

PROBLEMAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA²

Development problems in Latin America



HEMEROTECA

CAMPUS

Böhler, Werner Edmund¹

Recepción 12 de noviembre de 2001
Aceptación 23 de noviembre de 2001

BALANCE AMBIVALENTE EN EL CAMINO HACIA SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

Latinoamérica sigue siendo dentro de las regiones de la tierra un ejemplo positivo y esperanzador en lo que respecta a su desarrollo democrático. En la mayoría de los países del subcontinente -exceptuando Cuba- se han cumplido los criterios fundamentales para un sistema democrático. La democracia, con todos sus déficits en la práctica nacional, encuentra aceptación en amplios sectores de la población. Al mismo tiempo, y a pesar de los problemas actuales, Latinoamérica se ha estabilizado económicamente y observamos como casi todos los países se orientan hacia una economía de mercado, fomentan los sectores privados y enfocan su economía hacia el mercado internacional. Los procesos de integración tanto en el norte (NAFTA) como en el sur (MERCOSUR) de la región se desarrollan de una forma muy prometedora y crean así las condiciones para la participación y colaboración de Latinoamérica en la configuración política y político-económica del mundo globalizado.

No obstante las jóvenes democracias latinoamericanas se ven expuestas a principios de este nuevo siglo a mayores peligros que los que tuvieron, especialmente, en la primera mitad de los años 90. Así se puede apreciar que el balance general de carácter positivo se ve afectado por ciertas tendencias negativas como son la crisis económica en Argentina que repercute sobre la región en general, el populismo ruinoso en Venezuela y Nicaragua, el peligro del proceso de paz en Guatemala como consecuencia de la exclusión de la población Maya del proceso entre pobres y ricos, y la interrupción en los procesos de integración subregionales. También observamos que disminuye la aceptación general de la democracia como consecuencia de procesos

mal encauzados, del descontrolado aumento de la corrupción y de la pérdida de confianza en los líderes políticos. Los peligros principales se derivan fundamentalmente de la debilidad de los parlamentos, del fracaso de los partidos políticos, de la falta de independencia del poder judicial, de la falta de separación de los poderes, de la concentración de poder y del fracaso de importantes organismos representativos.

La supuesta irreversibilidad de las democracias en la región se ve nuevamente cuestionada. Amplios y cada vez más numerosos sectores de la población de los países latinoamericanos perciben que quedan al margen de la sociedad de bienestar desarrollada en los últimos años. Como consecuencia de ello se extiende entre la población un gran descontento y surge un gran distanciamiento hacia los partidos demócratas, tendencia que favorece a los líderes populistas que se aprovechan de esta situación para alcanzar el poder con promesas irrealizables. El caso de Venezuela confirma de manera impresionante las consecuencias del fracaso de las instituciones democráticas; pero también países como Paraguay, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Panamá acusan indicios de este tipo de democracias "no liberales". Colombia, aunque dispone de un gobierno relativamente estable bajo el presidente Pastrana, ve cuestionada cada vez más su gobernabilidad (asesinato de la antigua ministra de cultura Consuelo Araujo Noguera el 30.9.2000) por la guerra de guerrillas, inducida por los intereses de la droga. A todo ello se añaden los riesgos económicos y de política monetaria que emanan de países importantes, que se consideraban estables como por ejemplo Argentina, y que intensifican estas tendencias políticas desestabilizadoras.

¹ Dr. en Economía - Director para América Latina - Konrad Adenauer Stiftung e.V. - Rathausallee 12 D - 53757 Sankt Augustin. Rep. Fed. de Alemania - E-mail: werner.boehler@kas.de

² Conferencia dictada en Córdoba y Villa Ma



PLANTEAMIENTOS CLAVE DE LOS PROBLEMAS DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

El problema clave de las democracias latinoamericanas radica en llevar a la práctica las reformas necesarias, tarea que no es asumida de la forma que el problema exige por los gobiernos electos. Las escasas cualidades de mando de los líderes políticos, la falta de claridad en las mayorías parlamentarias, estructuras políticas anticuadas, presidencialismo exagerado, la nueva definición del papel de las estructuras políticas secundarias así como la realización de una descentralización eficaz con su correspondiente dotación de competencias y medios económicos aún pendiente, la falta de seguridad jurídica así como la corrupción incontrolada son los motivos principales que han ocasionado un aumento de los riesgos en los sistemas democráticos de la región. Para dar soluciones es necesario actuación política y toma de decisiones políticas. Para ello hay que empezar a actuar con las reformas de segunda generación y, por otro lado, reforzar los elementos constitutivos de los sistemas democráticos.

Estado de derecho

Uno de los déficits principales es la falta de independencia del sistema jurídico y de los jueces en el marco de la jerarquía jurídica en general. Se acusa la falta de la división de poderes. En muchos países la política y en especial el poder ejecutivo tiene influencia directa sobre los jueces, con lo cual se deteriora la confianza de la población en el sistema jurídico, lo cual se refleja en numerosas encuestas. Mientras que en la República Federal de Alemania, por ejemplo, el Tribunal Constitucional disfruta de una aceptación en el orden del 90% (debido a su autonomía), en Argentina solamente el 11% de la población califica positivamente su sistema de derecho. Esta opinión negativa se debe a que en Latinoamérica no existe una tradición jurídica en el sentido que se respeten la Constitución y la legislación vigente y en la que los tribunales independientes velen por la constitución y hagan cumplir las leyes.

La experiencia a nivel mundial nos demuestra que los sistemas democráticos eficientes y estables poseen como requisitos indispensables y estructurales un orden jurídico sólido y un sistema regulador constitutivo transparente. Este hecho se concreta a nivel básico en el momento de concluir un contrato entre dos contrapartes de derecho privado en el campo de la economía y del comercio con las sabidas repercusiones que se extienden hasta las corrientes globales financieras y de inversión. Se trata en sentido amplio del planteamiento clásico de la

separación de poderes y de la supervisión mutua de los tres poderes. Los medios de comunicación como "cuarto poder" asumen un importante papel como intermediario y factor de control que no se debe subestimar.

Amplias reformas en el sistema jurídico en los diferentes países así como la formación especializada de jueces y abogados son evidentemente tarea principal en Latinoamérica.

Institucionalización de los sistemas políticos

La estabilidad de los sistemas políticos merece tanta importancia en este contexto como la transparencia del sistema jurídico. La debilidad de las instituciones que deberían constituir la democracia, como por ejemplo: el parlamento y sus órganos representativos, las entidades del gobierno y los ministerios, los órganos provinciales y municipales, así como la falta de una administración pública eficiente concebida como entidad que presta servicio al ciudadano, son la causa de la pérdida de confianza de la población en el sistema democrático. Todo ello, unido a la corrupción y a la mentalidad existente de anteponer el beneficio propio al general, reduce la eficiencia de la economía y del sistema económico y mina especialmente su marco reglamentario sociopolítico y económico.

Partidos políticos

Los partidos políticos en los países latinoamericanos se encuentran en la actualidad, con pocas excepciones (Chile, y tal vez también México), en un proceso dramático de disolución y han perdido su fuerza integradora y vinculante como fuente de intercambio entre la población y la política. Una vez más se plantea de nuevo y con inmensa urgencia la cuestión de que si en los países latinoamericanos realmente se han creado partidos con orientaciones ideológicas básicas y con clara diferenciación en lo que respecta a sus perfiles de programa. Formulando negativamente: ¿No se trata más bien de "asociaciones electorales", que deberían seguir siendo caracterizadas como movimientos de masas y no como partidos políticos?

Los resultados de las encuestas demuestran la pérdida casi total de prestigio de los partidos políticos como también de los sindicatos entre la población y de forma especialmente extrema entre los jóvenes. Las últimas elecciones en Argentina subrayan claramente esta tendencia: a pesar de la obligación vigente a participar en el sufragio el 25% de la población con derecho a voto no asistió a las urnas, el 25% entregó la papeleta en blanco

o entregó votos nulos y el 10% dio su voto a partidos de formación nueva que más se parecen a asociaciones de vecinos o a movimientos sociales de protesta que a partidos políticos. El comentario de un conocido periódico alemán sobre los resultados electorales en Argentina llevaba el título: "Tarjeta roja para la política", refiriéndose este comentario especialmente a los partidos políticos. Los comentarios de los medios de comunicación argentinos fueron similares.

Desarrollo económico y orden social

Tras el fracaso del modelo de desarrollo con economías definidas, las cuales sustituyeron al modelo importado y el trauma de la "década perdida de los 80", los sistemas democráticos establecidos se concentraron nuevamente en un curso orientado hacia una economía de mercado así como en un programa de ajuste económico. La política económica aplicada eficazmente a principios de los años 90 sufrió una importante recesión al ponerse de manifiesto que bajo el lema de modernizar la administración y privatizar los organismos estatales se ocultaba una corrupción cada vez más extensa que afectó de igual forma al Estado y a la economía. Faltaron los medios económicos para llevar a cabo las medidas de reforma necesarias y para establecer un modelo económico basado en

una economía social de mercado. Sólo un reducido sector de la población se benefició del crecimiento económico mientras que la clase media debilitada se deslizó a un sector social marginado ubicado en el límite de la pobreza como consecuencia de un enfoque equivocado de las condiciones marco. No se llevó a cabo la construcción de un orden social como parte integrante del sistema económico y de la sociedad y las reformas socio-económicas no pasaron de ser simples propósitos. Como consecuencia de ello no llegaron a darse los pasos necesarios de la reforma de la segunda generación (sistema de educación, descentralización, autogestión administrativa a nivel municipal reforma de la administración, política social constructiva), con lo cual, y a raíz del descontento general justificado de la mayoría de la población, se cuestionaron y se siguen cuestionando las reformas realizadas y con ello el sistema político y económico.

Integración regional

Paralelamente a la decadencia económica y a la tensa situación social se interrumpieron los procesos de integración que ya habían sido puestos en marcha. El peligro de volver a épocas que ya se creían pasadas, caracterizadas por la existencia de barreras mutuas insalvables, volvió a ser actualidad.

CONSECUENCIAS / PUNTOS DE PARTIDA

Latinoamérica necesita nuevamente una fase del "es-píritu de resurgimiento". La región en general y la mayoría de sus países transmiten desde el punto de vista externo un aire letárgico y de "autocompasión" así como de "entregarse a un destino inevitable". Hay que decir, que no existe ningún motivo para permanecer en un pesimismo así, siempre y cuando se emprendan las reformas necesarias en el marco de la base democrática y de la economía de mercado ya establecida.

¡Pero se trata de aún más! Latinoamérica no puede

quedarse satisfecha con un papel en la sombra y al margen de la actividad mundial en plena época de globalización que atravesamos.

Una actitud introvertida dirigida a autocompadecerse por los propios problemas locales, que surgieron - por lo menos en parte- por culpa propia, no es la base adecuada para asumir el reto actual que afecta a todas las regiones de la tierra en el marco de la red global donde actuamos. Esta afirmación cobra un valor especial después de los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001.

RETOS Y CAMPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LATINOAMÉRICANA

Reformas de la segunda generación

Como hemos constatado al principio, los países latinoamericanos, a pesar de todos los déficits, han conseguido establecer un sistema social democrático y un orden orientado a la economía de mercado. Se trata ahora de fomentar ese sistema tomando las decisiones políticas

adecuadas para así hacerlo irreversible y conseguir que el Estado de derecho, las instituciones democráticas estables, una economía y un orden social eficientes en combinación con la transparencia se consoliden.

Con la misma consecuencia se deben afrontar las reformas de la segunda generación a las cuales pertenecen

fundamentalmente la reforma del sistema educativo, la configuración de un orden social, el reforzamiento de las regiones y los municipios, la construcción de estructuras participativas y una administración eficiente y enfocada a prestar servicios.

La colaboración de la Fundación Konrad Adenauer con cada una de las contrapartes de los diferentes proyectos en los países latinoamericanos se orienta hacia estas necesidades de reforma. Punto que podemos volver a tratar en la discusión que tendrá lugar a continuación.

En la parte final quiero destacar dos complejos temáticos

- por un lado se trata de configurar una sociedad cívica como elemento esencial de la cultura política en Latinoamérica;
- por el otro se trata de la necesidad de que Latinoamérica asuma un papel activo en la formación de la comunidad mundial dentro del contexto de la globalización. En este contexto se trata también del papel de la Unión Europea y la relación entre ambas regiones.

Sociedad cívica, democracia vivida

Las democracias tradicionales desarrolladas se caracterizan por una alta participación ciudadana. La democracia se entiende como la forma de participar del ciudadano en el proceso de formación política. Tanto la oferta como la apertura a la participación política implican al mismo tiempo la obligación de cada individuo o grupo a participar activamente en la formación y el desarrollo de la sociedad, así como en sus metas, y a influir en ellas para que sean más justas. Existe por tanto una acción recíproca entre la creación de las bases para una participación cívica como tarea del Estado y la obligación a la participación activa por parte de los ciudadanos. La condición fundamental para alcanzar esta doble meta es el reconocimiento de que la democracia y el libre ordenamiento no son hechos naturales que se pueden dar por supuestos. Una democracia estable y libertades garantizadas son más bien el resultado positivo de una democracia llevada a la práctica y formada con la participación ciudadana. En lenguaje claro significa que hay que despedirse de la "mentalidad del sofá", del mero papel de espectador, que se limita a percibir la política a través de la televisión como entretenimiento y a consumirla pasivamente, y pasar a asumir un papel activo que contribuya al mantenimiento del sistema.

Un atributo importante de la cultura política de un sis-

tema democrático son los cargos honoríficos. Una sociedad cívica activa supone que una cantidad sustancial de ciudadanos están dispuestos a asumir voluntariamente una tarea honorífica en la sociedad, es decir que estén dispuestos a contribuir al desarrollo del sistema social establecido sin percibir por ello remuneración alguna. El cargo honorífico - en este caso entendido en lo político- puede abarcar tareas como presidente de una asociación, presidente local de un partido, miembro de un consejo municipal o alcalde en un pequeño municipio. La democracia llevada a la práctica exige de sus ciudadanos una contribución a la sociedad, que junto con otros elementos existentes fortalecen y estabilizan el sistema democrático desde su base. Así entendido se puede decir que el nivel comunal es la verdadera "escuela de la democracia".

Los sistemas democráticos son sistemas dinámicos. Sin la participación cívica estos sistemas pierden su carácter abierto, creador y dinámico, y corren peligro de quedar expuestos a la corrupción y al populismo. A ello contribuyen también ciertos aparatos estatales exagerados que devoran la riqueza potencial de muchos países latinoamericanos (materias primas, factores de desarrollo industrial). Municipios con 3.000 habitantes no necesitan, además del alcalde, un pleno municipal remunerado compuesto por tal vez 8 miembros y un presidente. Reglamentaciones de ese tipo convierten a los municipios en una especie de "arca de autoservicio" para los mandatarios locales y privan a las comunas de los medios de inversión tan necesarios y que deberían ser utilizados por los miembros de la municipalidad como impulsores de expansión en el marco de la economía vigente.

La participación cívica es un factor indispensable de legitimación en un sistema democrático. Por eso es tan importante para un sistema democrático representativo la existencia de partidos políticos democráticos de carácter programático y estructurados jerárquicamente. Los partidos se caracterizan precisamente por el hecho de que participan en el proceso de formación político, a través de su participación en los comicios aspiran a conseguir mandatos políticos y a formar mayorías así como a asumir el gobierno. A través de las elecciones los partidos políticos reciben una legitimación democrática limitada temporalmente. Precisamente aquí radica la diferencia en relación con grupos de la sociedad civil, que no disponen de esta base legitimadora.

Las Naciones Unidas son conscientes de este hecho, por lo cual han denominado al año 2001 que estamos terminando "Año Internacional del Voluntario" para fomen-

tar que los ciudadanos asuman tareas honoríficas y participen voluntariamente en la formación sociopolítica de la sociedad en la que viven. En Alemania, un país con una larga tradición en el campo del trabajo honorífico en asociaciones, se observa actualmente que este problema se empieza a hacer notar especialmente en los sectores jóvenes de la población que se distancian de la política y de los partidos políticos, hecho que a corto plazo podría cuestionar el arraigo de los partidos populares en la población con las consecuencias negativas que ello tendría para el sistema democrático.

Papel futuro de Latinoamérica en la comunidad internacional

Independientemente de los déficits conocidos en el campo de la democracia en los países latinoamericanos hay que resaltar que Latinoamérica es parte integral e irrenunciable de la comunidad de valores occidental. La Unión Europea está ligada a Latinoamérica como a ninguna otra región del mundo a través de un amplio complejo de relaciones históricas, religiosas, filosóficas y étnicas, reforzadas y apoyadas por una estrecha red de afinidades y amistades. Para la Unión Europea Latinoamérica y el Caribe no son otra cosa que su oeste lejano y el tercer eje del triángulo transatlántico (Willy Stevens).

Más allá de los déficits, que se manifiestan de diferentes formas analizando detenidamente los distintos sistemas políticos, Latinoamérica se caracteriza actualmente, en su totalidad, por sistemas democráticos y de economía de mercado y por una relativa estabilidad. Bajo un punto de vista global constatamos que Latinoamérica no encierra ningún potencial de amenaza militar hacia la Comunidad internacional. Además Latinoamérica ha sabido solucionar los conflictos fronterizos internos más importantes sobre la mesa de negociaciones. La problemática de la droga que va ligada a conflictos en forma de guerra civil representa un desafío que habrá que solucionar en el contexto de un sistema global de gobierno. En cuestiones internacionales se aprecian acciones regionales coordinadas, lo cual apenas se encuentra en otras regiones del mundo del hemisferio sur.

Objetivo principal en la tensa situación actual mundial y al mismo tiempo imprescindible para la construc-

ción de un sistema global de gobierno es, por tanto, la construcción de una comunidad democrática en el hemisferio, en el sentido de una comunidad de valores. Bajo el punto de vista de los Estados Unidos es comprensible que el presidente Bush, al asumir su cargo, hiciera alusión al "siglo de América". Sin embargo Estados Unidos aspira a conseguir la integración general americana a través de la iniciativa ALCA, con el objetivo de establecer un bloque económico en el marco de la zona de libre comercio. La Unión Europea, por otra parte, se plantea un modelo de integración más amplio, que a largo plazo tiene como objetivo una comunidad política. Este objetivo supone que la Unión Europea desiste de enfocar su potencial en política exterior de la forma que se llevó a cabo en la década que siguió a la caída del muro en la región central y del este de Europa para volver a aparecer como actor internacional. Las negociaciones actuales con México, Chile, Mercosur y los Países Andinos ofrecen las condiciones para ello. No obstante la Unión Europea deberá llevar a cabo reformas substanciales en diversos sectores y especialmente en el sector agrario, si al mismo tiempo se espera de los países latinoamericanos una colaboración política y económica más estrecha.

Ante el fondo de la amenaza actual del terrorismo mundial la ministra alemana para el desarrollo reclama un "*global deal*", (pacto global) es decir un nuevo pacto entre los países en vías de desarrollo y los países industrializados para hacer frente a las injusticias en el mundo. El presidente de la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (VENRO) en Alemania se expresó sobre este tema en los siguientes términos: **"el 11 de septiembre nos ha empujado hacia la comunidad mundial, pero hay muchos que no se sienten bien situados en ella"**.

Latinoamérica y Europa forman junto con los Estados Unidos de América una comunidad de valores, en la cual se ven realizados los derechos humanos básicos y los cuales formarán de manera decisiva en el marco de esta base ética un sistema de gobierno global (Global Governance-System). Esta comunidad de valores deberá practicar, partiendo de una base fuerte, el diálogo entre las culturas y las religiones con el objetivo de contribuir a la formación de un orden mundial más justo y pacífico.