

ESTABILIDAD INSTITUCIONAL EN IBEROAMÉRICA. UN ESBOZO

*Por Peter Waldman,
Catedrático emérito de Sociología,
Universidad de Augsburgo, Alemania*

1. Consideraciones generales

Antes de entrar en el tema hay que subrayar que América Latina de ninguna manera puede ser considerada una unidad. Comprende varias subregiones y más de 20 Estados que, si bien con la excepción del Brasil, comparten, junto al origen ibérico, el idioma castellano, en otros aspectos se distinguen considerablemente, por ejemplo en lo que a su tradición y cultura política se refiere. Entre estos Estados hay democracias estables o relativamente estables como Costa Rica y Uruguay (también Chile desde el fin de la era de Pinochet es un candidato para esta categoría) y otros países como actualmente, sobretodo, los países andinos, donde las perturbaciones políticas están al orden del día.

En segundo lugar, quisiera diferenciar entre problemas de la democracia, si los hay, y problemas causados por deficiencias del Estado de derecho. Mezclar ambos significaría cargar a las jóvenes democracias en esta región con demasiadas responsabilidades ya que los defectos del Estado de derecho tienen raíces mucho más antiguas. La democracia es una forma de gobierno cuyo rasgo característico consiste en una amplia participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; el Estado de derecho marca por lo general una etapa tardía y madura en la evolución del Estado. Ambas cosas no tienen porque coincidir necesariamente. En la mayoría de los países europeos, también en Alemania, la formación del Estado (que ya empezaba en el siglo XVI o antes) era muy anterior a la amplificación de la base política a través de procedimientos democráticos, que recién se inicio en el siglo XIX. También en el conocido esquema de “crisis” o “retos” políticos, elaborado por el “Committee of Comparative Politics” (Almond, Pye, Binder etc.) en los años 60, los

problemas de construcción del Estado anteceden mucho los que tienen que ver con la consolidación de la nación y el establecimiento de un orden democrático. Pues bien, en lo que a América Latina se refiere, llama la atención que ha sido al revés, es decir, en esta región mayoritariamente (la excepción más notable ha sido el Brasil) la fundación de la nación y, sobretodo, la decisión sobre la forma de gobierno precedió la construcción del Estado. Después de salir de las guerras de independencia al principio de siglo XIX, casi todas estas unidades postcoloniales decidieron adoptar la república como forma de gobierno. En cambio, las estructuras de un Estado que funcione, con cámaras legislativas, una administración pública, con tribunales etc., empezaron recién en la segunda mitad del siglo XIX a tomar forma.

Este desfase se hace sentir hasta hoy en día. Generalizando mucho, se puede mantener que por la temprana decisión por una forma republicana de gobierno el principio republicano o democrático esta profundamente arraigado en la conciencia colectiva de la población de estos países. Lo cual no significa que no haya habido dictaduras, ejercidas por individuos o corporaciones como son los militares. Sin embargo, han sido transitorias. Además, en no pocos casos justificaron su existencia por la pretendida necesidad de preparar estas sociedades inmaduras mejor para un responsable ejercicio de los derechos democráticos. También se pueden formular críticas respecto de la forma como muchos Latinoamericanos entienden la voz “democracia”. Pero me parece difícil dudar que en estos países hay un anhelo profundo hacia formas de gobierno con una amplia participación popular.

En cambio, la relación de los Latinoamericanos hacia el Estado, particularmente el Estado de derecho, es más compleja y ambigua. De un lado, hay altas expectativas en lo que a iniciativas estatales se refiere. Nadie pone en duda la necesidad de la existencia del Estado, constituye el punto de referencia central para toda acción pública, se le hace responsable de todos los defectos (por ejemplo, de infraestructura) que sufren estos países. En toda región sólo hay un caso de Estado realmente fallido (Haiti). Del otro lado, es evidente que el respeto y la confianza en la autoridad estatal están muy limitados. La mayoría de las instituciones y de los órganos estatales (por ejemplo, la policía, la administración pública o, en general, los tribunales) tienen

un prestigio muy bajo en la población. Tanto entre los empleados públicos mismos como en la población falta en no pocos casos la noción básica de lo que significa Estado y soberanía estatal, cuáles son los derechos y obligaciones del ciudadano hacia el Estado, etcétera.

Un buen ejemplo de lo expuesto es la concepción que muchos lberoamericanos tienen de su Constitución. Hay una verdadera obsesión en la región por renovar y reformar constituciones, una especie de fe mágica, de convicción de que a través del cambio de la letra de estos documentos se cambiarán también las costumbres y estructuras políticas. Pero, paralelamente, podemos observar que frecuentemente se hace un uso pragmático y hasta táctico del texto básico para el orden político y público. Se le manipula, se derogan o añaden arbitrariamente artículos, según las necesidades de la situación política. Todo esto contrasta fuertemente con los Estados Unidos, en cuyo texto fundamental muchos constitucionalistas en América Latina se inspiraron. En los EEUU la Constitución tiene un valor casi sagrado, cualquier tentativa de cambiarla arbitrariamente provocaría una revuelta unánime de los juristas y de la Nación.

En lo que sigue, se profundizarán las ideas expuestas aquí sobre democracia y Estado de derecho. Después se volverá a la cuestión básica de si hay estabilidad o inestabilidad en América Latina.

2. La Democracia latinoamericana

En los años 80, los militares, a veces tras haber ejercido el control político durante decenios, tenían que abandonar el poder y retirarse a los cuarteles. Desde entonces reina la democracia en casi todos los países latinoamericanos, con la conocida excepción de Cuba. Sucedieron algunas “irregularidades”, por ejemplo hubo varias tentativas de golpe de Estado o, en otras ocasiones, presidentes tuvieron que abandonar prematuramente su puesto por presiones en la calle o por ser acusados de corrupción y mentira (“*impeachment*”). Pero el sistema democrático como tal no se tocó. En ningún caso los militares volvieron a instalarse como institución en el gobierno.

Esta ola de redemocratización coincidió con una fuerte corriente internacional en esta dirección. Siempre los países latinoamericanos han sido particularmente sensibles a influencias externas y el entorno internacional. Retrospectivamente, por ejemplo, es de suponer que sin la situación de guerra fría y sin que los Estados Unidos hubiesen tenido una especie de pánico a que el comunismo se infiltrase en la región, es poco probable que los militares hubieron podido tomar el poder en varios países del “Cono Sur” y cometer las atrocidades que cometieron. Cuando en los años 80 y, especialmente, después del derrumbe del imperio soviético, los vientos internacionales cambiaron de dirección, de nuevo los Estados latinoamericanos estaban en armonía con la constelación internacional adoptando los lemas de “democratización” y “economía de mercado”.

Comisiones internacionales también tuvieron su parte en la reinstalación y la consolidación de las democracias. Las elecciones tienen la particularidad de que son relativamente fáciles de controlar, lo cual les distingue de los mecanismos del Estado de derecho. Consisten en actos públicos que ocurren periódicamente. Por ejemplo, no resulta excesivamente difícil instalar comisiones en un país que aseguren que las elecciones sean limpias y que no haya manipulación de sus resultados. En cambio, es sumamente difícil observar y controlar si una institución pública, sea la policía o un tribunal, funciona como debería, es decir respetando las leyes y sin hacer favores a particulares.

A pesar de esta continuidad y estabilidad de la democracia, sería exagerado afirmar que los Latinoamericanos son unos demócratas entusiastas. Más bien se tiene la impresión de que se trata de democracias desencantadas que se mantienen por falta de alternativas más atractivas. Al principio, cuando la gente podía ejercer por primera vez el derecho de voto, del cual había sido privada tanto tiempo, no era así. Había un alto grado de participación en las elecciones. Después ha declinado continuamente, paralelamente a un distanciamiento general del sistema democrático. Aun a mediados de los años 90, el respaldo que recibió este sistema era claramente superior al apoyo del cual goza hoy en día. Los expertos explican esta pérdida de popularidad por el hecho de que las democracias no han podido cumplir con las altas expectativas despertadas,

expectativas que no se limitaban al ámbito político sino que se extendían también a asuntos socioeconómicos. Sobre todo, las clases pobres se vieron defraudadas en sus esperanzas de que por poder votar iban también a disfrutar de mas alto nivel de vida. Especialmente, ha aumentado el porcentaje de los indiferentes. Éstos no tienen apego a ningún sistema político. Por el contrario, el número de los que se inclinan hacia sistemas y soluciones autoritarios permanece estable.

Personas de las capas sociales necesitadas, para salir de la miseria en no pocos casos, apoyan a líderes carismáticos fuertes que les hacen promesas. La tendencia general en el mundo actual occidental de orientarse políticamente por personas más que por partidos políticos y sus programas, tiene en América Latina una larga tradición. El protagonista de esta tradición en el siglo XIX era el caudillo local o regional que a la cabeza de una banda de seguidores armados imponía su régimen en el correspondiente territorio. Pero, simultáneamente, también sabía mantener cierto orden y protegía y promovía a todos aquellos que formaban parte de su clientela. Su sucesor en el siglo XX fue el líder populista. Éste estableció un vínculo especial con las masas urbanas, prometiéndoles ventajas materiales si lo votaban y manifestaban su simpatía hacia él y su gobierno por toda clase de actos espontáneos.

En la actualidad se puede observar un renacimiento de este modelo plebiscitario-autoritario de gobierno, sobretodo en los países andinos. Representantes típicos de este modelo son Morales en Bolivia, Chávez en Venezuela y Uribe en Colombia. Establecen un dialogo emocional y directo con el pueblo que tiene lugar fuera de las instituciones, en la calle, en grandes asambleas, en plazas públicas o a través de los medios masivos. Las instituciones, que son parte integral de la democracia representativa, o sea el congreso, los partidos, el poder judicial y otros organismos independientes, incluso una prensa critica, son consideradas como un obstáculo para esta comunicación entre el líder a su pueblo. Se las acusa de diluir el consenso entre el líder populista y el pueblo, de obstaculizarlo. El jefe del movimiento populista y sus seguidores están convencidos de que los nobles y altos fines de su movimiento hacen superfluos todos los frenos y filtros de control y reflexión impuestos al poder ejecutivo en democracias representativas.

En los años 90 hubo una discusión sobre cuál era la mejor forma de gobierno para América Latina, si la parlamentarista o la presidencialista. Después de lo dicho, parece evidente que el parlamentarismo tiene pocas raíces en la región, de manera que es altamente dudoso que pudiese funcionar adecuadamente. Todas las pautas y valores tradicionales apuntan más bien en la dirección de una combinación de elementos autoritarios e igualitarios. Dicho eso, no se pueden pasar por alto los peligros y las tentaciones que un orden presidencialista conlleva: peligro de un bloqueo mutuo del poder ejecutivo (el presidente) y del Parlamento, ya que ambos no son interdependientes sino que tienen su propia legitimación; tentación de que el presidente concentre todos los poderes y todas las competencias en sus manos y abuse de ellos. Sin embargo, como lo han demostrado estudios empíricos, el presidencialismo per se no crea mayor inestabilidad política que el parlamentarismo. Todo depende de como funcione y cuál sea el espíritu con el que se practica uno u otro orden constitucional.

Resumiendo, podemos constatar que, si bien la democracia no es la forma de gobierno apoyada unánimemente, tampoco por el momento parece ser cuestionada seriamente en América Latina. Es poco probable que en un futuro cercano haya de nuevo una cadena de gobiernos militares en la región como sucedió en los años 60 y 70. Si existe un peligro, no viene de “fuera” sino de “dentro”, es decir causado por los propios actores políticos. Consiste en la desinstitucionalización e informalización del proceso político. El riesgo es que los filtros institucionales, los pesos y contrapesos que caracterizan a una democracia representativa sean marginados, sustituidos por el eje central del diálogo político entre el líder populista y la masa que le sigue, ambos unidos en un movimiento que penetra las estructuras del Estado.

3. Estado de derecho inacabado

Como ya dije al principio, el Estado de derecho nunca ha podido desarrollarse plenamente en América Latina. La razón es que la evolución del Estado mismo ha quedado truncada en la región. A pesar de todas sus pretensiones y las competencias reclamadas, estructuralmente el Estado latinoamericano es un

Estado débil. Siempre ha tenido que hacer muchas concesiones, tanto al interior, hacia la propia sociedad, como también al entorno internacional. En lo que al ámbito estrictamente nacional se refiere, a mediados del siglo XIX, cuando el Estado latinoamericano empezaba a formarse y desarrollar estructuras concretas, se vio enfrentado con fuerzas sociales poderosas, sobretudo una red de clanes familiares de la clase alta, que lo penetró y puso sus estructuras al servicio de sus intereses. En el siglo XX, las clases medias y, en parte, las clases bajas siguieron el ejemplo brindado por la clase alta, tratando también de sacar provecho cuando obtuvieron algún control sobre las estructuras estatales. Hoy en día existe una amplia red de asociaciones y organizaciones asediando al Estado con fines particulares, de manera que el espacio de maniobra de los que ejercen el poder es muy reducido.

Tampoco hacia el exterior la libertad de movimiento de los gobiernos es grande. Ya que América Latina entró en el ámbito económico internacional como exportador de materias primas, es altamente dependiente de la coyuntura internacional y de las grandes potencias industrializadas. Hasta hoy esta situación no ha cambiado mucho. Los Estados Latinoamericanos siguen siendo mayoritariamente países de segundo rango en el orden internacional que tienen que hacer concesiones para quedar bien con las grandes organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y con países económicamente poderosos de cuyas importaciones dependen y que necesitan como compradores de sus materias primas.

Exagerando tal vez un poco, se podría afirmar que el Estado Latinoamericano tenía y sigue teniendo una soberanía limitada. Aunque todos sus ciudadanos están de acuerdo con que vigile celosamente las fronteras nacionales hacia afuera, al interior nunca han plenamente aceptado la idea de la soberanía estatal con los derechos y obligaciones para todos que eso implica. En abstracto, nadie se opone a la idea del bien público y el necesario servicio para la nación. Cuando hay que concretar, dominan regularmente intereses particulares y relaciones clientelistas, de manera que el resultado de estos principios y corrientes contradictorios es una entidad híbrida que no puede ser clasificada ni de pública ni de privada.

La falta de soberanía del Estado tiene consecuencias de las que menciono solo dos. La primera es que el Estado latinoamericano nunca ha logrado obtener lo que, según Max Weber, es el atributo más importante del Estado moderno, o sea el monopolio de la fuerza física. Tiene que compartir este recurso básico de poder con otros grupos, sean organizaciones guerrilleras sean carteles de droga. Hasta el ciudadano común tiene la profunda convicción de que si bien en épocas normales incumbe al Estado y sus órganos asegurar el orden y la seguridad pública, en circunstancias excepcionales es legítimo tomar la ley en sus propias manos, en lugar e, incluso, contra el Estado. La otra consecuencia es que en casi todos los países de América Latina hay dos sistemas normativos: uno formal, constituido por las leyes oficiales, y otro informal, formado por costumbres y expectativas sociales; el uno es abstracto y pretende ser objetivo e imparcial, el otro arregla las relaciones interpersonales, es “subjetivo” y particularista. Saber moverse entre los dos sistemas, combinarlos y manipularlos según la situación lo exige, es uno de los retos principales de la vida cotidiana en América Latina. Ambos rasgos, la falta de un monopolio de la violencia y la falta de un sistema normativo único, obligatorio para todo el mundo, ricos y pobres, indican al mismo tiempo las debilidades estructurales crónicas por las que la región es conocida: la proliferación de la violencia y la corrupción.

En la bibliografía especializada los mencionados defectos del Estado han despertado muchas críticas. Se lo ha llamado un “Estado de compromiso” o un “Estado anómico”. Muchas encuestas han probado que se trata de un Estado, cuyos órganos (especialmente las cámaras legislativas, la administración pública y los tribunales) tienen poco prestigio y gozan de la confianza de solo una minoría de la población. Sin embargo, diagnosticar los vicios y curarlos son dos cosas distintas. A pesar de numerosas reformas de la policía, del poder judicial y de los códigos de derecho (particularmente el código de derecho procesal penal) en los años 80 y 90, los cambios reales en los respectivos ámbitos han sido modestos.

En lo que a la violencia se refiere, por ejemplo, es cierto que una serie de guerras civiles han terminado gracias a la mediación y ayuda logística ofrecidas por terceros estados. Pero el nivel de violencia en los respectivos países no sólo no ha bajado sino que más bien ha subido (así sucedió, por ejemplo, en El Salvador y en Guatemala). Lo único que los tratados de paz han logrado es que la violencia cambie de escenario, trasladándose del ámbito político-militar al área de la pura y simple criminalidad.

Observaciones similares se pueden hacer en otros campos. En todo caso, sería incorrecto sostener que no ha habido cambios. Por ejemplo, en la descentralización de estos países, dominados tradicionalmente por el gobierno central, se han hecho progresos parciales considerables. También el nivel de profesionalidad en distintas esferas del gobierno, especialmente en los departamentos económicos, ha aumentado notablemente. Entre otras causas, estas mejoras se deben a que los medios masivos ejercen ahora un mayor control sobre la gestión de los gobiernos que antes. Sin embargo, desde un punto de vista más general, prevalecen las líneas de continuidad. Sobre todo, la mentalidad y el espíritu con los que se administra el Estado y se hace política no han cambiado sustancialmente.

4. ¿Estabilidad o Inestabilidad institucional?

La respuesta a esta pregunta depende en gran medida de lo que se entienda por “estabilidad/inestabilidad” y por “instituciones”. Lo cierto es que desde 1990 ha habido 34 crisis políticas en los 21 Estados latinoamericanos. En el mismo periodo, 13 presidentes no han podido terminar su mandato de forma regular. Desde el punto de vista europeo, eso suena alarmante. Pero desde la perspectiva latinoamericana, es más bien “normal”. Especialmente, si se considera que en ningún caso las “irregularidades” han tenido consecuencias graves desde el punto de vista institucional, por ejemplo, un cambio de régimen o una revolución. América Latina siempre ha sido y sigue siendo una región inquieta, pero no verdaderamente inestable (en toda su historia reciente no ha conocido mas que 3 revoluciones, la revolución Mexicana, 1910-1920, la revolución Cubana, 1959, y la de Nicaragua, 1979).

La relativa estabilidad de América Latina aparece todavía con más claridad si se utiliza un concepto más amplio de instituciones e institucionalidad, no limitado a lo formal sino comprensivo también de todas las normas y costumbres informales firmemente arraigadas en la cultura política de estos países, como son el personalismo, el caudillismo, el clientelismo y otras. El proceso político está determinado por una combinación de elementos formales e informales que se compenetran mutuamente y forman un todo muy denso e inmóvil que resiste a cualquier cambio.

También las estructuras extra-institucionales, sean económicas o sociales, demuestran un alto grado de continuidad. América Latina sigue siendo un exportador de materias primas y, como tal, es altamente vulnerable económicamente, ya que depende en gran parte de los mercados mundiales. Así, es la región que más crisis serias financieras ha sufrido en los últimos 20 años. Al mismo tiempo, América Latina es también la región con la distribución más injusta de ingresos en el mundo. Más del 50% de la población en estos países sólo encuentra trabajo en el sector informal. Se puede sostener la tesis de que la citada condición híbrida de las estructuras estatales, esa combinación muy particular de elementos formales e informales o extralegales, es una respuesta a los retos representados por los problemas económicos y sociales de la región. Si estos problemas de base no encuentran solución, es poco probable que en la supra-estructura jurídica-estatal haya cambios que superen el nivel puramente cosmético.