej (*Acta para el Proceso de Reorganización Nacional*) z 24 marca 1976 r. oraz

tic Theory, a rozwinął w *Democracy and its Critics*, opublikowanej w 1989 r. Zgodnie z owym modelem, będącym zasadniczo wzorem idealnej demokracji, wyznaczyć można siedem instytucjonalnych zasad będących minimum do funkcjonowania tego ustroju. Są to: 1) wybór przedstawicieli władzy na podstawie konstytucyjnych procedur; 2) uczciwe, wolne i często przeprowadzane wybory; 3) powszechne czynne prawo wyborcze; 4) powszechne bierne prawo wyborcze; 5) wolność słowa; 6) dostęp do różnorodnych źródeł informacji; 7) wolność zrzeszania się; zob. R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956, s. 84–85; *idem*, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989, s. 233.

¹⁵ Isabel Perón nie potrafiła poradzić sobie w obliczu trudnej sytuacji państwa, będąc bardzo podatną na wpływy swoich doradców. Szczególną rolę w państwie odegrał w tym czasie José López Rega, najbliższy współpracownik Isabelity i minister dobrobytu społecznego; zob. F. Corigliano, *Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón (1974-1976)*, „Revista SAAP” 2007, vol. 3, nr 1, s. 55–79.

Statut Procesu reorganizacji narodowej (*Estatuto para El Proceso de Reorganización Nacional*) z 29 marca 1976 r. Na mocy dokumentów zniesiono argentyński Kongres oraz organy ustawodawcze prowincji, usunięto sędziów, gubernatorów prowincji i prokuratorów, zdelegalizowano partie polityczne i związki zawodowe. Wprowadzono cenzurę i ograniczono prawa publiczne obywateli. Co ciekawe jednak, wojskowy pucz i przecięcie władzy przez wojskowych w początkowym okresie spotkały się ze sporym poparciem klasy średniej, upatrującej w siłach zbrojnych jedynej grupy mogącej przywrócić państwowy porządek i rozprawić się z terroryzującymi państwo lewicowymi bojówkami. Warto bowiem zwrócić uwagę na niezwykle silny wymiar ideologiczny argentyńskich rządów wojskowych, traktujących marksistowskie *guerrillas* nie tylko w kategoriach zagrożenia porządku publicznego, ale również i zła moralnego. Potwierdzać to mogą słowa generała Ramona Campsa, dowódcy policji, który nazwał marksizm nowoczesną herezją, a walkę z nim porównał do odwiecznej wojny dobra ze złem¹⁶. Stosunkowo szybko zaczęły pojawiać się pierwsze oznaki wyczerpywania się modelu rządów junty. Możliwe jest wyróżnienie trzech podstawowych przesłanek, które zasadniczo doprowadziły do schyłku argentyńskiego reżimu wojskowego.

Po pierwsze, immanentną cechą argentyńskiej dyktatury wojskowej była zinstytucjonalizowana i zorganizowana na masową skalę przemoc. Obecnie szacuje się, że ofiarą dyktatorskich rządów w Argentynie padło ponad 30 tysięcy osób¹⁷. Już od pierwszych miesięcy rządów wojskowych funkcjonował rozbudowany system represji, mający na celu wykorzenienie wszystkich „elementów wywrotowych” mogących, w przekonaniu władzy, stanowić zagrożenie dla podstawowych wartości, na których oparte było państwo. Charakterystycznym zjawiskiem, w pełni oddającym skalę dramatu panującego w Argentynie w drugiej połowie lat 70. i na początku lat 80., były tzw. zniknięcia – *desapariciones*. Jednostki podejrzane o działalność wywrotową z dnia na dzień przepadały, padając ofiarą nierejestrowanych i de facto nieoficjalnych aresztowań dokonywanych przez przedstawicieli aparatu państwowego. W znacznej większości przypadków kończyły się one śmiercią. Symbolem terroru państwowego stała się Szkoła Mechaników Marynarki Wojennej w Buenos Aires (*Escuela de Mecánica de la Armada* – ESMA), w okresie dyktatury sprawująca funkcję jednego z największych centrów przetrzymywania torturowanych. Celem junty wojskowej, poza wykorzenieniem elementu wywrotowego, miało być również złamanie ducha oporu wśród społeczeństwa, całkowite jego zastraszenie. Mimo że większość Argentyńczyków bała się mówić o represyjności reżimu, z czasem zaczęto domagać się prawdy. Za przełomowy moment uznać można 30 kwietnia 1977 r.,

¹⁶ A. Domosławski, *Gorączka Łatynoamerykańska*, Świat Książki, Warszawa 2007, s. 212.

¹⁷ W. Dobrzycki, *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej, historia i współczesność*, SCHOLAR, Warszawa 2000, s. 302.

kiedy nastąpił pierwszy marsz Matek z Placu Majowego¹⁸. Zgromadzone na głównym placu Buenos Aires kobiety domagały się prawdy o zaginionych dzieciach. Duch oporu widoczny był również w czasie Mistrzostw Świata w piłce nożnej w 1978 r. Już wtedy mówić można było o pierwszych oznakach załamywania się systemu.

Drugą przesłanką, która doprowadziła do rozkładu autorytarnego reżimu argentyńskiego, była coraz wyraźniejsza nieudolność rządów wojskowych, szczególnie w aspekcie wyników gospodarczych. Przejmując władzę w państwie, wojskowi na stanowisku ministra ekonomii obsadzili José A. Martíneza de Hoza. Nowo wyznaczony minister zapowiedział daleko idące oszczędności i liberalizację gospodarki państwowej, otwarcie na zagraniczne inwestycje i oparcie na eksporcie, mające prowadzić do poprawy wskaźników makroekonomicznych i zduśnienia inflacji¹⁹. Mimo początkowych sukcesów prowadzonej polityki monetarnej na początku lat 80. Argentyna odczuła skutki recesji, doprowadzając do gwałtownego pogorszenia się kondycji gospodarki państwowej. Zadłużenie zagraniczne, wynoszące w 1975 r. 8 mln USD, w roku 1983 wyniosło już 45 mln USD²⁰. Powiększyła się również przepaść między najbogatszymi i najbiedniejszymi oraz trzykrotnie wzrósł wskaźnik ubóstwa²¹. Celem wojskowych było uzdrowienie znajdującej się w złym stanie gospodarki państwowej, jednak założenie to przerosło samych dyktatorów, którzy nie potrafili poradzić sobie z pogarszającą się sytuacją wewnętrzną w państwie.

Nieudolność w sprawowaniu władzy przez autorytarny reżim, tak mocno akcentowana w o'donnellowskiej koncepcji, doprowadziła do wykształcenia się pierwszych podziałów w siłach zbrojnych. Na początku 1981 r. od władzy prezydenckiej odsunięto generała Jorge Videla, którego politykę uznano za nieskuteczną. Po krótkiej prezydenturze Eduardo Violi (marzec–grudzień 1981 r.) władzę w państwie przejęła najbardziej konserwatywna i radykalna frakcja sił zbrojnych, z generałem Leopoldo Fortunato Galtierim na czele. Dążył on do powstrzymania liberalnych trendów w państwie i co za tym idzie, zachowania autorytarnego charakteru reżimu. Nieudolność w polityce wewnętrznej oraz, co istotne, mocna ideologizacja reżimu popchnęły jednak wojskowych do sięgnięcia po zupełnie inny rodzaj instrumentu. Postanowiono bowiem zagrać na nacjonalizmie Argentyńczyków, odwołując się do głęboko zakorzenionego w świadomości narodowej sporu o archipelag Falklandów-Malwinów, od 1833 r. zajmowanych przez

¹⁸ P. Łaciński (red.), *Państwo i polityka w Ameryce Łacińskiej. Zarys systemów politycznych państw latynoamerykańskich*, Difin, Warszawa 2013, s. 253.

¹⁹ D. Pion-Berlin, *The Fall of Military Rule in Argentina: 1976–1983*, „Journal of Interamerican Studies and World Affairs” 1985, vol. 27, nr 2, s. 57.

²⁰ L. A. Romero, *Breve historia contemporanea de la Argentina*, Fondo de Cultura, Buenos Aires 2004, s. 216.

²¹ L. Bethell (ed.), *Argentina Since Independence*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, s. 341.

Wielką Brytanię, do których Argentyna od lat rościła sobie pretensje. To właśnie zbrojne zajęcie wysp w kwietniu 1982 r. oraz będąca jego konsekwencją wojna argentyńsko-brytyjska stanowią trzecią przesłankę rozkładu reżimu, mogącą wręcz być uznaną za bezpośrednią przyczynę upadku junty wojskowej.

Początkowo wydawać się mogło, że wojskowi osiągnęli swój cel. Wiadomość o inwazji na Falklandy-Malwiny i wyparciu z wysp Brytyjczyków spotkała się z wielkim poparciem społecznym. Rozentuzjasmowane tłumy 2 kwietnia 1982 r. licznie zebrały się pod pałacem prezydenckim Casa Rosada, wiwatując na cześć wojskowych i skandując nacjonalistyczne hasła. Do kampanii przyłączyły się nawet Matki z Placu Majowego oraz przebywający na emigracji lewicowi partyzanci Montoneros²². Ogólnie panująca radość nie trwała jednak długo. Wbrew założeniom generałów, powszechnie krytykowana w Wielkiej Brytanii premier Margaret Thatcher zdecydowała się na zbrojne odzyskanie wysp. Na domiar złego dla Argentyńczyków bezapelacyjne poparcie dla Wielkiej Brytanii wyraziły Stany Zjednoczone, na których co najmniej neutralność liczyli generałowie. Rozpoczęta niemal natychmiast po zajęciu wysp ofensywa brytyjska zakończyła się 11 czerwca, kiedy to z rąk argentyńskich odbito stolicę archipelagu – Port Stanley. Następnie 14 czerwca podpisano rozejm oraz akt kapitulacji Argentyny. Wojna o Falklandy została formalnie zakończona 20 czerwca, w wyniku odzyskania przez Brytyjczyków Południowego Sandwicha. Konflikt ten kosztował życie niemal 1300 osób i pociągnął za sobą znaczne straty finansowe²³.

Kłęska w wojnie była dla społeczeństwa argentyńskiego szokiem, powodując całkowite odwrócenie się od junty. W wyniku porażki swoją dymisję złożył stojący na czele junty wojskowej i sprawujący funkcję prezydenta generał Leopoldo Galtieri. Na jego miejsce powołano Reynaldo Bignone'a. Przegrana wojna oznaczała utratę wiarygodności nie tylko sprawujących ówczesnie urzędy generałów, ale również całego systemu. Przestano wierzyć w możliwość kontynuowania rządów wojskowych, coraz głośniej i bardziej otwarcie mówiąc o konieczności przeprowadzenia reform. Czwarta junta wojskowa oraz prezydent Bignone w obliczu wyczerpania się modelu rządów wojskowych

²² M. Novaro, *Historia de la Argentina 1955–2010*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires 2011, s. 185.

²³ Straty w ludziach po stronie brytyjskiej wyniosły 255 zabitych żołnierzy oraz 3 cywilnych mieszkańców wysp. Po stronie argentyńskiej natomiast, według informacji oficjalnych, śmierć poniosło 652 żołnierzy. Ze względu jednak na dużą liczbę zaginionych dane te są mocno zaniżone. Według oficjalnych źródeł prowadzenie wojny kosztowało Brytyjczyków 900 milionów funtów, Falklandczyków natomiast 200–250 milionów funtów. Koszty poniesione przez Argentynę szacowane są na 3 miliardy dolarów. Dane na podstawie: *Rajd ku Falklandom. Atlantyczna wyprawa Royal Navy i wojna z Argentyną*, „Rzeczpospolita”, seria „Bitwy i wyprawy morskie”, 1982, nr 80, 30.07.2011, s. 14; V. Miller, C. Taylor, *The Falkland Islands: Twenty Five Years On – Commons Library Research Paper*, „UK Parliament”, 27.01.2012, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05602> [dostęp 12.11.2016].

oraz nacisków ze strony jawnie występującej opozycji zapowiedział przygotowanie wyborów mających na celu przekazanie władzy cywilom.

3. Demokratyzacja

Moment przejścia władzy przez generała Bignone'a uznawany być może za okres schyłkowy reżimu oraz rozpoczęcie wyróżnionego przez O'Donnella najważniejszego elementu etapu przejścia – demokratyzacji. Bignone podjął bowiem dialog z demokratyczną opozycją. Dnia 28 lipca 1983 r. junta wojskowa wydała dekret 22.838 w sprawie przeprowadzenia w dniu 30 października wyborów prezydenckich i parlamentarnych zgodnie z zapisami konstytucji²⁴.

Aby zabezpieczyć się przed konsekwencjami prowadzonej przez sześć lat polityki, zdecydowano również o wydaniu w marcu 1983 r. ustawy o autoamnestii oraz w kwietniu 1983 r. dokumentu końcowego w sprawie zwalczania działalności wywrotowej i terroryzmu. W pierwszym dokumencie uznano za niebyłe i niepodlegające sankcjom wszelkie działania przestępcze motywowane walką z terroryzmem i działalnością wywrotową, popełnione w okresie od 25 maja 1973 do 17 czerwca 1982. Celem tych zapisów było uniknięcie potencjalnych rozliczeń zbrodni, których dopuścili się stojący na czele państwa wojskowi²⁵. Drugi dokument natomiast stanowił swego rodzaju usprawiedliwienie represyjności reżimu, podkreślając konieczność podjęcia zdecydowanych kroków przeciwko lewicowym terrorystom. Odniesiono się w nim również do kwestii zamordowanych oraz porwanych, podkreślając jednak, że jedynie Bóg i historia mogą osądzić sprawujących ówczesnie władzę²⁶. Wydanie powyższych dokumentów przez ustępującą juntę wojskową stanowi doskonały przykład chęci zabezpieczenia interesów przez jednego z aktorów transformacji, o czym pisał w swoich tekstach O'Donnell. Mimo że przekazanie władzy w ręce cywilów było wyrazem bezsilności i nieumożności kontynuowania sprawowania władzy przez siły zbrojne, środowisko wojskowe nie zatraciło instynktu samozachowawczego. Pragnęli oni wypracować rozwiązanie, które pozwoli im zminimalizować straty, jakie zmuszeni byli ponieść w wyniku zmiany systemowej.

W przeprowadzonych 30 października 1983 r. wyborach prezydenckich i parlamentarnych doszło do rywalizacji między dwoma największymi siłami politycznymi

²⁴ C. Floria, C. A. Garcia Belsunce, *La Argentina Política. Una nación puesta a prueba*, El Ateneo, Buenos Aires 2005, s. 264–265.

²⁵ *Ley 22.924 de „Autoamnistía”*, <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/document/nacional/ley22924.htm> [dostęp 12.11.2016].

²⁶ *Documento final sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo*, <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/saydom/lasombra/lasombr9.htm> [dostęp 12.11.2016].

– peronistami z Partii Justycjalistycznej (*Partido Justicialista* – PJ) oraz przedstawicielami Radykalnej Unii Obywatelskiej (*Unión Cívica Radical* – UCR). W wyborach do Kongresu zwycięstwo odniosła UCR, otrzymując ponad 47% głosów. Walka o fotel prezydencki rozegrała się między dwoma kandydatami – Ítalem Luderem z PJ oraz Raúlem Alfonsínem z UCR. Ostatecznie 10 grudnia zwycięstwo odniósł Alfonsín, otrzymując 51,75% głosów. Bezpośrednio po dojściu do władzy, posiadająca większość partia UCR doprowadziła do przywrócenia najwyższej mocy prawnej konstytucji z 1853 r. W sensie prawnym Argentyna ponownie stała się państwem demokratycznym w pełnym tego słowa znaczeniu.

4. Konsolidacja

Demokratyczny wybór Raúla Alfonsína oraz przeprowadzone przez UCR reformy ustrojowe uznać można za zakończenie wyróżnionego przez O'Donnella etapu transformacji w wąskim rozumieniu tego pojęcia, a jednocześnie rozpoczęcie długotrwałego i skomplikowanego procesu konsolidacji.

4.1. Rozliczenia

Nowo wybrany prezydent oraz jego administracja musieli zmierzyć się z wieloma problemami, dotyczącymi rozliczeń ustępującego reżimu. Pierwszym krokiem miało być pokazanie społeczeństwu, jak naprawdę działała argentyńska dyktatura oraz wyciągnięcie konsekwencji wobec odpowiedzialnych za zbrodnie. Warto podkreślić, że jeszcze przed wyborami przyszedł prezydent skupił wokół siebie grupę intelektualistów, których zadaniem miało być zastanowienie się nad sposobem rozliczenia dyktatury. Podstawowym celem miało być ukształtowanie prawnej strategii pozwalającej zadośćuczynić ofiarom zbrodni junty, biorąc pod uwagę konieczność ponownego ułożenia stosunków z silnymi w dalszym ciągu środowiskami wojskowymi²⁷. Można stwierdzić, że przeprowadzenie w demokratycznej już Argentynie procesu rozliczenia ze zbrodniami poprzedniego reżimu było egzemplifikacją opisywanego w o'donnellowskim modelu ścierania się sił pro-demokratycznych i pro-autorytarnych (siły C i B). Siły zbrojne były bowiem w tym okresie w dalszym ciągu postrzegane jako środowisko niechętne zmianom systemowym, zmuszone do oddania władzy wbrew woli większości jego przedstawicieli.

Już 15 grudnia 1983 r. prezydent Alfonsín wydał dwa dekrety: o pociągnięciu do odpowiedzialności lewicowych *guerrillas*, działających od lat 70., oraz o pociągnięciu do odpowiedzialności członków junt wojskowych, rządzących Argentyną od przewrotu

²⁷ J. Cichecka, *Rozliczenia z przeszłością łamania praw człowieka w Argentynie*, Agencja JP, Kielce 2006, s. 41.

w 1976 r.²⁸ Było to wyraźne potwierdzenie braku akceptacji prezydenta dla wystosowanego przez ustępujących generałów aktu autoamnestii oraz chęci jak najszybszego osądzenia winnych nadużyć ze strony reżimu. Tego samego dnia prezydent Alfonsín ogłosił powołanie Narodowej Komisji do spraw Osób Zaginionych (*Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas* – CONADEP). Głównym zadaniem tego specjalnego organu o charakterze śledczym było przygotowanie w ciągu 6 miesięcy udokumentowanego raportu na temat porwań, tortur i zabójstw, jakich dopuszczał się reżim wojskowy. W skład komisji weszło dziesięciu szanowanych w kraju i za granicą obywateli znanych z konsekwencji w obronie praw człowieka, mających różne sympatie ideologiczne. Na czele CONADEP stanął znany argentyński pisarz Ernesto Sabato²⁹. Efektem pracy komisji był opublikowany w październiku 1984 r. raport „Nigdy Więcej” (*Nunca Más*) przedstawiający skalę łamania praw człowieka w czasie dyktatury. Autorom raportu udało się udokumentować 8961 „zaginięć”, do których doszło w pierwszych dwóch latach rządów junty. Warto jednak podkreślić, że liczby tej nie uznano za ostateczną. Ujawniono również miejsca 364 sekretnych więzień, w których dochodziło do tortur i egzekucji. Sam raport bardzo szybko stał się bestsellerem; do tej pory utrzymuje się na liście najpopularniejszych książek w Argentynie³⁰. Komisja Sabato w swoim raporcie przedstawiła również spis bezpośrednio odpowiedzialnych naruszeń praw człowieka i zbrodni okresu dyktatury oraz postulowała pociągnięcie owych jednostek do odpowiedzialności karnej. Bezpośrednim tego skutkiem był głośny proces rozpoczęty w 1985 r., kiedy to przed sądem postawiono dziewięciu członków trzech junt wojskowych, sprawujących władzę w czasie dyktatury. Zgodnie z wyrokiem zapadłym 9 grudnia dwóch generałów skazano na dożywotnie więzienie, jednego na 17 lat, jednego na 8 lat i jednego na 4 lata. Czterech generałów uniewinniono ze względu na brak możliwości udowodnienia im winy zarzucanych czynów³¹.

Środowiska wojskowe, pozbawione autorytetu w społeczeństwie, liczyły na przeniesienie całej odpowiedzialności za zbrodnie dyktatury na najwyższych rangą dowódców, co pozwoliłoby uniknąć odpowiedzialności armii jako instytucji oraz poszczególnych niższych rangą żołnierzy szeregowych³². Aktywna polityka rozliczeniowa prowadzona przez prezydenta Alfonsína w latach 1983–1986 niepokoiła siły zbrojne,

²⁸ L. Bethell (ed.), *op. cit.*, s. 344.

²⁹ Szczegółowe zadania CONADEP zawarto w Dekrecie nr 187/83 wydanym przez prezydenta Alfonsína z 15 grudnia 1983 r. Pełny tekst dokumentu dostępny jest na stronie: <http://www.derechos.org/ddhh/arg/ley/conadep.txt> [dostęp 12.11.2016].

³⁰ J. Cichecka, *op. cit.*, s. 46.

³¹ L. Bethell (ed.), *op. cit.*, s. 345.

³² M. Komosa, *Między pojednaniem a rozliczeniem – Ameryka Łacińska wobec dziedzictwa przeszłości*, [w:] M. Kania, A. Kaganiec-Kamieńska (red.), *Doświadczenia Demokracji w Ameryce Łacińskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 231.

obawiające się dalszych daleko idących konsekwencji w stosunku do nich samych. Doprowadziło to w 1987 r. do tzw. przewrotu Carapintadas – żołnierzy występujących przeciwko prowadzeniu dalszych rozliczeń. Wydarzenie to doskonale pokazuje, że siły związane z poprzednim reżimem, mimo iż były odsunięte od władzy, nie godziły się na wszystkie ustępstwa i całkowitą marginalizację, niezależnie jak bardzo straciłyby na demokratyzacji. Argentyński przypadek potwierdza również tezę O'Donnella o zagrożeniu kolejnym przewrotem wojskowym na początkowym etapie konsolidacji demokracji. Władzom państwowym udało się stłumić protesty armii, jednak pod jej naciskiem uchwalono dwie ustawy wyraźnie ograniczające dochodzenia w sprawie zbrodni dyktatury. Jeszcze w 1986 r. wydano ustawę „Koniec Kropka” (*Punto Final*), uniemożliwiającą wszczynanie nowych śledztw przeciwko wojskowym³³. Bezpośrednim skutkiem przewrotu było natomiast wydanie w czerwcu 1987 r. ustawy „Należne Posłuszeństwo” (*Obediencia Debida*), zwalniającej z odpowiedzialności za represje wszystkich oficerów do stopnia podpułkownika, przeciwko którym, jako wykonującym rozkazy zwierzchników, toczyły się sprawy³⁴. Ustawy te zatrzymały dynamiczny dotychczas proces rozliczeń ze zbrodniami junty. Konsekwencją było załamanie się procesu pojednania narodowego, koniecznego do poradzenia sobie z trudnym dziedzictwem przeszłości. Siły zbrojne, w stosunku do których zawieszono wszelką odpowiedzialność, nie wyraziły bowiem oficjalnie żadnej skruchy, a problem odpowiedzialności osobistej rozwiązano jedynie w przypadku najwyższych dowódców wojskowych³⁵.

4.2. Wyzwania demokratyzacji

Obejmując władzę w państwie, Prezydent Alfonsín zmuszony był stawić czoło wielu problemom, daleko wykraczającym poza kwestie rozliczenia zbrodni junty wojskowej oraz ułożenia stosunków z siłami zbrojnymi. Argentyna w 1983 r. była państwem znajdującym się w katastrofalnej sytuacji gospodarczej, dodatkowo na prezydencie ciążył zły wizerunek międzynarodowy związany z przegraną wojną o Falklandy-Malwiny. Problemem wewnętrznym pochodzącego z UCR prezydenta była również silna wewnętrzna opozycja partii peronistowskiej, co do zasady krytykującej każdy ruch nowego prezydenta.

Problemem argentyńskiej gospodarki lat 80. była inflacja. W 1983 r. wynosiła ona 343%, w 1985 r. już 600%³⁶. Odpowiedzią administracji Alfonsína na zaistniałą sytuację

³³ Pełny tekst *Ley 23.492 de Punto Final* dostępny jest na stronie: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21864/norma.htm> [dostęp 13.10.2015].

³⁴ Pełny tekst *Ley 23.521 de Obediencia Debida* dostępny jest na stronie: <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/document/nacional/ley23521.htm> [dostęp 13.10.2015].

³⁵ M. Komosa, *op. cit.*, s. 231–232.

³⁶ C. Floria, C. A. Garcia Belsunce, *op. cit.*, s. 279.

był wprowadzony w 1985 r. Plan Austral – program stabilizacji monetarnej, mający na celu poprawę państwowych wskaźników makroekonomicznych. Podstawową reformą planu była zamiana argentyńskiego peso na nową walutę – australa. Sukces reformy był jednak krótkotrwały i nie zapobiegł szybkiemu nawrotowi inflacji w państwie. W 1987 r. rząd zapowiedział modyfikację planu, wprowadzając do niego elementy polityki zalecanej przez międzynarodowe instytucje finansowe, a więc redukcję wydatków i prywatyzację³⁷.

Brak widocznej poprawy sytuacji gospodarczej oraz poziomu życia ludności doprowadził do znacznej utraty poparcia politycznego przez prezydenta Alfonsína. Pierwszą tego oznaką były wybory parlamentarne w 1987 r., w których stosunkiem głosów 41 do 37% zwycięstwo odnieśli peroniści. UCR utraciła większość w Kongresie, co jeszcze bardziej utrudniło rządzenie prezydentowi. Porażka ta okazała się jedynie preludem do przeprowadzonych w 1989 r. wyborów prezydenckich. W obliczu braku konstytucyjnej możliwości reelekcji³⁸, kandydatem UCR na prezydenta został gubernator Cordoby Eduardo César Angeloz. Dosyć niespodziewanie jego rywalem okazał się gubernator La Rioja – peronista Carlos Menem³⁹. W wyborach 14 maja 1989 r. Angeloz otrzymał 37%, przy 47% głosów oddanych na Menema. Oficjalne przekazanie władzy przez ustępującego prezydenta miało odbyć się w grudniu, jednak ze względu na stale pogarszającą się sytuację gospodarczą i spektakularny spadek poparcia dla władzy, Raúl Alfonsín zdecydował zrzec się mandatu już 30 czerwca. Carlos Menem objął więc urząd prezydenta 8 lipca 1989 r.⁴⁰

4.3. Era Menema

Nie ulega wątpliwości, że z prezydenturą Carlosa Menema wiązano w Argentynie bardzo duże nadzieje, którym sam polityk starał się sprostać. Szczególnie pierwsza kadencja peronisty obfitowała w reformy mające w swoim zamierzeniu wyprowadzić państwo na prostą i ostatecznie zakończyć proces demokratyzacji i rozliczeń. W latach 1989–1994 pochyłono się nad problemami, zarzuconymi bądź nieudolnie rozwiązanymi przez wcześniejszą administrację UCR.

4.4. Reformy gospodarcze

Lata osiemdziesiąte XX w. w Argentynie, jak w żadnym innym państwie regionu, określone mogą być mianem „straconej dekady”. Zadłużenie zagraniczne między 1981 r.

³⁷ L. A. Romero, *op. cit.*, s. 258–259.

³⁸ Zgodnie z argentyńską konstytucją z 1853 r. kadencja prezydencka trwała sześć lat, bez możliwości reelekcji.

³⁹ Carlos Menem niespodziewanie wygrał wybory wewnętrzne w partii peronistowskiej, pokonując pewnego – jak się wydawało – kandydata, Antonia Cafiero.

⁴⁰ P. Łaciński (red.), *op. cit.*, s. 260.

a 1990 r. wzrosło do 70% PKB, liczba osób żyjących w ubóstwie zwiększyła się z 16% w momencie wprowadzenia Planu Austral do 47% w 1989 r. Hiperinflacja wyniosła ponad 3000%⁴¹. Administracja Carlosa Menema podjęła się naprawy sytuacji gospodarczej państwa poprzez wprowadzenie w życie planu reform neoliberalnych, zgodnych z zaleceniami Banku Światowego (BS) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). W pierwszej kolejności zrezygnowano z australa, zastępując go argentyńskim peso związanym sztywnym kursem walutowym jeden do jeden w stosunku do dolara amerykańskiego. Neoliberalne reformy, oparte na prywatyzacji, deregulacji, otwarciu rynków na inwestycje zagraniczne, doprowadziły do całkowitej redefinicji historycznie ukształtowanych relacji między państwem, rynkiem i społeczeństwem⁴². Polityka taka wydawała się przynosić efekty. Inflacja została zahamowana, gospodarka notowała stały wzrost na poziomie ponad czterech procent rocznie. Sukcesem administracji Menema było również doprowadzenie do powstania Mercosur – Wspólnego Rynku Południa – regionalnej organizacji międzynarodowej skupiającej ówczesnie Argentynę, Brazylię, Urugwaj i Paragwaj, której celem miała być szeroka integracja zakończona zbudowaniem wspólnego rynku⁴³.

4.5. Rozliczenia

Działania prezydenta Menema w kontekście rozliczeń zbrodni junty wojskowej charakteryzowały się dążeniem do całkowitego zamknięcia owej kwestii, zgodnie z modelem pojednania narodowego⁴⁴. Między grudniem 1989 r. a grudniem 1990 r. wydał on serię dziesięciu dekretów ułaskawiających cywilnych i wojskowych winnych zbrodni popełnionych podczas dyktatury oraz niektórych przedstawicieli lewicowych *guerrillas*. Najgłośniejszym echem odbiła się podpisana 29 grudnia 1990 r. amnestia dla generałów skazanych w procesie w 1985 r. oraz liderów lewicowych partyzantek⁴⁵. Dekrety prezydenckie spotkały się z wielkim sprzeciwem ze strony społeczeństwa. Dziesiątki tysięcy ludzi domagających się sprawiedliwości protestowało zarówno w stolicy państwa – Buenos Aires – jak i innych miastach⁴⁶.

⁴¹ M. Novaro, *op. cit.*, s. 225–226.

⁴² S. C. Leiras, *De Carlos Menem a Fernando De La Rúa: del liderazgo a la crisis institucional*, „Ecuador Debate” 2002, nr 57, s. 143.

⁴³ Mercosur powołano w 1991 r. na mocy traktatu z Asunción; zob. E. Chwiej, *Mercosur. Organizacja regionalnej współpracy gospodarczej w Ameryce Południowej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.

⁴⁴ M. Komosa, *op. cit.*, s. 230.

⁴⁵ Pełny tekst *Decreto 2741/90* dostępny jest na stronie: http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX_18.pdf [dostęp 12.11.2016].

⁴⁶ C. Ares, *200.000 argentinos, contra los indultos de Menem*, „El País” 10.09.1989, http://elpais.com/diario/1989/09/10/internacional/621381608_850215.html [dostęp 12.11.2016].

4.6. Sytuacja międzynarodowa

Trudna sytuacja międzynarodowa, w jakiej znalazła się Argentyna u schyłku rządów wojskowych, zasadniczo nie poprawiła się za czasów prezydentury Raúla Alfonsína. Mimo ratyfikacji wielu umów międzynarodowych, traktujących o prawach człowieka i podstawowych wolnościach⁴⁷, niewiele zrobiono w celu odbudowania nadszarpniętego, głównie ze względu na wojnę o Falklandy-Malwiny, wizerunku międzynarodowego państwa.

Carlos Menem w 1991 r. podjął decyzję o wyjściu Argentyny z Ruchu Państw Niezaangażowanych, organizacji postrzeganej jako relik z zimnowojennych realiów⁴⁸. Istotnym wydarzeniem było również przywrócenie zerwanych w wyniku wojny stosunków dyplomatycznych i konsularnych z Wielką Brytanią. Formalne rozmowy brytyjsko-argentyńskie mające na celu ponowną regulację wzajemnych stosunków podjęte zostały w 1989 r., czego efektem było przywrócenie stosunków dyplomatycznych i konsularnych 15 lutego 1990 r. Za prezydentury Menema doszło również do polepszenia się stosunków z Chile. W okresie panowania junty argentyńskiej relacje te nie były najlepsze, głównie ze względu na toczący się między państwami spór o wyspy na kanale Beagle. Upadek argentyńskiej junty oraz późniejsze odsunięcie od władzy w Chile generała Pinocheta pozwoliły na rozpoczęcie nowego dialogu, opartego na demokratycznych podstawach.

4.7. Zmiany konstytucyjne

Jak już wcześniej wspomniano, po zakończeniu dyktatury wojskowej i przejściu do demokracji przywrócono najwyższą moc prawną konstytucji z 1853 r. Warto jednak zwrócić uwagę, że plany jej zreformowania pojawiły się już za kadencji prezydenta Alfonsína. W 1985 r. utworzył on Radę na rzecz Konsolidacji Demokracji (*Consejo para la Consolidación de la Democracia*), której zadaniem miała być „konsolidacja reżimu” i przekształcenie go w stronę semiprezydencjalizmu⁴⁹. Po objęciu urzędu przez Carlosa Menema pomysł ten zarzucono, ze względu na zupełnie inną wizję zmian ustrojowych przedstawianą przez nowego prezydenta. Menem dążył bowiem do zasadniczego wzmocnienia pozycji głowy państwa, szczególnie zaś wprowadzenia zmian umożliwiają-

⁴⁷ Argentyna ratyfikowała między innymi Międzyamerykańską Konwencję Praw Człowieka (1984), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1986), Międzyamerykańską Konwencję o Zapobieganiu Torturom i Karaniu Tortur (1989).

⁴⁸ Więcej na temat argentyńskiego członkostwa w Ruchu Państw Niezaangażowanych A. Cisneros, C. Escudé, *La actuación argentina en los foros políticos mundiales y su impacto en las relaciones con Estados Unidos*, [w:] *Idem, Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas, tomo XV, Las „relaciones carnales”: Los vínculos con las grandes potencias, 198—2000*, <http://www.argentina-rree.com/15/15-054.htm> [dostęp 12.11.2016].

⁴⁹ P. Łaciński (red.), *op. cit.*, s. 255.

jących ubieganie się o reelekcję. 14 listopada 1993 r. doszło do podpisania Paktu z Olivos – kompromisu peronistów i UCR w sprawie zmian w konstytucji. Przedstawiciele UCR z Alfonsínem na czele, mimo że byli niechętni zmianom proponowanym przez PJ, zgodzili się na porozumienie, gdyż zdawali sobie sprawę, iż peroniści przeprowadzą zmiany konstytucji prędzej czy później. Paktując z Menemem liczyli jednak na minimalny wpływ na kształt wprowadzanych poprawek⁵⁰. W kwietniu 1994 r. odbyły się wybory do zgromadzenia konstytucyjnego, które ostatecznie 22 sierpnia zaaprobowало kształt proponowanych poprawek. Najważniejszą z punktu widzenia peronistów zmianą było skrócenie kadencji prezydenckiej do czterech lat, wraz z możliwością reelekcji. Wybory miały być bezpośrednie, składające się z dwóch tur. Zdecydowano jednocześnie, że nie będzie wymagana większość bezwzględna, gdy w pierwszej turze kandydat uzyska 45 lub 40% poparcia, gdy różnica między nim a drugim kandydatem będzie większa niż 10%. Do innych istotnych zmian zaliczyć można: wprowadzenie urzędu szefa gabinetu, utworzenie Prokuratury Generalnej i urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, zwiększenie liczby sędziów Sądu Najwyższego, wprowadzenie autonomii dla stolicy i bezpośredni wybór władz Buenos Aires⁵¹.

5. Udana konsolidacja?

Pozytywne oceny pierwszej kadencji Menema pozwalały wysuwać opinie, że Argentyna dobrze i wyjątkowo szybko poradziła sobie z procesem przemian demokratycznych. Państwo to cechowało się stabilnymi instytucjami, społeczeństwo miało zaufanie do władz państwowych, gospodarcza i międzynarodowa pozycja Argentyny poprawiła się. Sytuacja zaczęła się jednak zmieniać w drugiej połowie lat 90., a więc w trakcie drugiej kadencji prezydenckiej Menema (1995–1999). Wtedy zaczęło być widoczne, że zgodna z zaleceniami Konsensusu Waszyngtońskiego neoliberalna polityka ekonomiczna nie mogła się sprawdzić w argentyńskich warunkach. Szybko okazało się, że dobrobyt i wzrost gospodarczy oparto na imporcie, ogromnych kredytach i obcym kapitale, co w dłuższym okresie doprowadziło do upadku produkcji krajowej i wielkiego zadłużenia zagranicznego. Zwiększyło się bezrobocie, a przepaść pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi pogłębiła się. Skandalem odbijały się kolejne afery korupcyjne i gigantyczne defraudacje publicznych pieniędzy, do których dochodziło na wszystkich praktycznie szczeblach władzy. Szacowano, że w czasie rządów Menema skorumpowani urzędnicy i politycy przyjęli łapówki o równowartości rocznej spłaty długu zagraniczne-

⁵⁰ *Ibidem*, s. 257.

⁵¹ Więcej na temat argentyńskiej reformy konstytucji z 1994 r. A. A. Natale, *La reforma constitucional Argentina de 1994*, „Cuestiones Constitucionales” 2000, nr 2, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/2/cl/cl11.pdf> [dostęp 12.11.2016].

go⁵². Prezydent Menem prowadził konsekwentną politykę koncentracji władzy w swoich rękach, co przejawiało się w niespotykanej dotychczas w historii liczbie dyktowanych dekretów oraz wetowanych ustaw. Tylko w czasie pierwszej kadencji podyktował łącznie 336 dekretów; prezydent Alfonsín wydał ich jedynie 29⁵³. Menem dążył również do uznania jego kadencji 1995–1999 za pierwszą, aby po raz trzeci mógł się starać o fotel prezydencki. Nie udało mu się to, podobnie jak peronistom nie udało się utrzymać władzy w państwie. Nowym prezydentem został Fernando de la Rúa – kandydat koalicji UCR i Ruchu na rzecz Solidarnego Państwa (*El Frente País Solidario* – FREPASO), powstałego z połączenia partii centrolewicowej i komunistycznej. Zakończył się dziesięcioletni okres prezydentury Carlosa Menema – reformatora, którego działania dla Argentyny okazały się przekleństwem.

5.1. Kryzys gospodarczy

Sytuacja sprawującego władzę prezydenta de la Rúa była bardzo trudna, ze względu na silną opozycję polityczną, blokującą i krytykującą jego działania zarówno na poziomie parlamentarnym, jak i regionalnym. Władze państwowe nie potrafiły poradzić sobie ze spuścizną po rządach Menema, szczególnie zaś z rosnącym w szybkim tempie zadłużeniem, wynoszącym w 2000 r. już ponad 147 mln USD, a więc prawie 4 tys. USD na jednego mieszkańca⁵⁴. Sytuacja w państwie pogorszyła się również w wyniku załamania, które dotknęło powiązaną z Argentyną gospodarkę brazylijską. Kryzys gospodarczy i polityczny przełożył się na kryzys społeczny, a plan oszczędnościowy zaproponowany w maju 2000 r. spotkał się z wielkimi protestami w Buenos Aires. Sytuacji gospodarczej nie udało się poprawić mimo pożyczki udzielonej w roku następnym ze strony MFW⁵⁵. Państwo stanęło na granicy niewypłacalności. Program restrukturyzacji zadłużenia zaproponowany przez ministra ekonomii Dominga Cavalla odrzucił Kongres. Nieudolność działań władz powodowała coraz większe napięcie również wśród społeczeństwa, obawiającego się bankructwa państwa i w efekcie utraty wszystkich swoich oszczędności. Zaniepokojeni Argentyńczycy masowo zaczęli wybierać pieniądze ze swoich kont bankowych. W celu zapobiegnięcia odpływowi kapitału 30 listopada 2001 r. wprowadzono limit wypłat do 250 USD tygodniowo⁵⁶. Decyzja ta spotkała się z negatywną reakcją MFW, który w odpowiedzi zadłużonej Argentynie odmówił kolejnej pożyczki. Taka, a nie inna decyzja MFW postawiła Argentynę w sytuacji niemal

⁵² A. Domosławski, *op. cit.*, s. 295.

⁵³ P. Łaciński (red.), *op. cit.*, s. 260–261.

⁵⁴ *Evolución de la deuda externa Argentina*, portal edukacyjny FMM Educación, <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Notas/evodeudaargentina.htm> [dostęp 12.11.2016].

⁵⁵ J. Gocłowska-Bolek, *Kalendarium kryzysu argentyńskiego*, „Ameryka Łacińska” 2002, nr 1(35), s. 74.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 75.

tragicznej, tym bardziej że oburzeni i zaniepokojeni o własne oszczędności obywatele zdecydowali się wyjść na ulicę. W dniach od 17 do 20 grudnia 2001 r. przez Buenos Aires przeszła fala marszów protestacyjnych, którym towarzyszyły akty wandalizmu, rozboje i plądrowanie sklepów. Rząd zdecydował się na wprowadzenie stanu wyjątkowego i siłowe rozpędzenie manifestacji, co skończyło się śmiercią aż 15 osób⁵⁷ oraz dymisją prezydenta de la Rúa, który 21 grudnia uciekł z pałacu prezydenckiego. Nowy prezydent, Adolfo Rodríguez Saá, podjął decyzję o zawieszeniu spłaty zagranicznego zadłużenia Argentyny. W praktyce oznaczało to bankructwo państwa i odcięcie od wszelkiego zewnętrznego i wewnętrznego kredytowania⁵⁸. Prezydent Saá podał się do dymisji. Jego następca, peronista Eduardo Duhalde, w celu ratowania gospodarki zdecydował się na krok, którego najbardziej obawiali się sami Argentyńczycy – uwolnienie peso, związane go do tej pory z dolarem w stosunku jeden do jednego. 6 lutego 2002 r. przeprowadzono dewaluację argentyńskiej waluty. Jednocześnie wprowadzono obowiązek wymiany oszczędności i długów z USD na peso oraz podjęto próby porozumienia z MFW oraz BŚ w sprawie udzielenia Argentynie pomocy finansowej. Sytuacja w Argentynie zaczęła stopniowo się poprawiać, głównie ze względu na fakt, że dewaluacja pozwoliła po raz pierwszy od lat na osiągnięcie przez państwo konkurencyjności w wymianie międzynarodowej. Do tej pory bowiem, ze względu na sztywne powiązanie z dolarem, Argentyna była państwem drogim. Momentami przełomowymi w argentyńskiej sprawie okazały się po pierwsze, przyznanie przez BŚ kredytów o wartości 100 mln USD, a po drugie, wybór na prezydenta Néstora Kirchnera w maju 2003 r. Polityk ten podjął się misji ostatecznego wyciągnięcia państwa z zapaści poprzez restrukturyzację zagranicznego zadłużenia.

5.2. Néstor Kirchner

Wybory prezydenckie w 2003 r. okazały się wydarzeniem bezprecedensowym w najnowszej historii Argentyny. Ustępujący prezydent Eduardo Duhalde nie planował reelekcji, w związku z czym partia peronistowska stanęła przed koniecznością wyboru kandydata do objęcia tej funkcji. W wyniku sporu w łonie partii, związanego z chęcią powrotu do polityki Carlosa Menema, doszło do wyodrębnienia się kilku frakcji popierających różnych kandydatów. Część peronistów opowiedziała się po stronie Carlosa Menema, inni natomiast zdecydowali się poprzeć gubernatora południowej prowincji Santa Cruz, Néstora Kirchnera, bądź też byłego prezydenta Adolfa Rodrígueza Saá. W przeprowadzonej 27 kwietnia 2003 r. pierwszej turze wyborów stanęło naprzeciwko siebie trzech peronistów oraz popierany przez centroprawicową koalicję Ricardo López

⁵⁷ M. Navaro, *op. cit.*, s. 278.

⁵⁸ P. Sotomska-Krzysztofik, *Utworzenie i upadek izby walutowej w Argentynie*, portal edukacyjny Narodowego Banku Polskiego, http://www.nbportal.pl/library/pub_auto_B_0004/KAT_B3400.PDF [dostęp 12.11.2016].

Murphy. Ostateczna walka o prezydenturę rozegrała się jednak między Menemem a Kirchnerem. W pierwszej turze wyborów zdobyli oni kolejno 24% i 22% głosów⁵⁹. Zapowiedziano więc przeprowadzenie drugiej tury. Carlos Menem jednak, w obliczu niekorzystnych dla niego sondaży wyborczych, zdecydował o wycofaniu swojej kandydatury. Zwycięzcą wyborów ogłoszono więc Néstora Kirchnera. Doszło do kuriozalnej sytuacji, w której prezydentem państwa został człowiek praktycznie nieznany szerokiej opinii publicznej, cieszący się poparciem niecałej jednej czwartej społeczeństwa. Wielu wydawało się, że w takiej sytuacji jego rządy będą jedynie przejściowe. Na korzyść Kirchnera przemawiał jednak fakt, że był on pierwszym od dekad prezydentem, który zastał kraj realizujący konkretny program naprawy ekonomicznej. Dzięki działaniom jego poprzednika w Argentynie utrzymywała się stosunkowo niska inflacja, nastąpił wzrost PBP, a wydatki państwowe były uporządkowane⁶⁰. Kirchner podjął się misji ostatecznego wyciągnięcia państwa z zapaści, poprzez restrukturyzację zagranicznego zadłużenia. Definitywna spłata długu argentyńskiego wobec MFW nastąpiła w 2006 r.⁶¹ Największym problemem nowego prezydenta była ogromna skala ubóstwa, w które w wyniku kryzysu popadły miliony ludzi. Zwiększyły się również podziały między najbiedniejszymi i najbogatszymi. Zgodnie z danymi BŚ w 2002 r. w Argentynie 10% najbogatszych było w posiadaniu aż 40,46% dochodu, natomiast 10% najbiedniejszych jedynie 0,92%⁶².

Szybko okazało się, że sprawne i racjonalne działania prezydenta pozwoliły mu zyskać brakującą legitymizację społeczną. Kirchnerowi nie tylko udało się wyciągnąć miliony Argentyńczyków z ubóstwa, ale również ponownie zająć się kwestią zarzuconą przez Carlosa Menema – rozliczeniami ze zbrodniami junty wojskowej.

5.3. Ponowne rozliczenia

Néstor Kirchner zdawał sobie sprawę z panującego w społeczeństwie poczucia niesprawiedliwości, związanego z amnestią i zakończeniem rozliczeń dyktatury. Argentyńczycy nie przyzwolili na zaproponowane przez Menema pojednanie i zapomnienie, będące w ich odczuciu krzywdzące dla ofiar, którym niedostatecznie zadośćuczyniono za krzywdy, jakich doznały.

Pierwszym krokiem podjętym przez gabinet Kirchnera było dążenie do cofnięcia tzw. praw bezkarności (*leyes de impunidad*), a więc przyjętych za Alfonsína ustaw „Konic Kropka” i „Należne Posłuszeństwo” oraz dekretu amnestyjnego Carlosa Menema, i uznania ich za niezgodne z konstytucją. Było to możliwe do wykonania dzięki

⁵⁹ M. Novaro, *op. cit.*, s. 290–291.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 292.

⁶¹ *Argentina paga con sus reservas toda la deuda al FMI: USD 9.810 millones*, “Clarín”, <http://edant.clarin.com/diario/2005/12/15/um/m-01108325.htm> [dostęp 12.11.2016].

⁶² Dane na podstawie *The World Bank Data*, <http://data.worldbank.org/> [dostęp: 12.11.2016].

większości, którą partia peronistowska miała w parlamencie. Poparcie dla działań Kirchnera wyrażał również były prezydent Alfonsín, przyznając, że kontrowersyjne ustawy z lat 80. XX w. wydane były pod presją nagłych wypadków⁶³. Ustawy „Koniec Kropka” oraz „Należne Posłuszeństwo” anulował w 2003 r. Kongres Narodowy, podobnie jak przyznana przez prezydenta Menema amnestię. Otworzyło to drogę do ponownego osądzenia winnych zbrodni z okresu dyktatury. Działaniom prawnym towarzyszyła swego rodzaju „reinterpretacja przeszłości”. 10 grudnia 2003 r. budynek ESMA przekształcono w centrum pamięci ofiar terroru państwowego. W czasie otwarcia obecne były liderki organizacji Matek i Babé z Placu Majowego, Hebe de Bonafini i Estela de Carlotto, podkreślając, że ich wspólnym celem jest zakończenie „dwudziestu lat milczenia państwa argentyńskiego”⁶⁴. Za symboliczną uznano również decyzję prezydenta Kirchnera o usunięciu portretów generałów Videli i Bignone’a, wiszących na ścianach budynku ESMA⁶⁵.

5.4. Cristina Kirchner

Kończąc kadencję prezydencką Néstor Kirchner był politykiem szanowanym, popularnym, jednym z najlepiej ocenianych w historii najnowszej Argentyny. Nie tylko ostatecznie wyciągnął Argentynę z zapaści gospodarczej, odciął się od MFW i innych międzynarodowych instytucji finansowych, ale również podjął się rozwiązania kwestii, o których przez lata nie mówiono. Z tym większym zaskoczeniem przyjęto decyzję prezydenta o nieubieganiu się o kolejną kadencję, niejako przekazując nominację partii peronistowskiej swojej żonie, Cristinie Fernández de Kirchner. W przeprowadzonych w październiku 2007 r. wyborach prezydenckich otrzymała ona 45% głosów, odnosząc zwycięstwo już w pierwszej turze. Wielu nie wierzyło, że nowo wybrana prezydent będzie w stanie prowadzić samodzielną politykę, odcinając się od działań sugerowanych jej przez męża. Opinie te nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistości, szczególnie po śmierci Néstora Kirchnera w 2010 r. Prezydent nie tylko pokazała, że potrafi rządzić państwem w sposób silny i zdecydowany, ale również bez problemu wywalczyła reelekcję w wyborach w 2011 r., otrzymując 54% głosów – najwięcej od czasów przejścia do demokracji w 1983 r.⁶⁶

Przejęcie władzy w państwie przez Kirchnerów, szczególnie zaś działania podjęte przez Néstora Kirchnera, często uznawane są za ostateczne zakończenie ponad 30-letniego procesu demokratyzacji, zapoczątkowanego przez Raúlą Alfonsíną.

⁶³ C. Ares, *Kirchner dice que las leyes de impunidad „fueron obtenidas bajo extorsión”*, „El País”, http://elpais.com/diario/2003/08/01/internacional/1059688810_850215.html [dostęp 12.11.2016].

⁶⁴ M. Novaro, *op. cit.*, s. 294.

⁶⁵ D. Gallo, *Sacaron los cuadros de Videla y Bignone*, „La Nación”, <http://www.lanacion.com.ar/585683-sacaron-los-cuadros-de-videla-y-bignone> [dostęp 12.11.2016].

⁶⁶ *Cristina Fernández logró la reelección con cifra histórica de casi 54% de los votos*, „Elecciones Argentina”, <http://www.argentinaelecciones.com/noticia-reeleccion-cristina-fernandez-1242.html> [dostęp 12.11.2016].

Wnioski

Na podstawie analizy przebiegu argentyńskiej transformacji oraz późniejszej konsolidacji demokratycznej można wysunąć twierdzenie, że przybrała ona charakter sinusoidalny, zmieniając się wraz z dojściem do władzy kolejnych prezydentów, ale również w związku z zawirowaniami wewnętrznymi w państwie. Prezydentura Alfonsína rozpoczęła się radykalnym i bardzo zdecydowanym podejściem do rozliczeń, zahamowanym jednak naciskami ze strony wpływowych w dalszym ciągu przedstawicieli środowisk wojskowych. Tendencję tę podtrzymał Carlos Menem, zwolennik modelu pojednania narodowego, wyraźnie niechętny procesowi rozliczeń. Gwałtowne zamknięcie czarnej karty w historii państwa nie spotkało się jednak z akceptacją społeczną, co znalazło swój wyraz w powszechnym poparciu działań podjętych przez Néstora Kirchnera, a związanych z powrotem do rozliczania przeszłości i ponownym rozpoczęciem procesów winnych zbrodni junty.

Ze zmiennym natężeniem przebiegał również proces odbudowy ekonomicznej państwa pozostawionego przez wojskowych dyktatorów w bardzo złym stanie. Porażka Planu Austral i pogłębienie się zapaści ekonomicznej państwa za prezydentury Alfonsína stanowiło impuls dla podjęcia w latach 90. XX w. neoliberalnej terapii szokowej. Wprowadzone przez Menema prywatyzacja, liberalizacja i otwarcie rynków na obcy kapitał wydawały się przynosić pozytywne efekty. To wszystko jednak zostało zaprzepaszczone przez szeroko rozumiany brak kultury politycznej państwa, powszechną korupcję oraz niedopasowanie wolnorynkowych mechanizmów do specyfiki argentyńskiego rynku. Nie ulega wątpliwości, że wielki kryzys gospodarczy, bankructwo państwa i towarzyszące im załamanie władzy politycznej oraz wielki kryzys społeczny uciszyły głosy mówiące o zakończeniu procesu przemian demokratycznych w Argentynie. Mimo wyprowadzenia państwa na prostą i poprawy wskaźników rozwoju społecznego za kadencji Néstora Kirchnera, w czasie sprawowania urzędu przez Cristinę Fernández de Kirchner nie brakowało w Argentynie wątpliwości dotyczących powodzenia procesu demokratyzacji. Działania prezydent Kirchner, takie jak sztuczne zaniżanie wskaźników makroekonomicznych (głównie inflacji), przymusowe przejęcia przez państwo firmy naftowej YFP, próby wywłaszczenia największego producenta papieru – Papel Prensa, nieustanna walka z nieprzychylnym władzom dziennikiem „Clarín”, próby zmian w konstytucji dające możliwość kandydowania na trzecią kadencję prezydencką czy też nacjonalistyczna kampania rozpętana wokół sporu o Falklandy-Malwiny pozwalają zastanawiać się, na ile w przypadku Argentyny można mieć do czynienia z demokratycznym państwem. Niewątpliwie działania takie, dające się porównać z populistyczną polityką prowadzoną w pierwszej fazie prezydentury Hugo Cháveza w Wenezueli, nie poprawiały wizerunku międzynarodowego Argentyny, jak również zaprzeczały podstawowej

tezie teorii głoszonej przez O'Donnella, jakoby siłą napędową skonsolidowanego państwa demokratycznego były stabilne instytucje działające w sposób przewidywalny i cieszące się zaufaniem społecznym.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności pojawiające się pod koniec lat 90. XX w. opinie, zgodnie z którymi Argentynie udało się przeprowadzić skuteczną demokratyzację i trwale ją skonsolidować, podawane są w wątpliwość. Obecnie bowiem trudno jest mówić, aby argentyńska demokracja była stabilna i ugruntowana. Załamanie gospodarcze państwa, do którego doszło na początku XXI w., oraz prowadzona przez władze państwowe w późniejszym okresie polityka (szczególnie zaś rządy Cristiny Kirchner) zdają się odstawać od założeń teoretycznego modelu wypracowanego przez Guillerma O'Donnella. Wydarzenia w Argentynie, ale również w innych państwach latynoamerykańskich, rozpoczynających proces transformacji w tym samym okresie, pokazywały wyraźnie, że zjawiska tego nie sposób postrzegać w perspektywie liniowego jedynie postępu oraz ciągłego umacniania instytucji. Sam O'Donnell zdał sobie sprawę jeszcze w latach 90. XX w., podkreślając, że proponowane przez niego koncepcje teoretyczne nie znajdują pełnego potwierdzenia i pokrycia w praktyce. Stwierdził on, że problemem państw latynoamerykańskich, utrudniających im pełne przejście do skonsolidowanej demokracji, odpowiadającej założeniom Poliarchii Roberta Dahla, nie jest brak instytucji oraz powiązanych z nimi swobód demokratycznych, ale niewielka liczba swobód liberalnych i republikańskich⁶⁷. Z drugiej jednak strony, 30 lat po obaleniu junty wojskowej i powrotu do argentyńskich rządów cywilnych nasuwa się pytanie, czy demokracja, rozumiana przez pryzmat zachodnich standardów, jest w Argentynie, ale również szerzej – w Ameryce Łacińskiej, możliwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że droga do demokracji, jaką przeszły państwa latynoamerykańskie, znacząco różni się od tej, którą obserwować mogliśmy chociażby we wschodniej Europie. Mimo wielu debat, analiz politycznych i sporów naukowych kwestia to pozostaje w dalszym ciągu otwarta.

⁶⁷ G. O'Donnell, *Illusions about Consolidation*, „Journal of Democracy” 1996, nr 7.2, s. 44–45.