

*Manuel Rojas Bolaños
Guy Hermet
Julio Labastida Martín del Campo
Pedro Miguel
Víctor Gálvez Borrell*

GOBERNABILIDAD Y
DEMOCRACIA EN
CENTRO AMERICA

FLACSO - Biblioteca

Manuel Rojas Bolaños • Guy Hermet • Julio Labastida
Martín del Campo • Pedro Miguel • Víctor Gálvez Borrell

FLACSO - Biblioteca

Gobernabilidad y democracia
en Centro América

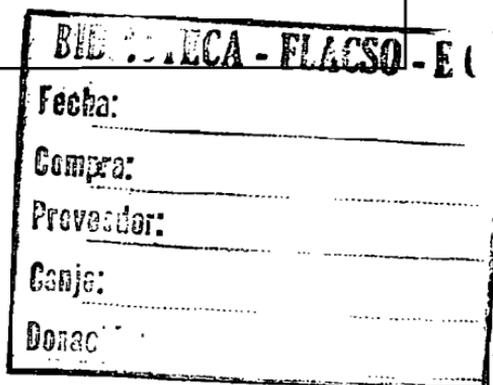
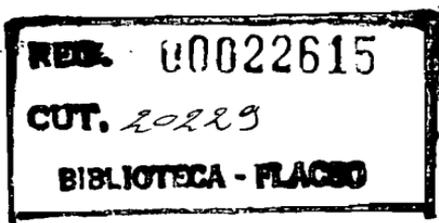


P756 Poitevin, René / Comp.
Gobernabilidad y democracia en Centro América.
René Poitevin.— Guatemala: FLACSO, 1994.

—77 p.

1. Políticos 2. Gobierno. Partidos políticos.

321.8
9536gb



Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO/Programa Guatemala
Coordinador y compilador: René Poitevin
Diseño de portada: Rossina Cazali

Este libro se imprimió con la
cooperación de: Swedish Agency for
Research Co-Operation with Developing Countries (SAREC)

Los criterios expresados en esta obra son de la exclusiva
responsabilidad de sus autores

Impreso en Serviprensa Centroamericana
3a. avenida 14-68, zona 1
Teléfonos: 25424-29025/Fax: 20237
Guatemala, Guatemala.

ÍNDICE

Presentación / 9

René Poitevin

La gobernabilidad: su validez como
categoría analítica / 11

Manuel Rojas Bolaños

La democracia en la problemática
del mundo contemporáneo / 27

Guy Hermet

Los problemas de la gobernabilidad
democrática en América Latina: democracia
política y reformas económicas / 33

Julio Labastida Martín del Campo

Guatemala: por una democracia habitable / 47

Pedro Miguel

Gobernabilidad e intermediación
política: las exigencias de la
democracia en Guatemala / 57

Víctor Gálvez Borell

LA DEMOCRACIA EN LA PROBLEMÁTICA DEL MUNDO CONTEMPORÁNEO

Guy Hermet

El problema de fondo es, desde luego, el aporte que la democracia puede proporcionar a la gobernabilidad de los países latinoamericanos en general, y por ende a lo que se llamaba antes su desarrollo y que ahora ostenta el nombre de justicia en su perspectiva mundial. Pero de ubicarse uno en dicha perspectiva mundial o global, tiene necesariamente que relacionar la dinámica democrática actual con el estado presente de un planeta trastornado en todos sus rasgos por el derrumbe del muro de Berlín.

Los rasgos de un mundo sin brújula

Lo que parecía deslizarse con la caída de las dictaduras comunistas, en 1989-1990, era la victoria final de la democracia sobre todas las especies de autoritarismo, también un proceso de pacificación universal fundamentada sobre un retroceso de la violencia y las guerras periféricas relacionadas con el conflicto este-oeste. Asimismo se vislumbraba un desmoronamiento de los integristos ideológicos en provecho de un pragmatismo más racional, tanto como una globalización del mundo dividido durante demasiados años entre los clientes de la Unión Soviética por una parte y de los grandes países "capitalistas" por la otra.

Pero lo que pasó de veras después de algunos meses de optimismo fue bastante diferente. Fue primero la implosión del sistema internacional y de sus reglas tácitas de convivencia, el auge de una imprevisibilidad total de lo que podía ocurrir en África, en Asia, y también en la Europa central u oriental, después de décadas

de semi-certidumbre basada en la auto-moderación de las grandes potencias nucleares. En vez de la paz esperada, se desataron igualmente nuevas formas de violencia de origen interno tanto como externo: la violencia descontrolada y casi salvaje de las guerrillas o de los enfrentamientos étnicos liberados de su dependencia frente a los norteamericanos o los rusos; también la violencia más controlada pero inédita de la guerra del Golfo o de la intervención occidental en Somalia. Esto sin olvidar el triunfo de los integristas religiosos o étnicos que se sustituyeron a los antiguos antagonismos ideológicos, la profundización de la división del mundo entre los países aptos a aguantar el choque de la economía de mercado y los que no podían, y al fin y al cabo el olvido de los países del sur por unas naciones industrializadas fascinadas en forma cada vez más exclusiva por el terremoto histórico ocurrido en el antiguo espacio comunista. No hay duda que, con la caída del muro de Berlín, el interés de los países ricos se desplazó de Latinoamérica o de Centroamérica hacia la Europa del este y Rusia.

La soberanía popular frente al mundo global

Estos sucesos brutales e inesperados en la esfera internacional han producido dos resultados poco deseable en lo que respecta a la extensión del modelo democrático. El primero se desprende del cuestionamiento del concepto y de la realidad de la soberanía de los estados, mientras el segundo se manifiesta en el cambio muy rápido del modelo de gobierno propuesto a las sociedades en transición económica, política y moral.

El concepto de la soberanía plena e indiscutible de cada estado ha sido el patrón oro de la política moderna a partir del siglo XVII. Se consideraba, ciertamente con alguna artificialidad, que cada gobierno nacional, tomaba sus decisiones en forma perfectamente autónoma y libre, sin intervención exterior de parte de otros gobiernos y sin condicionamientos impuestos por ideologías o factores económicos ajenos. Desde luego, las cosas nunca fueron así. Pero se postulaba por lo menos que el concepto de la soberanía predominaba sobre todos los demás, y que ostentaba la legitimidad última en materia política.

Queda muy claro que la erosión de la soberanía real se aceleró drásticamente en el período reciente y, sobre todo, que está puesta en tela de juicio de la autonomía real de los estados aceptada ahora

como un fenómeno normal, inevitable, tal vez deseable y también legítimo en el ámbito del nuevo sistema de valores de la política interna y externa. En primer lugar, los procesos actuales de integración económica o institucional de índole regional requieren renunciaciones voluntarias de soberanía de parte de los países miembros. Esta es la cara visible y explícita del proceso. Pero, en segundo lugar, hay que observar su cara menos visible que tiene aspectos muy diversos. El derrumbe de la soberanía se manifiesta con una claridad meridiana en el caso de estados que desaparecieron o casi desaparecieron en los últimos años: Somalia, Liberia, Afganistán, también Yugoslavia, Checoslovaquia, la Unión Soviética... Además, también se verifica de otra manera más generalizada; es decir, en la "transversalidad" cada día menos decisiva de los flujos y procesos que rigen el mundo tanto como cada estado nacional. Estos flujos son económicos, determinados por los mecanismos comerciales, financieros y monetarios, regidos por instituciones no estatales como el Banco Mundial o el F.M.I., que son más potentes que la gran mayoría de los estados aún industrializados. Asimismo influyen flujos o factores no materiales y particularmente culturales, de los cuales los integrismos religiosos son los más notables. Y, por fin, intervienen actores múltiples cuya función no es explícitamente política pero que sí tienen un papel político a veces primordial: Las Iglesias, las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales. De hecho, la soberanía nacional ya no existe, y su desaparición se comenta y acepta hoy día de manera perfectamente explícita; así cuando -Schmitter, Przeworski- definen ahora la política -y la democracia- como una "'gestión' de lo imprevisible"; en otros términos de factores ajenos a la voluntad de los gobiernos.

Más aún, este ocaso de la soberanía nacional contagia directamente al concepto de soberanía popular que fundamenta la democracia. En efecto, este concepto ya no tiene sentido, sino gratuito y verbal, para quien considere que el pueblo soberano o sus representantes no están capacitados para tomar decisiones de veras cuando no se compaginan con unas posibilidades reales que vienen determinadas no por la voluntad mayoritaria, sino por equilibrios y desequilibrios económicos, estratégicos e incluso culturales. En tales condiciones o con tales criterios, la democracia vendría a ser la mera etiqueta de un poder legítimo sin poder, impotente a pesar de ser supuestamente soberano...

¿Estado de mercado o democracia?

El segundo producto de los cambios que afectan al mundo pos-comunista se manifiesta al nivel de la oferta muy reciente de un nuevo modelo de gobierno eficaz o de gobernabilidad deseable. Se habló un tiempo de la necesaria sincronización de la reforma política o democrática y de la reforma económica -la creación del mercado- en los países del este y, en cierta medida, en los del sur. Pero casi ya se olvidó el primer punto referente a la reforma democrática. Lo que importa ahora es la segunda reforma, matizada por una alusión adicional al tipo de estado o de gestión política más adaptado para el éxito de la reforma económica. Por así decirlo, se trata de promover el "estado de mercado"; un estado a la vez poco intervencionista y firme en la consecución de sus objetivos limitados de arbitraje neutral entre los diversos sectores de la sociedad. Y lo peor es que la consideración de la naturaleza democrática de dicho aparato político central parece cada vez más secundaria desde hace algunos meses; por ejemplo en un artículo reciente de la revista *Foreign Affairs* que ensalza el ejemplo chileno de tiempos del general Pinochet, o en un reciente estudio del Banco Mundial que valora en forma insidiosa los períodos autoritarios de los nuevos países industriales del sureste del Asia (los llamados "pequeños dragones").

En pocas palabras, el régimen democrático ya no aparece en tales condiciones como el fin de la mutación contemporánea del mundo o como valor ineludible, sino como el instrumento contingente de una meta pragmática, ajena a los valores de la ciudadanía libre y que tiene dos dimensiones. Por una parte, la preocupación primordial consiste en legitimar cualquier forma de arreglo político -pero no democrático obligatoriamente- capaz de asegurar la continuidad de una trayectoria hacia la sociedad de mercado como posibilidad única de desarrollo real. Por otra parte, esta intención se concibe como el eje de una re-estabilización del orden mundial que es lo que importa más a las sociedades industrializadas, dentro de una segunda intención tácita que analiza de nuevo el mecanismo democrático como un factor previsible de inestabilidad y un riesgo para el equilibrio internacional.

Lo más cruel de esta evolución es que ya se inscribe en una valoración muy clara y "operacional" de las ventajas comparativas de las dictaduras "buenas" y de las democracias "débiles" dentro

de tales perspectivas. El reto crucial de las sociedades y estados en transición hoy día se refiere sin duda alguna al manejo extremadamente delicado y peligroso de las dos agendas interdependientes de las reformas políticas y económicas. Dos conceptos se enfrentan a su propósito. Uno es el de la reforma económica brutal -la táctica del "choque"- que peligra de inmediato su vertiente política pero que produce resultados benéficos rápidos que revierten el esquema y fortalecen la democracia después de un corto período inicial de descontento popular. En cuanto al otro concepto, es el inverso, el de la reforma económica lenta e indolente que no conlleva efectos políticos negativos al principio, pero que tarda demasiado en producir resultados materiales aptos a convencer a un pueblo muy perplejo frente a los méritos prácticos de la democracia. Por dicha razón, los estudiosos del fenómeno como Adam Przeworski opinan que la opción de la reforma económica brutal es preferible a la otra; así cuando toman en cuenta los ejemplos ciertamente positivos de Polonia o de Bolivia.

Sin embargo, el problema no yace solamente en el hecho de que una reforma radical tal como la polaca puede compaginarse con una vuelta de los electores a los herederos del comunismo. Lo más grave es el auge de una nueva doctrina que sugiere que las dictaduras "inteligentes", cuyo ejemplo sería la del general Pinochet en Chile, disfrutan gracias a su estabilidad de la posibilidad de conducir reformas económicas progresivas y menos lesivas en términos políticos; eso cuando las democracias jóvenes no tienen otras escogencias posibles que la táctica del "choque" (el presidente Menem de Argentina, Bolivia) o la demora permanente y suicidaria de toda reforma (caso del Brasil, tal vez). Tales criterios proporcionan obviamente una ventaja práctica a regímenes semi-autoritarios de corte nuevo, es decir ablandados por cierto respeto a los derechos humanos básicos excluyendo sin embargo los derechos de participación democráticos en forma franca o solapada. Este tipo de régimen se podría definir como el estado autoritario de derecho orientado hacia el mercado.

Por lo que respecta a América Latina, y en menor grado a Centroamérica, las conclusiones que hay que sacar en este panorama breve no son por lo tanto pesimistas. Más aún, el pesimismo global sobre el trance presente del porvenir democrático del mundo es lo que justifica hasta cierto punto el criterio esperanzador en el caso de la excepcionalidad latinoamericana. Desafortunadamente, el pro-

ceso de mundialización de la democracia soñado en 1989-90 no podía verificarse. Nunca pasó de tal forma universalista, pues la verdad lamentable pero ineludible fue, siempre, que la extensión del campo de la democracia se realizó con base en unos avances selectivos y condicionados por lo que era realmente factible. Ahora bien, el ámbito latinoamericano y el de algunos países de Europa central - Hungría, República checa, Polonia, Estonia, Eslovenia, también Bulgaria con cierta probabilidad- circunscriben para el tiempo previsible el círculo de la democratización real.

Este hecho no constituye una garantía absoluta de éxito. Pero existen fuertes probabilidades de que las grandes potencias industriales se van a "desembrujar" muy pronto de su fascinación demasiado exclusiva por el antiguo espacio comunista para enfocar de nuevo su atención sobre terrenos políticamente más fértiles. Y antes de que se produzca esta dejación de ilusiones, se vislumbra ya el progreso de otra forma de realismo democrático en Latinoamérica: el que consiste en pensar que los gobiernos de libertad también tienen que demostrar su firmeza en la acción, pero dentro de un pacto que ya no puede limitarse al "acuerdo entre caballeros" clásico sino que debe incluir la sociedad entera.