

*Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho\**

---

---

## **Democracia Representativa versus Democracia Participativa. ¿Nuevo modelo en expansión? ¿Avance o Retroceso en América del Sur?**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Los caminos de América del Sur. III. Uruguay. IV. Paraguay. V. Dos modelos de Democracia. VI. Bibliografía.

*Ahora la fuerza es el Derecho.*

### **I. Introducción**

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre las posibilidades de que la llamada democracia participativa se expanda a otros países de América del Sur, además de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Tangencialmente se examinará el sentido político - avance o retroceso - de ese cambio de modelo para la región.

La primera parte pretende contextualizar el tema, con la indicación de los principales marcos en los rumbos políticos de la región inmediatamente después de la posguerra. La segunda parte presenta dos estudios de caso -Uruguay y Paraguay - destinados a identificar el grado de avance político - institucional y de cohesión/ identidad nacional alcanzados. Con base en esos dos estudios de caso y en la trayectoria latinoamericana, las consideraciones finales, objeto de la tercera parte, buscan identificar los factores estructurales de mayor relevancia para determinar la propensión de un país a adoptar una democracia participativa y los vicios y virtudes de este nuevo modelo.

### **II. Los caminos de América del Sur**

Una mirada sobre los caminos de América del Sur después de la Segunda Guerra Mundial permite identificar tres trayectorias que en ocasiones revelan intercesiones:

\* Embajador de la República Federativa de Brasil en México.

Mi gratitud a Salvador González Chavez por la dedicación y calidad de la traducción y a mi mujer Sonia por la paciencia.

- (i) intervencionismo estatal en ascenso sobre liberalismo de mercado. Fueron los tiempos de líderes autócratas y/o populistas. Perduraron de la inmediata posguerra a los años 60;
- (ii) hegemonía de regímenes militares y ocaso de las democracias. Fueron los años de plomo. Predominaron en el Cono Sur y en algunos países andinos de los años 60 a los 80; y
- (iii) emergencia de las llamadas democracias participativas, como contrapunto de las democracias representativas, a partir de los años 90 hasta nuestros días.

Esa trayectoria es evidentemente aproximada, indicativa, con muchas excepciones, y tiene un propósito más didáctico, de intentar explicar el sentido y la magnitud de las transformaciones actualmente en curso.

Una primera percepción de esos casi sesenta y cinco años de historia tendería a revelar maduración: la región ya habría superado la utopía socialista y optado por una economía de mercado; el papel del Estado ya no sería una cuestión relevante, siendo aceptado como protagonista de políticas sociales, pero no como productor-empresario, con raras excepciones; y obviamente habría quedado atrás el oscurantismo de las dictaduras militares. Desde esa óptica, la región habría alcanzado un nivel político más elevado. El debate ya no sería democracia versus autoritarismo, sino qué modalidad de democracia sería más adecuada para la región.

Sin embargo, otra visión de la realidad sudamericana podría conducir a una conclusión muy diferente. El debate actual sobre el tipo de democracia más apropiado para la región representaría, en términos concretos, un retroceso político: reintroduce la idea de una economía fuertemente estatizada; lleva a revisar el tema del autoritarismo, bajo un nuevo ropaje; y rescata aspectos del populismo que habitó la región durante décadas, aunque con cambios sociales más profundos en algunos casos y una dimensión étnica inexistente en el populismo.

¿Cuál de esas interpretaciones sería más compatible con la actual realidad sudamericana? Respuestas más fundamentadas exigen un examen de las líneas estructurales de las etapas político-institucionales atravesadas por América del Sur.

En la primera década del siglo XXI, América del Sur vive un proceso de aceleración de cambios en tres planos: un nuevo modelo de organización política -democracia participativa- aunque de forma aún incipiente; experiencias económicas que, si bien reeditan fórmulas nacionalistas del pasado, introducen una vertiente nueva de vigorosas políticas sociales; un proceso de integración que, aunque muy distante de alcanzar un comercio intrarregional dinámico, libre de barreras y dotado de acuerdos que incluyan nuevos temas tales como servicios e inversiones, lograron colocar en la agenda proyectos de integración física concretos, basados en la participación de empresas de la región.

Este breve panorama cristaliza el diagnóstico de rumbos poco claros en este inicio de siglo, aunque al mismo tiempo sea revelador de algunas tendencias. Parece que actúan tanto fuerzas señalando en el sentido de retroceder al pasado, como tendencias verdaderamente innovadoras. Estas últimas se reflejan en la

introducción ya sea de nuevos actores en los procesos político, económico, cultural y de integración, o en la atribución de nuevos papeles a actores tradicionales. Un buen ejemplo de esta última tendencia sería la actuación de las Fuerzas Armadas: mientras en el pasado protagonizaban golpes militares, en el presente se interesan en la consolidación de la democracia.

El modelo político-económico que estuvo en vigencia en América Latina posterior a la Segunda Guerra Mundial resultó del embate entre la tradicional hegemonía agropecuaria del campo versus los liderazgos emergentes industriales de la ciudad. Es evidente que el conflicto de intereses no era absoluto, toda vez que muchos capitales rurales migraron hacia el sector industrial con la crisis de 1929, fenómeno más sobresaliente en el caso de Brasil que en otros países como Argentina y Uruguay.

Si en el plano político el antagonismo se cimentaba en el binomio campo x ciudad, en la esfera de la política económica los debates reflejaban conocida rivalidad: liberalismo económico apoyado en el equilibrio fiscal y en la defensa rígida de las ventajas comparativas en el comercio exterior (i.e. continuidad del modelo agroexportador) versus intervencionismo industrializante, con la creación de empresas estatales, menor rigor fiscal y mayor complacencia con relación a la inflación.

Ese panorama estuvo en vigor con diferentes intensidades en diversos países de la región, pero con mayor fuerza en Brasil, Argentina y México. La CEPAL desempeñó un papel fundamental en ese debate, como la fuente más fértil del pensamiento industrializante (o de la industrialización por sustitución de importaciones - ISI). En el caso brasileño, el contraste entre las dos visiones se polarizó en el Gobierno desarrollista de Juscelino Kubitcheck, en su Plan de Metas (sintetizado en el eslogan 50 Años en 5) y en la construcción de Brasilia.

Con acelerado crecimiento industrial y urbanización sin precedentes entre los años 40 y 70, las masas trabajadoras ingresaron como importante actor político y numerosos países de la región pasaron a ser dirigidos por líderes carismáticos, populistas y en ocasiones autoritarios, que tuvieron como arquetipos Vargas y Perón.<sup>1</sup>

Una visión un tanto distinta y más matizada de los populismos está presente en Torcuato di Tella: "El populismo, por consiguiente, es un movimiento político con fuerte apoyo popular, con la participación de sectores de clases no obreras con importante influencia en el partido, y sustentador de una ideología anti-statu quo".<sup>2</sup>

Diferentemente del aprismo en Perú y del getulismo en Brasil, al referirse "al tipo de partido peronista", señala que "en los países relativamente más desarro-

<sup>1</sup> Chasteen, John Charles. América Latina. Uma História de Sangue e Fogo. Editora Campus Ltda, 2001, p. 201.

<sup>2</sup> Cino Germani, Torcuato S. di Tella, Octavio Ianni. "Populismo y Reformismo", Torcuato S. di Tella, en Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica, Serie Popular Era, Ediciones Era, S. A., 1973, p. 47.

llados es más difícil que surja el populismo... No intervienen con tanta facilidad en coaliciones populistas vagamente definidas y son más inmunes a los llamamientos emocionales".<sup>3</sup>

### III. Uruguay

Tres circunstancias geográficas básicas ilustran la evolución histórica del Uruguay colonial, en la visión de Reyes Abadie, Bruschera y Melogno: planicie, frontera y puerto.<sup>4</sup>

La planicie fértil era la tierra natural para la cría de ganado y para una población poco sedentaria. La frontera era el área conflictiva de encuentro entre los dominios de Portugal y España que ya habían dejado atrás el Tratado de Torde-sillas de 1494 y definían nuevos límites interimperiales. El puerto, producto de una geografía favorable, se beneficiaba de los privilegios de un Imperio español en decadencia. Era el núcleo de la "guerra de puertos", cuando el ascenso de Napoleón y la decadencia del Imperio español alimentaron la sed de comercio de una Inglaterra librecambista.

Ni la crisis monárquica española ni la revolución de proyección rural y policlasista liderada por José Artigas (1764-1850) deshicieron la importancia de ese trinomio - planicie, frontera y puerto - como determinante de la trayectoria uruguaya.

Artigas combatió contra fuerzas españolas y portuguesas, pero es vencido y obligado al exilio en 1820. Uruguay es incorporado posteriormente al Imperio brasileño bajo el nombre de Provincia Cisplatina. En 1825 es proclamada la unión de Uruguay a las Provincias Unidas de Río de la Plata. "En 1828 es firmado entre el Gobierno de las Provincias Unidas y el Imperio brasileño - con la mediación de Gran Bretaña - la Convención Preliminar de Paz, donde se estableció que la antigua provincia Cisplatina "pasa a constituir un Estado libre e independiente de toda y cualquier nación".<sup>5</sup> Dos años después es promulgada la primera constitución de la República Oriental del Uruguay.

El ciclo independentista (1810-1830) fue contemporáneo de la formación de Estados nacionales: Paraguay, Bolivia, Argentina, Uruguay y Brasil. La fase siguiente - la Guerra Grande (1839-1852) - envolvió a Uruguay y la Confederación Argentina (con la participación de blancos versus colorados y federalistas versus unitarios); el Imperio brasileño; y las potencias europeas emergentes en proceso de creciente industrialización. El proceso de formación de tres Estados nacionales adquiere ímpetu con la Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay), de triste memoria, con devastadoras consecuencias para la población

<sup>3</sup> *Idem* (2), p. 75

<sup>4</sup> Caetano, Gerardo e Rilla, José. *Historia Contemporánea del Uruguay - De la Colonia al Siglo XXI*. Editorial Fin de Siglo, p. 21.

<sup>5</sup> Werneck de Castro, Moacir. *Bolívar*. Biblioteca de História. Editora Trés. 1973, p. 228.

masculina de Paraguay, que vio su contingente reducido en dos tercios como consecuencia del conflicto.

Como legado crucial del siglo XIX, Gerardo Caetano y José Rilla señalan la combinación de dos debilidades - la de la implantación oligárquica y la de la implantación capitalista -. Estas fortalecieron la presencia del Estado, plasmaron su centralidad en la formación social uruguaya y consolidaron una tradición intervencionista, inclusive "en el cumplimiento de actividades empresariales y arbitrales - para dirimir conflictos entre propietarios o canalizar demandas proteccionistas -, en la extensión de la red ferroviaria, en la construcción del puerto de Montevideo, en la administración de la energía eléctrica y en la creación del primer banco con fuerte participación estatal".<sup>6</sup>

Henry Finch, en *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, sostiene que, desde finales del siglo XIX, el sistema político uruguayo exhibe una importante característica: elevado grado de autonomía del Estado con relación a los intereses económicos dominantes en el país. En su visión, "la explicación de esta autonomía tiene que ver con la supervivencia de estructuras políticas tradicionales, es decir, no ligadas directamente a los intereses de determinados grupos sociales, en el momento del ingreso del país en la etapa de la política de masas".<sup>7</sup>

Para Finch, el dinamismo de la economía agroexportadora, con sus beneficios para el conjunto de la sociedad, generó un parque productivo destinado a atender un mercado interno en expansión. Entre esos dos segmentos - el exportador y el orientado a satisfacer la demanda interna - surgieron intereses divergentes y el Estado tuvo la función de árbitro. "Es esta pluralidad de intereses - que implica un cuadro de conflictos y de alianzas - la que trae aparejada la relativa autonomía del Estado y da origen al surgimiento de fórmulas democráticas de gobierno".<sup>8</sup>

Como en los demás países latinoamericanos, se abatió con ímpetu robusto sobre Uruguay la crisis de 1929, que penetró a través del comercio exterior, con una caída de casi 50% entre 1930 y 1933.<sup>9</sup> Se implantaron importantes políticas anticíclicas: devaluación del tipo de cambio; restricción a las importaciones; ampliación del crédito y otras medidas de fomento al sector agropecuario. En el plano político, las elecciones de 1930 conducen al poder a Gabriel Terra, líder reformista de derecha asociado a grupos empresariales e inversionistas extranjeros.

Caetano y Rilla, en excelente libro sobre la historia uruguaya, señalan que la "concordancia dictatorial" encontraba a su conductor. Las ideas convocantes serían sencillas y efectivas: la reforma de la Constitución para acabar con la "irresponsabilidad gubernamental"; el peligro de la "agitación comunista" incitada desde fuera; un gobierno "ágil" y "barato" que tomara el lugar de la "politiquería". En ese marco, contemporáneo del fascismo europeo y de regímenes autoritarios en los países ve-

<sup>6</sup> *Idem* (4), p. 115.

<sup>7</sup> Finch, Henry. *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. Montevideo. EBO. 1980, p. 9.

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 10.

<sup>9</sup> *Idem* (4), p. 211.

cinos (varguismo de la Revolución de 30 y posteriormente del Estado Nuevo de 37 a 45), estaba presente la intranquilidad entre los militares que, como latinos, sabemos que es el preludio de Golpes de Estado. Este alcanzó al democrático Uruguay el 31 de marzo de 1933, exactamente 31 años antes del Golpe de 64 en Brasil, pero con el mismo corolario de persecuciones políticas, detenciones y deportaciones. La dictadura de Terra es identificada por Caetano y Rilla como "cambio en la continuidad": profundización del dirigismo económico; enfriamiento en la reforma de la legislación social; inauguración del papel asistencialista del Estado.

El periodo siguiente comprende lo que Caetano y Rilla llaman crisis del Uruguay "clásico", y que culmina con el Golpe de Estado de 1973. Inaugurado con el regreso de Luis Battle (1955-1959), será marcado por el crecimiento del déficit fiscal, inflación, explosión de actividades especulativas y caída del PIB después de prolongado periodo de crecimiento. El empresariado se distancia de las posiciones oficiales, la relación con los sindicatos se vuelve tensa y éstos, fortalecidos por la industrialización anterior, rehúsan la reducción de salarios. El Partido Colorado es derrotado y la victoria espectacular del Nacionalista (triumfa en 18 de los 19 Departamentos) es vista por algunos como una verdadera revolución política, que anticipan la alborada de verdaderas transformaciones traumáticas. Vuelve a triunfar en 1962 el Partido Nacionalista, con la muerte de Herrera. La ortodoxia recomendada por el Fondo Monetario Internacional no dio resultados y los problemas se agravaron: inflación, conflictos sociales, endeudamiento creciente y crisis bancaria - la mayor hasta entonces vivida por el país -.

Siguiendo a los demás vecinos del Cono Sur, Uruguay era víctima de nuevo Golpe Militar en 1973, que perduró hasta 1985. Mientras que en los años 40 las exportaciones uruguayas alcanzaban casi 5% del total de América Latina, en 1974 eran apenas de 1.1%. En el periodo 1972-1977, el salario real cayó 8% y el desempleo alcanzó 9%. Aldo Solari apunta que "si el golpe no despertó mayores resistencias y una buena parte de la población, harta de paros y huelgas, lo aceptó con alivio, es correcto señalar que el apoyo civil al llamado "proceso" fue muy escaso y menguante con el transcurso del tiempo". Añade Solari que el tamaño del Estado nunca se redujo, aunque fuese este uno de los propósitos del régimen militar: por cada 100 empleados del área de educación y salud, antes del Golpe de 1973 había 69 en el área de defensa y seguridad, incluidas ahí las Fuerzas Armadas, la Policía y burocracias vinculadas, mientras que en 1978 había 103.<sup>10</sup>

En la fase de transición - de 1980 a 1985 - la dictadura acepta su epílogo. Desde el plebiscito de 1980, la preocupación de los militares era encontrar una salida, condicionada a un papel de mayor relevancia para los partidos políticos "habilitados". Estos realizaron elecciones internas en 1982 donde resultaron victoriosas las fuerzas más marcadamente opositoras a la dictadura y más comprometidas con la democracia. El posterior recurso directo a las urnas tuvo igual desenlace, con la participación de 60.4% de la población.

<sup>10</sup> E. Solari, Aldo. Uruguay. Partidos Políticos y Sistema Electoral, Montevideo, FUCCYT, 1988, p. 234.

Un fenómeno interesante en ese proceso fue que las elecciones partidarias “repolitizaron intensamente a la sociedad uruguaya y de paso ayudaron a consolidar nuevamente a los ‘partidos tradicionales’ (la izquierda excluida se dividió)”. “Los años siguientes serían de conflicto y negociación, enmarcados en la contradicción básica que surgía de las elecciones internas: los partidos políticos, con representación pero sin el gobierno, y el gobierno, una vez más, sin representación”.<sup>11</sup>

La dictadura uruguaya, con su corolario de persecuciones, torturas, ejecuciones, muertes, va aún a alimentar al Uruguay del exilio: entre los censos de 1963 y de 1975, el número de emigrantes uruguayos correspondía a 7% de la población total; en los años subsecuentes de la dictadura, la diáspora uruguaya alcanza entre 10% y 12%.

Después de 12 años de dictadura, en 1985 Julio Sanguinetti es electo Presidente e inaugura un proceso de transición, restauración y reforma. Luis Lacalle, del Partido Nacional, que sucede a Sanguinetti en 1990, hereda un Estado con déficit fiscal de 10% del PIB, ve malogrados proyectos de modernizar al país, con el plebiscito de 1992 que rechaza transformar la estatal de telecomunicaciones en empresa de economía mixta.

La medida más importante en ese periodo fue el ingreso de Uruguay al MERCOSUR, aprobado por unanimidad en el Senado y por 96 de los 99 Diputados.

Sanguinetti regresa nuevamente por el voto en 1995, esta vez con un Congreso dividido casi igualmente entre 30% para cada uno de los Partidos (Colorado, Nacional y Encuentro Progresista-Frente Amplio), lo que torna inevitable una coalición que, aunque menospreciada por la oposición, fue instrumental para implantar algunas reformas relevantes para el país: Seguridad Social; Educación; del Estado; y Reforma Política.

En enero de 2006, al inaugurar una nueva etapa en la vida política de Uruguay y consolidar con mayor vigor la democracia, asume el Poder el Frente Amplio, con Tabaré Vázquez, que amplía y profundiza las reformas, sobre todo en materia de educación y atrae hacia Uruguay amplias inversiones extranjeras productivas. Ganador del proceso de diciembre de 2009 – en 2009 Uruguay continúa innovando en su política – un exguerrillero del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaro, José Mujica, preso por la dictadura juntamente con su esposa durante más de diez años, asume la Presidencia.

Uruguay es ejemplo en el Cono Sur de país que ya a principios del siglo exhibía una economía en rápido crecimiento, con volúmenes elevados de exportaciones de carne a Europa, una infraestructura de carreteras y puertos eficientes, importante flujo migratorio de europeos. El sistema político estructurado en dos partidos políticos creó las bases de una democracia representativa a principios del siglo xx y de un Estado de Bienestar. A ejemplo de los demás países de la subregión, Uruguay vivió un periodo de dictadura militar por más de una década (1973-1984). El periodo de prolongada recesión y la falta de perspectivas para la

<sup>11</sup> *Idem* (4), p. 356.

economía uruguaya fueron en cierta medida compensados por la expansión del comercio con Brasil y demás socios del MERCOSUR, que ha contribuido a reactivar la economía uruguaya.

A partir de 2005, el Frente Amplio rompió con la tradicional alternancia en el poder entre Colorados y Blancos. Con una plataforma reformista de izquierda moderada, el Frente Amplio logró asegurar la credibilidad de inversionistas internacionales, atraer capitales argentinos que, descontentos con la política de excesivos impuestos, migraron hacia el país vecino. Una situación económica favorable permitió implantar políticas sociales modernas, juntamente con un programa innovador y exitoso de universalización de la inclusión digital en la enseñanza pública básica.

#### IV. Paraguay

Los orígenes coloniales de Paraguay se remontan a la fundación, en 1537, de Asunción, convertida en el núcleo de una provincia española y en centro irradiador para el poblamiento de diversas ciudades localizadas actualmente en varios países: Buenos Aires; Guairá (en el actual Estado brasileño de Paraná) y Santa Cruz de la Sierra.

“El río Paraguay, que a manera de eje recorre el país de norte a sur, es su principal vía de comunicación con el exterior y divide a la nación en dos áreas opuestas: a) el Chaco al Occidente, que abarca el 61% de la superficie del país, es una amplia llanura aún escasamente poblada en la que las características de aridez aumentan hacia el oeste; y b) el sector oriental, donde las condiciones ecológicas para el agro son mejores y donde se ha concentrado históricamente más del 90% de la población nacional”.<sup>12</sup>

El país fue palco, por más de un siglo y medio (1604-1767), de las famosas misiones jesuitas, un gobierno teocrático extremadamente original que llegó a constituirse en Estado independiente de Asunción. Las misiones, que llegaron a integrar más de 250 mil indígenas, eran un experimento social y educacional basado en la enseñanza de agricultura, artesanía y pequeña industria. Las cortes españolas y portuguesas decidieron dividir el territorio. Los jesuitas no aceptaron tal decisión y las misiones fueron destruidas como consecuencia de la Guerra Guaranítica, trabada entre Jesuitas e indígenas contra fuerzas españolas y portuguesas.

“A la llegada de los españoles se estima que la población alcanzaba la cantidad de 30 mil habitantes, los que se mezclarían con los pocos españoles que llegaron a la colonia; la inexistencia de oro o piedras preciosas no hacían atractivo a Paraguay como colonia, por lo que al mezclarse colonos y guaraníes, los pri-

<sup>12</sup> García, Rigoberto, Cordero, F. / Izquierdo A. Economía y geografía del desarrollo en América Latina. Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana. 1987, p. 52.

meros adoptan el guaraní como idioma. La posterior traducción e impresión del catecismo en guaraní fortalecerá a éste como idioma nacional, manteniéndose como lenguaje oficial al igual que el español hasta el presente”.<sup>13</sup>

Con la división de la Provincia española en dos Gobernaciones – de Buenos Aires y de Asunción – Paraguay pierde el acceso al mar en el estuario del Río de la Plata, lo que se agrava cuando posteriormente pierde también otro puerto estratégico situado en el actual Estado de Santa Catarina.

El inicio del periodo de independencia fue marcado por la dictadura de Rodríguez de Francia (1814-1840), que promovió una férrea defensa de la soberanía del país pero, al mismo tiempo, en virtud del bloqueo de la vía natural de acceso al mar decretado por Argentina, promovió el aislamiento de Paraguay, habiendo el Estado expropiado las tierras pertenecientes a la iglesia y al segmento de la élite aliado con Buenos Aires. Es en el periodo de Rodríguez de Francia que Paraguay se transforma en un país de pequeños propietarios con un Estado emprendedor.<sup>14</sup>

En 1844 el Congreso nombra Presidente de la República por diez años a Antonio López, que impulsa la apertura del país y un progreso notable, con la creación del primer periódico del país, de la flota mercante, de vías férreas, de empresa de fundición y con la contratación de 200 técnicos europeos que impulsan aún más la modernización del país. El crecimiento se encontraba estrechamente ligado al comercio exterior y, por lo tanto, a la navegación fluvial de los ríos Paraguay y Paraná, así como al libre tránsito por el puerto de Buenos Aires. Antonio López gobierna hasta su muerte, en 1862, cuando es electo como sucesor su hijo Solano López.

La Guerra de la Triple Alianza o Guerra de Paraguay (1865-1870), marcó al país hasta los días de hoy y continúa habitando el imaginario colectivo, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones con los países vecinos.

“Se especula mucho sobre las razones que habrían llevado a Solano López a iniciar el conflicto, con el riesgo de provocar la unión, contra Paraguay, de dos viejos rivales - Brasil y Argentina -. Aparentemente, esperaba neutralizar las amenazas de sus poderosos rivales y transformar a Paraguay en una fuerza en el juego político del continente. Contaba para ello con una victoria en el desgarnecido Mato Grosso - que llevase a Brasil a un acuerdo - y con el apoyo de los ‘blancos’ uruguayos y de las provincias argentinas adversarias de Mitre”.<sup>15</sup>

En “Mauá. Empresario del Imperio”, Jorge Caldeira, tiene una interpretación distinta y considera a Solano López la gran víctima de la intervención brasileña en Uruguay en 1864. “Sin Uruguay, temía caer definitivamente en manos argentinas; con el río abierto, temía el progreso de Mato Grosso, com-

<sup>13</sup> *Idem* (12), p. 53.

<sup>14</sup> Fausto, Boris. *História Concisa do Brasil*. Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP). Imprensa Oficial do Estado. 201, p. 116.

<sup>15</sup> *Idem* (14), p. 118.

petidor en todo lo que producía. Para librarse de los peligros, se arriesgó: invadió Mato Grosso y Argentina.<sup>16</sup>

Cabe recordar que las esperanzas antes mencionadas de neutralización estaban encaminadas sobre todo a Argentina, toda vez que esta “no se conformaba con la actitud tomada por Asunción, en el periodo de la Independencia, de rehusarse a aceptar la invitación para integrar las Provincias Unidas”.<sup>17</sup> Es muy cierto que el mantenimiento de la independencia de Paraguay, en relación a las Provincias Unidas de Río de la Plata contó con el apoyo del Gobierno portugués.<sup>18</sup> No se pueden desligar los actos de Solano López de sus esfuerzos para el fortalecimiento militar, dotando al país de un efectivo de entre 30 y 35 mil hombres armados. El balance de efectivos militares de Paraguay era más de dos veces que los de Brasil.<sup>19</sup>

No se concretaron las expectativas de Solano López: el apoyo de las provincias argentinas no se materializó; el Gobierno imperial de Brasil forzó un cambio político en Uruguay contrario a los intereses de Paraguay; y en mayo de 1865 se firmaba el Tratado de la Triple Alianza. Según Delgado de Carvalho, “pocas negociaciones de tratados de paz tuvieron tan larga duración (1869 a 1879), habiendo sido concluidas con arbitraje norteamericano, que aseguró a Paraguay la posesión del Chaco y de la Villa Hayes, en homenaje al Presidente de los EUA”.<sup>20</sup>

La Guerra de Paraguay tuvo consecuencias devastadoras para el país, que perdió la mitad de sus habitantes, dos terceras partes de la población masculina adulta, partes de su territorio y mandó al archivo el proyecto modernizador, transformándose en exportador de productos de poco valor.

Paraguay enfrentó otra guerra - esta vez resultó vencedor -. Después de una sucesión de conflictos localizados con Bolivia, Paraguay logra armar un Ejército de 15 mil hombres y retomar extensos territorios, con la victoria en la Guerra del Chaco, concluida con el Acuerdo de Paz de 1939, después de fuerte presión en ese sentido por parte de los Estados Unidos.

La historia paraguaya en la segunda mitad del siglo xx quedará marcada por treinta y cinco años de dictadura del General Alfredo Stroessner, que promueve un golpe de Estado en 1954 y sólo abandona el poder en 1989, cuando es separado por el General Andrés Rodríguez. Este disuelve el Parlamento, legaliza algunos partidos políticos (como el Partido Comunista), vence en las elecciones al frente del Partido Colorado. La nueva Constitución, por él mismo convocada, establece un sistema democrático de gobierno e impulsa la protección de los derechos humanos.

El primer gobierno civil, después de 40 años de mandatos militares, correspondió a Carlos Wasmosy, de 1993 a 1998, considerado por muchos como uno de los

<sup>16</sup> Caldeira, Jorge. Mauá. Empresário do Império 1995. Companhia das Letras, p. 422.

<sup>17</sup> História das Relações Internacionais do Brasil. Centro Brasileiro de Relações Internacionais CE-BRI). Organizadores: Raul Mendes Silva e Clóvis Brigagão. Raul Mendes Silva, Editor, p. 61.

<sup>18</sup> Viana, Hélio. História Diplomática do Brasil. Edições Melhoramentos, p. 123.

<sup>19</sup> *Idem* (18), p. 122.

<sup>20</sup> *Idem* (17), p. 66.

peores de la historia del país. Dos crisis financieras implicaron la eliminación de la casi totalidad de las empresas financieras nacionales, quedando el país dependiendo de financieras extranjeras, muchas de las cuales se retiraron posteriormente.

En el Gobierno siguiente, de Raúl Cubas, el Vicepresidente es asesinado, habiendo sido acusado como responsable el General Oviedo, que había sido indultado y liberado por el Presidente electo. Una grave crisis provocó verdadera conmoción nacional, con manifestaciones a favor y en contra de Oviedo, y con saldo de once muertos y más de 200 heridos. En vísperas de la votación de su "impeachment" (juicio político), Cubas renuncia y se exilia.

El país estuvo al borde de un Golpe de Estado, que no se materializó gracias a la amenaza de aplicación de la Cláusula Democrática del MERCOSUR, que determina la expulsión del país que promueve la ruptura democrática.

Duarte Frutos, Presidente electo en 2003, provoca una nueva crisis institucional al final del mandato, al lanzar una campaña para modificar la Constitución y asegurar su reelección. Visto como intención de instalar una dictadura, el proyecto fracasa.

El año de 2008 marca un punto de inflexión decisivo en la historia paraguaya. Por primera vez el juego democrático abandona los límites impuestos por la élite que lo circunscribe a los partidos Liberal y Colorado, habiendo este último ocupado el poder ininterrumpidamente por 61 años. La Alianza Patriótica para el Cambio logra elegir como Presidente al exobispo católico Fernando Lugo.

Con el Gobierno Lugo, Paraguay consolida su proceso de democratización, que siguió a los treinta y cinco años de dictadura de Strossner y amplía la participación en el proceso político de grupos sociales marginados. Las relaciones con Brasil se vuelven más tensas en función de las exigencias paraguayas de revisión del Tratado de Itaipú. La hidroeléctrica tiene capacidad de generación de 12.6 mil megawatts, la mitad de los cuales son propiedad de Paraguay, que vende 95% a Brasil. El Gobierno Lula no aceptó esa revisión, pero se acordó e implementó triplicar el precio de la energía vendida a Brasil, la diversificación de los compradores brasileños y la construcción de una línea de transmisión que posibilita mayor utilización de la energía por parte de Paraguay.

El ingreso de Paraguay al MERCOSUR, en 1991, fue sin duda uno de los tres momentos cruciales de la historia del país en la posguerra, siendo los otros dos el derrocamiento de Strossner en 1989 y la elección de Lugo en 2008. El país pudo tener así libre acceso al mercado de Brasil y Argentina, sus mayores socios, lo que dio ventajas comparativas adicionales a sus productos. En el período más dinámico del bloque, en seguida de su creación como Tratado de Asunción de 1991, las exportaciones paraguayas alcanzaron las más altas tasas de crecimiento de su historia.

El país representa apenas 0.8% del PIB del MERCOSUR, pero su comercio con los demás socios del bloque alcanza el elevado nivel de 9.1% del intercambio total intraMercosur, lo que refleja la magnitud de los beneficios comerciales. Tales circunstancias se reflejan en un dato muy significativo: las exportaciones paraguayas de productos no tradicionales, que representaban en promedio sólo

15% del total exportado en los años 80, subieron hasta 27% en la década siguiente, teniendo en el Mercosur su principal destino.

Además de las ventajas comerciales evidentes y de un futuro más promisorio para su parque productivo, el MERCOSUR asegura a Paraguay acceso al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), con recursos iniciales de US\$ 100 millones. A pesar de esas ventajas, Paraguay asume posiciones en ocasiones obstruccionistas, lo que impide el avance del proceso de integración en cuestiones como armonización del Código Aduanero del MERCOSUR y eliminación del doble cobro de la Tarifa Externa Común (TEC).

El Mercosur tiene en la actualidad dimensiones que en mucho trascienden el universo económico-comercial, con iniciativas importantes en diversos campos: políticas sociales, laborales, derechos humanos, cooperación técnica, cultura.

Desde una perspectiva histórico-política, tal vez la contribución más grande del MERCOSUR haya sido la ruptura de un patrón de rivalidades entre los dos socios mayores (fenómeno que ya se dibujaba desde mediados de los años 80), lo que tuvo como importante corolario el envío al archivo de la tradicional política pendular paraguaya con relación a Brasil y Argentina.

Para los propósitos de este trabajo, se sintetizan a continuación los datos más relevantes sobre Paraguay. Es la economía más modesta del Cono Sur. No contaba con las condiciones climáticas favorables, con la fertilidad del suelo, ni con puerto marítimo, circunstancias que impulsaron la inmigración europea y las inversiones extranjeras en Argentina y Uruguay. Sufrió durante cinco años (1865-1870) una devastadora guerra, en que fue derrotado por la Triple Alianza de Argentina, Brasil y Uruguay. Luchó durante tres años en la Guerra del Chaco, contra Bolivia, en la que resultó victorioso y ganó territorios en 1939.

Durante largos treinta y cinco años (1954-1989), vivió bajo el régimen dictatorial y corrupto del General Strossner. Sólo en 2008 se rompió la alternancia en el poder entre los dos partidos tradicionales, por medio de la elección del Presidente Lugo. Venció con una plataforma política reformista de centro-izquierda que tenía en las políticas sociales más efectivas y en la revisión del Tratado de Itaipú sus elementos estructurales. A pesar de enfrentar una oposición mayoritaria en el Congreso, Lugo logró triplicar los ingresos provenientes de la hidroeléctrica de Itaipú y se ha inclinado por preservar el juego democrático representativo.

Rasgo fundamental para la comprensión del pueblo y de la historia político-institucional del país es la fuerte identidad nacional y un vigoroso sentimiento de revaluación de la herencia guaraní en la cultura y en el alma paraguaya.

## V. Dos modelos de Democracia

La emergencia de la democracia participativa, en contraste con la democracia representativa como un modelo alternativo en la región, está asociada al comportamiento de un conjunto de factores estructurales: consolidación y maduración

del Estado; funcionamiento de las instituciones; modelos económicos; nivel de cohesión social y de identidad nacional; y grado de participación de clases sociales y/o etnias en la vida política.

Los dos modelos de democracia que se describen en seguida serán conceptuados sobre todo teniendo presentes sus vertientes políticas y no tanto sus dimensiones jurídicas, ya que el propósito central de este trabajo es determinar el potencial de expansión política del modelo de democracia participativa. Este último concepto es aceptado sin discusión previa sobre el grado de valores, instrumentos e instituciones democráticas por él incorporado.

Democracia representativa es aquella que se ampara en instituciones estatales relativamente sólidas y con alguna tradición de continuidad en su funcionamiento; en organizaciones no gubernamentales actuantes; en la independencia de los tres poderes y el equilibrio entre ellos; en el pluripartidismo; en la limitación a únicamente dos mandatos para los cargos de elección directa; en el respeto al principio de la alternancia en el poder para el Mandatario; en el respeto a los contratos, con la consecuente seguridad jurídica para los inversionistas extranjeros; y en la libertad de los medios de comunicación.

En contraste, la democracia participativa está estructurada en los siguientes fundamentos: carácter plebiscitario, constituido por excesivas y sucesivas consultas populares, plebiscitos o referendos; inestabilidad institucional, con el recurso exagerado a enmiendas constitucionales que alteran las reglas de la independencia y del equilibrio entre los tres poderes, del federalismo, de la autonomía de los Estados y del sistema electoral; fuerte base de apoyo en movimientos indígenas y organizaciones sociales; fragilidad del principio de la alternancia en el poder del Presidente, en consecuencia de sucesivas reelecciones; inseguridad jurídica para inversionistas extranjeros; violaciones más frecuentes de derechos humanos; y merma de la libertad de los medios de comunicación.

La democracia participativa tiende a prevalecer en países donde la formación del Estado se dio de forma más frágil. En esos países, las élites no lograron amalgamar procesos de identidad nacional entre clases sociales y/o etnias realmente incluyentes y generadores de cohesión de la sociedad. Al mismo tiempo, el sistema económico se encuentra basado en la producción de bienes con ventajas comparativas excepcionales (petróleo, gas, plata) y de alto valor en el mercado internacional, más que en la creación de un parque productivo diversificado y cuya competitividad derivaba de ganancias de productividad.

Este trabajo argumenta, con base en el estudio de caso de dos países, que el modelo de democracia participativa difícilmente podrá ampliarse a otros países de la región. Como la expansión de la democracia participativa en América del Sur ocurrió en dos Estados con economías menores y de menor desarrollo relativo - Ecuador y Bolivia - se buscó estudiar esos otros dos Estados de América del Sur que más se acercan a los primeros en algunas características básicas, tales como extensión territorial, contingente poblacional y PIB. Esas tres características se adoptaron como parámetros de análisis por tener también vigencia en todos los países miembros de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA),

que, en principio, son los candidatos más fuertes a transformarse en democracias participativas, por considerarse más inclinados a adoptar el modelo del centro irradiador Venezuela - que representa 70% del PIB de todos los miembros de esa Alianza.

Los dos estudios de caso revelaron marcadas diferencias entre la evolución de Uruguay y Paraguay con la trayectoria de Ecuador y Bolivia, donde se dio la expansión del modelo participativo. A continuación se examinan algunas de esas diferencias.

La diferencia más notable es la ocurrencia, en Ecuador y Bolivia, de fracturas entre regiones del país que en mucho trascienden la geografía: costa versus sierra y altiplano versus planicie. De hecho, tales fracturas en ocasiones rozaron propuestas separatistas y, en otras, pusieron en riesgo o aun rebasaron el funcionamiento normal de las instituciones del Estado.

El segundo elemento de diferenciación es la existencia de poblaciones con relativo grado de homogeneidad y altamente mayoritarias con relación a otros grupos étnicos - inmigrantes europeos, en el caso de Uruguay, y una población eminentemente mestiza, en el de Paraguay -.

Es necesario calificar esta última diferenciación, toda vez que tanto en Ecuador como en Bolivia los indígenas eran y continúan siendo amplia mayoría de la población. Debemos agregar un nuevo elemento diferenciador, que se refiere al grado de identidad nacional/ cultural que se constituyó a lo largo del proceso de colonización e incluso en el periodo independiente. Mientras que en los dos primeros países permanecieron marcadamente marginadas de los procesos de formación de las respectivas identidades nacionales, en Paraguay esto no ocurrió.

Como ya se señaló, este último país exhibió a lo largo de su formación histórica un alto grado de mestizaje e integración entre indígenas guaraníes y europeos, en claro contraste con el cuadro vigente en Ecuador y Bolivia. Ni los treinta y cinco años de dictadura de Strossner, cuando la enseñanza del guaraní fue prohibida de las escuelas, fueron capaces de eliminar la lengua guaraní, aún hoy hablada por casi la totalidad de la población, inclusive por la élite. Tal circunstancia funciona como un elemento de cohesión social, étnica y lingüística que no se encuentra ni en Ecuador ni en Bolivia. El sentimiento de participación del grupo indígena en la identidad nacional de cierta forma tiende a alejar la necesidad de adopción de un modelo de democracia participativa en este país y, aún con mayor razón, en Uruguay.

El tercer factor diferenciador está ligado a la estructura económica de los países objeto de comparación. Ecuador y Bolivia son países con una historia económica basada en los llamados productos con ventajas comparativas excepcionales en el mercado internacional. Tal característica ("la enfermedad holandesa") tiende a crear economías de enclave, orientadas a la exportación y con pocos "backward and forward linkages", lo que sabidamente reduce la capacidad de irradiación del crecimiento para el conjunto de las regiones y de la población del país. En el caso de Bolivia - sin duda el más dramático delante de la enorme riqueza mineral en contraste con la pobreza extrema de la población - existió la

hegemonía de la plata de Potosí, del estaño y hoy la del gas. En el caso de Ecuador, está el predominio del petróleo.

En contraste con esos modelos, Paraguay muestra una tradición de exportador de productos de poco valor en el mercado internacional, como la yerba mate y, más recientemente, la soja. A partir del ingreso al MERCOSUR empieza a tener una pauta de exportador con un poco más de valor agregado. El hecho de que la mayor parte de su PIB esté constituida por la exportación de energía eléctrica a Brasil no presenta los inconvenientes visibles en las economías de enclave tradicionales, ya que, en estos últimos casos, los ingresos externos no se integran a la economía interna, pues el Estado se apropia de una fracción mínima, mientras que en el caso de Paraguay ocurre lo contrario. La economía de este país, a pesar de la reducida oferta exportable, se beneficia del acceso libre a los mercados de Brasil y Argentina, además de contar con los recursos del FOCEM para desarrollar proyectos de infraestructura y sociales.

El cuarto y último elemento diferenciador entre, de un lado, Uruguay y Paraguay y, de otro, Ecuador y Bolivia, está ligado a la trayectoria político-institucional, es decir, al proceso de formación del Estado, al grado de estabilidad política alcanzado y a la consolidación de instituciones democráticas en cada uno de los dos conjuntos.

Uruguay vivió un siglo XIX de visible inestabilidad, pero logró forjar, ya en las primeras décadas del siglo siguiente, una economía agroexportadora basada en el trigo y en la carne que generaba beneficios para el conjunto del país, capaz de formar un mercado interno consumidor de manufacturas. Conforme se demostró anteriormente, el Estado uruguayo ya no funcionó como el defensor directo de intereses de una élite exportadora, sino como árbitro entre intereses divergentes de empresarios agrícolas interesados en atender el mercado interno y otros dirigidos al consumo doméstico de manufacturas. El artículo 79 de la Constitución de Uruguay prevé referenda para derogar leyes, así como la iniciativa popular en materia legislativa. Además, de acuerdo con el artículo 33, todos los proyectos de enmienda constitucional requieren una aprobación mayoritaria de los votantes que, en general, coincide con la realización de las elecciones.

Así, ese Estado exhibió un relativo distanciamiento con relación a la defensa de intereses económicos exclusivos, lo que, de acuerdo con historiadores uruguayos antes citados, estaría en la base de la trayectoria democrática vivida por el país por muchas décadas.

Ese cuadro contrasta de forma por demás notoria con la ruta político-institucional de Ecuador y Bolivia, cuyas trayectorias republicanas fueron guiadas por hegemonías oligárquicas que se sobreponían al Gobierno central y en muchas ocasiones fueron capaces de imprimir su rumbo al país. Los golpes militares se sucedían con alarmante frecuencia, lo que minaba cualquier posibilidad de construir instituciones con mayor solidez o de dotar al país de una infraestructura más eficiente. Ese panorama político-institucional era conjugado con una señalada marginación y exclusión de las poblaciones indígenas. Ecuador y Boli-

via fueron marcados por cicatrices históricas derivadas de la pérdida de amplia extensión de sus territorios, lo que generó en ambos países un sentimiento de escepticismo y de baja autoestima con relación a sus vecinos.

La evolución político-institucional de Paraguay estuvo acompañada de un cuadro social de pobreza generalizada, así como de las devastadoras consecuencias de la guerra de la Triple Alianza, que habría reducido a la mitad la población del país. Sin embargo, en contraste con ese momento trágico de su historia, cuyas cicatrices aún hoy permanecen, Paraguay logró desarrollar, en el periodo anterior al conflicto, un proceso de modernización, de pequeñas propiedades productivas, con pocos paralelos en América Latina. Al mismo tiempo, en la década de 1930 salió victorioso de la Guerra del Chaco, con Bolivia, recuperando una importante extensión de su territorio. Tal circunstancia, aliada al fuerte sentimiento de identidad nacional/cultural presente en una población mayoritariamente mestiza, contribuyó a crear mayor cohesión social que la de sus vecinos ecuatorianos y bolivianos.

Los treinta y cinco años de estancamiento de la vida política durante la dictadura de Strossner repercutieron en el arduo proceso de redemocratización. Sin embargo, al contrario de los dos vecinos citados, Paraguay supo evitar dos golpes de Estado, con la ayuda de la Cláusula Democrática del MERCOSUR, y exhibir una trayectoria de redemocratización menos convulsionada y con rumbo económico más promisorio. A ello contribuyeron el acceso a los mercados de sus dos mayores socios, además de los crecientes beneficios por la venta de la energía generada por la Hidroeléctrica de Itaipú.

Ese ejercicio comparativo entre la evolución histórica de países que adoptaron la democracia participativa y la de aquellos que permanecieron con modelos representativos permite identificar las distancias entre los dos universos y afirmar que las razones que llevaron a Ecuador y a Bolivia a apartarse de la democracia representativa no están presentes en Uruguay y en Paraguay. Las raíces de esa conclusión residirían en:

- (i) la adopción de políticas relativamente eficaces de promoción de la identidad nacional y de inclusión social y/o étnica;
- (ii) la emergencia de superestructuras políticas que, al combinar periodos populistas con fases autoritarias, lograron construir un Estado dotado de instituciones capaces de impulsar fases más elevadas de desarrollo económico y políticas sociales más efectivas, en el caso de Uruguay, y de cohesión étnico-cultural más sólida, en el caso de Paraguay; y
- (iii) el Mercosur, a pesar de haber perdido en la actual década el excepcional dinamismo demostrado en los años 90 en seguida de su creación, funciona como instrumento de consolidación democrática, en función de las ventajas económicas (inversiones y comercio), de la cláusula democrática (que ya impidió un Golpe de Estado en uno de los países miembros), y de la intensa interlocución entre los Presidentes de los cuatro miembros plenos y de Chile.

Un breve comentario final sobre la democracia participativa tiene como paradigma el "trade off" entre vicios y virtudes inherente a este modelo. En el espacio de las virtudes está fundamentalmente la efectiva contribución a una mayor participación en el proceso político de amplios segmentos sociales/etnias marginados, incluidas ahí sobre todo las capas más pobres e indígenas. En el campo de los vicios está la visible fragilidad de las instituciones del Estado y de la sociedad civil, inevitablemente asociadas a la introducción de modelos de democracias participativas en la región. Al recurrir con frecuencia a instrumentos plebiscitarios para promover enmiendas constitucionales y, de esa forma, desfigurar las reglas institucionales, el modelo de democracia participativa desacredita el sistema de alternancia en el poder, estimula el voluntarismo político, promueve la hipertrofia de la figura del Presidente y contribuye a la merma de libertades individuales, sobre todo de los medios de comunicación.

## VI. Bibliografía

- Caetano, Gerardo e Rilla, José. *Historia Contemporánea del Uruguay - De la Colonia al Siglo XXI*. Editorial Fin de Siglo.
- Caldeira, Jorge. Mauá. *Empresário do Império*. Companhia das Letras. 1995.
- Chasteen, John Charles. América Latina. *Uma História de Sangue e Fogo*. Editora Campus Ltda, 2001.
- E. Solari, Aldo. Uruguay. *Partidos Políticos y Sistema Electoral*, Montevideo, FUCCYT, 1988, pág. 234.
- Fausto, Boris. *História Concisa do Brasil*. Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP). Imprensa Oficial do Estado. 201.
- Finch, Henry. *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. Montevideo. EBO. 1980.
- Fondo de Cultura Económica / *Economía Latinoamericana*. 1987.
- Gino Germani, Torcuato S. di Tella, Octavio Ianni. "Populismo y Reformismo", Torcuato S. di Tella, en *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, Serie Piopular Era, Ediciones Era, S. A., 1973.
- História das Relações Internacionais do Brasil*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais CEBRI). Organizadores: Raul Mendes Silva e Clóvis Brigãõ.
- Viana, Hélio. *História Diplomática do Brasil*. Edições Melhoramentos.
- Werneck de Castro, Moacir. *Bolívar*. Biblioteca de História. Editora Três. 1973.