

# **América Latina: hacia la democracia consolidada**

Elizondo, José R.

---

**José Rodríguez Elizondo:** Abogado y periodista chileno, director del Centro de Información de las Naciones Unidas para España\*. Autor de numerosos libros, destacándose entre otros La crisis de las izquierdas en América Latina, Premio América del Ateneo de Madrid, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

---

*América Latina vivió en los últimos 30 años la secuencia de la «democracia formal» y de la «democracia autoritaria», causa y efecto de una feroz pugna de cosmovisiones. Con los años 80 llega la «democracia escarmentada», la etapa de la transición a la democracia, la que tiene que enfrentarse con riesgos de tipo político y económico. El pensamiento renovado y desideologizado que orienta la transición hacia la «democracia consolidada» debe asumir, entre otras tareas, los derechos humanos como médula espinal y hacer efectivo el derecho al desarrollo en un continente que es algo así como la clase media de las naciones, entrampado entre la desestabilización democrática, por falta de desarrollo económico, y el darwinismo social, a través de los ajustes que deben efectuar sus países para mantenerse en la órbita de la economía mundial.*

Con la democracia como típica palabra polisémica, siempre hay mucho paño doctrinario que cortar. En América Latina y en cualquier parte. Para orientarnos a su respecto en los laberintos continentales es aconsejable, por tanto, asirnos a algún esquema conceptual. Por imperfecto y precario que pueda parecer (cosa que, después de todo, conforma el sino de cualquier esquema).

Así, acá partiremos - más o menos arbitrariamente - desde la América Latina de fin de los años cincuenta, distinguiendo tres grandes secuencias decenales:

La primera secuencia, que podríamos llamar de la Democracia Formal, comprende básicamente los años sesenta. Es la época de la emergencia del guerrillerismo latinoamericano, activado por el ejemplo de Cuba y por la correlativa puesta en duda

de la viabilidad de una democracia de corte occidental. Surge, entonces, desde los sectores revolucionarios, un notorio rechazo a los diversos procesos democráticos en curso, los cuales se agotarían en su envoltura jurídico-política. Para los insurgentes se trata de democracias «simplemente» formales, separadas, de manera dicotómica, de las «democracias reales».

Esta secuencia dará paso, en los años setenta, al período de la Democracia Autoritaria. Transparente eufemismo con el cual se quiere dulcificar un cuadro dictatorial apoyado en un militarismo de nuevo tipo: un «neomilitarismo», según los expertos, en virtud del cual los establecimientos armados de la región toman el poder político institucionalizadamente y con pretensiones fundacionales. El viejo y provinciano caudillo militar, bocetado por don Ramón del Valle Inclán en *El Tirano Banderas*, es acá desplazado por militares que conocen el mundo bipolar de la Guerra Fría y que quieren poner punto final a la historia regional. De paso, quieren terminar, también, con las concepciones democráticas dominantes en la sociedad y en los partidos políticos.

Tras esta experiencia «neomilitarista», llega, con los años ochenta, la secuencia de lo que yo he denominado la Democracia Escarmentada. Técnicamente hablando, es la secuencia de la transición a la democracia y se caracteriza por contar con el más numeroso y relativamente compacto elenco democrático jamás reunido en la región. Elenco que, por lo demás, ha hecho su experiencia con todo tipo de extremismos y utopías - civiles y militares - por lo cual comprende que la siguiente etapa debe ser la de la Democracia Consolidada.

Visto así el panorama de treinta años, puede comentarse que las secuencias de la Democracia Formal y de la Democracia Autoritaria fueron causa y efecto de una feroz pugna de cosmovisiones. De ideologías totales encontradas. Fue una lucha ríspida que rompió los marcos del consenso mínimo necesario para que funcionaran los sistemas y que condujo a una polarización no sólo política, sino social. La misma que iluminó cuadros de difícil gobernabilidad, percibidos por algunas minorías estratégicas como de «vacío de poder». Lo notable es que la difícil gobernabilidad, inducida por tanta cosmovisión beligerante, catalizaría el surgimiento de una cosmovisión de reemplazo también irreductible, pero dotada de una característica diferencial importante: sus portadores estaban en mejores condiciones para imponer sus opciones, pues tenían, en cuanto militares, el monopolio legal de las armas. Así, a partir de la cosmovisión castrense, conocida como Doctrina de Seguridad Nacional, la sociedad civil recibiría una especie de vacuna contra los excesos ideologizantes del pasado inmediato y muchos comenzarían a aceptar que el pragma-

tismo no era, necesariamente, una enfermedad de los cuerpos doctrinarios. A fin de cuentas y como dijera en alguna ocasión el expresidente argentino Raúl Alfonsín, la diferencia entre una democracia formal y una dictadura real, suele ser la que existe entre la vida y la muerte.

La Democracia Escarmentada se vincula, por tanto, con el reconocimiento del dramático riesgo implícito en determinadas utopías. Específicamente, en aquéllas que postulan opciones de «todo o nada». Opciones que descalifican los matices y las flexibilidades, al tiempo que fortalecen o atraen las salidas catastróficas. En este sentido, la catástrofe es la desaparición violenta del consenso mínimo social, lo cual se traduce en la obstaculización de cualquier proyecto de desarrollo real, a partir de cualquier modelo teórico. Entender y procesar esto equivale a establecer las bases para la perestroika latinoamericana, porque en esa catástrofe se reconocen, sinópticamente, todos los elementos que justifican una reestructuración global:

- Partidos políticos eliminados, desactivados o disminuidos.
- Destrucción de las organizaciones sociales propias de sociedades adecuadamente complejas.
- Polarización de nuevo tipo, inducida por la ruptura de los tejidos políticos y sociales (el que no está con el régimen autoritario está contra él).
- Conciencia social de que - parafraseando a Milan Kundera - «el desarrollo está en otra parte» y de que existe un conflicto abierto entre los intereses del Estado autoritario y los derechos humanos.

El reconocimiento de este cuadro conduce a una etapa de mayor modestia teórica, ya que, consecuente con sus antecedentes, opera una reducción de la Democracia Escarmentada a dos características básicas:

Primera, el surgimiento de un pensamiento renovado, capaz de reconocer la realidad con nuevos ojos y, segunda, una desideologización de las relaciones sociopolíticas, tanto internas como externas.

En cuanto al pensamiento renovado, aparece como el producto decantado de un fracaso enorme, múltiple. De extensión y profundidad inéditas. Es el gran fracaso:

- De las cosmovisiones totalizantes. Del Big Bang doctrinarista, según el cual todo conflicto entre ideología y realidad se soluciona derogando la realidad.

- De esa concepción militar de la militancia política en virtud de la cual el partido-instrumento se convierte en el partido-fin-en-sí-mismo. En un partido über alles.
- De los sistemas de representación política excluyente. Esto es, sin participación real de los actores sociales.
- De los actores sociales que, por no ejercer adecuadamente su autonomía, renuncian a su fuerza específica. Son los empresarios, sindicalistas, profesionales, que se alinean tras los actores políticos, asumiendo las opciones maniqueas de la crisis.
- De los militares, que renuncian a una relación armónica con los civiles y, con ella, a un factor principal de la propia seguridad nacional.
- De los círculos donde «se piensa la política» que, por lo general, no superan sus hábitos de orientarse sólo por modelos y recetas elaboradas desde y para otras realidades.
- De las democracias desarrolladas o «centrales» que, frente a la macrocrisis de América Latina, entienden que la alternativa es una solidaridad pos mortem con las democracias rotas o la resignación frente a lo que perciben como una «catástrofe correctora».

La enumeración - que no tiene por qué ser exhaustiva - muestra, con claridad, cómo la crisis global tiene su correlato en una responsabilidad también global. Reconocer esta responsabilidad global es un inmejorable punto de partida para el pensamiento renovado, ya que con ello se obvia la usual (y estéril) demanda de autocríticas individualizadas. Es que éstas rara vez superan el límite de lo táctico, debido a que suponen la existencia de actores políticos que se consideran exentos de responsabilidades y que, por tanto, asumen el papel de jueces. A la inversa, compartir la responsabilidad supone asumir el gran fracaso y profundizar en sus causas, para evitar repetir la historia. En el fondo, hay en esto una cura de humildad que hace recordar, dolorosamente, aquella sentencia sádico-tradicional, según la cual «la letra con sangre entra». Porque, de hecho, no sólo hubo mucha ideología en las décadas señaladas. Hubo, además, mucho dolor. Demasiada sangre derramada.

Desde esta perspectiva, la desideologización de las relaciones sociopolíticas viene a ser el reverso positivado de lo anterior. El descubrimiento o redescubrimiento de la incertidumbre, de la relatividad, de los matices. Fenómeno que, a su vez, exige mayor transparencia en los partidos políticos o, por lo menos, un debate actualizado sobre su rol.

Naturalmente, este nuevo posicionamiento conlleva un nuevo equilibrio - o un verdadero equilibrio - entre la disciplina militante y la conciencia de que existen inte-

reses distintos y/o superiores a los que suelen representar los partidos políticos individualizadamente. Esto explica, a su vez, la emergencia de partidos políticos instrumentales. Algo que, estrictamente, sería una pura tautología - un partido político, por definición, es un instrumento para la consecución de objetivos -, de no ser porque la ideologizada realidad previa obliga a enfatizar lo más obvio.

De otro lado, la desideologización de los partidos libera la potencialidad autónoma de los otros actores sociales. En algunos países de la región son éstos, precisamente, los que toman iniciativas políticas globales, ante la situación represiva que afecta a los actores políticos tradicionales.

La desideologización juega un rol positivo, además, en relación con los establecimientos militares. Estos han intervenido en la macropolítica como resultado directo e inmediato de la conflictiva ideologización de la sociedad. Por ello, la normalización de la temperatura doctrinaria civil favorece una desmilitarización de las instituciones y abre la posibilidad de una aceptación unificadora de los valores del Estado democrático de derecho.

Como síntesis parcial, lo anterior viene a confirmar la sospecha de que sólo en sentido figurado puede decirse que el hombre es un animal político. La primacía sustantiva vuelve a colocarse en la racionalidad humana; en la superioridad del homo sapiens.

Para aterrizar en lo más concreto, puede afirmarse que un buen ejemplo de lo señalado está en la reciente campaña presidencial chilena. Allí, los «creativos» del candidato vencedor captaron, con rara perfección, el cansancio popular ante los fenómenos confrontacionales. La renuencia a perseverar en la lírica o la épica del combate, a partir de una realidad que algunos querían mantener en el marco de la beligerancia ideológica. Así, en vez de repetir el clásico «venceremos» o sus derivados, como eslogan de campaña, optaron por anunciar un futuro de reconciliación: «La alegría ya viene», gráficamente sintetizado en el arco iris de la pos tormenta. Asimismo, se atrevieron a desechar el poderoso concepto de «pueblo», con su secular carga ideológica, para sustituirlo por el más doméstico y cotidiano de «la gente». El mensaje, entonces, fue que con la reconciliación «gana la gente», más allá de sus adscripciones ideológicas, militantes, de clase, religión, raza o sexo.

El ejemplo ilustra la verdad profunda de aquella percepción artística, según la cual «desgraciado es el pueblo que tiene necesidad de héroes». Y, por cierto, es un hallazgo de sintonía política fina, capaz de captar los deseos genuinos de una mayo-

ría que, a partir del concepto de la «guerra permanente», ha vivido sometida a un trauma continuo.

Como trasfondo, todo esto implica una revisión pos autoritaria de los partidos políticos, que puede llegar, eventualmente, a más de alguna mutación. En efecto - y como ha sucedido en otras transiciones - las golpeadas galaxias políticas tienden a limar sus aristas doctrinarias y el prestigio del status «centrista» crece tras las experiencias con las ideologías rigurosas. Ello relativiza las ortodoxias y sirve para ampliar la base de sustentación de los gobiernos democráticos emergentes. En el caso del ejemplo, Chile, el candidato vencedor representa una «concertación» de 17 partidos políticos que reflejan una gama ideológica amplísima. El gobierno de Bolivia, en este momento, se apoya en un «acuerdo patriótico» entre el MIR y la Alianza Democrática Nacional, partidos que hasta hace poco tiempo representaban los dos polos del sistema.

Puede afirmarse, entonces, que la realidad impone hoy esquemas que ayer habrían sido descalificados como impresentable «oportunismo». Es la revancha de los poetas y de su función profética. Porque cuando comenzó a cernirse la Democracia Autoritaria sobre América Latina, uno de ellos, Nicanor Parra, sorprendió a sus lectores con un curioso «artefacto poético» (que algunos celebraron como broma), en cuya virtud «la izquierda y la derecha unidas / jamás serán vencidas».

Lo que el poeta anunciaba, sin poder saberlo con detalles, era el inicio del nuevo consenso que vendría con la Democracia Escarmentada.

En este nuevo camino democrático, renovado y desideologizado, surgen algunos fenómenos peligrosos. Avisos esporádicos que indican el riesgo de escorarse hacia un puro y simple antipoliticismo, más allá del apoliticismo y del politicismo crítico. En importantes países de la región se ha visto, por ejemplo, que la competencia política en el máximo nivel se da entre personalidades calificadas, precisamente, por su lejanía de los partidos políticos, figuras de la televisión, líderes sindicales, novelistas y hasta sorprendentes desconocidos que tejen nuevas redes o circuitos en el escenario político.

El fenómeno debe ser observado con atención por quienes consideran que el rol de los partidos políticos es insoslayable en los sistemas democráticos consolidados. Y que no es lo mismo un sistema de partidos políticos pragmatizados, que uno en el que deban disimularse detrás de liderazgos más o menos carismáticos. Los sínto-

mas, en cualquier caso, llaman con urgencia a un debate sobre el rol actual de las organizaciones políticas en América Latina, su perestroika y su glasnost.

### ***Nuevo rol de los derechos humanos***

En el contexto de la Democracia Escarmentada, los derechos humanos vienen a ser la médula espinal del pensamiento renovado. De facto, adquieren una nueva dimensión ideopolítica, que los habilita para llenar el vacío que dejaron las ideologías cósmicas. Podría decirse que emergen como una especie de ideología mínima y doméstica, pero supranacional.

Es que los derechos humanos se apoyan en una dramática memoria colectiva regional. En su base están, entre otras percepciones, los excesos del poder autoritario (sin eufemismos: el terrorismo del Estado dictatorial), la impotencia de los partidos políticos frente a ellos, el desarrollo de organizaciones no gubernamentales que asumen la defensa de los actores políticos y sociales castigados y la corporización de las Naciones Unidas, en cuanto organización mundial encargada de velar por el respeto a los derechos humanos en cualquier país del mundo.

Sobre esta base, la concepción misma de la democracia se amplía, gracias a una nueva lectura de documentos de valor universal como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos. Puede afirmarse, en esta línea, que el pensamiento renovado posterga sañudas discusiones históricas, para aceptar la democracia como una simple - ya que no simplista - autodeterminación de los pueblos, expresada en un régimen de derecho que promueva el progreso social y la elevación del nivel de vida, dentro de un concepto amplio de libertad que asegure el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales y, específicamente, los derechos políticos que consigna el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Esta nueva dimensión de los derechos humanos ayuda a entender cómo la democracia, en América Latina, emerge, se recupera o se desarrolla en las condiciones más disuasivas que pueda concebirse: desde las «guerras de baja intensidad», como en Centroamérica; coexistiendo con fenómenos terroristas o guerrilleros, como en Colombia y Perú, y, por doquier, en medio de la peor crisis económica de la historia de la región. Baste pensar que circunstancias similarmente angustiosas, en Europa, en los años 30, estuvieron en la base de la emergencia del nazi-fascismo y, a la larga, condujeron al estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Dicho esto, de esta manera, podemos comprender por qué la impunidad de los violadores de derechos humanos se ha convertido en un grave problema de América Latina, en estos momentos. La tesis tácita consistiría en que, si se pone un mayor énfasis en el respeto a los derechos humanos, hay que poner un mayor énfasis en el castigo a los infractores.

Como tesis, ésta parece impecable. Sin embargo, la vida suele ser mucho más complicada y menos lógica que las tesis. Si sólo pensamos en la Segunda Guerra Mundial, comprenderemos que el paradigmático juicio de Nüremberg fue posible porque había un ejército clara e incondicionalmente derrotado. Aún más, los propios jueces de Nüremberg no podían ir más allá de la sanción a ciertas cúpulas visibles. En el fondo, lo que se debate - entonces y ahora - es el delicadísimo problema de la justicia absoluta. De su improbable posibilidad. Por eso, frente a este problema latinoamericano de la impunidad o del rechazo a la impunidad de los violadores de derechos humanos, vale la pena asomarse a las siguientes siete afirmaciones, formuladas en un trabajo anterior:

1° No es discutible la necesidad de sancionar legalmente a los responsables individuales por violación de los derechos humanos, en los marcos del Estado de derecho democrático que se trata de consolidar.

2° Para que dicha necesidad pueda hacerse operativa se requiere una voluntad política activa y de la más amplia base social.

3° En ausencia de tales requisitos, puede surgir la necesidad de tolerar una impunidad de facto o bajo formas normativas.

4° La impunidad de los violadores de los derechos humanos puede considerarse, en sí misma, una violación de los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

5° La persecución de responsabilidades en sede jurisdiccional no debe supeditar las funciones básicas del gobierno, partiendo de la base de que su objetivo estratégico es establecer una democracia consolidada.

6° Si no se considera la afirmación anterior, puede producirse un ensimismamiento en las tareas sancionatorias que involucre a los órganos del Estado y que termine debilitando, decisivamente, a los líderes del gobierno que dirige la transición.



7° La impunidad de facto, unida a la debilidad del liderazgo gubernamental, puede conducir a una interrupción del proceso de transición. Es decir, a una regresión antidemocrática que reponga un estado de violación estructural de los derechos humanos.

Es, como puede verse, un desafío mayúsculo a la verdadera imaginación política: consolidar democracias débiles por definición (porque están en transición), evitar la impunidad de quienes quieren protegerse detrás de instituciones fuertes y no descuidar los otros multifacéticos frentes del gobierno. Ejemplos de la ejecución de estos planteamientos, de estos desafíos a la imaginación política, los tenemos para todos los gustos, en los casos recientes o en curso de acción de Argentina, Uruguay y Chile.

### ***Desarrollo y consolidación democrática***

Para que la Democracia Escarmentada de los años 80 llegue a su secuencia final, estratégica, convirtiéndose en Democracia Consolidada, debemos tener claro que el énfasis está en la efectivización del derecho al desarrollo.

El economista Charles Kindelberger decía, hace algunos años, que en América del Sur bastaba una inflación del 60% para que cayera el gobierno débilmente democrático que estaba en ejercicio. Yo creo que la experiencia reciente obligaría a subir el listón, para que esta afirmación - que tiene un sesgo de humor negro - siguiera vigente. Es que la inflación promedio de América Latina, según datos de la CEPAL, ha sido en el año 1989 de casi el 1.000%. Por primera vez en la historia regional se ha llegado a los cuatro dígitos en la materia. Los ejemplos más destacados: Argentina 4.000%, Perú 3.000%, Brasil 1.500, Nicaragua 3.500 (y antes Nicaragua había tenido un 30.000% de inflación). Estamos hablando, entonces, de magnitudes poco imaginables en el norteamericano mundo del desarrollo, donde llegar a los dos dígitos es una premonición de cataclismo.

Lo que esto significa, en términos sociopolíticos, es que la experiencia latinoamericana ha conseguido autonomizar, relativamente, la democracia de su marco económico-social. Naturalmente, en esto no caben las exageraciones porque, si bien es cierto que confirma que la democracia no es monopolio de un club de países ricos, ello no significa que la democracia pueda coexistir, permanentemente, con la pobreza. Y menos con la pobreza extrema.

Para expresarlo con sencillez, si la democracia es un sistema para vivir mejor, un fracaso económico sostenido es un atentado contra la estabilidad democrática que se quiere consolidar en América Latina.

Veamos, al respecto, otras cifras del año anterior, proporcionadas por CEPAL: el producto medio por habitante descendió un 8% respecto al del año 1980. La transferencia neta de recursos financieros al exterior (América Latina entregando recursos para el desarrollo de los países desarrollados) fue de 25.000 millones de dólares. La deuda externa nominal se mantiene en el orden de los 416.000 millones de dólares. La relación entre la deuda y las exportaciones es de 316% y la relación entre los intereses y las exportaciones está en el orden del 30%. Según comenta CEPAL, tras ocho años de ajuste «estos indicadores superan en 50% los niveles que registraban en 1978-80, antes de la crisis de la deuda». Es decir, las severas restricciones económicas asumidas por la región, para disminuir el impacto de la deuda, no han debilitado a ésta para nada y sus efectos se perciben más anodantes que antes. Por ello, el balance global no es siquiera de estancamiento, sino de retroceso. La brecha de bienestar de la región, respecto al nivel del mundo desarrollado, se amplió considerablemente y esto ha estado, al menos en parte, en el origen de grandes estallidos de violencia en algunos países. Por lo expresado, puede entenderse que, dondequiera se estudie la economía global, se hable ya de los años 80 como de «la década perdida para el desarrollo». Lo cual supone, principalmente, que las economías de los países desarrollados han seguido un rumbo funcional al colapso que se puede avizorar. Los términos del intercambio comercial con América Latina, por ejemplo, siguen deteriorándose. Así, continúa la región sometida a la necesidad de exportar muchos más productos básicos para poder adquirir los mismos bienes manufacturados que importa. Simultáneamente, los países desarrollados, que predicán el libre mercado, la abolición de todo tipo de proteccionismo, siguen estableciendo barreras arancelarias y no arancelarias para los productos exportables de la región.

Como un efecto básico de este cuadro, dominado por la peculiar estructura de la deuda externa, no hay nuevas inversiones ni recursos financieros significativos para América Latina. Se parte de la base de que, por estar demasiado endeudados, estos países no deben recibir recursos que generen la riqueza necesaria para seguir pagando la deuda. Si esto carece de lógica se debe, naturalmente, a que la interdependencia mundial genera efectos perversos en la relación Norte-Sur. Tanto, que ya se está hablando de un mundo con dos civilizaciones polarmente alejadas. Iguales sólo en el plano jurídico-formal pero - para decirlo orwellianamente - una «más igual» que la otra en el plano económico-social. América Latina y Africa, que es el

otro continente donde se perfila claramente el aumento de la brecha, corren el riesgo de ser marginadas de la economía mundial, generando, así, una verdadera fractura Norte-Sur. De la interdependencia a la prescindencia.

Cabe anotar, en todo caso, que esta perversión de la interdependencia también implica riesgos para los países desarrollados. En un informe especial sobre la crisis de la deuda, de 1988, Javier Pérez de Cuéllar, Secretario General de las Naciones Unidas, afirmó que se trataba de «un problema mundial y una cuestión política importante, con repercusiones no sólo en las relaciones entre acreedores y deudores sino en las perspectivas para la comunidad mundial en su totalidad». Para ilustrar este aserto, Pérez de Cuéllar señaló que la constante disminución de importaciones por parte de los países deudores había debilitado el crecimiento en algunos de los principales países desarrollados y había agravado el déficit comercial de Estados Unidos. De ahí que los ajustes no sólo debían afectar a los países deudores. Su formulación textual indicaba que «es preciso contar con una economía internacional estable y predecible, un sistema de comercio mundial abierto y una corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos, lo cual entrañaría políticas de ajuste en los países industrializados».

Como síndrome global, América Latina presenta, entonces, una desgarrada situación entre su potencialidad modernizante y su herencia de retraso, que dificulta la mantención de los niveles conquistados. Así, resulta demasiado débil para negociar con los países desarrollados una mejor inserción en la economía mundial. Pero, de otro lado, resulta demasiado fuerte para recibir la ayuda, tratamiento preferente o cooperación al desarrollo que dichos países conceden a los menos adelantados. De algún modo, esto confirma que América Latina es algo así como la clase media de las naciones y que está entrapada entre la desestabilización democrática, por falta de desarrollo económico y el darwinismo social, a través de los ajustes que deben efectuar sus países para mantenerse en la órbita de la economía mundial.

\*Los puntos de vista expresados en el presente texto pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las Naciones Unidas.