
TRANSICION POLITICA EN AMERICA LATINA DE REGIMENES AUTORITARIOS HACIA LAS DEMOCRACIAS TODAVIA NO CONSOLIDADAS

André Franco MONTORO

SUMARIO: I - Cinco puntos de referencia; II - Tradición autoritaria; III - Tendencia hacia la democracia; IV - Democracias no consolidadas; V - Del presidencialismo al parlamentarismo; VI - Integración de latinoamérica; VII - Exigencia de ética en la vida pública; VIII - Democracia participativa, social y pluralista; IX - El camino de la solidaridad

I. Cinco puntos de referencia

La historia no está hecha. Se está haciendo. En ese proceso dinámico la transición política de América Latina presenta hoy, perspectivas de profundos cambios.

Intentando simplificar, podemos sintetizar en cinco puntos la realidad y las tendencias actuales de los regímenes políticos y de la vida pública en América Latina:

1) El proceso político de latinoamérica ha sido, por tradición, autoritario y centralizador;

2) a esa tradición se opusieron siempre contrarias resistencias y experiencias democráticas en diversos países de la región;

3) hoy, la tendencia predominante es la transición hacia regímenes democráticos y descentralizadores, con creciente participación de la sociedad;

4) esas democracias no están, todavía, consolidadas y corren el riesgo de recaer en experiencias autoritarias, principalmente como consecuencia del problema de la desigualdad y de la miseria, que aumenta terriblemente y cada vez más afecta a sectores numerosos de la población; en 1980, 100 millones de latinoamericanos vivían en la pobreza; en 1990 ese número ha aumentado a 200 millones (CEPAL, 1991);

5) entre las perspectivas de cambio que se presentan, se destacan: a) la sustitución de los actuales regímenes del poder unipersonal del presidente, por fórmulas de poder colegiado características del sistema parlamentario; b) el proceso de creciente integración de América Latina y c) la exigencia de ética en la vida pública, con la consecuente tendencia participativa, social y pluralista de las nuevas democracias.

II. Tradición autoritaria

La tradición autoritaria y centralizadora de los países de América Latina tiene sus orígenes en el período colonial. Las antiguas metrópolis mantenían rígido control sobre sus colonias imponiéndoles leyes, órdenes y meticulosas normas de conducta en todos los campos: producción, comercio, política, cultura, religión etc. Autoritarismo de las metrópolis, dependencia y sumisión de las colonias.

La misma tendencia autoritaria estaba vigente en las relaciones del poder local y la población, en las antiguas colonias. «Dios está en el cielo, el Rey está lejos, quien manda aquí soy yo» decía el colonizador López de Acuña (en «La sangre y las letras» de Jaime Concha, La Habana, Casa de las Américas, 1986).

Después de su independencia, las naciones de Latinoamérica, con algunas excepciones de institucionalidad democrática, mantuvieron la tradición autoritaria. Las lideranzas de caudillos y dictaduras militares se sucedieron en todos los países del continente, impidiendo o interrumpiendo las experiencias de los gobiernos constitucionales.

En la segunda mitad del siglo 20, en especial entre los años 60 y 80, casi todos los países de América Latina, con excepción de Venezuela y Costa Rica, vivieron bajo regímenes autoritarios y

dictaduras militares.

III. Tendencia hacia la democracia

A partir de la década del 80, el cambio de América Latina hacia la democracia fue un proceso continuo y significativo. El 15 de noviembre de 1989, en Brasil se realizó la primera elección directa para presidente, desde 1960. Y en Chile, el 14 de diciembre de 1989 la primera desde 1970. Con esas elecciones, que completaran el proceso de democratización en el continente, presidentes electos por el voto popular fueron llevados al poder en todos los países de América del Sur, por primera vez en su historia.

Como observa el Informe de 1990 del Instituto Aspen:

«Ahora, el poder en América Latina es transmitido de manera rutinaria y pacífica de un presidente electo a otro». En los últimos años, en diversos países como, por ejemplo: Argentina, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Perú y Uruguay, gobiernos establecidos en el poder cedieron el cargo a adversarios elegidos -en algunos casos, por primera vez. Desde 1928 en Argentina un presidente democráticamente electo no sucedía a otro de la misma manera.

IV. Democracias no consolidadas

Las reglas democráticas prevalecen hoy como tendencia general en América Latina. Pero las democracias en la región no están todavía consolidadas, por el contrario, corren grave riesgo y están amenazadas de ser sustituidas por regímenes autoritarios en razón de los siguientes factores:

1. grave aumento de la desigualdad y la miseria, que afectan progresivamente a clases cada vez más numerosas de la población;

2. tráfico de drogas y movimientos terroristas, que actúan poderosamente en la región;

3. desmoralización de los poderes públicos: ejecutivo, legislativo y judicial y de los partidos políticos, como consecuencia de las

reiteradas denuncias y divulgación de los casos de corrupción y tráfico de influencia;

4. reducida participación de la población en los eventos políticos y en el proceso de desarrollo de los países.

Ese panorama permitió que surgiese el pretexto para el primer golpe en las instituciones democráticas, después de un avance institucional en América Latina. El 5 de abril de 1992, el presidente del Perú, Alberto Fujimori, con un golpe de Estado, disolvió el Congreso, la Suprema Corte de Justicia y suspendió la Constitución.

El golpe de Fujimori fue condenado por la conciencia democrática internacional, pero tuvo el apoyo popular en el país y produjo gran impacto en los países de la región. «Fujimori bajó la inflación, puso el terrorismo en la cárcel y conquistó el apoyo popular por el odio a los políticos» es el significativo título de un reportaje especial de la revista *Veja*, la de mayor circulación en Brasil, en su edición del 20 de junio del 93.

Muchos ven en el golpe del Perú un precedente con la capacidad de extenderse a otros países. Y hay, sin embargo, en Brasil, Venezuela, Guatemala, Argentina y otros países, grupos aislados que intentan izar la bandera de la «fujimorización», en favor de la lucha contra la corrupción y la incapacidad de los gobernantes.

Pero hechos recientes ocurridos en tres países: Brasil, Venezuela y Guatemala, demuestran el fortalecimiento de la tendencia democrática. Brasil y Venezuela depusieron a sus presidentes, acusados de corrupción en el gobierno. Y lo hicieron sin el rompimiento de la institucionalidad democrática, sin hacer uso de golpes autoritarios, pero al revés, y respetando las reglas institucionales vigentes. Así, han demostrado que la democracia dispone de medios idóneos para combatir la corrupción y el fraude.

Del mismo modo el intento de golpe de Estado al estilo Fujimori, ejecutado por el presidente de Guatemala, en mayo de 1993, redundó en favor del fortalecimiento del proceso democrático. La reacción nacional e internacional contra el intento de golpe, trajo como resultado el fracaso del mismo, la destitución del Presidente golpista y la solución institucional de la crisis.

Las crisis están siendo superadas, pero los riesgos de la desestabilización de los regímenes democráticos son agravados por la situación económica, el descontento creciente de la población más carente y la pérdida de confianza pública en los gobiernos electos.

¿Cuáles son los caminos para la superación de esos riesgos?

Existe una conciencia generalizada en la lideranzas de la región de que el avance democrático es inherente a la transición del actual sistema de gobierno, que permite amplios poderes unipersonales a los presidentes hacia un sistema parlamentario o colegiado. Es reconocida, además, la necesidad de integración de los países de América Latina, a ejemplo de la comunidad europea. Y, principalmente, que sea exigido el respeto y el riguroso cumplimiento de las normas de la ética en la vida pública.

V. Del Presidencialismo al Parlamentarismo

Múltiples razones aconsejan la adopción de un sistema parlamentario de gobierno o, por lo menos, de fórmulas que limiten el poder unipersonal del presidente de la República.

Intentaremos sintetizar esas razones en algunos puntos:

1. El sistema de gobierno presidencialista en América Latina otorga al presidente poderes imperiales. Concentra en sus manos tantos poderes y recursos que lo transforman en el señor absoluto de la vida pública. Nombra ministros, magistrados y funcionarios. Directivos de los Bancos Nacionales y de las empresas públicas. Decide sobre la aplicación de fondos millonarios. Ese poder unipersonal fomenta el paternalismo, estimula la centralización y facilita la concesión de favores y privilegios. Presidencialismo simboliza monólogo autoritario.

El Parlamentarismo, por el contrario, es, esencialmente, diálogo democrático. Diálogo entre los partidos, que asumen la responsabilidad de gobernar. Diálogo en el gabinete de ministros, que es un colegiado. Diálogo entre las lideranzas nacionales y las fuerzas de la sociedad, resultante de la transparencia inherente al sistema. Esa

desconcentración de poderes, es el primer paso para el avance del proceso de descentralización, que la realidad nacional exige, pero el presidencialismo -con el poder imperial del presidente- lo impide o dificulta.

2. El sistema parlamentario, corrigiendo esa concentración de poderes, instituye un Jefe de Estado, en la persona del Presidente de la República y un Jefe de Gobierno, que es el Primer Ministro. Este es aprobado por el Parlamento, juntamente con su programa de gobierno y el gabinete de los Ministros. El Jefe del Estado tiene absolutos y efectivos poderes establecidos por la constitución, pero la dirección de la administración pública y del gobierno le cabe al Primer Ministro.

3. Es fundamental al parlamentarismo la adopción de un programa de gobierno, presentado por el Primer Ministro y aprobado por el Parlamento, en debate público, y, por lo tanto abierto a sugerencias y críticas de todos los sectores de la población. En el presidencialismo, el programa de gobierno es la voluntad del Presidente y puede modificarlo a su arbitrio para realizar mayores emprendimientos

4. Del mismo modo es esencial en el parlamentarismo, para consolidar la continuidad de la administración la existencia de un plantel independiente de empleados, seleccionados a través de un concurso público. En la tradición presidencialista de latinoamérica, los empleados son, generalmente, nombrados o exonerados libremente por el presidente o sus ministros, con criterios políticos, personales o partidarios.

5. Transcurrido cierto plazo, la Cámara de Diputados podrá considerar la moción de censura al gobierno y decidir su sustitución. Cae el ministerio, pero el régimen constitucional no se altera. En el sistema presidencial, por el contrario, si el gobierno va mal, no hay como sustituirlo sin el rompimiento del orden constitucional, excepto en los casos de crímenes juzgados por la justicia. De ahí el origen de las habituales crisis, golpes de Estado y «pronunciamientos» característicos de la vida pública de latinoamérica.

6. En el sistema parlamentario, en caso de crisis difíciles de superar, la Cámara de Diputados, podrá ser disuelta y convocadas nuevas elecciones, para que el electorado mantenga o sustituya sus representantes. Al contrario de lo que ocurre en el presidencialismo, el diputado no tendrá asegurado su mandato por un plazo determinado. Dependerá de una nueva aprobación del electorado.

7. En suma, el sistema parlamentario asegura la descentralización del poder y la efectiva responsabilidad de los partidos; La sustitución del «yo» por el «nosotros», el cambio del monólogo autoritario al diálogo democrático; la fijación de un programa de gobierno discutido y aprobado públicamente; la transparencia de las decisiones del gobierno y mayor participación y fiscalización por parte de la población; Además de su flexibilidad que le permite, siempre que sea necesario, sustituir al gobierno y hasta la Cámara de Diputados, sin el rompimiento de la legalidad democrática. Sin duda, el parlamentarismo no es un remedio milagroso, la gran panacea para la solución de los problemas colectivos, pero es, con certeza un camino más democrático, participativo y responsable para promover el interés público y la lucha contra la desobediencia, el fraude y la corrupción.

VI. Integración de Latinoamérica

La unión de América Latina es hoy una bandera de lucha. Prospera, la convicción general de que se le impone providencias de cooperación e integración entre los países de la región, con la perspectiva de constitución de una futura comunidad latinoamericana de naciones.

La Integración de América Latina no es apenas la aspiración o el punto de vista de algunos grupos. No es tampoco una opción facultativa; ella es hoy un imperativo histórico y el camino necesario para el desarrollo económico, social y político de los países de la región y para su integración competitiva en la economía mundial.

A pesar de los obstáculos y de las dificultades que enfrenta, el proceso de integración está en marcha. Por varios caminos, el antiguo aislamiento y le enfrentamiento están siendo sustituidos por iniciativas de cooperación y entendimiento, que van instaurando progresiva-

mente la unión de los países latinoamericanos.

Varias razones explican y justifican ampliamente ese proceso de unión.

En primer lugar, existe una necesidad de mayores mercados para la expansión de importantes sectores de la economía. América Latina posee una población superior a los 400 millones de habitantes. Por otro lado, la unión de esfuerzos puede multiplicar la capacidad de las instituciones y de las empresas locales en la carrera tecnológica, en el aprovechamiento de recursos existentes y potenciales, y en la solución de problemas comunes. En suma, la unión de esfuerzos y actividades constituye un poderoso medio de promoción del desarrollo.

Es por esa razón que en todas partes del mundo, naciones vecinas se están uniendo en bloques continentales para asegurar mejor su progreso y seguridad. Ahí están los grandes ejemplos de la Comunidad Europea uniendo 12 países, el Acuerdo de Libre Comercio establecido por los Estados Unidos, Canadá y México, el entendimiento entre Japón y los países de reciente industrialización del Sudeste Asiático y en el mismo sentido, los acuerdos firmados entre Australia y Nueva Zelandia.

Frente a este cuadro, las naciones de América Latina no podían continuar aisladas, fragmentadas y en actitud de enfrentamiento o conflicto. Su posición viene modificándose. En el mismo camino de constitución de grandes bloques regionales, ellas toman una conciencia cada vez más clara de la necesidad de su unión. Juntas, ellas poseen población, recursos naturales y de peso político que, adecuadamente combinados, colocarán la región entre las principales economías mundiales. Separadas, ellas se reducían a un conjunto de poblaciones empobrecidas por crisis económicas y regímenes políticos inestables.

Crece, por lo tanto, entre las lideranzas y en sectores cada vez más numerosos de la población, la tomada de conciencia de que la integración es indispensable para la solución de los problemas de forma colectiva, como el aprovechamiento de los recursos existentes en la región, la deuda externa, la defensa conjunta contra la depreciación de los productos primarios y el proteccionismo de los países desarrollados, el tratamiento asignado para el capital extranjero y las empresas transnacionales, la creación de mecanismos de cooperación

en el área tecnológica, científica y de complementación económica, «joint ventures», ampliación del volumen del comercio intraregional y otras medidas de importancia fundamental para el efectivo desarrollo de los países latinoamericanos.

Dentro de esta perspectiva más realista y en un cuadro más amplio están siendo dados pasos importantes en todas las áreas.

Así en el área económica pueden ser citados entre otros el ejemplo de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina, con sede en Santiago, Chile, organismo destinado al estudio de la economía latinoamericana; la ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración con sede en Montevideo; el SELA, Sistema Económico Latinoamericano, con sede en Caracas; las experiencias de integración subregional del Grupo Andino (Pacto Andino), de América Central (Mercado Común Centroamericano), de la Comunidad del Caribe y otras; el Tratado de Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, de 29 de noviembre de 1988, que constituyó un importante paso para la integración continental y la formación del MERCOSUR; el Tratado del MERCOSUR (Asunción, 26 de marzo de 1991) que crea las condiciones para el establecimiento de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; el proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná con una extensión de 3.300 Km, uniendo cinco países del cono sur: Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil; y otros proyectos de integración en el área de transporte y energía, incluyendo el petróleo, la energía eléctrica, el gas natural, la biomasa, la energía nuclear, eólica, solar, etc. capaz de asegurar la autosuficiencia energética de América Latina.

En el área de la integración cultural, están en marcha entre otros, los siguientes proyectos y/o realizaciones: Enseñanza obligatoria del idioma español en Brasil y del portugués en los países de habla española; el Memorial de América Latina, en Sao Paulo; periódicos, artículos, estudios y publicaciones dedicados a problemas de América Latina; elaboración de una historia de América Latina escrita por un equipo de historiadores de todos los países de la región; apertura de nueva área de maestrado y doctorado especializada en problemas de América Latina, en Universidades de la región y, la formación de una Sinfónica de Juventud Latinoamericana para la promoción de la integración a través de la música.

En el área política y administrativa, pueden ser mencionados: el Parlamento Latinoamericano, instituido en 1964 y fortalecido con el retorno de los regímenes democráticos en la región; fue institucionalizado por el Tratado de Lima (1987), firmado por representantes plenipotenciarios de 18 países; se prevé la futura elección directa de sus miembros por la población de cada país; su sede permanente fue instalada en Sao Paulo, junto al Memorial de América Latina; el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Amazónico y más recientemente la Comisión Parlamentaria del Cono Sur, a nivel sub-regional; el Grupo Río o Grupo de los Ocho, mecanismo permanente de consulta y de concertación política, de nivel ministerial, que viene realizando frecuentes e importantes reuniones entre los Ministros de Relaciones Exteriores y, ante circunstancias importantes, entre los presidentes de las principales naciones de América Latina; se han realizado también reuniones con Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea en Nueva York (1987), Hamburgo (1988), Nueva York (1988), Granada (1989) y Roma (1990); los trabajos de cooperación regional en el sentido del perfeccionamiento y modernización de los órganos y servicios de la administración pública; la elaboración de un código de ética de los gobernantes y administradores de América Latina; movimientos e instituciones de defensa de la democracia y de los derechos humanos en el continente.

En el área social, pueden ser mencionadas numerosas iniciativas como: los movimientos conjuntos en defensa del medio ambiente, especialmente de la Amazonia y el Pantanal; programas regionales de salud, educación, alimentación y vivienda popular; centros latinoamericanos de perfeccionamiento profesional y administración del trabajo, como el CIAT (Centro Interamericano de Administración del Trabajo), PREALC (Programa regional de Empleo de América Latina y el Caribe), CINTERFOR (Centro Interamericano de Formación Profesional); asociaciones, federaciones y confederaciones latinoamericanas de trabajadores, profesionales, empresarios, etc.; formación de la JULAD (Juventud Latinoamericana por la Democracia, 1992) y la ULAM (Unión Latinoamericana de Mujeres, 1992).

VII. Exigencia de ética en la vida pública

Los casos reveladores de amplia corrupción en la vida pública, el escándalo de la contraposición injusta entre la afrentosa opulencia de una minoría privilegiada y la situación de miseria y hambre de los sectores cada vez más numerosos de la sociedad, además de otras violaciones de los derechos fundamentales que están llevando a los pueblos latinoamericanos a luchar por el respeto a las exigencias éticas en las actividades del Estado y la sociedad.

Movimientos de jóvenes, mujeres, trabajadores, empresarios y otros se organizan, dando impulso a eventos y saliendo a la calle para exigir la sanción a los corruptos y la adopción de medidas para combatir las violaciones a la ética en la administración pública, en la política, en la justicia, en la economía y en los múltiples sectores de la vida social.

La lucha por una democracia moderna es el fundamento de estas reivindicaciones. La población no acepta fórmulas traspasadas de una democracia formal y solo representativa o delegativa, donde los electores, cada 4 años, ceden a los gobernantes o legisladores poderes para conducir, sin límites éticos, los destinos de la vida pública.

Además de la exigencia de transparencia, moralidad y criterios de justicia en la administración pública, se lucha por la adopción de normas que consoliden:

- la participación de los ciudadanos en la conducción y solución de los problemas colectivos;
- la prioridad en la lucha por las desigualdades y la miseria creciente, que afectan dramáticamente a las poblaciones locales;
- el respeto al pluralismo, o sea, a la diversidad de opiniones, a la multiplicidad de los grupos sociales, organizaciones y partidos políticos.

VIII. Democracia participativa, social y pluralista

Ante esta perspectiva, las democracias latinoamericanas luchan por ser participativas, sociales y pluralistas.

El paso del «paternalismo gubernamental» hacia la participación organizada de la población en el proceso de desarrollo y en la solución de los problemas colectivos es considerada una exigencia fundamental de la democracia, en especial en nuestro continente. Es importante que sectores cada vez más numerosos de la sociedad civil, pasen de la posición de espectadores pasivos a la de agentes partícipes de las soluciones y medidas que atiendan sus necesidades. Que pasen de la condición de súbditos a la de ciudadanos. La población local y diversos segmentos de la sociedad conocen mejor sus problemas y soluciones. Por eso, la sustitución del centralismo por la descentralización, y del autoritarismo por la participación organizada de la comunidad pasen a ser un factor insustituible para el verdadero desarrollo y el bienestar social.

Además, las democracias latinoamericanas, están tomando conciencia de que deben dar relevancia al contenido social, es decir, necesitan corregir las graves desigualdades e injusticias sociales, que condenan dramáticamente a la región y dar prioridad, no sólo a las obras y empresas suntuosas, sino también a las necesidades básicas de la población, como alimentación, educación, salud, habitación, medio ambiente, transporte y empleo.

Finalmente, queda cada vez más claro que, en un Estado moderno, la democracia debe ser pluralista. Pluralismo significa, por un lado, el respeto a los juicios y pensamientos divergentes y, por el otro, el reconocimiento de la multiplicidad de organizaciones, intereses y fuerzas de la sociedad. El Pluralismo deriva de la libertad y el reconocimiento práctico de que nadie es dueño de la verdad. La democracia reconoce y respeta los intereses opuestos y busca llegar al acuerdo a través de la negociación. Su instrumento es el diálogo, el entendimiento, la apertura. En lugar de la imposición de una solución centralizada y única para los problemas económicos, culturales y de la sociedad en general, el pluralismo abre perspectivas para soluciones diferenciadas con la participación de todos los agentes públicos o privados, nacionales o internacionales, que puedan aportar una con-

tribución positiva al desarrollo del país. En oposición al monismo (nada fuera del Estado) y al privatismo individualista (soberanía del mercado), una visión pluralista de la sociedad es el punto inicial para el aprovechamiento de todos los agentes productivos, dentro de las directrices del proyecto nacional de desarrollo.

En esta perspectiva democrática: Pluralista, participativa y social, se abren los caminos a ser recorridos por los países de América Latina, en su esfuerzo por la superación del retraso y de la miseria. Ese es el camino para el avance de un desarrollo sustentable y de su inserción competitiva en la economía mundial.

IX. El camino de la solidaridad

Como fuentes de inspiración y dinamizadoras de las medidas de transformación de las sociedades latinoamericanas, tienen hoy, importancia destacada, la conciencia y el sentimiento de solidaridad. En contraposición, a las actitudes de indiferencia, de enfrentamiento o de violencia, la solidaridad afianza la conciencia de un destino común y un camino insustituible para la consecución del auténtico desarrollo, económico y sobre todo social y humano, o sea, un desarrollo que preserve el respeto a la dignidad de todos los hombres.

El creciente sentimiento de solidaridad entre las personas, grupos y naciones de América Latina es el importante factor humano, que sostiene hoy los avances de la democracia y el desarrollo de la región. La constitución de Brasil, de 1988, declara expresamente, entre sus «Objetivos Fundamentales»; la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria. Y dispone que «La República Federativa de Brasil busque la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de Naciones. De modo semejante lo disponen las nuevas constituciones de los países de América Latina.

¿Será un sueño irrealizable?

Es oportuno recordar las palabras de un gran líder latinoamericano, el D. Helder Camara: «Cuando soñamos solos, es sólo un sueño. Cuando soñamos juntos es el comienzo de una nueva realidad».

Esa realidad no será una dádiva de los poderosos, sino la conquista de los que supieron luchar por el respeto a la dignidad de todos los hombres, o sea, por la justicia y la libertad.