

# LA TRANSICION DEMOCRATICA LATINOAMERICANA

*ILEANA CID CAPETILLO*

PROFESORA CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, UNAM. MEXICO D.F.

**A**l finalizar la década de los ochenta, el mundo se enfrentó a una serie de procesos que lo conmocionaron. A grandes rasgos, el cúmulo de acontecimientos se articulaba en tres líneas principales: en el continente euroasiático, la caída del socialismo con una apertura que permitió que se ventiláran todos los errores de los regímenes que siguieron el derrotero marcado por el stalinismo, con lo que se abrieron espacios de esperanza para la construcción de sociedades más libres y con oportunidades de desarrollo; en Europa, la ampliación del proyecto integracionista, que busca no solo la consolidación de mercados sino también la de instituciones jurídico-políticas que alienten la convivencia integral de sus sociedades. Así, el proyecto de la Europa unificada marca todo un paradigma para el resto del mundo; y, en América Latina, la caída de regímenes dictatoriales y el retorno a la democracia formal, parecía indicar que una nueva etapa estaba por iniciarse y que las novedosas condiciones políticas abrirían la posibilidad de crear vías alternas para el desarrollo.

Los acontecimientos de los últimos años, sin embargo, han demostrado que las bases para la construcción de la democracia en nuestras sociedades son demasiado frágiles y que ese proceso será más tardado y doloroso de lo que habíamos creído.

La comprensión de las condiciones y de las estructuras que determinan la realidad de la democracia en América Latina hoy, rebasan nuestras posibilidades explicativas en un trabajo de esta naturaleza. Por tal motivo, nos proponemos un

objetivo más modesto que consiste en plantear algunos elementos que consideramos importantes, alrededor de la idea de que para iniciar un acercamiento a la problemática planteada se requiere indagar en dos niveles básicos: el institucional y el real.

## a. El institucional

Diversos autores han buscado tipificar el fenómeno de la democracia, independientemente de las disquisiciones teóricas tanto en la ciencia política clásica como en la más contemporánea.

La búsqueda de una cierta taxonomía que permita entender las peculiaridades de la democracia en sociedades diferenciadas histórica y geográficamente, ha llevado en la mayor parte de los casos a plantear una dicotomía entre «democracias occidentales» y «no occidentales», entre «democracias en transición» y «democracias modernas» (1) y otras más o menos en el mismo tono. Arend Lijphart (2), sin embargo, sostiene que la diferencia en los modelos no se adecua a condiciones geográficas y que «sociedades integradas caracterizadas por el consenso y homogeneidad cultural» y «sociedades reguladas caracterizadas por la falta de consenso y pluralismo cultural» se presentan históricamente dentro y fuera del mundo europeo o del occidental en su conjunto, lo relevante es que cada una de ellas produce diferentes desarrollos políticos y por lo tanto diferentes formas de existencia o no de democracia.

Hay, a pesar de las distancias y de las diversas connotaciones que supone asumir una u otra clasificación, un punto en el que creemos encontrar acuerdo entre ellas.

En la concepción de Lijphart, una sociedad plural se caracteriza por estar dividida sectorialmente con base en la religión, la lengua, la región, la cultura, la raza o la etnia que produce una evasión social mutua que impide el ascenso de la democracia, por lo que plantea como un requisito ineludible del desarrollo político la construcción e integración nacional.

Cabra Ybarra, por su parte, sostiene que históricamente la conformación de los sistemas políticos de transición se produjo con base en la yuxtaposición de estructuras «no solo distintas sino antagónicas las más de las veces», lo que provocó «(...) un vacío de conceptos en aspectos esenciales de la vida comunitaria, del trabajo y de los valores comunes que nutrían la parte emotiva del grupo (...)», de ahí que «(...) la ausencia de valores comunes es la característica dominante en estos sistemas políticos» (3).

En el mismo sentido abunda Rolando Ames Cobian, quien afirma que «la formación histórica de los Estados latinoamericanos se produjo sin romper la desigualdad y la violencia de la sociedad colonial, es decir, sin instaurar nuevas bases de comunicación entre las distintas etnias, clases, culturas y regiones componentes de los distintos países. Por eso, los Estados-Nación en nuestra área, particularmente aquellos que tienen su origen en civilizaciones precolombinas importantes, están marcados por tradiciones autoritarias y el formalismo de instituciones traídas de otros contextos y no surgidas de su propia historia» (4).

Las diferencias y desarticulación social a lo largo de la vida independiente de Latinoamérica no solo no se han reducido, sino por el contrario, se han vuelto más profundas y diversas.

En estas sociedades complejas, la creación de las instituciones políticas está íntimamente vinculada a procesos particulares o *sui generis* de legalidad y de legitimidad, tanto en el orden jurídico como en el consensual.

Si se asume que «(...) las normas jurídicas y en especial las consagradas en los documentos constitucionales, sirven de cauce para implantar los valores políticos, sociales y económicos de la democracia moderna» (5), debe buscarse no sólo su reconocimiento formal sino su realización en la práctica.

Sin embargo, una característica que define a América Latina ha sido la de la fragilidad e inestabilidad de las institucio-

nes jurídico políticas. Si bien el modelo que originalmente se adoptó, el del gobierno separado en tres poderes, es una realidad que en la mayor parte de nuestros países se vive una concentración del poder en el Ejecutivo, lo que ha prohibido mandatarios todopoderosos que subordinan al Legislativo y al Judicial, imponiéndose sus propias percepciones y voluntad respecto de la dirección de la sociedad.

La crisis de las instituciones es una realidad que se ha hecho permanente. Por una parte, la sociedad percibe que sus posibilidades de acceder a la participación política son limitadas. El jurista alemán W. Stefani plantea que la distribución del poder en las sociedades democráticas debiera realizarse en las siguientes categorías:

- «a) División temporal, o sea la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público;
- b) la división temporal o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la central y las regiones locales;
- c) la división decisoria (...), y;
- d) la división social de poderes, entre los estratos o grupos de la sociedad» (6). Se trata de una distribución horizontal y vertical que está lejos de darse en nuestras sociedades, caracterizadas por una concentración y permanencia del y en el poder, por grupos estamentales alejados de los sectores populares e, incluso, medios de la población.

Al mismo tiempo, la escasa credibilidad en la capacidad (y aún en la voluntad) de los gobiernos para solucionar las demandas y necesidades, produce la sustitución de «(...) la concepción de la política, como medio para resolver los problemas públicos por los caminos que resultasen verdaderas alternativas (por) aquella que hace depender la participación de la fidelidad de una persona, en la representación de una forma de vida que no conoce variantes» (7). Este fenómeno conduce a la extensión de un clima de escepticismo que desemboca en el desinterés e inamovilidad que paraliza o detiene en el tiempo a las sociedades o, lo que se ha vuelto más común, conduce a la violencia política que encuentra oportunidades para desarrollarse alrededor de los más variados proyectos. La inestabilidad así se perpetúa.

En este renglón es importante incluir el papel de la institución de las fuerzas armadas en el régimen político, que ha adquirido en nuestras sociedades un protagonismo singular. Desde su conformación como Estados-Nación, los países

latinoamericanos han encontrado en el componente militar un elemento básico determinante tanto para el mantenimiento de la integridad nacional como para la defensa de un proyecto de carácter oligárquico, autoritario y represivo. «Los militares son el personal estatal más rígidamente adecuado en la idea de que el Estado es sin duda, la encarnación de la nación que el orden legal no tiene porque ser socialmente objetado y que toca a la Fuerza Armada garantizar y proteger este Estado democrático» (8).

A ello debemos aunar el hecho de que las fuerzas armadas de América Latina en los 40 años de la segunda posguerra recibieron una fuerte influencia de la estrategia militar norteamericana que les inculcó que el Estado latinoamericano «(...) tiene un enemigo interno producido por el enemigo internacional del «mundo libre», el comunismo» (9). La contribución del estamento militar a la inestabilidad de la democracia en nuestras sociedades es, por supuesto, reconocida como «un triunfo estratégico y económico» por Russel W. Ramsey: «Las fuerzas armadas de los Estados Unidos han estado trabajando calladamente con sus colegas latinoamericanos desde 1943 en una red de escuelas que ofrecen cursos en operaciones militares por tierra, mar y aire, en lengua española, dirigidos a oficiales y soldados rasos, marinos, miembros de la fuerza aérea y policías. El número total de graduados en poco menos de medio siglo es de 85.000, sin contar a otros 25.000 militares latinoamericanos más que han asistido constantemente a escuelas donde se imparte adiestramiento en inglés dentro de los Estados Unidos». Estos programas no se han suspendido, aunque aparentemente han cambiado de enemigo a combatir: «Los Estados Unidos gastarán cerca de 15.500 millones de dólares en programas de asistencia al exterior durante el AF1993, de los cuales poco menos de la mitad (7300 millones de dólares) están asignados a programas de seguridad militar (...) América Latina, totalmente empeñada en la privatización económica y una rápida democratización, recibe alrededor de 860 millones de dólares, la mayor parte destinados a combatir la producción y tráfico de drogas en la región andina» (10).

Dentro de la estructura institucional de América Latina es importante considerar, al menos, otras dos instancias: la de los partidos políticos y la de los medios de comunicación. La primera tiene que ver con las alternativas políticas que se ofrecen y con la apertura de canales para la participación ciudadana. El análisis de los partidos políticos no puede desligarse del de los sistemas electorales, que redundan en el nivel de credibilidad social en el respeto a la voz del pueblo y en la formación de una cultura política asentada en valores, percepciones y conductas comunes y compartidas.

El juego de los partidos políticos está íntimamente

vinculado al orden constitucional y legislativo en los que se debe reconocer su importancia «(...) en la organización y funcionamiento de los poderes públicos (y) establecen principios concretos para (su) debido funcionamiento, como son la exigencia de su estructura y fines democráticos, su acceso a los medios de comunicación y el financiamiento de sus actividades» (11).

En América Latina los procesos electorales carecen de una regularidad adecuada para el cumplimiento del objetivo de la democracia de hacer participar a las mayorías. Así, es común encontrar que son pospuestos, anulados y cuando se dan se producen en un clima viciado y poco confiable.

El papel de los medios de comunicación debiera ser el de servir de enlace entre la sociedad civil y los aparatos políticos, desafortunadamente no sucede así. El contrapeso de la información a los excesos del poder no se produce adecuadamente y es más común que información realmente relevante se divulgue en el extranjero antes que en el propio interior de los estados latinoamericanos.

Finalmente entre las instituciones que deben considerarse en relación con la democracia está la de la educación, toda vez que hay una íntima relación entre el nivel de esta y el apoyo, los valores y las prácticas de aquella.

«El hecho de que la educación y la democracia permanezcan íntimamente ligadas ha llevado a estudiosos de la materia a sostener que, aún cuando los altos niveles en la educación no bastan para la existencia y práctica de la democracia, sí está, en cambio, muy cerca de ser una condición necesaria» (12).

Cierto que entre los niveles de educación y los del desarrollo hay una relación directa, pero no se puede continuar con el círculo vicioso de falta de recursos y educación limitada. Los gobiernos latinoamericanos que buscan desesperadamente la modernización de sus sociedades deben entender que la atención debida a la educación es una condición ineludible.

Lo que José Luis León plantea para Centroamérica, es válido para el conjunto de los países latinoamericanos: La región «(...) ha de invertir grandes sumas en la capacitación de sus recursos humanos, que a fin de cuentas constituyen los activos más preciados de las naciones. Junto a la integración y la redefinición de sus relaciones internacionales, el área necesita crear una nueva generación de administradores, gerentes, científicos, ingenieros, funcionarios públicos y empresarios dotados de una visión moderna, pragmática y estra-

técnica de los alcances y límites del área, pero también capacitados para pensar, con una cosmovisión propia - y no derivada de una imitación extralógica de los centros metropolitanos - en los escenarios y posibilidades que la región tiene» (13).

## **b. El real**

El funcionamiento de las instituciones en América Latina es tal que la democracia difícilmente se podrá construir sobre esas estructuras.

La aparente apertura que se produjo al finalizar la década de los ochenta suscitó toda una serie de expectativas que superaron a la realidad. La caída de los regímenes dictatoriales parece ser más producto de una afortunada coyuntura que de procesos con más raíces. Los acontecimientos recientes demuestran que en virtud de que no se trastocaron las estructuras ni siquiera aún las funciones de las preexistentes, dicha apertura era absolutamente efímera.

Contrariamente a lo esperado hace tres años, estamos siendo testigos de la extensión de la violencia política, del retorno a la inestabilidad y de la interrupción de procesos democráticos en base a una constitucionalidad definida.

Las causas de estos problemas son múltiples y complejas. Al desaparecer el fantasma del comunismo y en virtud de que ahora ya no se puede justificar la represión interna con el pretexto de contener la subversión comunista, sin duda se buscan nuevas justificaciones para controlar a aquellos sectores que participan en luchas de insurgencia. Las cuales hoy son las que menos contribuyen a la inestabilidad en la zona puesto que las más dinámicas se han comprometido en procesos de pacificación recién iniciados.

Donald H. Winters afirma que «puesto que en la actualidad la difunta Unión Soviética y los países de Europa del Este han dejado de representar objetivos prioritarios, los esfuerzos operativos de la comunidad de inteligencia de los Estados Unidos habrán de volverse hacia otras direcciones. Como lo ha declarado recientemente el director de la Agencia Central de Inteligencia, Robert Gates, la inteligencia económica, el robo de tecnologías, contranarcóticos y contraterrorismo serán ciertamente áreas de primordial interés» (14).

En efecto, la violencia social hoy emana de otras fuentes. Una de ellas es el narcotráfico, como en el caso de Colombia y, más reciente e incipiente en México (en ciudades como Guadalajara, Cancún y Puerto Vallarta). Esta actividad ilícita que ha permeado no sólo a las sociedades sino incluso a aparatos estatales, se acompaña inevitablemente de la

amenaza a la paz y la seguridad y crea un clima de terror y desconfianza que tiende a extenderse.

También debe considerarse aquí la violencia y el terrorismo de grupos minoritarios (en ocasiones también vinculados con el narcotráfico), algunos de los cuales, como en el caso de Sendero Luminoso en Perú, llegan a extremos de violencia y dogmatismo.

Estos son problemas que han sido analizados con mucho detenimiento en la bibliografía dedicada al estudio de los problemas actuales de América Latina, por lo que no abundaremos en ellos.

Sin embargo, si nos interesa destacar un problema que a últimas fechas ha adquirido gran notoriedad no tanto por los niveles que ha alcanzado, sino por la difusión que ha recibido. Nos referimos al cáncer de la corrupción que se ha extendido prácticamente a todo el continente y que incluso se ha hecho evidente en otras regiones del mundo, especialmente Europa, Japón y Estados Unidos.

José Luis Simón G. y Frank O. Mora en un ensayo sobre el problema en América Latina, hacen un repaso por la región demostrando que en diferentes niveles y alrededor de distintos «negocios», casi todos los países han enfrentado o enfrentan situaciones de corrupción tan graves que amenazan la estabilidad de los regímenes políticos, además de que retroalimentan los problemas de credibilidad y de legitimación de las instituciones.

Los autores, después de abordar los casos de Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Panamá, República Dominicana, Bolivia, Chile y Paraguay, concluyen que «la corrupción, como lo dijo alguna vez el politólogo de Harvard, Samuel Huntington, es una medida de la carencia de institucionalización política eficaz en un sistema político. Las instituciones democráticas frágiles son características de una sociedad que está saliendo del autoritarismo, como es el caso de muchas naciones latinoamericanas. Lo más problemático es que tales deficiencias institucionales generan las condiciones que alimentan la corrupción, lo cual, a su vez perpetúa la debilidad de las instituciones en las que se basa la democracia. Las democracias en América Latina están atrapadas en una delicada situación para la que no existen soluciones sencillas. Sin embargo, si la democracia ha de consolidarse, deberá ponérsele un dique a la corrupción ... a menos que lo que se desee contener sean las esperanzas democráticas» (15).

Una novedad en la política latinoamericana es la de enjuiciar a los responsables de la corrupción, incluso cuando

se trata de mandatarios. Esta práctica que aún no se ha extendido hasta donde debiera, sin duda fortalecerá los intentos de democratización de nuestras sociedades.

Desafortunadamente, de manera paradójica, la decisión demostrada para enjuiciar a los dirigentes civiles que incurren en actos ilícitos, no se ha visto acompañada de la misma decisión para castigar a los responsables del terrorismo de Estado y de la persecución, la tortura y la aniquilación de un importante número de civiles latinoamericanos.

Con ello se abre paso un peligroso desgaste de la credibilidad jurídica y de su operatividad en los regímenes democráticos de la región.

«Los especialistas coinciden en señalar que, luego de las leyes de amnistía y de reconciliación nacional, un fantasma recorre América Latina: la impunidad» (16).

En efecto, los procesos represivos que se produjeron en la década de los setenta y buena parte de los ochenta, sobre todo en Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y El Salvador, dejaron impresionantes estadísticas de muertos, desapareci-

dos y torturados que se empezaron a revelar al producirse la caída de las dictaduras y de los regímenes militares.

Sin embargo, en todos esos casos no se ha producido el correlato de justicia que se esperaba. Por el contrario los parlamentos latinoamericanos han aprobado leyes de amnistía, de caducidad o de reconciliación nacional bajo el pretexto de la necesaria pacificación social.

Nos convenimos en que esta sea la mejor salida, puesto que como señala Andrea Rodríguez Elizondo, «lo que se ha notado es que las leyes de amnistía conllevan olvidos y perdones engañosos que, paulatinamente, hacen que la población pierda credibilidad en las instituciones judiciales democráticas, lo cual constituye una trampa en la que los mismos gobiernos que impulsan el perdón con seguridad caerán.

Y lo que todos sospechan es que, de continuarse con esta política, las autoridades civiles terminarán cediendo tanto poder e impunidad a sus fuerzas armadas, que jamás podrá lograrse la estabilidad, la paz, la concordia, ni el desarrollo en la región.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Ver Cabra Ybarra, José G. «Cultura Política y Democracia (Una visión comparativa)», en la *Revista del Colegio*. Año 1, Núm. 2, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, Dic. 1989. p. 219.
2. Lijphart, Arend. *Democracia y Sociedades Plurales*.
3. Cabra Ybarra, *op. cit.* pp. 219 y 220.
4. Ames Cobian, Rolando. «Los Estados latinoamericanos entre la democracia y la violencia. Equívocos mortales» en, *Síntesis*, Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Núm. 9, Dic. 1989. p. 17.
5. Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.* p. 184.
6. *Idem*, p. 194.
7. Cabra Ybarra, *op. cit.* p. 221.
8. Ames Cobian, *op. cit.* p. 22.
9. *Idem*, p. 23.
10. Ramsey, Russell W. «Los cursos que imparte el ejército de los Estados Unidos a latinoamericanos son un triunfo estratégico y económico», en *Norte-Sur*, vol. 2, núm. 5. Universidad de Miami, Feb.-Mar. 1993, p. 38.
11. Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.* pp. 202-203.
12. Cabra Ybarra, *op.cit.* p. 226.
13. León, José Luis. «Propuestas, retos y alternativas para el futuro», en *Relaciones Internacionales*, vol. XIV, núm. 56, CRI, FCPS, UNAM. México, 1992, p. 115.
14. Winters, Donald H. «Acumulando información en contra de la guerrilla y las organizaciones terroristas», en *Norte-Sur*, vol. 2, núm. 5, Universidad de Miami. Feb.-mar. 1993, p. 34.
15. Simón G. Luis y Mora, Frank O. «La sucia política de la corrupción acosa a las democracias de América Latina», en *Norte-Sur*. *Op. cit.* p. 45.
16. *Ibid.*