

LA DEMOCRACIA Y LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

I

Al considerar si la idea política de democracia es aplicable a los llamados países subdesarrollados, es preciso adoptar cierta actitud crítica acerca del verdadero sentido del término «países subdesarrollados» así como respecto a la palabra «democracia», que es tan variada como la anterior en sus interpretaciones. El término «subdesarrollado» fué originariamente un término económico indicador del relativo desarrollo del sistema económico, que gradualmente se ha extendido a otros sectores sociales y políticos. Se usa de una manera abstracta para indicar el estado de desarrollo de la economía nacional en la mayoría de los países de Asia y Africa, y algunas veces de América latina. En el sentido literal de la palabra podría decirse acertadamente que el sistema económico de países tales como Irán y Egipto está supradesarrollado más que subdesarrollado, e incluso, si se toma este término solamente como una guía imprecisa que hace referencia a la fase de desarrollo económico, se hace innecesario para llegar a afirmar que existe una diferencia enorme entre Israel y Libia o entre Uruguay y Angola, pongamos por ejemplo.

Sea como fuere, el presente contexto nos enfrenta con un fenómeno político. Asia y Africa son los continentes en los que desde hace unas cuantas décadas numerosas territorios dependientes han llegado a la situación de estados nacionales soberanos, los que en la actualidad son conocidos bajo la designación de «nuevos Estados». Es cierto que no todos los territorios de estos dos continentes son estados libres e independientes, pero si queremos examinar las posibilidades que se ofrecen a una democracia política en los que tan vagamente se denominan «países subdesarrollados», es necesario referirse particularmente a los «nuevos Estados» donde la suerte de la democracia es uno de los problemas más importantes y, en ciertos casos, uno de los más urgentes.

Naturalmente, es factible tratar acerca de las posibilidades de una democracia en los países asiáticos y africanos si se hace una consideración previa;

esto depende de la definición de democracia que se prefiera adoptar. Entre las múltiples definiciones teóricamente posibles, hemos intentado clasificar a casi todas, para nuestro propósito, bajo dos títulos: puede tratarse de definir el concepto de «democracia» desde un punto de vista cultural o puramente político. Creo que está generalmente aceptado que la democracia no es meramente un *terminus technicus* de la ciencia política, sino que cualquier democracia viviente tiene (y ha de tenerlas si quiere sobrevivir) fuertes raíces históricas en el fondo social y cultural de la nación a que esté afecta. Históricamente hablando este concepto se ha ido formando y ensayando a lo largo de muchos siglos de civilización occidental, y visto desde este ángulo es en su totalidad, y sin discusión, un concepto occidental; quizá podrían compararse las instituciones políticas de los países no occidentales con las democracias del oeste europeo y Norteamérica, pero siempre serán muy diferentes de estos tipos clásicos (tan diferentes como es posible que aquéllos acaben siendo entre sí).

Puede que tenga más sentido en nuestro planteamiento adoptar una definición de democracia puramente política, tal como la que trató de dar Joseph Schumpeter (1). El la definió como un sistema político en el cual varios grupos (partidos) se disputan el poder compitiendo por los votos de los ciudadanos. De esta manera señaló a la vez el carácter no violento de todo proceso democrático y la necesidad de que los ciudadanos no se encuentren ante un bloque de poder único, sino que tengan la posibilidad de constituirlo por sí mismos; es lo que Winston Churchill llamó «gobiernos libremente elegidos», escogiendo entre diversas alternativas.

Una objeción a la definición de Schumpeter es que es bastante incompleta. Puede aceptarse su corrección formal, pero da solamente el núcleo del amplio espectro de la libertad humana que normalmente se relaciona con la palabra democracia. No obstante, para nuestro propósito, la definición de Schumpeter es un punto de partida útil ya que nos capacita para comparar sistemas políticos tan diferentes en su fondo histórico y cultural como lo son los del mundo occidental y no occidental.

II

En los nuevos Estados se dan algunos factores que, por su naturaleza, limitan las posibilidades de un sistema democrático, no obstante debe intentarse sinceramente, y con ahínco, la estructuración de un gobierno de este

(1) JOSEPH A. SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York-London, 1942.

tipo. El primero de los factores limitadores es la falta de instrucción tan generalizada entre la población. Esto varía mucho de unos países a otros, y algunos de ellos, como Corea y Ceylán, tienen un nivel considerablemente superior a las demás naciones de Asia y Africa. Por este motivo, los sistemas electorales de gran parte de estos países han de tener en cuenta el hecho de que muchos electores no saben leer ni escribir. Artificios ingeniosos se han puesto en práctica para asegurar en estas condiciones cierta libertad y secreto en el voto que varían desde el procedimiento usado en la India, donde el pueblo vota mediante símbolos animales (el partido del buey o el partido del elefante), al de Nueva Guinea Holandesa, donde los votantes dicen en voz baja al oído del presidente del colegio electoral el nombre del candidato elegido.

No es preciso afirmar que estos artificios técnicos son solamente un sustitutivo muy limitado de una opinión pública bien informada, la cual sólo se consigue realmente cuando la gente puede leer la prensa informativa. En algunos países en los que el analfabetismo es exagerado, la radio es un sustituto parcial de la información impresa, pero sólo parcial en el mejor de los casos. La difusión de la educación es necesaria (aquí se hace de nuevo patente el fondo cultural de la democracia) si se quiere que el intento de crear una democracia política perdure en las décadas y generaciones venideras.

El segundo factor que limita las posibilidades de la democracia puede que sea la escasez de potencial humano intelectual. En una publicación anterior (2) ya señalé la importancia de los estadistas y funcionarios administrativos; de líderes políticos que puedan desempeñar, por una parte, las funciones de ministros del gabinete, y, por otra, las de la oposición, lo cual es *conditio sine qua non* del gobierno en una democracia política si se pretende que ésta sea algo más que una mera fachada, y de funcionarios administrativos que son los que han de poner en funcionamiento la maquinaria gubernamental. Quizá sea más precaria la necesidad de las cualificaciones técnicas de los segundos que la especialización política de los primeros. Lo sucedido en el Congo en 1960 puede servir como ejemplo a este respecto. Dag Hammarskjöld, secretario general de las Naciones Unidas, decidió que salieran del país lo antes posible los maestros, técnicos y expertos belgas, quizá movido por la idea de que esta sería la única manera de impedir la infiltración soviética. Es muy dudoso que la importación de equipos de expertos, aún en el caso de ser más numerosos, puedan poner otra vez en movimiento la maqui-

(2) J. BARENTS: *Democracy: An Unagonized Reappraisal*. The Hague, 1959. (Ha sido reseñada en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 112 (julio-agosto 1960), págs. 153 y siguientes. N. del Ed.)

naia gubernamental del Congo —y esto al margen de la opinión favorable o desfavorable que pueda tenerse acerca de los méritos y realizaciones de los belgas como administradores coloniales—. Esto viene a demostrar, una vez más, las ventajas de un proceso histórico y las dificultades que pueden crearse mediante construcciones artificiales.

Un punto de importancia singular en este campo lo constituye el impacto que han marcado en algunos países (y ciertamente, no sólo en los subdesarrollados) los funcionarios militares en el curso de la acción política. En el plazo de un año, 1958, al menos cuatro países de Asia y Africa: Birmania, Pakistán, Sudán y Tailandia, han sustituido sus sistemas más o menos parlamentarios de gobierno democrático por el mando más o menos dictatorial de un general; las palabras «más o menos» expresan el carácter extraordinariamente variado del desarrollo político en los distintos países. No es extraño que allí donde una democracia parlamentaria recién nacida no esté todavía firme en la montura y sus realizaciones brillen por su ausencia, el ejército tienda a tomar los asuntos en sus propias manos. Esto no es sólo consecuencia de una combinación entre el poder efectivo que los militares son susceptibles de poner en práctica y su rectilínea forma de pensar tan bien conocida, sino también del simple hecho de que en muchos países «subdesarrollados» los oficiales del ejército han tenido una educación superior a todos los demás sectores de la población y a causa de ello tienen un mejor conocimiento de la situación que los demás grupos restantes.

Algunas veces no existen grupos políticos fuertes para oponerse a los generales y coroneles, y esto nos trae el tercer factor limitativo: el carácter de los partidos políticos en gran parte de los «nuevos Estados». Incluso en un país como la India que se toma normalmente como ejemplo de democracia parlamentaria entre los «nuevos Estados», el sistema político no coincide mucho con el modelo tradicional occidental, ya que un partido, el *Congress Party*, que ha sido el portador genuino de la revolución nacional, es el que predomina sobre los demás y engloba en sus filas muchas variedades de opinión política que bajo otras circunstancias deberían ser tenidas en cuenta para la creación de otros partidos. En muchos de los nuevos Estados, los factores étnicos y religiosos juegan un papel muy importante en la diferencia entre los partidos políticos, y en alguno de ellos la superestructura política es de un origen tan reciente que muchos de los llamados partidos presentan todavía un carácter tribal distintivo. No es necesario decir que en estas condiciones, un sistema de partidos políticos, aún en el caso de que se cumplan las condiciones formales de la definición de Schumpeter, queda todavía muy lejos del *Idealtypus* del modelo occidental. Sin duda, esto es una

cosa natural en un país no occidental y no hay nada de trágico en el fenómeno, pero en muchos casos un sistema de partidos políticos construido sobre lealtades étnicas, religiosas o tribales, tiende a desintegrarse y está abierto a ataques desde todos los lados.

III

La perspectiva no parece muy esperanzadora si llevamos esta serie de factores limitativos en la mente. No obstante, en el folleto a que acabo de referirme, citaba una frase de John Kenneth Galbraith, el conocidísimo economista americano, que decía: «Es permisible argüir que, ante todo, debemos ir adelante y obtener el éxito..., sería cruel aquel que entregase a vastas áreas del mundo a la pobreza y enfermedad porque el intento de evitarlas supondría nuevos peligros» (3), y traté de aplicar este argumento al desarrollo político de los países subdesarrollados al igual que al económico. Todo esto fue escrito antes de las revoluciones militares de 1958, y quizá si tuviera que escribirlo ahora nuevamente no hubiera adoptado un tono tan optimista como el que sostuve en algunas partes del folleto. Tampoco hay razón para un negro pesimismo. En primer lugar, Galbraith estuvo en lo cierto en cuanto a que el desarrollo en las partes subdesarrolladas del mundo está en marcha, y cualquiera que sean nuestras preferencias tenemos que adoptar una actitud a este respecto y ser capaces de influir en los desarrollos futuros a pesar de que existan muchos obstáculos para un desenvolvimiento saludable y muchos factores que limiten la posibilidad de un rápido crecimiento económico o político. La ampliación de la preocupación por los nuevos Estados es una señal de que existe un sentimiento general de responsabilidad por el destino de las nuevas naciones. Pocas pueden ser las esperanzas de que todo esté en orden en unos pocos años. Incluso las formas más elementales de desarrollo económico es probable que precisen una generación o más; pero la fase en que se encuentran los nuevos Estados abre también al menos una posibilidad distinta de desarrollo político.

La segunda observación que viene al pensamiento es que sea cual fuere la forma de desarrollo político que tomemos, de acuerdo con la casi general experiencia de la humanidad, sería de gran valor si fuese susceptible de crear y mantener latente alguna posibilidad de elección política por parte de los ciudadanos. Como hemos visto anteriormente, esto implica la necesidad de crear un sistema de educación general; educación elemental para la mayoría y

(3) Op. cit., págs. 59-60.

formas superiores de especialización para los sectores más limitados que integran los miembros más cualificados de la población. También debe quedar claro que la posibilidad de mantener en funcionamiento un sistema político en el cual varios grupos puedan competir libremente por el voto de los ciudadanos puede ser facilitado en gran medida mediante la existencia de una prensa decente y por procedimientos parlamentarios razonables, particularmente durante los primeros años de existencia del nuevo Estado.

Nuestra tercera observación ha de ser una advertencia contra la excesiva simplificación del problema y tratar de generalizar demasiado, poniendo realidades muy diferentes bajo un mismo concepto. Si atendemos, por ejemplo, a los nuevos miembros independientes de la Commonwealth británica, es evidente que bajo situaciones formales semejantes en cierto modo, su desarrollo económico, social y político ha tomado caminos muy diferentes que varían considerablemente desde (seamos sinceros) situaciones cuasi-católicas y de confusión, a organizaciones gubernamentales que (seamos igualmente sinceros) hace dos décadas no muchos observadores occidentales hubieran considerado factibles.

En la misma línea de pensamiento, creo que también es inútil ver el problema de los nuevos Estados de Asia y Africa como una clara elección entre convertirse en presas del comunismo o llegar a ser rápidamente imitaciones fidedignas de la democracia parlamentaria occidental. Esta clara alternativa puede existir en nuestro pensamiento, pero muy raramente llegará a ocurrir en la realidad histórica. Se producirá mucha confusión, sí, y en muchos lugares un desarrollo determinado, después de presentarse favorable durante cierto tiempo, será interrumpido y quizá retrasado. Existen pocas razones para un optimismo no crítico; pero, para la visión pesimista acerca del futuro de la humanidad tan de moda en nuestros días, las realidades de la situación son --por decir lo mínimo-- muy diferentes e indescifrables.

J. PARENTS

Profesor de la Universidad
de Amsterdam

(Traducción de ANTONIO LÁZARO.)

R É S U M É

L'auteur examine les possibilités de réalisation qui s'offrent à la démocratie dans les pays appelés "sous-développés", mot avec lequel on désigne la majorité des pays de l'Asie, de l'Afrique et quelquefois de l'Amérique Latine. Il juge que ce mot est trop imprécis et il préfère parler plus concrètement des "nouveaux états".

Bien que le concept de démocratie fait supposer l'existence de solides racines historiques dans la base sociale et culturelle d'une nation, il vaut mieux, lorsqu'il s'agit des nouveaux états, adopter une définition purement technique comme celle de Schumpeter qui la considérait comme un système politique dans lequel plusieurs groupes (partis) se disputaient le pouvoir toujours en rivalité pour obtenir les votes des citoyens.

Il faut tenir compte de plusieurs facteurs qui pour ainsi dire, limitent les possibilités pour la démocratie dans ces pays. Ce sont:

- 1.^o) L'énorme diffusion de l'analphabétisme.
- 2.^o) Le manque de capacité intellectuelle humaine, aussi bien politique que technique et administrative.
- 3.^o) Le caractère des partis politiques tellement différents du modèle occidental, car plutôt qu'une différenciation idéologique ils adoptent un signe distinctif tribal, ethnique ou religieux.

Tout ceci a fait que la démocratie parlementaire ait trouvé de grandes difficultés dans les nouveaux États et que quelquefois l'armée ait pris en main la situation. Ceci est dû au fait que les officiers et les chefs de l'armée ont reçu une éducation supérieure à celle du reste de la population et d'un autre côté, au manque de groupes suffisamment puissants pour s'opposer à leur pouvoir.

Cependant, nous devons prendre une attitude positive quant au futur de la démocratie dans ces pays. Avant tout il faut stimuler la diffusion de l'éducation qui serait le chemin vers une opinion publique bien formée par la lecture d'une presse décente. Finalement, il faut comprendre que l'on ne peut pas prévoir le futur des nouveaux États comme une élection claire entre le communisme et leur conversion en imitations fidèles de la démocratie occidentale, ni que leurs systèmes soient semblables. Un bon exemple de ceci est celui que nous donnent les situations tellement différentes auxquelles sont arrivés les pays de la Commonwealth britannique malgré avoir eu tous comme point de départ des formes de gouvernement similaires.

S U M M A R Y

The author examines the possibilities of realization which are offered to democracy in so called "under-developed" countries, name by which the majority of Countries in Africa and Asia and sometimes Latin-America are know. As he does not consider this name to be sufficiently precise he prefers to use the more exact name of "new states".

Although the concept of democracy signifies the existence of strong historical roots in the social and cultural background of a nation, on dealing with the new states it is more convenient to use a purely technical definition as that given by Schumpeter, considering it as a political system in which several groups (parties) bid for power by competing for the votes of the citizens.

Various factors should be borne in mind which limit the possibilities of democracy in these countries. These are:

- 1) The enormous diffusion of illiteracy.
- 2) The lack of human intellectual potentiality, as much political as technical-administrative.
- 3) The nature of the political parties so different from the western pattern, which, rather than an ideological differentiation take on a distinctive tribal, ethnic or religious character.

All this has involved great difficulties for parliamentary democracy in the new states and which on some occasions have meant that the army have had to take matters into their own hands. This is influenced by the circumstance that officers and chiefs in the army have had a superior education to the rest of the population and on the other hand, because of the lack of opposition to their command by strong groups.

However, we have to take a positive stand with regard to the diffusion of education which would be the way towards a wellformed public opinion, through the reading of a decent press. Finally, one must realize that the future of the new states cannot be predicted as a clear choice between communism or their conversion to faithful imitations of Western democracy, nor that their systems be similar one to another. A good example of this latter point is shown by the diverse situations of the countries in the British Commonwealth in spite of having had governments run in a very similar way as their starting point.