

La democracia y el imperio de la ley en América Latina*

CHRISTIAN ANGLADE

TRADUCCIÓN: DAVID TORRES MEJÍA

Resumen

Anglade se introduce en el debate entre democracia de procedimientos y democracia sustantiva, sosteniendo que, en última instancia, la democracia no se limita a los primeros sino que se constituye con contenidos (derechos) civiles, políticos y socioeconómicos; obligaciones y responsabilidad política. A partir de estos argumentos realiza una revisión del estado de la democracia en América Latina apuntando los logros y limitaciones de los diferentes países en la construcción de regímenes democráticos.

Abstract

Anglade deals directly with the debate about procedural and substantive democracy to sustain that democracy is not only a matter of procedures but civil, political and socioeconomic rights, as well as of obligations and accountability. Within this framework he assesses the recent performance of the different Latin American countries in the construction of democratic regimes.

Entre 1974 y 1990, más de treinta países en el sur de Europa, América Latina, Asia Oriental y Europa del este cambiaron de sistemas autoritarios a sistemas democráticos de gobierno. Esta "revolución democrática global" es, probablemente, el rasgo político más significativo de finales del siglo veinte.¹

Esta afirmación es más controvertida de lo que Huntington imaginó, ya que la evidencia que ofrecen muchas de las "nuevas" democracias muestra que un movimiento de distanciamiento del gobierno autoritario no es necesariamente en dirección de un gobierno democrático. Ya que están implicados problemas de definición y de significado, una consecuencia del rasgo descrito por Huntington ha sido reactivar el debate acerca del contenido de la democracia. Hun-

* Una primera versión de este artículo apareció publicada en: Christian Anglade, "Democracy and the Rule of Law in Latin America", en Ian Budge; David McKay (eds.), *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, Londres, Sage Publications, 1994, pp. 233-252.

¹ Huntington, 1991-1992, p. 579.

tington —entre otros— equipara la democracia con la realización de “elecciones competitivas en las que pueda participar el grueso de la población”.² Una definición polémica, ya que —sin negar el papel clave de las elecciones en un proceso democrático— muchos se preguntarán si las elecciones (y los procedimientos en general) son suficientes para definir a la democracia. En un intento por romper el *impasse* del debate entre una definición de procedimientos y otra sustantiva, se hizo la sugerencia de que la democracia debería ser entendida en estrictos términos políticos y que la democracia política debería mantenerse como algo distinto de la democracia social y la económica, que se suponían secundarias.³ Pero una distinción así de tajante es más fácil de formular que de sustanciar y tiende a llevarnos a inconsistencias en el argumento. Después de afirmar que el término “democracia” quería “significar un sistema político, separado y aparte del sistema económico y social al cual está unido”,⁴ Diamond y Linz reconocen, posteriormente, que la estabilidad democrática es altamente dependiente del desempeño económico, entendido no sólo como crecimiento sostenido, sino como promotor de la movilidad social, así como del “mejoramiento sostenido y amplio del bienestar popular”.⁵ Esta contradicción en su argumento ilustra meramente las dificultades que supone desmontar a la democracia en subcategorías y en mantener esas subcategorías separadas entre sí.⁶ Otro aspecto del debate actual se relaciona con el significado de “democracia política”. ¿Debe entenderse en el sentido amplio de la democracia liberal de derechos y obligaciones individuales, civiles y políticas? o ¿debe enfocarse más estrechamente en términos de formas y procedimientos como en la definición anterior de Huntington?

En el contexto latinoamericano, este debate doble ha llevado a algunos autores⁷ a sostener que las desigualdades sociales y económicas prevalecientes en el área son incompatibles con el principio democrático de derechos iguales e igualdad de participación; a menos que esas desigualdades sean reparadas, las condiciones sociales

² *Ibid.*, p. 580.

³ Véase Diamond *et al.*, 1989, p. XVI; O'Donnell y Schmitter, 1986, pp. 7-11.

⁴ Diamond *et al.*, 1989.

⁵ Diamond y Linz, 1989, p. 46.

⁶ Otro ejemplo de ese tipo de problema puede encontrarse en Burton *et al.*, 1992.

⁷ Véase Lipset, 1959; Malloy y Seligson, 1987; Diamond y Linz, 1989.

mínimas necesarias para una participación política significativa no se darán y las democracias latinoamericanas quedarán, en el mejor de los casos, como pseudo democracias. Este enfoque sustantivo es criticado por un segundo grupo de académicos⁸ que acusan a los primeros de confundir a la democracia con la igualdad y que sostienen que pretender simplemente que ambos están conectados de cualquier manera, sólo sirve para confundir los problemas. Para estos últimos es teóricamente inconsistente y sin fundamento empírico mirar las condiciones sociales y económicas —o para el caso cualquier otra cosa— como un prerrequisito de la democracia; sostienen, inclusive, que la relación causal entre las dos —si es que hay alguna— pudiera funcionar en el sentido inverso, con la democracia mejorando las condiciones sociales y económicas.⁹ Pero para ellos aunque una reducción de la desigualdad pudiera ser deseable en sí misma, se trata de una cuestión separada de la democracia. La naturaleza democrática de un gobierno y su autoridad para gobernar están determinadas sólo por sus reglas originales de procedimiento.¹⁰

Discutiré los temas implicados en este debate primero examinando las diferentes tradiciones teóricas de la democracia liberal que lo han inspirado y después mediante el establecimiento de un paradigma democrático liberal minimalista que utilizaré en una evaluación del desempeño democrático contemporáneo de América Latina.

El enfoque teórico

En la tradición democrática liberal, la democracia es definida por los dos principios combinados de la igualdad de derechos individuales y de la responsabilidad política* de los gobernantes frente a los go-

⁸ Véase Remmer, 1991a; Karl, 1990; Véase también Burton *et al.*, 1992, p. 2.

⁹ Karl, 1990, p. 5.

¹⁰ Remmer, 1991b, p. 791.

* El término en inglés *accountability* ha sido traducido aquí como "responsabilidad política". Sin embargo, su contenido es más complejo de lo que parece a simple vista, aunque podríamos entenderlo en principio como la obligación institucional de las autoridades elegidas de rendir cuentas periódicamente ante su electorado o ante algún cuerpo establecido constitucionalmente, descansa en al menos tres supuestos:

a) Uno de carácter filosófico en el que se acepta que las autoridades electas surgen del pueblo y para servirle;

b) Otro de índole institucional que exige la existencia de un conjunto de instituciones estructurado de tal manera que se verifique en la práctica la subordinación de los gobernantes

bernados. Para esta tradición que abarca de Tocqueville a Rawls,¹¹ la democracia no es meramente una cuestión de formas y procedimientos; es también un asunto de sustancia; por ejemplo —y ésta parece ser su límite—, de derechos individuales de autonomía y libertad iguales que incluyen obligaciones iguales.

Otra tradición —más reciente y más unificada— tiene sus orígenes en los escritos de Schumpeter, Dahl y Huntington.¹² A partir de observar la manera como se han desarrollado los regímenes liberal democráticos sostiene que los individuos tienden a realizar sus intereses no de manera individual, sino como miembros de grupos a través de los cuales tratan de maximizar sus derechos de una manera competitiva moldeada por el mercado. La pluralidad de esos grupos y su influencia sobre el proceso político constituyen la mejor protección posible de los derechos individuales de sus miembros; la responsabilidad política está garantizada por elecciones periódicas mediante las cuales los que gobiernan pueden permanecer en su puesto o ser removidos por los gobernados, en un proceso en que los grupos de interés que representan a estos últimos juegan un papel crucial.

De la definición previa que enfatizaba medios y fines, nos hemos desplazado a una definición institucional de la democracia, y al hacerlo nos hemos movido también —sostienen— de una definición de democracia hipotética, idealista y normativa, a otra que es empírica, realista y descriptiva. “La democracia sólo tiene un significado útil cuando se le define en términos institucionales”,¹³ por ejemplo, como medios, evitando así el sesgo normativo. Pero como los medios son, por definición, instrumentales, tarde o temprano una definición instrumental de democracia suscitará el tema de los propósitos que los institucionalistas deseaban, precisamente, evitar. La pregunta de qué trata la democracia simplemente se demoró en el proceso. Si la respuesta es que la democracia son elecciones libres y competitivas, entonces las instituciones no son simplemente ins-

al pueblo, y

c) Una cultura política compartida por gobernantes y gobernados por igual que acepten tanto el primer principio como la vigencia de las instituciones de control (Nota del traductor).

¹¹ Tocqueville, 1961, vol. I; Rawls, 1989.

¹² Schumpeter, 1943; Dahl, 1971; Huntington, 1984.

¹³ Huntington, 1989, p. 15.

trumentales y se convierten en un fin en ellas mismas. Y la razón para evitar una definición de propósitos de la democracia era que cualquier intento en esa dirección era obligadamente normativo. ¿Pero por qué la afirmación de que la democracia son elecciones libres y competitivas debería ser menos normativa que la afirmación de que la democracia son derechos civiles y políticos iguales? Todas las definiciones de democracia son necesariamente normativas, y la preocupación de los institucionalistas por la neutralidad los ha llevado a trazar una distinción artificial entre medios y fines que ha introducido alguna confusión en su argumentación teórica.

Esta confusión ha estado compuesta por el prejuicio etnocéntrico del enfoque pluralista que ha reducido la universalidad del principio democrático de igualdad de derechos. Para el pluralismo, los individuos confían la defensa de sus derechos políticos a los grupos que los representan. Esta “delegación” los deja libres para maximizar sus demás intereses —principalmente económicos— en una sociedad de mercado, y puede aún generar niveles descendientes de participación individual en el proceso político sin afectar la calidad democrática de todo el proceso. De ahí el supuesto pluralista de que el silencio significa satisfacción y de que, a final de cuentas, todos los grupos sociales y económicos ejercen una influencia política igual. Ambos supuestos no se sostienen aún en las democracias avanzadas, ya que “el pluralismo puede condonar en la práctica la reproducción de las relaciones de poder que se obtienen en el ámbito económico y social”.¹⁴ Como resultado, el pluralismo tiende, no sólo a reproducir las desigualdades económicas y sociales, sino mediante el reconocimiento “realista” de que esas desigualdades existen, las introduce como “rasgos sistémicos”, y en consecuencia justificando el *status quo* al redefinir la democracia en estos términos.¹⁵ La relevancia de esta tendencia para la democracia es directamente proporcional al nivel de esas desigualdades y al porcentaje de la población nacional que afectan. En ambos casos, es de esperarse que su impacto sea mucho más fuerte en las “nuevas” democracias del Tercer Mundo.

La validez del enfoque plural institucionalista debe ser puesta en

¹⁴ Gould, 1990, p. 100.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 9-10.

tela de juicio en terrenos más generales, ya que parece existir alguna evidencia de que tanto el silencio como la apatía política también pudieran significar insatisfacción. Por ejemplo, ¿podría entenderse la apatía política en Colombia —medida por la tasa de abstención electoral— como un indicador de satisfacción del electorado colombiano? Como la respuesta a esta pregunta sólo puede ser calificada, resulta que el mismo desenlace (una baja participación en elecciones competitivas) en algunas ocasiones puede expresar satisfacción y en otras no. También significa que los orígenes de procedimiento son una medida insuficiente de la democracia y que cuando se les separa de su sustancia o de su contexto, las instituciones formales de la democracia carecen de significado. Otra consecuencia del enfoque pluralista deriva tanto de su etnocentrismo como de la teoría elitista de la democracia a la cual está vinculada. Tiene que ver con el otro principio democrático básico de la responsabilidad política. Para los pluralistas, como sabemos, la responsabilidad política es garantizada por las elecciones regulares; una vez electo, a un gobierno debe permitírsele gobernar, primero porque lo hace mejor y, segundo, porque periódicamente habrá de sujetarse a elecciones, lo que debería bastar para convencer a quienes detentan el poder, que es en su interés hacer lo que se espera de ellos. El argumento de que las elecciones garantizan la responsabilidad política se basa en el supuesto de que el proceso electoral es el resultado de elecciones libres, competitivas y significativas. Empero, en el caso de América Latina este punto es tratado, a menudo, como un juego suma-cero: se asume que las elecciones son libres y competitivas a menos que la evidencia en sentido opuesto sea tan abrumadora que convierta en una farsa todo el proceso electoral. Pero habiendo pocos casos extremos, la categoría es empleada tan extensivamente que llega a poner en duda su validez.¹⁶ Es curioso que aquellos que otorgan tanta importancia a los orígenes de procedimiento de un gobierno como fuente de su autoridad pongan tan poca atención a las condiciones reales que rodean los resultados electorales. La cuestión de qué tan libres y competitivas son realmente las elecciones es un tema sustantivo, particularmente —pero de ninguna manera exclusivamente— en el contexto latinoamericano.

¹⁶ Remmer, 1991b, p. 780.

El otro principio general detrás de la responsabilidad política democrática es que los gobiernos están obligados a cumplir ciertas reglas de Derecho que han sido acordadas democráticamente. Sin embargo, como habremos de ver en la siguiente sección, América Latina ofrece, una vez más, poca evidencia en respaldo del supuesto de que si los gobiernos (u otras instituciones del Estado) actúan inconstitucionalmente, se pondrían en movimiento los mecanismos para establecer su responsabilidad política. Al igual que en el caso de la responsabilidad política electoral, la responsabilidad política institucional es un tema sustantivo, y no se puede asumir que los mecanismos que establece la responsabilidad política funcionen simplemente porque tengan una existencia constitucional formal.

Es interesante que sea la moderna teoría liberal la que nos recuerde que la forma puede ser engañosa y que es inevitable una definición sustantiva —y normativa— de la democracia. Para Pennock, “el contexto dentro del cual debería juzgarse la justeza de los procedimientos gubernamentales implica una evaluación de los fines que deben alcanzarse, incluido el reconocimiento de derechos fundamentales”.¹⁷ Las formas y los procedimientos son meramente instrumentales para alcanzar los fines de la democracia. Si los Derechos fundamentales que constituyen esos fines no son promovidos y no están protegidos por esos acuerdos formales, estos últimos no estarán cumpliendo su función; como es meramente contingente de que ello sea o no así, no pueden definir la democracia.

El carácter democrático del imperio de la ley se define tanto por su forma como por su sustancia. Descansar simplemente en el formalismo del imperio de la ley, o aun enfatizar que es este formalismo lo que define a la democracia, como lo hace Letwin en la tradición Kelseniana,¹⁸ es políticamente peligroso porque puede terminar justificando a cualquier régimen que sostenga un imperio de la ley formalmente consistente. Esto es por lo que el imperio de la ley es “un criterio pobre [de democracia]; muchos regímenes represivos se han apoyado en un sistema judicial estricto pero consistente, para mantener el poder, incluida la Alemania nazi”.¹⁹ Los regímenes autoritarios a menudo mantienen las leyes heredadas de los regímenes

¹⁷ Pennock, 1989, p. 15.

¹⁸ Letwin, 1989.

¹⁹ Barsh, 1992, p. 122.

democráticos que han suprimido y las emplean en su propio beneficio argumentando ser los nuevos depositarios de un imperio de la ley básicamente inalterado. Se podría argumentar que esta es una usurpación del imperio de la ley. Sin embargo, si el formalismo del imperio de la ley permite que sea usurpado de esta manera, de seguro es un criterio pobre de democracia.²⁰ Por esta razón, ya que todos los sistemas de gobiernos modernos —sean o no democráticos— formalmente se adhieren al principio del imperio de la ley, lo que define a la democracia no es la ley solamente, sino lo que la ley dice, es decir, su sustancia, y el grado en el cual la ley es aplicada.

Es esta preocupación por el peligro del formalismo de los procedimientos institucionales en general, y del imperio de la ley en particular, la que preside la contribución de Rawls a la teoría democrática.²¹ Para él, la democracia requiere que el imperio de la ley sea hecho y administrado dentro de un contexto de justicia sustantiva —opuesta a la formal—, y que descansa en los dos principios básicos de igualdad de libertades y de oportunidades. Él no identifica simplemente la igualdad con el principio democrático sino que —y ésta es quizá su contribución más significativa al estudio de las “nuevas” democracias— su argumento sobre la relevancia de las condiciones sociales y económicas para la democracia es un argumento definitivo. Al contrario de lo que argumenta Gould,²² Rawls sí defiende la igualdad de derechos asociada con medios de subsistencia mínimos, y aclara esto cuando discute la conexión encadenada de su principio de diferencia, que busca “maximizar las expectativas de aquellos en mayor desventaja”.²³ Pennock también encuentra difícil justificar que la agenda liberal se restrinja a los derechos civiles y políticos: “lo que está en debate no es si la democracia formal es, en principio, justificable; más bien se trata de hasta dónde el ideal democrático demanda minimizar la desigualdad económica”.²⁴

²⁰ La profesora Letwin reconoce este peligro cuando —al final de su artículo— en una afirmación inesperada que contradice el énfasis que había puesto en el formalismo del imperio de la ley como un criterio de democracia, concluye que “a pesar de que la democracia es inseparable del imperio de la ley, lo opuesto no es igualmente cierto, ya que es concebible que el imperio de la ley pudiera florecer, quizás de una manera más efectiva, bajo otras formas de gobierno”, 1989, p. 234.

²¹ Rawls, 1989.

²² Gould, 1990, p. 137.

²³ Rawls, 1989, p. 80.

²⁴ Pennock, 1989, p. 23.

La agenda liberal democrática no argumenta en favor de la igualdad, tampoco pide la modernización socioeconómica —como quiera que se defina— ni como condición de la democracia ni como su resultado. Apunta hacia un nivel mínimo debajo del cual la desigualdad ya no es compatible con la democracia. Para los propósitos de este capítulo ese nivel mínimo será medido como la proporción de la población nacional que se encuentra en la parte inferior de la línea de pobreza. Los derechos socioeconómicos mínimos no son asequibles para quienes se encuentran debajo de dicho nivel, lo que se mide por la incapacidad para cubrir necesidades sociales básicas en una sociedad determinada.²⁵ Los niveles de pobreza absolutos determinan la exclusión social que, a su vez, es indicativa de la exclusión política de dos maneras:

a) No se cumplen las condiciones socioeconómicas básicas requeridas para un nivel de participación política compatible con la democracia; pero también —y ello es crucial para un sistema democrático de gobierno—

b) El que un gobierno ignore las necesidades sociales básicas es un reflejo de la falta de representación política de los intereses de aquellos socialmente excluidos.

En otras palabras, la exclusión socioeconómica no sólo restringe la autonomía —y el significado— de la participación política, sino que también es evidencia de la exclusión política, de la cual es una consecuencia directa. Así, es posible argumentar que en aquellos sistemas políticos en los que los acuerdos institucionales dependen del resultado de las elecciones, la exclusión socioeconómica es un indicador de la exclusión política que, a su vez, es incompatible con la democracia.

Una agenda democrática liberal integral y de niveles mínimos —o minimalista— se encuentra, así, inspirada por un enfoque Rawlsiano del imperio del derecho, subrayando la sustancia tanto como la forma, e incluyendo

- a) Derechos políticos y civiles iguales;
- b) Derechos socioeconómicos mínimos, y

²⁵ Aquí enfrentamos algunos problemas de medición como lo discutieron Cardoso y Helwege (1992) pero, en cualquier caso, la medición de la pobreza que hizo la CEPAL (1990), que empleo para la mayor parte de los datos de la tabla 1, tiende a subestimarla.

c) Responsabilidad política.

En la próxima sección examinaré el comportamiento latinoamericano en términos de esta agenda minimalista.

La democracia y el imperio de la ley en América Latina

En la teoría democrática liberal los derechos se encuentran relacionados con las obligaciones. Aquellos que detentan posiciones gubernamentales e institucionales tienen los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos ordinarios, pero su investidura les hace tener, también, responsabilidades institucionales por las cuales son políticamente responsables. Están obligados a cumplir con la Constitución, así como a vigilar la vigencia del imperio de la ley y a reformarlo si es necesario.

Estas nociones de derechos, obligaciones, aplicación y responsabilidad política son conceptualmente diferentes, pero en su aplicación se encuentran tan relacionadas que es difícil separarlas cuando se observan sus efectos sobre el proceso democrático. Por ejemplo, lo que está en tela de juicio cuando los derechos civiles se violan regularmente es

a) Que estos derechos no son protegidos eficientemente;

b) Que no funcionan los mecanismos que supuestamente deberían protegerlos, y

c) Que las instituciones responsables de verificar que estos mecanismos funcionen no son políticamente responsables. En otras palabras, un mismo asunto particular (en este caso la violación de los derechos civiles) es igualmente relevante para evaluar derechos, la aplicación del imperio de la ley y la responsabilidad política institucional. Es importante tener esto en mente cuando evaluemos el desempeño latinoamericano en relación con los temas generales de la teoría democrática liberal de la democracia.

La cuestión de los derechos

La distinción liberal democrática entre derechos civiles y políticos y derechos socioeconómicos está siendo sustituida cada vez más por la noción de derechos humanos que probablemente sea de mayor

utilidad, ya que tiene un rango más comprensivo y es, asimismo, más movilizadora. Pero ya que la tradición democrática liberal tiene requerimientos más modestos en materia de derechos socioeconómicos, representa una marca mínima para evaluar el gobierno democrático en América Latina.

Derechos civiles

Los derechos civiles clásicos (de expresión, publicación, asociación y reunión) son reconocidos formalmente en todas partes, pero el grado en el que son protegidos varía de una a otra democracia latinoamericana. Es elevado en países como Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y Venezuela, y es bajo en Colombia, Perú, Guatemala, El Salvador y Honduras.²⁶ El derecho civil fundamental que destaca sobre todos los demás en la región es el de la seguridad personal: su expresión mínima —el derecho al *habeas corpus*— se incluye en todas las constituciones pero es violado constantemente en todos los países.²⁷

La justificación que se ofrece en ocasiones a las restricciones que se imponen a los derechos civiles en general, y al derecho a la seguridad personal en particular, es que los Estados tienen tanto el derecho como el deber de proteger a la democracia contra los ataques del terrorismo y de la insurgencia. Éste pudiera ser un principio válido pero su ejercicio debería ser observado cuidadosamente para prevenir abusos. En primer lugar, una declaración inicial del estado de emergencia necesita ser justificada, un criterio tan ampliamente ignorado en América Latina que aun la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha guardado discreción absoluta sobre este punto.²⁸ En segundo término, se supone que cuando se decide suspender las libertades civiles, el gobierno debería mantener el control. Sin embargo, en todos los países latinoamericanos donde existe algún grado de insurgencia (Colombia, Perú, El Salvador* y Guate-

²⁶ Véase Amnesty International, 1989; 1990; 1991a.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Farer, 1989b, p. 508.

* El 16 de enero de 1992 se firmaron los acuerdos de paz de El Salvador en el Castillo de Chapultepec en la ciudad de México entre el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y el gobierno de ese país. Culminó así un largo proceso en el que nuestro país impulsara el proceso de pacificación pero insistiendo en el reconocimiento del FMLN como fuerza política

mala) —ya sea que el estado de emergencia haya sido declarado formalmente o no— las fuerzas armadas son capaces de practicar detenciones sin notificar siquiera a las autoridades civiles y generalmente actúan de manera que demuestran una casi completa independencia de los gobiernos.²⁹ Adicionalmente, el derecho a la seguridad personal también es violado en países donde no parece haber ninguna evidencia de insurgencia, como en Brasil y Honduras. Pero en estos países, así como en los del grupo anterior, todos los cuales son democracias formales, cada año hay cientos de desapariciones y ejecuciones extra judiciales; escuadrones de la muerte, que incluyen tanto a miembros activos como inactivos de las fuerzas de seguridad, el ejército y grupos paramilitares, hacen blancos de campesinos, líderes sindicales, trabajadores de derechos humanos abogados, académicos y delincuentes menores (niños incluidos). Generalmente se conoce a los responsables, pero las autoridades hacen poco para traerlos ante la ley. De hecho, la mayoría de los casos de violaciones de derechos humanos permanecen sin resolverse. Sin que llegue a los extremos, la relación de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales en Ecuador, México y Venezuela es también indicativa de una inadecuada protección de los derechos civiles básicos. Quizás el aspecto más significativo de esta tendencia, desde la perspectiva del imperio de la ley, es que aquellos que cometen esas violaciones graves parecen operar con total impunidad. En los pocos casos que son sometidos a la justicia, son frecuentes las irregularidades judiciales y los retrasos.

Los derechos civiles de quienes son simplemente detenidos son violados rutinariamente: los casos de detenciones arbitrarias, de malos tratos y de tortura son frecuentes, y también ocurren —si bien no tan a menudo— en Argentina, Chile y Uruguay. En estos países, esas violaciones se deben quizás a la supervivencia de prácticas no democráticas heredadas de los regímenes militares previos, pero el elevado grado de continuidad de la policía y del ejército y del personal judicial de uno a otro régimen constituye en sí un indicador significativo del margen restringido de sus procesos democráticos.

a partir de una declaración conjunta en ese sentido con el gobierno de Francia en 1981. (Nota del traductor).

²⁹ Amnesty International, 1989; 1990; 1991a.

Otro principio fundamental de la justicia democrática es que aquellos cuyos derechos fueron violados en un gobierno anterior, tienen el derecho a iniciar un procedimiento judicial contra quienes perpetraron esas violaciones. Empero, las investigaciones judiciales sobre la violación de los derechos civiles bajo los gobiernos militares previos han sido notoriamente ineficientes en cualquiera de los gobiernos civiles que siguieron. Aun en Argentina, Chile y Uruguay, donde esas violaciones fueron más extendidas, una de las primeras decisiones tomadas por los nuevos gobiernos civiles elegidos fue solicitar al Congreso que aprobara una ley de amnistía. Esto representa, quizás, la evidencia más clara —como veremos después— de que en América Latina los militares no están sujetos al principio de responsabilidad política (*the military are effectively unaccountable in Latin America*).³⁰

Derechos políticos

Éstos consisten en el derecho a participar en elecciones libres y competitivas.

La libertad se refiere a las condiciones que rodean tanto la campaña como el proceso de votación: ¿qué tan libre es la información disponible, qué tan a la mano está esa información para el electorado en general, qué tan abierto es el acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación, qué tan limpias son las votaciones y los conteos de votos?, etcétera. No es posible dar por ciertas las garantías de libertad de los procesos electorales, las cuales varían más o menos de acuerdo con el desempeño de cada país en derechos humanos. Para una mayoría de los países del área, esto significa que las elecciones sólo son parcialmente —o muy parcialmente— libres. El reconocer que en algunas elecciones hubiera “amplias denuncias de fraude, niveles elevados de influencia militar sobre las instituciones políticas, participación limitada de la oposición e intervención política del exterior”³¹ y aun así incluir esas elecciones en una lista diseñada para investigar los resultados de las elecciones democráticas en América Latina durante el periodo 1982-

³⁰ *Ibid.*

³¹ Remmer, 1991b, p. 780.

1990, nos hace preguntarnos ¿qué criterios deberán cumplirse para que una elección cualquiera no sea vista como democrática por los institucionalistas? El peligro del formalismo en ese enfoque difícilmente puede ser exagerado.

La competitividad se refiere no sólo al número de partidos políticos presentes en la elección, sino también al grado en el que los partidos que compiten por el voto de los electores les ofrecen opciones significativas, en la medida en que el rango de programas y posibilidades de políticas que defienden sea ampliamente representativo del espectro de intereses presentes en la sociedad y no sólo entre las élites. Si los intereses de un gran número de electores no están representados en el sistema de partidos —o lo están sólo marginalmente—, la competitividad del proceso electoral tiende a ser más bien formal: entre más limitada sea la representatividad de los partidos, más limitada será la competitividad de las elecciones.

La evaluación de la representatividad de los partidos es un tema complejo, ya que inevitablemente supone un juicio de valor en un punto determinado, no sólo en lo que se refiere a nuestra propia percepción de los intereses “objetivos” de clases o grupos sociales particulares, sino también en nuestra apreciación de hasta dónde esos intereses están representados por partidos específicos. Entre más programático sea un partido, más fácil será ver los intereses que representa. “Programático” no quiere decir que sean partidos de clase, pero tampoco significa que la mayoría de los partidos “multiclasistas” o de “espectro amplio” (*catch-all*) que existen en América Latina sean programáticos en el sentido de que pudieran compararse de ninguna manera con los partidos europeos social demócratas o demócrata cristianos. Con pocas —y parciales— excepciones (los peronistas en Argentina, los demócratas cristianos en Chile y en menor grado en Venezuela, el Partido Nacional de Liberación en Costa Rica y, quizás, los blancos y colorados en Uruguay) los partidos de espectro amplio están dominados por una élite y —contrario a lo que sostiene Dix—³² tienen una presencia en diferentes clases sólo en la medida en que logran atraer votos de fuera de la élite. Precisamente fueron diseñados para eso, al mismo tiempo que para continuar representando intereses de élite cuya estabilidad fortalecen en el

³² Dix, 1992, pp. 500-502.

proceso. Considerar los partidos tradicionales de Colombia, como lo hace Dix,³³ como multclasistas y controlados no elitistamente equivale a usar estas nociones como categorías de amplio espectro, tan amplias que carecen de significado o, peor aún, desorientadoras. La no representatividad social de los partidos colombianos conservador y liberal resulta del consistentemente elevado nivel de abstención que caracteriza las elecciones colombianas, ya sean presidenciales, del Congreso, de los gobernadores o municipales, o aun para una asamblea constituyente. Los resultados recientes son significativos: la abstención superó el 54 por ciento en las elecciones presidenciales de 1990, fue del 66 por ciento en las elecciones al Congreso y de gobernadores en 1991, del 65 por ciento en las elecciones municipales de 1992, y había sido del 75 por ciento en las elecciones para una nueva asamblea constituyente en 1990.³⁴ Esta última cifra es particularmente significativa ya que revela no sólo la falta de representatividad de los partidos colombianos, sino también hasta dónde el electorado colombiano está desilusionado con las instituciones formales de la democracia.

La situación colombiana no es única, y las elevadas tasas de abstención son un indicador de la falta de representatividad de los partidos políticos en muchos otros países latinoamericanos. En las elecciones presidenciales de Guatemala, la abstención fue del 43.7 por ciento en la primera vuelta en 1990, y del 57.1 por ciento en la segunda vuelta en 1991. En la República Dominicana el 40 por ciento se abstuvo en las elecciones presidenciales de 1990. En Perú, en las elecciones presidenciales y para el Congreso de 1989 hubo un 36 por ciento de abstenciones más un 15 por ciento de votos en blanco o invalidados. En Venezuela, a pesar de que el voto es obligatorio en el caso de las elecciones nacionales, hubo una tasa de abstención del 18.15 por ciento en las elecciones presidenciales de 1989 y de un 70 por ciento en los procesos electorales provinciales y municipales de ese año donde no es obligatorio votar. En Brasil, el Tribunal Electoral reportó que en las elecciones de gobernadores y para el Congreso de 1989, a pesar de la obligatoriedad del voto, el 60 por ciento de los votantes o no votó o cometió errores al marcar las pa-

³³ *Ibid.*, p. 501.

³⁴ Todos los datos sobre abstencionismo provienen de Keesing, 1989 a 1992.

peletas electorales. En Paraguay, en la elección de 1991 para formar una asamblea constituyente nueva, las abstenciones fueron del 48.3 por ciento.³⁵

Fuera de Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, el abstencionismo elevado es común en América Latina. Ese patrón de comportamiento no es indicador ni de "satisfacción", como pudiera estar tentada a argumentar la teoría pluralista, ni de un apoyo a medias a la democracia por parte de un electorado que se presenta como teniendo una doble lealtad, hacia la democracia pero también hacia el "bonapartismo".³⁶ Para los electorados latinoamericanos, el rechazo a las instituciones formales de la democracia que conocen no implica un rechazo a la democracia *per se*. Donde esas instituciones son más congruentes con los principios fundamentales de la democracia, como en Costa Rica y Chile, el respaldo a las mismas es más elevado y las abstenciones bajas. Por el contrario, podría argumentarse que la falta de representatividad de los partidos y el pobre desempeño de las instituciones políticas en la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran tanto en contradicción con los principios democráticos que aceptarlos como son sería un indicador de electorados ingenuos y fácilmente manipulables. Su rechazo a esos partidos e instituciones más bien muestra un grado de madurez política mucho mayor del que generalmente se les concede.

Derechos socioeconómicos

Como puede verse en la tabla 1, los resultados latinoamericanos relativos a los derechos socioeconómicos básicos —medidos de acuerdo con la línea de pobreza— son incompatibles con los requerimientos mínimos de la democracia en la mayoría de los países. Me permitiré cuatro observaciones.

Primero, en virtud de los patrones de pobreza que prevalecen en Bolivia, en la República Dominicana, en Haití, en Nicaragua y en Paraguay, su inclusión en el cuadro no haría sino empeorar aún más la imagen global. En segundo lugar, sólo Uruguay y Costa Rica pudieron mantener a lo largo de los ochenta niveles absolutos de

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Wiarda, 1990, pp. 32-46.

pobreza que, a pesar de ser sustanciales en sí mismos, fueron relativamente modestos si se les compara con los otros países de la región. Tercero, países como Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y Perú, consistentemente mostraron resultados de pobreza elevados durante los setenta y los ochenta, y esto también se aplica a Ecuador y El Salvador donde no existen estadísticas disponibles.

Tabla 1
Porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza en América Latina*

	1967	1970 ¹	1979 ²	1980 ²	1981 ²	1986 ²	1987 ²	1988 ²	1989 ³	1990
Argentina		8.0		9.0		13.0				44.0 ⁴
Brasil		49.0	39.0				40.0			50.0 ⁵
Chile		17.0					38.0			44.4 ⁶
Colombia		45.0		39.0		38.0				40.0 ⁷
Costa Rica		24.0			22.0			25.0	22.0	
Ecuador							55.0 ⁸			
El Salvador										61.4 ⁹
Guatemala				65.0		68.0			76.3 ³	
Honduras	65.0									77.5 ³
México		34.0			45.0 ⁹		50.9 ⁹			
Panamá			36.0			34.0				54.4 ³
Perú		50.0				52.0				
Uruguay					11.0	15.0			15.0	
Venezuela		25.0				37.0 ¹⁰			65.0 ¹⁰	

Fuentes:

¹ CEPAL, 1990, p. 45

² CEPAL, 1991, p. 18.

³ OIT, datos publicados en *Latin American Regional Report (LARR): Mexico and Central America Report*, 1992, núm. 1.

⁴ *Latin American Weekly Report (LAWR)*, 1990, núm. 16.

⁵ *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Estimaciones directas.

⁶ Información de un estudio de CEPAL, citado por el ministro chileno de Planeación, Sergio Molina, *LAWR*, 1990, núm. 43.

⁷ De datos publicados en *LAWR*, 1991, núm. 42.

⁸ Santos, 1989.

⁹ Datos del Programa Nacional de Solidaridad, publicados en *LAWR*, 1990, núm. 31.

¹⁰ Información citada por G. Márquez del Instituto de Estudios Superiores de Administración. Publicada en *LARR: Andean Group Report*, 1992, núm. 1.

* Véase en el apéndice tabla complementaria más reciente (p. 92).

Cuarto, y quizá sea el patrón más significativo, en Argentina y Chile, y en menor grado Venezuela, se experimentó la llamada "latinoamericanización" de las condiciones sociales de una proporción

muy grande de su población entre 1970 y el comienzo de los noventa, debido a una combinación de la crisis económica de los ochenta y de las políticas neoliberales que introdujeron los militares y continuaron los gobiernos civiles. En Venezuela, hacia el final de los ochenta prácticamente se detuvo la distribución de la renta petrolera para comprar la paz social, lo que provocó los motines de hambre de 1989, las cifras de pobreza elevadas de ese mismo año, y una situación general de descontento e inestabilidad que ayudó a explicar el intento de golpe militar de 1992.³⁷

La cuestión de las obligaciones

En los regímenes democráticos se espera que —una vez electos— los gobiernos sostendrán el imperio de la ley y también tendrán los medios para asegurar que los ciudadanos lo hagan. Esto supone que la autoridad gubernamental y la responsabilidad política están firmemente establecidas y que ambos, gobierno y ciudadanía, son respetuosos de la ley. Podemos dudar que estas expectativas se cumplan en América Latina, pues la aceptación de los ciudadanos y del gobierno a regirse por el imperio de la ley, así como la autoridad del gobierno para promoverla, no pueden ser aceptadas en mayor grado que la responsabilidad política de este último en caso de que no cumpla con sus obligaciones constitucionales.

Lo anterior suscita algunas preguntas relacionadas con la cultura legal de América Latina, por tradición formalmente *hiperlegal*, donde por principio la ley debe obedecerse aunque en la práctica ello no suceda así necesariamente.³⁸ Esa aparente paradoja sólo puede ser explicada por referencia a normas y valores heredados de las sociedades patrimonialistas del siglo XIX en el que los intentos por conciliar la herencia colonial española con los nuevos valores liberales inspirados en la teoría política europea y americana produjeran diferencias significativas entre la teoría constitucional y la práctica institucional, y entre el formalismo legal y el cumplimiento individual de la ley.

³⁷ Véase *Latin America Newsletter, Latin American Weekly Report (LAWR)*, 1992, núm. 6; *Latin American Regional Report (LARR): Andean Group Report*, 1992, núm. 2.

³⁸ "Obedezco, pero no cumplo" se convirtió en una norma de la práctica legal individual en la España del siglo XVI, de donde se extendió a América Latina durante la Colonia.

Éste no es el lugar para discutir los temas específicos que supone esta paradoja ni el por qué esa diferente cultura legal comenzó a aparecer en España en el siglo XVI. Pero no hay duda de que la tradición patrimonialista no estableció una distinción clara entre el dominio de lo público y el de lo privado, lo que es fundamental en la teoría democrática liberal.³⁹ En la tradición patrimonialista ambos espacios se encuentran entrelazados y el primero es visto, a menudo, como una extensión del segundo. Esta tradición persiste en la América Latina contemporánea, donde conduce frecuentemente a formas de comportamiento y de prácticas institucionales que nos son fácilmente compatibles con las normas democráticas. El tema clave aquí no es sólo el que la corrupción sea favorecida y que en consecuencia se extienda, sino también que todo el proceso legal se debilitará al grado que no será capaz de garantizar la vigencia del imperio de la ley.

Para que se aplique el imperio de la ley, se requiere que de las reglas primarias contenidas en los principios constitucionales y de las leyes generales deriven reglas secundarias que proporcionen la legislación detallada necesaria para cumplir con las indicaciones amplias de las reglas primarias.⁴⁰ En los regímenes democráticos, se espera que

- a) Esas reglas secundarias se apeguen a lo estipulado en las reglas primarias;
- b) Que cuando lo hagan sean congruentes con aquello que las reglas primarias deseaban conseguir, y
- c) Que una vez acordadas, sean aplicadas.

Es común encontrar en América Latina violaciones a estos tres principios. Primero, las reglas secundarias a menudo se retrasan, ya que —según se argumenta— no tiene sentido introducir una legislación detallada que requiera de recursos presupuestarios sin primero saber con qué recursos se cuenta para ello. Un ejemplo de esto se encuentra en el área de legislación para la reforma agraria, donde los recursos financieros que se requieren tanto para indemnizar a los terratenientes expropiados como para ayudar a los beneficiarios de la tierra deben ser presupuestados adecuadamente antes de que los

³⁹ Sobre estos temas particulares del patrimonialismo, véase Weber, 1947.

⁴⁰ Véase Hart, 1961, especialmente el capítulo V.

detalles de la ley puedan delinearse. Desde la Constitución Mexicana de 1917, el escenario legislativo latinoamericano ofrece muchos ejemplos de reglas primarias de reforma agraria que continúan esperando la aprobación de reglas secundarias. Si bien es cierto que el argumento presupuestario es débil, ya que demuestra el bajo nivel de compromiso de las autoridades con la reforma, también resulta falaz, ya que parece que la verdadera razón de la ausencia de reglas secundarias es la fuerte oposición de los grandes terratenientes. Mediante su influencia en el gobierno y en virtud de la sobre representación de sus intereses en el Congreso (que resultan de leyes electorales que tienden a favorecer las áreas rurales), hacen todo lo posible para obstaculizar la reforma agraria o revertirla cuando ha sido aprobada.

Un ejemplo del primer caso lo ofreció el gobierno de Sarney en Brasil, cuyo programa de reforma agraria de cinco años redistribuyó sólo el 10 por ciento de la tierra y reubicó sólo al seis por ciento de la población que había sido escogida originalmente.⁴¹ Un ejemplo de la segunda situación se puede encontrar en El Salvador donde la tierra confiscada a algunos de los grandes terratenientes en 1981, y distribuida las cooperativas campesinas, les fue confiscada a estos últimos en 1991 por el presidente Cristiani.⁴²

Existe una larga tradición de ambas prácticas en América Central tanto como en México, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Venezuela. De manera más general, el hecho de que la reforma agraria no sea, en ocasiones, ni siquiera un tema constitucional o legal en países donde la tierra está distribuida de manera muy desigual (como en Paraguay) es evidencia de la influencia de los intereses de los terratenientes y de la poca representatividad de los partidos políticos. Los intentos de promover la reforma agraria siempre han fallado o se han revertido en América Latina (México, Bolivia, Chile, Perú, Brasil, El Salvador, Honduras). Hoy continúa siendo uno de los temas más controvertidos en el área, y el poder de veto de las organizaciones de propietarios es un obstáculo importante para la democratización en muchos países.

El área de legislación social y laboral es otro ejemplo de reglas

⁴¹ LARR: *Brazil Report*, 1990, núm. 4.

⁴² LAWR, 1991, núm. 14.

primarias formales que carecen de legislación secundaria. La mayoría de las constituciones latinoamericanas son bastante progresistas en estos asuntos, y garantizan una amplia cobertura de derechos sociales y establecen normas laborales que pueden encontrarse en las democracias sociales europeas más avanzadas. Esta tendencia no es nueva y puede encontrarse tan temprano como en la Constitución Mexicana de 1917. Su última expresión es la nueva constitución colombiana de 1991, en la cual los derechos sociales de vejez, invalidez, enfermedad, maternidad, lesiones de trabajo, desempleo y asignaciones familiares, destacan en la constitución de un país donde sólo el 16 por ciento de la población estuvo cubierta por la seguridad social en el periodo 1985-1988.⁴³

Segundo, cuando las reglas secundarias llegan a ser aprobadas, a menudo se encuentran en conflicto con las metas de la regla primaria. Los principios básicos de neutralidad y universalidad de la ley suponen que, en el área particular de las leyes de la tierra y la propiedad, por ejemplo, las leyes se orientarán hacia una solución justa de los conflictos. Sin embargo, en su análisis de las leyes agrarias de Brasil, Holston sostiene que en lugar de ello, la ley es “un instrumento de desorden calculado por medio del cual prácticas ilegales producen derecho, y soluciones extralegales son introducidas en el proceso judicial”.⁴⁴ Demuestra convincentemente que el propósito de la ley es, en efecto, “mantener el privilegio de aquellos que tienen poderes extralegales para manejar la política, la burocracia y el propio registro histórico. En este sentido la *no resolución* legal es un medio de gobernar efectivo pero perverso”.⁴⁵

Tercero, la aprobación de reglas secundarias no es garantía de que serán aplicadas. La no aplicación, en su totalidad o parcialmente, de los reglamentos votados “democráticamente” por el Congreso se atribuye a menudo ya sea a las mismas causas presupuestales invocadas para explicar la ausencia de reglas secundarias o a la ausencia de mecanismos institucionales y administrativos adecuados para hacerlas efectivas, o ambas. Estos problemas son señalados a menudo para explicar la brecha entre la ley y su aplicación en las áreas de legislación mencionadas. También sucede lo mismo con el área

⁴³ Inter-American Development Bank, 1991, Tabla 1, p. 186.

⁴⁴ Holston, 1991, p. 695.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 722.

impositiva que —junto con la reforma agraria— constituye el corazón del área donde la aplicación del imperio de la ley se convierte en una medida clave de la democracia en América Latina.

Las leyes fiscales latinoamericanas no son ni democráticas ni progresivas, ya que los impuestos indirectos constituyen el grueso de los ingresos fiscales debido a que los ingresos elevados están fijados en tasas muy por debajo de aquellas establecidas en las democracias avanzadas.⁴⁶ Adicionalmente, el principio democrático fundamental de igualdad de obligaciones fiscales para todos tampoco se cumple, ya que la evasión fiscal tanto corporativa como individual está ampliamente difundida. Entre las compañías, las peores son las grandes empresas extranjeras que, además de aprovechar las lagunas en la legislación fiscal, usan también el conjunto de instrumentos de contabilidad a su disposición (facturando por arriba o debajo según convenga, etcétera) para evadir ilegalmente el pago de impuestos. En relación al impuesto sobre la renta, poca gente lo paga debido a la combinación de tres factores:

1. Debido a los niveles de pobreza que se tienen en el área, grandes sectores de la población quedan excluidos del pago de impuestos;

2. La rápida expansión de los sectores informales (que por definición no están registrados) desde los ochenta ha agravado la pérdida en los ingresos fiscales; la evasión fiscal entre quienes perciben ingresos elevados sigue caminos parecidos a los de la evasión fiscal corporativa, con una mezcla de lagunas y de mecanismos ilegales que se emplean en una escala más o menos proporcional con los niveles de ingreso.

El impacto de estos diferentes factores sobre el ingreso fiscal hace de América Latina la región con menor carga fiscal en el mundo: los ingresos por impuestos representaron el 11.2 por ciento del Producto Interno Bruto latinoamericano en 1988, comparado con el 23.8 por ciento en África y el 32.8 por ciento en los países industrializados.⁴⁷ A pesar de que la aplicación de impuestos se ha convertido en una cuestión política para los gobiernos electos que sucedieron a los re-

⁴⁶ Para evidencia reciente, véase Bird, 1992.

⁴⁷ Para América Latina, calculado a partir de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (1991, Tabla C-1, p. 284 y Tabla C-7, p. 287); para África y los países industrializados, Fondo Monetario Internacional, 1990, pp. 104-105.

gímenes autoritarios a comienzos y mediados de los ochenta, ese punto no pudo materializarse en ingresos fiscales más elevados. Éstos han decrecido en tanto que porcentaje del PIB en muchos países entre 1985 y 1990 (Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Venezuela), habiéndose experimentado una caída abrupta en Argentina (del 9 al 5.2 por ciento), la República Dominicana (del 15 al 10 por ciento), Ecuador (del 16.7 al 7.7 por ciento), Nicaragua (del 27.2 al 12.5 por ciento) y Perú (del 12.5 al 7 por ciento).⁴⁸

En su examen de la reforma fiscal en América Latina, Bird sostiene que

en toda la región ha habido un movimiento para alejarse de los impuestos progresivos al ingreso lo que... parece reflejar la situación de que esos impuestos no han sido administrados —y probablemente no puedan serlo— eficientemente en la mayor parte de los países de América Latina.⁴⁹

El problema fundamental que confunde la administración fiscal en la mayor parte de América Latina es la imposibilidad política de gravar a los causantes ricos y poderosos.⁵⁰

Esta incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para fortalecer la aplicación de las leyes fiscales a los ricos, y la naturaleza simbólica de aquellos casos de evasión fiscal que llegan a la justicia, significa que la aplicación del imperio de la ley es deficiente en un área de legislación de significado elevadamente práctico y simbólico para todo proceso democrático. Al restringir los ingresos del gobierno, también previene su desempeño de una manera que sólo puede tener un impacto negativo en la consolidación del gobierno democrático en la región.

La debilidad del proceso legal también es reforzada por la falta de autoridad de las supremas cortes. “Con excepciones muy limitadas, las supremas cortes latinoamericanas han tenido sólo la autoridad para medir la forma de las leyes contra las normas constitucionales. En general, la sustancia no ha sido revisada”.⁵¹ Las razones

⁴⁸ Calculado a partir de Banco Interamericano de Desarrollo, 1991.

⁴⁹ Bird, 1992, p. 33.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 27-28.

⁵¹ Farer, 1989a, p. 445.

por las que las supremas cortes y los tribunales ordinarios son ineficaces para realizar la función judicial tienen que ver con asuntos de la responsabilidad política que examinaré en la próxima sección, pero también se encuentran relacionados con factores como la inseguridad personal de los magistrados (particularmente en Colombia) y —más generalmente— con su temor a confrontar a los militares cuando se les solicita revisar acusaciones contra estos últimos por violaciones a los derechos civiles durante los regímenes militares. Empero, no sólo en países como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, o en “países de insurgencia” como Colombia, Perú, Guatemala o El Salvador, donde los tribunales evitan estas cuestiones. En Venezuela, donde el gobierno civil ha sido ininterrumpido, las cortes civiles se declararon sin autoridad para tratar casos que suponían violaciones graves a los derechos humanos por parte del ejército durante los disturbios del hambre de 1989 donde fueron muertas cientos de personas, y decidieron transferir los casos a las cortes militares.⁵²

El tema de la responsabilidad política

La responsabilidad política es un tema fundamental de la democracia representativa, mediante el cual aquellas instituciones que no han sido elegidas mediante el sufragio popular son responsables políticamente ante aquellas que sí lo han sido. En un sistema de gobierno presidencialista en el cual tanto el presidente como el gobierno son electos directamente —lo que sucede en toda Latinoamérica—, el presidente es responsable políticamente ante el Congreso en la mayoría de las áreas de la acción gubernamental, teniendo el Poder Judicial la autoridad para resolver los conflictos entre ellos. Pero el ejercicio real de la responsabilidad política a menudo es menos claro que lo que supone la teoría constitucional.

En primer lugar, la responsabilidad política del presidente ante el Congreso se complica frecuentemente por la creciente inclinación de aquél a gobernar mediante decreto, en un intento por eludir al Congreso. Esto ha conducido a crecientes tensiones entre ambos, particularmente en aquellos países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecu-

⁵² Véase Amnistía Internacional, 1991b.

dor, Perú, Venezuela) donde los presidentes fueron electos bajo la promesa de que implantarían políticas expansionistas neokeynesianas y, en vez de ello, gobiernan aplicando estrictas medidas neoliberales. El Congreso reacciona en ocasiones tratando de imponer su autoridad constitucional. Empero, los subsecuentes enfrentamientos entre ambos rara vez se dirimen en la Suprema Corte, lo que muestra lo poco que ésta está preparada para intervenir de una manera decisiva. Esto se debe en gran medida a que la responsabilidad política de la Suprema Corte —un cuerpo que no es elegido— no está claramente establecida. En gran medida depende del peso respectivo del presidente y del Congreso para nombrar a los jueces. Esto no significa que los jueces, que deben su designación a alguno de los dos, les prestarán necesariamente obediencia, pero es un área donde la responsabilidad política se torna nebulosa. Ello se demuestra, precisamente, en la indecisión de las supremas cortes que hasta ahora se han inclinado en el sentido de confirmar la autoridad del Congreso mientras permiten que el presidente ejecute las medidas que originaron el conflicto. Aun donde el Congreso tiene la autoridad para permitir al presidente gobernar por decreto —como en la nueva constitución brasileña— su poder para controlarlo es limitado.⁵³

En segundo término se encuentra el tema de la responsabilidad política de los militares. En América Latina este tema es de suyo complicado debido a la inclusión en las constituciones de cláusulas que están en contradicción con las prácticas constitucionales normales en cualquier otro lado. De una forma u otra, la mayoría de las constituciones latinoamericanas le atribuyen a las fuerzas armadas el papel de guardián de la constitución y es este papel el que los militares han invocado siempre para justificar su intervención en política. Uno podría haber pensado que los nuevos gobiernos civiles habrían aprendido la lección. Pero la constitución brasileña de 1988 otorga el mismo papel a las fuerzas armadas y la constitución colombiana de 1989 va tan lejos que les otorga el derecho de detener a sospechosos durante tres días antes de remitirlos a las autoridades judiciales.⁵⁴

⁵³ Debido a varios otros poderes "excepcionales" otorgados al presidente, véase LARR: *Brazil Report*, 1990, núm. 3.

⁵⁴ Véase *LAWR*, 1991, núm. 28.

Adicionalmente, los presidentes latinoamericanos carecen de autoridad en el nombramiento de los secretarios de Defensa o de los diferentes ministros responsables de las fuerzas armadas. Nuevamente, en contradicción con principios constitucionales básicos, esos ministros han sido, por lo general, militares escogidos por orden de antigüedad por la jerarquía militar. Siempre que un nuevo presidente intenta ejercer su derecho a nombrar ministros y jefes militares de su elección, los militares reaccionan abiertamente, como sucedió en Uruguay en 1990.⁵⁵ Un hecho revelador del grado de responsabilidad política de los militares es que en aquellos países donde todavía se encontraban en el poder a comienzos de los ochenta, son ellos quienes ahora critican abiertamente a los gobiernos electos que los sucedieron. En Chile fueron frecuentes los incidentes en los que el ejército —particularmente el general Pinochet— criticó al gobierno del presidente Aylwin desde que su gobierno fuera elegido;⁵⁶ en Argentina y Brasil, los rumores del golpe de Estado se alternan con críticas del ejército al gobierno, como en el caso de Brasil respecto a los salarios de los militares.⁵⁷ En estos y en muchos otros países, como vimos antes, las fuerzas armadas no son sujetos de responsabilidad política en todos los temas incluido el de los derechos humanos.

También puede ponerse en duda el supuesto de la responsabilidad política electoral: en América Latina hay demasiadas limitaciones a la libertad y competitividad del proceso electoral, y a la responsabilidad política institucional en general, como para que las elecciones desempeñen esa función en la mayor parte de los países latinoamericanos. A partir de mis análisis anteriores sobre estos temas, es posible encontrar ejemplos de responsabilidad política electoral, hasta cierto punto, en Costa Rica y Chile, posiblemente en Uruguay y Argentina, difícilmente en Venezuela y Perú,⁵⁸ y proba-

⁵⁵ Véase *LAWR*, 1990, núm. 7.

⁵⁶ Véase *LAWR*, 1990, núm. 40.

⁵⁷ Véase *LARR: Brazil Report*, 1991, núm. 7.

⁵⁸ El golpe perpetrado en abril de 1992 en contra del Congreso por el presidente Fujimori con el apoyo del ejército refuerza este argumento, particularmente en virtud de que su elección fue interpretada ampliamente en 1990, como una clara indicación de que el gobierno democrático marchaba por buen camino en algunos países latinoamericanos, con nuevos líderes políticos —sin vínculos con la clase política tradicional— que emergieron a la escena política a través de un proceso electoral más abierto, en consecuencia, supuestamente reforzando la democracia.

blemente no en Ecuador, Bolivia y la República Dominicana, estando actualmente fuera de discusión en los demás lugares.

Más generalmente, este análisis del desempeño latinoamericano en los términos minimalistas de la agenda democrática liberal no deja mucho terreno para complacencias. Fuera de Costa Rica los derechos civiles y humanos se violan rutinariamente y aun cuando los gobiernos electos de Chile, Uruguay y Argentina están tratando de afirmar su autoridad sobre sus fuerzas armadas, éstas continúan siendo una potente anomalía institucional en la construcción del proceso democrático en los tres países, así como una amenaza siempre presente en Argentina. El deterioro de los derechos socioeconómicos mínimos de grandes sectores de la población en Argentina y Chile durante los ochenta, constituyó una limitación adicional al comportamiento democrático de estos dos países; ellos deberán enfrentar esta situación con carácter de urgente si desean consolidar la democracia. El reto no es sencillo, tampoco será fácil terminar con la larga tradición de no responsabilidad política del ejército en los tres países del cono sur. A pesar de todo, junto con Costa Rica, estos países parecen tener mejores posibilidades que la mayoría de los otros.

El grado en el cual todos los gobiernos electos de América Latina serán capaces de imponer el imperio de la ley en áreas sueltas durante largo tiempo será una medida de su éxito en mejorar su actualmente pobre desempeño democrático global. La relevancia de un mejor resultado en materia de derechos civiles no requiere mayor elaboración. Pero una aplicación más eficaz de la legislación sobre las reformas fiscal y agraria es igualmente importante, no sólo por el principio democrático fundamental de que nadie debe estar por encima de la ley, sino también porque es responsabilidad de los gobiernos electos el promover la ciudadanía. Si, en palabras de Huntington, la democracia es incompatible con niveles elevados de desigualdad económica,⁹⁹ ello significa que aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza deberán ser jalados hacia arriba de ella. Aunque las políticas neoliberales contemplan programas de ayuda para atenuar la pobreza, ellas no promueven la ciudadanía; sí lo hacen, en cambio, las reformas a la manera en que se dis-

⁹⁹ Huntington, 1989, pp. 19 y 25.

tribuyen la riqueza y el ingreso. Una aplicación estricta de las leyes de reforma agraria y fiscal sería un indicador tanto de la determinación de los gobiernos electos de efectuar reformas como de su capacidad para ponerlas en práctica. También le proporcionarían a estos gobiernos recursos fiscales como nunca antes tuvieron otros gobiernos de la región, y esto pudiera auxiliarlos para mejorar su desempeño democrático.

Apéndice

Pobreza en América Latina y el Caribe

Pobreza en América Latina y el Caribe Porcentaje de la población que vive en situación de pobreza

		Pobreza		Pobreza extrema			
		Primeros años de los 80	Mediados y finales de los años 80-90	Primeros años de los 80	Mediados y finales de los años 80-90		
Argentina	(1980, 86, 93)	16.2	51.1	17.6	3.3	21.1	3.4
Bolivia	(1980, 86, 90)	—	—	72.0	—	—	—
Brasil	(1992)	39.0	40.0	43.0	—	—	—
Chile	(1987, 92)	—	28.0	24.0	—	17.0	9.0
Colombia	(1988, 92)	—	33.8	32.7	—	18.7	17.7
El Salvador	(1993)	—	—	41.4	—	—	36.2
Guatemala	(1989)	—	75.2	—	—	57.9	—
Guyana	(1992)	—	—	27.7	—	—	43.2
Honduras	(1989, 93)	—	55.0	53.0	—	36.0	32.0
Jamaica	(1989, 92)	—	26.9	34.2	—	—	—
Nicaragua	(1993)	—	—	50.3	—	—	19.4
Paraguay	(1990)	—	—	20.5	—	—	3.5
Perú	(1982, 89)	46.0	52.0	53.7	21.0	25.0	21.2
Uruguay	(1980, 86)	11.0	15.0	—	—	—	—
Venezuela	(1982, 89)	22.3	31.4	—	10.3	22.3	—

— Datos no disponibles

Fuente: Banco Mundial y Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe

Tomado de Shahid Jave Burki y Sebastián Edwards. "Consolidación de las reformas económicas en América Latina y el Caribe", en *Finanzas y Desarrollo*, FMI, marzo de 1995. p. 8.

Referencias

- Amnistía Internacional, *Amnesty International Report*, Londres, 1989, 1990, 1991a. Amnistía Internacional, *Venezuela*, doc. AMR S3/02/91, junio, Londres, 1991b.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, DC, 1991.
- Barsh, R.L., "Democratization and Development", *Human Rights Quarterly*, vol. 14, núm. 1, 1992, pp. 120-134.
- Bird, R.M., "Tax Reform in Latin America: A Review of some Recent Experiences", en *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 1, 1992, pp. 7-36.
- Burton, M., R. Gunther y J. Highley, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en J. Highley and R. Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Cardoso, F. H. y A. Helwege, "Below the Line: Poverty in Latin America", *World Development*, vol. 20, núm. 1, 1992, pp. 19-37.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 1990, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1990*, Santiago de Chile.
- CEPAL, "Nota sobre el desarrollo social de América Latina", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 511/512, julio, 1991.
- Dahl, R.A., *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Diamond, L. y J.J. Linz, "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en L. Diamond, J.J. Linz and S.M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries*, vol. 4: "Latin America", Boulder; Lynne Rienner, 1989.
- Dix, R.H., "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties", *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 4, 1992, pp. 488-511.
- Farer, T.J., "Reinforcing Democracy in Latin America: Notes toward an Appropriate Legal Framework", *Human Rights Quarterly*, vol. 11, núm. 3, 1989a.
- Farer, T.J., "Elections, Democracy and Human Rights: Toward Union", *Human Rights Quarterly*, vol. 11, núm. 4, 1989b.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook 1990*, Washington, DC, 1990.

-
- Gould, C.C., *Rethinking Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
 - Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1961.
 - Holston, J., "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 33, núm. 4, 1991, pp. 695-725.
 - Huntington, S.P., "Will More Countries become Democratic?", *Political Science Quarterly*, 99, 1984.
 - Huntington, S.P., "The Modest Meaning of Democracy", en R. Pastor, ed., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, New York, Holmes and Meier, 1989.
 - Huntington, S.P., "How Countries Democratize", *Political Science Quarterly*, 106, 1991-1992.
 - Karl, T. L., "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, 1990, pp. 1-21.
 - Keesing, *Keesing'S Record of World Events*, London, Longman, 1989, 1990, 1991, 1992.
 - Latin America Newsletter, *Latin American Regional Report (LARR): Andean Group Report (1992), Brazil Report (1990) (1991) (1992), Mexico and Central America Report (1992); Latin American Weekly Report (LAWR) (1990) (1991) (1992) (London)*.
 - Letwin, S.R., "The Morality of Democracy and the Rule of Law", en G. Brennan y L. Lomasky, eds., *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
 - Lipset, S.M., "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, 1959, pp. 69-105.
 - Malloy, J.M. y M.A. Seligson, eds., *Authoritarians and Democrats. Regime Transitions in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
 - O'Donnell, G. y P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
 - Pennock, J.R., "The Justification of Democracy", in G. Brennan and L. Lomasky, eds., *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, novena impresión, 1989.
- Remmer, K.L., "New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 4, 1991a, pp. 479-495.
- Remmer, K.L., "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 3, 1991b, pp. 777-800.
- Santos, E., "Poverty in Ecuador", CEPAL, *Review*, 38, 1989.
- Schumpeter, J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allen and Unwin, 1943.
- Tocqueville, A. de, *Democracy in America*, New York, Schocken Books, 1961.
- Weber, M., *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford, Oxford University Press, 1947.
- Wiarda, H., *The Democratic Revolution in Latin America*, New York, Holmes and Meier, 1990.