

# **PERIODISMO Y DEMOCRACIA**

**Discursos y conferencias pronunciados en el Seminario  
Internacional sobre Periodismo y Estabilidad  
Democrática en América Latina, realizado en  
Quito, del 7 al 9 de noviembre de 1988.**

**CIESPAL    FES    ILDIS    UNP**

## CONTENIDO

Introducción. <i>Peter Schenkel</i> .....	5
Carta del Director General de CIESPAL doctor Luis E. Proaño al Director Ejecutivo de Fundación Friedrich Ebert, doctor Ernest Kerbusch .....	13
Carta del Director Ejecutivo de Fundación Friedrich Ebert, doctor Ernest Kerbusch al Director General de CIESPAL, doctor Luis E. Proaño .....	15
Carta de Quito .....	17
Discurso pronunciado por el doctor Rodrigo Borja Cevallos Presidente Constitucional del Ecuador en la sesión de clausura del Seminario .....	21
Discurso pronunciado por el doctor Ernest Kerbusch en la sesión inaugural .....	27
Discurso pronunciado por el Presidente de la Unión Nacional de Periodistas Lcdo. Edgar Jaramillo, en la sesión de clausura .....	32
<b>CONFERENCIAS</b>	
Gobierno y libertad de expresión. <i>Luis E. Proaño</i> .....	39
Democracia, Eficiencia Gubernamental y Crítica Periodística. <i>Luis E. Proaño</i> .....	45
La Democracia Latinoamericana: frente a nuevos retos. <i>Luis Maira</i> .....	52

<b>Los periodistas y la Democracia: Nuevos Desafíos.</b> <i>Carlos Campolongo</i> .....	73
<b>Organismos de Información Pública y Estabilidad Democrática.</b> <i>Gonzalo Ortiz Crespo</i> .....	83
<b>El Periodismo y la Estabilidad Democrática: La Visión del Periodista.</b> <i>Roberto Savio</i> .....	93
<b>El Periodismo y la Estabilidad Democrática: La Visión del Periodista.</b> <i>Carlos Mesa</i> .....	104
<b>Información Pública y Políticas Gubernamentales.</b> <i>Alejandro Alfonzo</i> .....	123
<b>Los Medios Privados de Comunicación frente a la Información Pública.</b> <i>Emilio Filippi</i> .....	134

## LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA FRENTE A NUEVOS RETOS

Luis Maira  
Chile

En poco más de diez años la situación de América Latina en materia de regímenes políticos ha variado sustancialmente.

Al promediar la década de los 70, el continente vivió una de las etapas más intensas de implantación de regímenes autoritarios. En América del Sur, por ejemplo, ocho de los diez países de origen latino —Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Argentina y Chile— tuvieron en ese momento gobiernos militares, mientras permanecían prácticamente aislados los gobiernos civiles de Venezuela y Colombia. En ese mismo instante, en América Central, con excepción de Costa Rica, se conservaban en el poder gobiernos de fuerza cuyos orígenes, generalmente, se remontaban a la oleada de dictaduras surgidas en esa subregión luego de la Gran Depresión de inicios de los años 30.

El actual decenio, en cambio, ha sido testigo del colapso de la mayoría de estos gobiernos castrenses y la tendencia a la apertura política y el inicio de procesos de democratización ha sido, bajo diferentes modalidades, la variable predominante. De este modo, en la parte sur de América la tendencia política se ha invertido por completo. Y hoy día encontramos sistemas políticos dirigidos por civiles y originados en procesos electorales competitivos en ocho países del área: además de Venezuela y Colombia, también en Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay, Brasil y Bolivia. A esto hay que agregar que, tras la reciente derrota del general Pinochet en el plebiscito chileno,

ese país parece encaminarse también en dirección a tener un gobierno democrático en un plazo corto.

En Centro América, entre tanto, la crisis iniciada en 1978, ha tenido costos terribles y ha constituido un factor de inestabilidad regional. No cabe duda que ha originado también un desplazamiento, aparentemente definitivo, de las férreas dictaduras militares que allí predominaron por largo tiempo. Y a esta tendencia de la subregión centroamericana, hay que agregar el desplome del régimen dinástico de Duvalier en Haití, en la cuenca del Caribe, y el proceso político mexicano cuyas secuelas interesaría discutir, especialmente a la luz de las tendencias que se abren con posterioridad a la elección de julio pasado.

De cualquier manera, América Latina vive hoy día un contexto sustancialmente distinto al que tenía poco más de diez años atrás.

Con todo, tenemos en conjunto probablemente la certeza y la sensación de que este nuevo cuadro político, que ha sido descrito formalmente, y pudiera resultar tan atractivo, no va acompañado de la percepción subjetiva de los pueblos, de las élites políticas, de la clase dirigente de nuestros países. Hoy día hay un clima de entusiasmo y júbilo, como los que vivimos en otros momentos del desarrollo pendular de la región. Por el contrario, recorrer América Latina, más allá de estas tendencias que marcan un cambio en la conformación de los regímenes políticos, es hacer un ejercicio que nos aproxima mucho al pesimismo y la desesperanza. De algún modo hay aquí, un dramático desencuentro entre las tendencias políticas positivas, que pudiéramos vincular a fenómenos como la revalorización del principio de soberanía popular, una mayor preocupación y respeto por los derechos humanos, el reconocimiento de nuevos espacios al pensamiento crítico y la disidencia, una mayor consideración y mejores condiciones para el desarrollo de muchas de las organizaciones sociales y populares de nuestros países. Todo esto que es cierto y que está en el platillo positivo de la balanza de la coyuntura más reciente, está más que compensado por fenómenos negativos, por tendencias regresivas provenientes, principalmente, de la esfera económica, donde encontramos incrementos de las tasas de desocupación, aumentos, a veces muy dramáticos, en los niveles de extrema pobreza, una reducción evidente de la autonomía externa de algu-

nos de los estados latinoamericanos y nuevos retrocesos relativos a nuestra inserción económica en el entorno mundial.

En la vivencia, tanto de los países como de las personas, a lo largo de América Latina, encontramos un clima de frustración y relativa desesperanza y la sensación objetiva de que hoy día países y personas tienen que trabajar más para ganar menos. Eso lleva a ensombrecer, de algún modo, la mirada proyectiva sobre el futuro inmediato de América Latina.

Con todo yo creo que, presentado este desencuentro, esta disparidad, entre las tendencias económicas y políticas, que todos sentimos tanto en la existencia cotidiana de nuestros países y de la región, conviene profundizar en algunos de los fenómenos que ordinariamente se han caracterizado en esta introducción. Y una mirada que a mí me interesaría colocar más en profundidad, es la relativa a los procesos autoritarios, especialmente a las modalidades de la dictadura de seguridad nacional, que en el continente surgiera a partir de la experiencia brasilera en 1964, su desplome y las perspectivas futuras de los procesos democráticos que se han inaugurado. ■

El tema podría ser encarado a partir de la idea del cómo terminaron las dictaduras militares, cuál fue su racionalidad inicial y cómo luego se produjo el proceso de desplome, más o menos rápido, y generalizado de la mayoría de ellas.

La teoría política nos enseña que existen tres formas de poner término a un régimen de fuerza. La primera variable es la derrota militar de una dictadura. En un cuadro de pérdida de control, de contradicciones generalizadas y ascendentes que van convulsionando a las dictaduras declinantes, se hace posible a veces, organizar un poder armado alternativo, que acabe por desarticular y vencer a las propias fuerzas armadas que apoyan a los titulares de poder. Esta es como la forma, no solo más radical sino más largamente acariciada por los oponentes de los regímenes de fuerza, casi en toda la historia latinoamericana; no obstante, sus manifestaciones concretas son menos numerosas que las tentativas que se han emprendido para lograrla, aunque en la historia contemporánea de América Latina el término de las dictaduras de Fulgencio Batista en Cuba y Anastasio Somoza en Nicaragua, corresponde claramente a ese diseño.

Una segunda salida se produce mediante una negociación intra-sistema. En este caso, los ostentadores de un poder político dictatorial advierten con mayor lucidez que se ha angostado el camino para la mantención de los militares y las fuerzas civiles que lo acompañan en el gobierno y van tomando, voluntaria y preventivamente, el camino de posibilitar mecanismos de discusión y luego de negociación formal, encaminados a lograr acuerdos directos o indirectos con el sector más moderado y próximo de sus oponentes civiles, lo que permite un repliegue ordenado de los militares y la definición previa de las reglas del juego político para la etapa posterior. Esta modalidad, presente en alguna de las experiencias recientes latinoamericanas, ha encontrado en el caso uruguayo y en la formalización de la negociación final, su ejemplo más característico.

Finalmente, la historia latinoamericana, así como el marco teórico que estudia los sistemas autoritarios, nos habla de la tercera variable, el llamado camino de la derrota política de los regímenes de fuerza. Aquí el factor clave en el desplome es una reactivación de la capacidad política de la sociedad civil por la vía de la reorganización de las instancias sociales, sindicatos, organizaciones juveniles y estudiantiles, agrupaciones poblacionales, organizaciones de pobladores y otras, así como un cierto renacimiento de los partidos políticos democráticos situados en el ámbito opositor, los que van desarrollando acciones que reducen la legitimidad y la capacidad operativa del ejercicio del poder por parte de los dictadores, hasta crear situaciones de crisis que fuerzan al retiro de éstos y posibilitan el restablecimiento de un sistema político democrático. La historia reciente de América Latina nos aproxima a muchas formas históricas específicas en que esta tercera variable ha tenido expresión, pero probablemente la más típica y característica donde se da más en profundidad el fenómeno de la descomposición a través de la derrota política, es el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez en Venezuela, a fines de 1958.

Estas formas puras que la teoría describe, hay que decirlo, en la práctica muchas veces se presentan combinadas en forma mixta, y los casos que uno presenta, incluso, como yo lo he hecho recientemente en esta exposición como puros, examinados más de cerca no tienen ya tan nítidamente este carácter. El caso uruguayo, por ejemplo, en la descripción de sus principales actores, no había llegado a la

negociación del Club Naval sin las importantes manifestaciones de fuerza social y de protesta expresadas en la sociedad uruguaya, y quienes siguieron más de cerca la crisis del régimen de Somoza en Nicaragua, saben perfectamente que sin una masiva expresión de sectores civiles en el ámbito urbano, difícilmente se habría asistido a una culminación militar en el desplome de esa dictadura.

Con todo, pese a estas reactivizaciones, los modelos ayudan a aproximarse a las realidades concretas del término de los regímenes de fuerza en los años 80 y permiten comprobar que, prácticamente, en todos los casos de transición registrados durante el actual decenio, ha predominado el escenario de crisis políticas y negociaciones por sobre la propuesta de un término radical de los sistemas dictatoriales. Esto les ha permitido a los militares condicionar su retiro de la política activa en condiciones bastante favorables para el desempeño futuro de sus tareas profesionales. Hemos asistido a la modalidad del repliegue ordenado, y el repliegue ordenado crea sobre las nacientes democracias una cierta forma de rol tutelar que no ha dejado de estar presente en las experiencias concretas que hemos vivido, particularmente, en la parte sur de América. Los elementos más dramáticos de esta forma de retiro del poder de los militares y del espacio que han encontrado los regímenes civiles han tenido que ver, lo sabemos todos, con los problemas de la justicia, los derechos humanos, recomposición del estado y estabilidad de determinados acuerdos económicos con inversión extranjera, ofrecidos en el período de los gobiernos de fuerza a empresas nacionales o transnacionales.

En cuanto a la forma misma en que se produjo el término de estas dictaduras de seguridad nacional, habría que confirmar una tendencia que el estudio comparativo va afianzando muy claramente en el último tiempo, y que daría una mirada de conjunto sobre la perspectiva política del continente en los años 80. Conviene revisarla.

Me refiero al fenómeno siguiente: cuando las dictaduras de seguridad nacional se convirtieron en un fenómeno generalizado, especialmente en América del Sur, en la primera mitad de los años 70, el juicio universal les asignaba una enorme similitud, y esta similitud, en relación a sus modelos políticos y económicos, se ceñía la idea de que iban a seguir la misma trayectoria y que por tanto su consoli-



dación o su desenlace desfavorable se iba a dar bajo tonalidades muy semejantes. Y en la práctica las cosas ocurrieron de un modo enteramente distinto. Es cierto que en la implantación de este tipo de nuevas dictaduras militares latinoamericanas hubo, nítidamente, un pensamiento común, animador de la conducta de los círculos militares que actuaron en cada uno de estos países. En primer lugar, estas dictaduras, a diferencia de los viejos caudillismos militares, que conocimos desde la independencia misma de nuestro continente, tenían un pensamiento oficial, con pretensiones de globalidad, que era la propia doctrina de seguridad nacional, mezcla extraña de la formulación originaria del pensamiento estratégico estadounidense hecho en el Colegio Nacional de Guerra de los Estados Unidos, con adaptaciones locales de pensadores militares como Golbery do Couto e Silva en Brasil, Benjamín Rattenbach y otros en Argentina o el propio Augusto Pinochet en Chile. Y este pensamiento, en sus pretensiones de totalidad, se erigía como la cosmovisión en torno a la cual se pensaba remodelar el estado y la sociedad bajo una conducción militar en nuestro continente.

En segundo lugar, estaba presente una cierta doctrina y un conjunto de ideas para la articulación de la política económica que eran también comunes, con la excepción de Brasil, donde predominó la idea de un rol más activo y dinámico del Estado y se mantuvo el esquema de énfasis a las empresas públicas, y era un rol importante del gobierno. En el resto de países buscaron esquemas muy próximos a las concepciones neo-clásicas, a las visiones monetaristas y se popularizaron concepciones de política económica, basadas en el principio de la apertura externa, la valorización de las ventajas comparativas, y una nueva inserción internacional económica de los países latinoamericanos al sistema global.

En tercer término, los círculos dirigentes, civiles y militares, la tecnocracia civil y militar que se combinó en la dirección del plantel superior de estas experiencias dictatoriales, estuvo también muy influida por ciertas categorías del integrismo católico, y por concepciones derivadas de este pensamiento, especialmente en la versión del integrismo católico español y en la forma que se vio a partir de la implantación del General Francisco Franco en el poder, luego del fin de la guerra civil española, en 1939.

Y finalmente hubo también un cierto pensamiento común y una cierta visión común, en materia de política internacional, a partir de la adhesión a la teoría de las relaciones internacionales, propia del período de la Guerra Fría, lo cual se puede explicar porque esa fue la etapa formativa de los generales y de la cúpula militar que tomó la dirección del estado, una vez realizados los golpes que llevaron al poder a los gobiernos de seguridad nacional, y que los llevaba a ver todos los procesos de detent y de negociación internacional entre las superpotencias, como una claudicación de los Estados Unidos que debía ser cancelada para reponer de nuevo el orden natural de las cosas y el choque de civilizaciones, fundado en las incompatibilidades finales del capitalismo y socialismo sobre la faz de la tierra.

De tal manera que el pensamiento común y una cierta forma de organizar el acceso al poder y las etapas iniciales en el rodaje de estos gobiernos autoritarios, hicieron a la mayoría de analistas pensar, y este era un pensamiento muy registrado en los trabajos de los años 73 a 77, que estas dictaduras militares tenían un mismo origen, tenían una alta homogeneidad y terminarían compartiendo un mismo destino. En la práctica, sin embargo, a medida que el tiempo transcurrió se fue viendo que los experimentos caminaban por cauces muy distintos y el factor nacional fue diferenciando uno tras otro a estos distintos experimentos dictatoriales modernos, y su colapso se registró también en función de factores que tenían mucho más que ver con el perfil de la historia social doméstica de cada país, con el alineamiento interno de fuerzas, con las formas de operar históricamente del ejército y las demás ramas de las fuerzas armadas, que son factores internacionales o regionales compartidos.

Con todo, si aproximamos la lupa al tema de la crisis y descomposición de estas dictaduras militares, hay dos variables que asumen una enorme significación. La primera es el contraste entre ejercicio colectivo del poder político por parte de los cuerpos militares vs. una personalización en el ejercicio de este poder. La primera, la forma de ejercicio de poder compartido, fue una variable predominante, la hallamos en Brasil, en Argentina, en Uruguay, y una cierta manera en el período de dictadura de seguridad nacional que se registra en Brasil, durante el gobierno del General Hugo Banzar. En todos estos casos, las fuerzas armadas adoptan decisiones, producen un proceso de toma de decisiones en el Estado, en el cual la delibe-

ración colectiva y la resolución colectiva de los problemas vinculados a las políticas públicas por parte de los cuerpos de almirantes y generales de la Marina, el Ejército y la Aviación, son la nota predominante, y se busca de algún modo, y esto está nítido, desde la implantación del mariscal Castelo Branco en Brasil, después del golpe del 64, y lo está también en el modelo uruguayo y en Argentina, una cierta despersonalización en el ejercicio del poder y en la nominación de quienes desempeñarán la función de Presidente de la República y de cabeza del Poder Ejecutivo.

Entre tanto, se advierte también una voluntad de controlar la marcha, la corrección de las principales políticas públicas y los temas de la política internacional, de las políticas sociales, de las políticas de orden público y, por cierto, de las políticas económicas, son materia de la discusión directa y de la resolución de estos colectivos de generales y almirantes.

En el extremo opuesto, sin embargo, encontramos el módulo de dictadura de seguridad nacional personalizada, que encarna el General Pinochet en Chile. Aquí, sobre el principio general de la igualdad inicial, que ofrece incluso un sistema de rotación, de un año para cada uno de los cuatro miembros de la Junta Militar inicialmente instalada en el poder en septiembre del 73, se va revisando las reglas del juego inicialmente pactadas, y se asienta un proceso progresivo y gradual de personalización del poder, que culminará en 1978, con la destitución, después de una crisis severa del régimen, del único miembro de la Junta que desafiaba esta tendencia personalizadora del poder en manos de Pinochet, que era el General Gustavo Lee, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.

En la práctica, en Chile se registra un modelo de alta concentración del poder político y de estricta personalización de su ejercicio, muy parecido al diseño de las dictaduras ibéricas, la de Franco en España y la de Oliveira Salazar en Portugal, que Pinochet refleja en una frase que formará parte, probablemente, de los textos de ciencia política, incluso dentro de unos cuantos siglos, cuando él dijo: "Aquí no se mueve ni una sola hoja, sin que yo lo sepa o sin que lo autorice" u otra vez en que él, comentando ciertos rumores de golpe de estado dijo: "Aquí el único que se puede sublevar soy yo". Es decir, un modelo inusualmente concentrado de ejercicio del po-

der político en el marco de las concepciones de seguridad nacional, empezó a diferenciar la racionalidad de la mayoría de los experimentos autoritarios de esta clase en la parte sur de América: Brasil, Argentina, Uruguay, con el caso chileno.

Un segundo corte importante, en lo que fue el destino final de estas experiencias, tiene que ver con las tentativas de institucionalizar un marco jurídico apropiado para reproducir y proyectar estos experimentos autoritarios. Aquí de nuevo, se dividen aguas entre los conductores autoritarios de estos modelos. De una parte, en Brasil y Argentina, hay el clásico uso empírico de la legalidad, aconsejado ya por los clásicos autoritarios del siglo XIX. La ley es un instrumento, conforme a esta visión, que no debe dar lugar a moldes o marcos sistemáticos, porque estos pueden constreñir la capacidad estacional del ejercicio del poder, y por tanto la ley debe ser concebida de un modo prerrogativo, como algo que se cambia o se impone en función de las circunstancias inmediatas, sin que haya un diseño de estado o la búsqueda de un marco institucional más estable.

En el extremo opuesto, de nuevo, encontramos las experiencias de Uruguay y de Chile, con un dispar destino, porque en ambos casos se buscó establecer, probablemente, por el mayor peso de la tradición legalista previamente existente en esos países, un marco de referencia bastante más completo y más total. Diseñar una nueva Constitución, un nuevo sistema político, una nueva forma de funcionamiento global de la sociedad, y ese fue parte del empeño, del quehacer, de la tentativa, de los conductores de estas experiencias. En Uruguay, lo sabemos todos, este experimento abortó en el plebiscito de noviembre de 1980, y el rechazo del cronograma y de las pautas de institucionalización fue un factor decisivo, aunque de efectos retardados, en la crisis de la experiencia autoritaria uruguaya, que acabó cuatro años después con la transferencia negociada del poder a los civiles. En Chile, en cambio, y esto creo que explica comparativamente el éxito mayor de la implantación del modelo de fuerza, el plebiscito de septiembre de 1980, permitió poner en vigor una Constitución cuidadosamente estudiada durante casi 7 años, de la cual se han publicado actas que reflejan que se realizaron sesiones de trabajo en 520 o 530 oportunidades. Hasta allí llegan las referencias de la historia fidedigna de establecimiento del texto, y que permitió moldear un sistema político extremadamente coherente para darle una

proyección indefinida a la racionalidad autoritaria y para cancelar, prácticamente, cualquier camino colateral de retorno a un sistema de democracia liberal, más próximo a la tradición anterior del país.

En todo caso, estas dos variables, fueron extremadamente importantes para diferenciar, en sus caminos concretos, a las dictaduras militares latinoamericanas. El fenómeno del ejercicio colectivo del poder, originó, como bien lo mostraron los mejores trabajos que se escribieron en ese momento, que las Fuerzas Armadas funcionaran dentro de la lógica de un partido político colectivo y sui generis. De hecho, cuando las distintas políticas públicas dependían del debate y la resolución de cuerpos de almirantes y generales, la politización era un requisito inexorable en el funcionamiento de este tipo de sistemas políticos. El episodio flota en Brasil, en 1977, y el debate sobre el quehacer posterior, en el caso argentino, a la guerra de las Malvinas, muestra hasta que punto, en situaciones límites de crisis, el riesgo mismo a la cohesión institucional aparece amenazado por estas formas de funcionamiento abierto que va politizando inevitablemente, a las Fuerzas Armadas y que va reproduciendo las contradicciones tan malditas y descalificadas de la propia sociedad civil, en el seno de los cuerpos militares, hasta un punto en el cual la supervivencia institucional empieza a aparecer como un fenómeno difícil de sostener, y aún la perspectiva estratégica de las instituciones frente al riesgo de que los desacuerdos políticos se domicilien de modo permanente y en torno a fracciones más o menos rígidas y estructuradas en el seno de las estructuras militares.

En el extremo opuesto, el modelo de la personalización toma los elementos de verticalidad y jerarquía en el funcionamiento del comportamiento del mando militar, como un factor a favor del comandante, y el comandante se convierte en el conductor político y el único intérprete válido y legítimo con aquellos asesores que el convoque y traiga al círculo de decisión respecto al quehacer nacional y a las orientaciones estratégicas del proceso iniciado. A la larga la conclusión podría ser, miradas comparativamente a la hora de su término estas diversas experiencias, que aquellas que jugaron la pauta del poder político no institucionalizado en lo legal y colectivo en la toma de decisiones, tuvieron menos capacidad de supervivencia frente a resonancias de la sociedad civil que plantearon su crisis, pero tuvieron más capacidad de repliegue ordenado del poder y

por tanto, dejaron marcada en el desarrollo del sistema político posterior, mejores condiciones de permanencia y de peso político de las instituciones armadas. Mientras que el modelo de la personalización y el marco institucional más cerrado, permitió sobrepasar y remontar, con mayor capacidad, las crisis inmediatas, le dio más durabilidad a este tipo de experimentos autoritarios, pero los colocó también ante mayores riesgos al momento de su descomposición y crisis política.

Lo que sí es cierto, ya sea que las fuerzas armadas actuaron dentro de la lógica del partido sui generis, o en un marco de personalización, ya sea que tuvieran la voluntad del uso prerrogativo del derecho, o que buscaran institucionalizaciones más cerradas es que, terminadas las dictaduras, heredaron, legaron ciertos problemas comunes a los regímenes civiles posteriores. Y estos problemas comunes marcan, dan carácter al quehacer político latinoamericano de hoy y explican las restricciones y los problemas que enfrentan los gobiernos, emanados del ejercicio de la soberanía popular, que han sucedido a las dictaduras militares cuyo colapso se registró.

Simplemente para ordenarlo, porque son de todos familiares, estas herencias y restricciones, se expresan principalmente en cuatro terrenos:

En primer lugar, encontramos restricciones económicas, a las que aludí al inicio de la exposición. En su totalidad, prácticamente, los gobiernos militares impulsaron la política de acceso indiscriminado al abundante crédito externo que existió durante los años 70 y hasta 1981, favoreciendo la tendencia al endeudamiento, tanto de los sectores públicos como privados de sus respectivos países. El peso de estas decisiones es de todos conocido: Brasil se convirtió en el mayor país deudor de todo el Tercer Mundo, mientras Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia vieron crecer el volumen de sus deudas externas en cifras que fueron entre dos y media y seis veces durante el tiempo en que los regímenes fundados de la doctrina de seguridad nacional estuvieron en el poder. Junto a esto, en la mayoría de casos, y Brasil de nuevo es en esto una excepción, se aplicaron decisiones encaminadas a reducir sustancialmente el papel económico del Estado, se realizó una acelerada transferencia de activos de empresas públicas al sector privado, se consagraron estatutos legales de excepción para la inver-

sión extranjera en sectores estratégicos en la economía, cambiando la anterior tendencia a la defensa y control nacional de los considerados recursos básicos o estratégicos de cada país. Y junto a esto se impulsaron estrategias de modernización que, al igual que ocurrió en los países centroamericanos en décadas anteriores, crearon una tendencia clara a la concentración económica en manos de los grupos económicos más fuertes, y acentuaron las diferencias sociales entre éstos y las grandes mayorías de nuestros países.

El impacto entrecruzado de estas situaciones ha afectado dramáticamente a los regímenes civiles que reemplazaron las dictaduras militares. Al contribuir con una parte sustancial de los 200 mil millones de dólares que América Latina ha enviado a los países desarrollados por concepto de pago de los intereses y de parte del principal de las deudas desde 1982, la herencia dictatorial ha tornado imposible el financiamiento de nuevos programas de inversión o la satisfacción de insistentes o a veces dramáticas aspiraciones populares, acumuladas en el período previo, en lo que bien se ha dado en llamar la deuda social generada por los regímenes de fuerza.

Las restricciones económicas han minado, así, la legitimidad de los gobiernos democráticos y constituyen uno de los mayores obstáculos para su actual consolidación. En este rubro, también hay que decirlo, la sensibilidad y solidaridad de los gobiernos del Primer Mundo no ha sido muy alto; pues han hecho predominar hasta ahora más bien exigencias técnicas en relación a los problemas financieros y de pago, que consideraciones políticas que exigirían un tratamiento claramente especial de esta situación.

Una segunda área de conflictos derivados del proceso anterior, ha estado en el campo de la justicia y los derechos humanos. Carga también muy pesada que las dictaduras militares han hecho recaer sobre sus sucesores democráticos. La violación grave y masiva de los derechos humanos durante los regímenes castrenses, se explica desde luego, por el carácter sistemático que en ellos asumió la represión y por la lógica misma que acompañaba la doctrina de seguridad nacional, el principio de la guerra permanente, del enemigo interno, y de las fronteras ideológicas que estos impulsaron, se tradujo usualmente en la creación de cuerpos especiales de seguridad y en políticas antisubversivas que tuvieron elevados costos y dejaron sobre todo, inmensas cicatrices en nuestras sociedades.

La violencia se ha convertido así en un dato cotidiano de la vida política de muchos de los países latinoamericanos que conocieron estas dictaduras aún bastante después de su término, y sus secuelas se han proyectado también de un modo bastante penoso a la etapa posterior.

No es mi intención comentar aquí los problemas concretos relativos al establecimiento de la verdad y la obtención de justicia de los problemas más agudos de derechos humanos, sino más bien registrar las dificultades que una vez que tomaron el poder tuvieron los gobiernos civiles, que muchas veces habían decidido tomar medidas drásticas en la etapa previa en su acceso al poder. En la práctica, desde el punto de vista de manejo de las situaciones, especialmente en los dos casos más impactantes, Argentina y Uruguay, se ha optado por fórmulas distintas, aunque en ninguno de los dos casos los resultados políticos han sido totalmente satisfactorios. En Argentina se buscó hacer efectivas las responsabilidades políticas y criminales sobre los máximos jefes militares, aplicando al resto de las Fuerzas Armadas una exigente responsabilidad, en función del principio de obediencia debida; resultado práctico ha sido la condena de buena parte de los miembros de las Juntas Militares que gobernaron el país entre 1976 y 83 pero con el costo de impedir el esclarecimiento de los numerosos casos de muerte y desaparición que fueron el saldo de la Guerra Sucia. En Uruguay, en cambio, se obtuvo, en principio, una temprana amnistía de todos los presos políticos, la que incluyó en la primera semana de acceso del nuevo régimen civil, una ley de amnistía para aquellos disidentes de los militares que enfrentaban, incluso, procesos por hechos de sangre; y cuando más tarde, en una ley posterior, se intentó establecer la misma situación para impedir el juzgamiento de militares acusados de violaciones a los derechos humanos, y se dictó la llamada Ley de Caducidad, que extinguió las acciones judiciales en estos asuntos. Lo que se provocó por, probablemente, el desencuentro táctico de las dos decisiones, fue un doloroso desacuerdo que contrapone hoy día aún a la sociedad uruguaya. En cualquier caso, para los efectos de este examen, las situaciones derivadas del atropello a los derechos humanos, han sido un elemento de complicación y crisis y, a veces, de desgarramiento para los gobiernos civiles y para los países que vivieron estas situaciones dramáticas y han sido un factor de complicación y debilitamiento en la marcha de las respectivas transiciones de la dictadura a la democracia.



Un tercer tipo de problemas tiene que ver con el papel y la tarea de las Fuerzas Armadas. Dificultades y polémicas se han originado también en torno al papel que las Fuerzas Armadas deben desempeñar en las democracias restablecidas. Aquí de nuevo, aunque las propuestas teóricas se dan al comienzo bastante concordantes, las dificultades prácticas de implementación han sido enormes. En casi todos los países se elaboró una agenda ambiciosa que incluyó temas como la revisión de los vínculos y compromisos internacionales de las Fuerzas Armadas al volver la democracia; la proscripción de la doctrina de seguridad nacional y su reemplazo por una concepción militar que excluyera la hipótesis de guerra interna; una racionalización y reducción de los presupuestos de defensa; una revisión de la política sobre producción y compra de armamentos, y también la tentativa de hacer un examen crítico de la estructura de mando y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, y, especialmente, establecer su nueva relación con las autoridades civiles. En este terreno, igualmente, sin embargo, los espacios y condiciones en que han trabajado los nuevos gobiernos democráticos han acortado sensiblemente la posibilidad de cumplimiento y aplicación de estas metas, provocando a veces turbulencias y desajustes que han afectado a las fuerzas civiles.

Y, finalmente, en este terreno, dificultades han derivado también de la reestructuración del estado y de la definición de los nuevos marcos institucionales democráticos. La sostenida tendencia a reducir el ámbito del quehacer estatal, que en la mayoría de los casos fue acompañada por un achicamiento de las tareas económicas del estado, originaron en primer término la necesidad de readecuar y reorganizar en términos amplios el funcionamiento estatal; y esto incluyó aspectos tan importantes como la definición de las bases de un nuevo sistema político, la reestructuración de la administración civil, y la revisión de la administración de justicia. El enfrentamiento de cada uno de estos temas originó, más allá de los naturales desacuerdos válidos entre corrientes democráticas distintas, problemas y tensiones que también han dificultado la materialización de soluciones adecuadas. Los dirigentes políticos de las fuerzas representativas a veces, además, demostraron que no siempre fueron capaces de aprehender las lecciones de la historia, que les exigían establecer un límite a sus propias diferencias para lograr algunos grandes consensos que les permitieran encarar difíciles desafíos de la etapa post-dictatorial.

En síntesis, en líneas en general, un estudio comparativo de los diversos procesos de consolidación democrática en la parte sur de América, muestra la existencia de problemas y dificultades de difícil enfrentamiento que han hecho más lenta y traumática la recuperación de un clima de convivencia interna. Sin embargo, debe anotarse también que la derrota política sufrida por los militares parece esta vez ser mucho más profunda de lo que inicialmente los observadores apreciaron, porque afecta sus tentativas de implantación estratégica en el poder, las que hoy parecen profundamente fallidas. Esto ha hecho que los intentos de volver a un sitio de golpes militares o a la reimplantación de dictaduras, haya fracasado en todos los casos concretos, lo cual da un tiempo mayor para que los nuevos gobiernos civiles consoliden proyectos y tendencias más favorables. Obviamente, y lo sabemos todos, este tiempo no es indefinido.

Quisiera comentar, finalmente, un par de cosas conexas. Me parece que mientras en la América del Sur se registraba el ocaso de las dictaduras militares y el inicio de este tipo de proceso de transición, hay que darle importancia al proceso distinto ocurrido en América Central, donde el impulso a la democratización tomó caminos muy distintos. Las dictaduras centroamericanas provenían de una matriz diferente a las de la América del Sur; se trataba en estos casos de regímenes que no emanaban de modelos de seguridad nacional, sino de la evolución de formas autoritarias menos modernas. En general, los gobiernos que existían en Nicaragua, en El Salvador, en Guatemala y en Honduras eran resultado de la oleada autoritaria posterior a la gran crisis capitalista iniciada en 1929. Los gobiernos de Rafael Ubicu, Anastasio Somoza, Maximiliano Hernández Martínez y Tiburcio Carías, realizaron en esos años un particular ajuste de las más antiguas dictaduras caudillistas de sus propios países, favoreciendo una cierta modernización relativa de ellas, que en las décadas siguientes funcionó con bastante eficacia para acentuar un manejo elitista del poder y un desarrollo económico dependiente y concentrador pero con rasgos bastante dinámicos en muchos períodos de la historia reciente.

Aunque en estos países hubo varios momentos en que se registraron crisis bastante severas de estos regímenes de fuerza, como ocurrió en los años 44 y 45, y entre 1959 y 1961, los experimentos democráticos en América Central resultaron siempre precarios y una in-

volución autoritaria pudo imponerse sin contrapeso. Dentro de este ciclo, sin embargo, se fueron incubando las tendencias que estallaron en la actual crisis regional y que comenzaron en 1978 en Nicaragua. Y este fue el resultado de una tendencia a la urbanización que puso término a la condición de sociedades agrarias de los países centroamericanos. Allí se organizaron partidos políticos moderados y reformistas que lograron una importante convocatoria nacional; allí aparecieron y luego se establecieron organizaciones sociales en el ámbito sindical urbano y rural, y también juvenil, que tuvieron una perspectiva bastante más radical y allí hubo instituciones como la Iglesia, que fueron por largo tiempo un pilar del bloque conservador, que luego se hicieron más sensibles a la demanda de un cambio político. Y, finalmente, la presencia extranjera, basada en el control de unos pocos productos agrícolas de exportación; la famosa imagen de las repúblicas bananeras dominadas por la United Fruit, cedió su lugar a una presencia mucho más diversificada de estos intereses foráneos, que se radicaron ahora en el sector financiero y en la incipiente actividad industrial y que perdieron la capacidad de control y condicionamiento que los antiguos intereses tenían sobre los gobiernos y los países. De este modo la combinación explosiva del autoritarismo político ancestral, un desarrollo económico dinámico pero carente de toda distribución de los frutos del desarrollo para la minoría, así como la existencia de un nuevo marco externo, determinó que todo el orden social construido en América Central durante décadas saltara por los aires en un corto período. En 1979, concretamente, se registró el colapso de las dos dictaduras más sólidas del área en Nicaragua y El Salvador y esto originó una tendencia, al fin de ésta, que se propagó rápidamente a Honduras y Guatemala.

Como la tesis centroamericana, a pesar de su prolongado desarrollo, aún no concluye, es difícil hacer un balance definitivo de este proceso en sus diferentes aspectos, pero si se puede anotar con certeza, que el ciclo de dictaduras que conocimos por décadas, terminó en América Central y que estos países, por diferentes senderos, van a terminar buscando estabilizar sistemas políticos más democráticos. Allí queda mucho por hacer y la forma definitiva en que culminarán las transformaciones actuales no está determinada, pero el poder de los viejos dictadores y la forma de intervención tradicional de las Fuerzas Armadas han concluído y un nuevo modelo de organización política y social más moderno acabará consolidándose en estos paí-

ses que buscan afianzar espacios de democratización penosamente conquistados.

Una reflexión final apunta al marco internacional general en que se desenvuelve la evolución política en América Latina. Este se ha modificado también, drásticamente, en los años recientes, inaugurando, como ocurre siempre en que las tendencias cambian, una serie compleja de desafíos y oportunidades. Las nuevas tendencias tienen que ver con los problemas que nos plantea la revolución científico-tecnológica, que hoy reestructura aceleradamente los aparatos económicos de todos los países desarrollados y que desplaza el predominio de las actividades productivas a rubros como la microelectrónica, las biotecnologías y las industrias de nuevos materiales. Se vincula también con la declinación relativa de la hegemonía de Estados Unidos en el sistema internacional, y con la aparición de nuevos centros de poder en el mundo capitalista, con el nuevo peso de Japón y con el proyecto de una Europa Occidental, política y económicamente unida en 1992, así como con el poder de los países del nuevo desarrollo industrial, y a esto se agrega el enorme impacto, que recién empezamos a sentir, de las estrategias de reestructuración impulsadas por el nuevo liderazgo soviético.

La consolidación de Gorbachov, a partir de la realización del vigésimo séptimo congreso del partido comunista de la Unión Soviética, plantea un proceso de reorganización económica interna en la gigantesca y declinante capacidad productiva soviética, que cambiará por un tiempo significativo el perfil y las opciones de la política exterior de esta potencia. La tendencia a una nueva etapa de detent y la ampliación de los esfuerzos negociados que hoy están reduciendo la crisis en Afganistán, graduando el conflicto Irán-Iraq, y encauzando los problemas de África Central en una nueva dirección, son una medida importante, reflejo de lo anterior, y van unidos a los acuerdos directos de desarme entre Estados Unidos y la Unión Soviética y marcan una significativa tendencia a la reducción de los focos de conflicto internacional y de la paz en el próximo período.

A estos factores que configuran un entorno exterior y que hay que tener muy en cuenta a la hora de analizar las perspectivas futuras de la democratización en América Latina, hay que agregar un fenómeno que es propio o más propio de nuestra región, y que afecta

en forma más directa el curso mismo de los procesos políticos domésticos de cada uno de nuestros países. Nos referimos a la presencia más activa de las mayores fuerzas políticas de los países más desarrollados que han desempeñado un papel más importante en el término de las dictaduras militares y en la búsqueda de soluciones negociadas para los conflictos más agudos. Esto fue alguna vez denominado la internacionalización de la ideología y la política en América Latina. Con esta expresión, se describe uno de los cambios más relevantes registrado en el proceso de formulación de nuestros proyectos nacionales y de nuestro programa por parte de los partidos políticos latinoamericanos. Hasta los años 60, la política en nuestra región tuvo una connotación eminentemente parroquial, y esto determinaba una clara supremacía de los caudillos políticos populistas que eran quienes mejor interpretaban los sentimientos y aspiraciones populares de nuestros países. Estos líderes rara vez se vinculaban entre sí y sus propuestas tenían un alcance estrictamente doméstico. En cambio, en las dos últimas décadas, esta compartimentación ha desaparecido y se registra una presencia cada vez más activa de algunas internacionales, preferentemente europeas, que van agrupando y vinculando partidos afines y a líderes afines, en torno a programas muy semejantes, lo que a su vez origina un conocimiento más estrecho entre los dirigentes de los distintos países que toman ahora mucho más en cuenta la realidad del conjunto de la región al momento de hacer sus propuestas políticas nacionales.

De este modo, la actividad de la internacional socialista, de la internacional demócrata cristiana y, más recientemente, de la internacional liberal, han favorecido una red de vinculaciones externas que hasta hace algunos pocos años era algo privativo del Movimiento Comunista en materia de contactos internacionales, que no se encontraba en otros segmentos del espectro político.

Este conocimiento y solidaridad de organizaciones políticas que propicia modelos afines a un sistema político democrático liberal y cambios sociales graduales ha afectado también a la influencia de Estados Unidos en el área. Si algo caracterizaba a los viejos caudillos populistas era mantener una relación muy estrecha y pragmática con los gobiernos de Washington; ahora, en cambio, la vinculación con el país hegemónico del hemisferio, es mucho más sofisticada y compleja y se tiende a una diversificación de los vínculos internacionales, tanto políticos como económicos con otras regiones.

Finalmente, hay que anotar que como consecuencia de muchos de los fenómenos ya descritos, la cooperación regional y las tendencias a la complementación política, técnica y financiera, han crecido también considerablemente en los años recientes. Desde este punto de vista, los años '80, junto con ser un período difícil y crítico para los países latinoamericanos, ha sido también un tiempo de acercamiento, de recreación de solidaridades perdidas y de nuevas cooperaciones; de alguna manera, estas dificultades que enfrentamos han creado la obligación de intercambiar puntos de vista, de intercambiar experiencias, y de intentar respuestas comunes para abalear las restricciones.

Así, ante los problemas de la deuda externa, los encuentros de Quito o de Cartagena o de Mar del Plata, representaron esfuerzos que pueden ser considerados como insuficientes, pero que permitieron tomar conciencia de la impostergable necesidad de ciertos enfoques comunes.

Otro tanto ha ocurrido en relación a los desafíos que plantea el desarrollo de la crisis centroamericana. Rápidamente, lo más importante: en países vecinos de esta subregión comprendieron que la formalización de una guerra abierta en el istmo centroamericano, tendría efectos dramáticos y provocaría una dinámica de propagación mucho más amplia, como empezaba a mostrarlo los incrementos de los flujos migratorios y la instalación de retaguardias operativas y logísticas de los grupos armados, destinados a sustentar la actividad militar.

Dentro de esta perspectiva nació el Grupo de Contadora, que desde principios de 1983 coordinó los esfuerzos diplomáticos de México, Venezuela, Colombia y Panamá, constituyéndose en un singular factor decisivo para impedir que las acciones armadas llegaran a encender un conflicto abierto entre dos o más países centroamericanos.

A pesar de la abierta hostilidad de la administración Reagan y del Departamento de Estado a estos esfuerzos, ellos se vieron reforzados desde julio de 1985 con la creación del llamado Grupo de Apoyo, que sumó a la misma empresa: a Perú, Brasil, Argentina y Uruguay, que le impuso esta actividad específica; surgió en la conferencia de Río de Janeiro de 1986, y con ella la creación del Grupo de los

Ocho, concebido como una instancia de coordinación y consulta permanente entre estos influyentes países latinoamericanos.

La dinámica de esta nueva actividad ha quedado, a mi juicio, muy bien reflejada en las dos reuniones cumbres de Jefes de Estado, realizadas en Acapulco en diciembre de 1987 y en Punta del Este, recientemente, en octubre de este año.

Por primera vez, en toda la historia de este continente, un mismo grupo de Presidentes se reúne dos veces y por primera vez, también, lo hace sin mediar la convocatoria de los Estados Unidos para estudiar una agenda propuesta desde el Norte.

En estas reuniones, además, dentro de un clima positivo, y en la perspectiva de buscar entendimientos, se ha iniciado la discusión de temas que afectan profundamente a la estrategia de desarrollo de América Latina, porque la significación de estas vinculaciones actuales intra-latinoamericanas a las que pudiera sumarse el impulso de acuerdos de complementación parcial como los que intentan vincular a Brasil, Uruguay y Argentina, la propuesta de Esquipulas II para la integración económica centroamericana, las tentativas de reactivar el Pacto Andino o la propuesta de Latin Equip, el proyecto de coordinación de las industrias de los bienes de capital de México, Brasil y Argentina no acaba aquí. Probablemente el elemento más importante en la nueva situación política, es el hecho de que también por primera ocasión, en el desarrollo de esta región, se establece una comunicación directa, fundada en el conocimiento y la amistad entre un grupo muy importante de Presidentes Latinoamericanos y de miembros de sus equipos técnicos, que se conectan permanentemente, de un modo informal, y que pueden desplegar, frente a las dificultades que surgen, una nueva voluntad política que se traduzca en acciones directas.

En momentos críticos como el alzamiento militar de Semana Santa, en 1987, en Argentina, ante dificultades financieras con los bancos o países acreedores o para impulsar acciones conjuntas con los organismos financieros nacionales o ante Estados Unidos, este tipo de vínculos ha probado tener una enorme importancia; este es también un factor que ha ayudado significativamente a la consolidación democrática y que puede seguir haciéndolo en un futuro inmediato.

Esto lleva a pensar que los acontecimientos de los años recientes, en esta difícil balanza, de aspectos oscuros y de aspectos luminosos, de elementos negativos y positivos, podría llevarnos a marcar algo más que una tendencia coyuntural en el movimiento pendular de la dictadura latinoamericana, de la democracia en América Latina; podría aproximarnos al afianzamiento más estratégico de fórmulas democráticas.

La historia de algunos países, como la de Venezuela, desde 1959, prueba que el período más duro para la consolidación de la democracia está en los años iniciales. Entonces, si se logran aplastar las tentativas de golpes militares, si se afianza el funcionamiento de partidos políticos modernos, si se facilita el eficiente rodaje de las instituciones estatales y una práctica democrática en el conjunto de la sociedad, este sistema, esta forma de vida tiende a enraizarse, y va ganando una cierta legitimidad definitiva.

Puede ser una conclusión paradójica pero es una conclusión cierta: el más importante factor de consolidación para la democracia latinoamericana, parece ser el tiempo de vigencia continuada de ella. Por eso, es alentador comprobar que las tendencias indican hoy día que a despecho de las restricciones y conflictos políticos y económicos que todavía enfrentamos, que afectan a nuestros pueblos y gobiernos, este parece ser un tiempo en que la derrota de los regímenes militares, resultó más profunda de lo que los líderes civiles imaginaron, y que en medio de tensiones y carencias se está gestando una convivencia política más civilizada y estable.