

Democracia en América Latina: ¿consolidación o degradación?

Las secuelas del terrorismo de Estado como obstáculos de la consolidación.*

Elsa Chanaguir

Elsa Chanaguir es Secretaria de Redacción de *Estudios*

ESTUDIOS · Nº 10
Julio-Diciembre 1998
Centro de Estudios Avanzados de la
Universidad Nacional de Córdoba

El "qué" y el "cómo"

Si el debate sobre el concepto de democracia-tanto en la teoría como en la práctica política- no ha sido zanjado y continuamos dotándola de adjetivos para que en términos compuestos pueda entenderse a que "tipo" de democracia nos referimos, es mucho más complejo el panorama teórico cuando el debate trata sobre "la consolidación", actual tema de agenda en la ciencia política.

La pregunta a formular es qué democracia queremos consolidar, entanto la noción aludida nos remite a su significado de afianzar, de dar firmeza y solidez a algo. Sólo así podremos estar en condiciones de confrontar el concepto de democracia adoptada, con los procesos reales de democratización operados en nuestros países de América Latina en el camino de recuperación de instituciones, libertades y derechos, emprendidos luego de los regímenes dictatoriales que la devastaron.

Las opciones oscilantes entre una democracia calificada por su contenido social, igualitaria y distributiva y otra definida por su carácter procedimental como conjunto de reglas de juego que hacen posible al sistema, siguen siendo los extremos entre los cuales se ha ubicado el concepto de democracia.

* Este texto, con algunas modificaciones para su publicación en *Estudios* nº 10, fue presentado como ponencia al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Mar del Plata en noviembre de 1997. Cuando fue escrito no era previsible que en menos de un año podrían producirse procesos y decisiones judiciales de importancia fundamental en la persecución penal a las violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos, poniendo en evidencia que ninguna democracia podría consolidarse sino se ajustaban cuentas con el pasado dictatorial.

Como bien dice Bobbio, las reglas establecen "como se debe llegar a una decisión 'política' y no qué se debe decidir¹. Este "que" alude a una noción sustantiva, referida "predominantemente a ciertos contenidos inspirados en ideales característicos de la tradición del pensamiento democrático, in primis, el igualitarismo"². Entre los defensores de qué y del cómo, un punto de acuerdo es convenir en que "una democracia perfecta, hasta ahora en ningún lugar realizada y por tanto utópica, debería ser al mismo tiempo formal y sustancial"³.

El dilema subsiste y encuentra respuestas diferentes según las posiciones se aproximen a uno u otro de los extremos. Existe, sin embargo, una fuerte tendencia a buscar elementos comunes que puedan ser aceptados como los mínimos posibles para calificar un régimen como democrático, lo que ha influido en el despojo que hacemos del concepto y, en consecuencia, también de la consolidación. Hay cierto conformismo teórico en esta descarnadura conceptual que ha llevado al abandono de contenidos sustanciales que, históricamente, estuvieron ligados a la noción de democracia: el de libertad, igualdad y fraternidad.

Autores como O' Donnell intentan salvar el dilema estableciendo "un punto límite que separe todas las democracias de todas las no de democracias"⁴; en tal sentido le resulta útil la noción de poliarquía de Dahl porque le permite el exámen de los criterios aplicados al conjunto delimitado como democracia en estudios comparativos. A los atributos señalados por Dahl como definitorios del concepto (funcionarios electos, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a ser candidato, libertad de expresión y de asociación e información alternativa) O'Donnell agrega que los funcionarios no sean destituidos arbitrariamente antes de finalizar sus mandatos, que no estén sujetos a vetos, exclusión o restricciones de ciertas esferas políticas por otros actores no elegidos por el voto popular, como las fuerzas armadas, y que exista un territorio nacional que defina con certeza la población votante⁵.

En definitiva, el punto límite está dado por la existencia de elecciones y sus libertades concomitantes: cuando ellas se institucionalizan podrá afirmarse que la poliarquía o la democracia política están consolidadas.

No hay dudas que esta reducción a requisitos mínimos permite considerar como democráticos a un gran número de regímenes, siempre y cuando no se tenga en cuenta la correspondencia entre las reglas formales y la conducta real de los actores. Al respecto el autor citado sostiene que "es difícil determinar empíricamente en qué medida la conducta y las expectativas se adaptan a las reglas formales o se desvían de ellas. Pero, cuando concuerdan razonablemente con lo esperado, las reglas formales

¹ Norberto Bobbio. Voz Democracia en Diccionario de Política, Tomo A-F. Editorial Siglo Veintiuno S.A. México. 1995, pag. 450.

² Idem

³ Idem. pag. 452.

⁴ Guillermo O'Donnell "Ilusiones sobre la consolidación" en Revista Nueva Sociedad nro 144, julio-agosto 1996. pag. 70 a 89.

⁵ Idem nota 4

Democracia en América Latina: ¿consolidación o degradación?

simplifican nuestra tarea; son buenas variantes predictivas de la conducta y las expectativas”⁶. Pero, a continuación, reconoce que es cada vez mayor la brecha entre las reglas formales y la conducta de los actores políticos, lo que conduce a una decadencia de la democracia tanto en las viejas como en las nuevas poliarquías.

El artículo de O’Donnell —del cual extraigo las referencias precedentes— es realmente sugerente y ofrece un amplio espectro de posibilidades teóricas en el estudio de la consolidación; pero si se parte de una noción de democracia que exceda los límites de la poliarquía (límite que se impone el autor) no resultará suficiente el concepto de consolidación aludido, como tampoco lo será el de Linz quien lo define como el estado de cosas “en el cual ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses, fuerzas o instituciones organizadas considera que hay alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder... Para decirlo sencillamente, la democracia debe ser vista como ‘the only game in town’”⁷.

Frente a concepciones más amplias —en el sentido de considerar el juego de instituciones republicanas más complejas en el ámbito del poder— O’Donnell critica aquellas que presuponen una visión genérica y un tanto idealizada de las viejas poliarquías en tanto patrón comparativo” y por lo que ellas tienen de fuerte sesgo ideológico”⁸.

Pero entonces, ¿sobre qué ejercer la comparación si no se establecen parámetros “ideales” al cual se tienda o aproxime? ¿Qué son las reglas de la poliarquía sino atributos que conforman un modelo con el que parangonar las poliarquías existentes?

De allí que, si adoptamos otro concepto de democracia en un sentido más sustantivo, no será suficiente la institucionalización de las elecciones y el mínimo de la poliarquía para determinar la consolidación del sistema. Recordando a Wetfort, si democracia, además de participación política “significa un quantum de igualdad económica y social”, será mucho más difícil encontrar en los regímenes existentes, democracias consolidadas.

De las democracias fraccionadas realmente existentes

En ponencia presentada en el segundo Congreso de Ciencia Política (1995), me atrevía a denominar a las democracias existentes en América Latina democracias “fraccionadas”, tanto porque su rasgo distintivo era la exclusión como por el incumplimiento de las reglas formales que caracterizan a las poliarquías.

Un simple recorrido por América Latina nos ofrece un panorama político y social cada día más agravado: cualquiera sea nuestra concepción sobre la democracia, la distancia entre el modelo y la realidad existente se vuelve mayor. Tememos que se consoliden las desviaciones del régimen democrático, pese a reconocer que la institucionalización de las elecciones, la posibilidad de alternancia en el poder e incluso el

⁶ Idem nota 4

⁷ Citado en el artículo de O’Donnell

⁸ Artículo citado de O’Donnell.

abandono de las prácticas golpistas y hasta ahora, la imposibilidad de interrupciones militares, son conquistas legítimamente adquiridas y constituyentes naturales del sistema.

Entre las desviaciones relevadas, la confusión entre la esfera pública y la privada es el síntoma visible de gobiernos neopatrimoniales y prácticas delegativas con sus secuelas de clientelismo, nepotismo y corrupción.

Como bien señala O' Donnell la diferenciación entre lo público y lo privado "es un aspecto importante de la institucionalización formal de la poliarquía" Y agrega: "se supone que no son motivos particularistas los que guían a los individuos que desempeñan funciones en las instituciones políticas y estatales, sino orientaciones universalistas hacia alguna versión del bienestar público"⁹. Consecuencia directa de la confusión entre ambas esferas es la reticencia a rendir cuentas en dimensión horizontal y el debilitamiento e ineficacia de los organismos estatales de control, combinado con la subsistencia de prácticas y actitudes autoritarias incompatibles con la democracia.

No es pretensión de este trabajo una enumeración exhaustiva de falencias y desviaciones de los actuales regímenes "democráticos" surgidos tras las dictaduras de los setenta, sino señalar ciertas tendencias que hacen vislumbrar un peligroso deterioro de los valores democráticos y una pérdida gradual de la ciudadanía social.

Sin embargo, las demandas de más democracia, más participación y no corrupción expresadas en diferentes organizaciones sociales con novedosas formas de movilización, indican un fortalecimiento de la sociedad civil que parece querer recuperar el entramado social resquebrajado por los gobiernos militares.

Secuelas del terrorismo de Estado como obstáculos de la consolidación democrática

La reconstitución de los regímenes democráticos se ha desarrollado en el marco de fuertes condicionamientos externos que agravaron las dificultades propias de los procesos de democratización en cada país. La reconversión capitalista con los fenómenos de la globalización financiera y comunicacional, la desaparición del campo socialista y del mundo bipolar, constituyen por si mismos factores negativos que afectan el proceso de democratización. En relación a los condicionamientos internos, alguno de los cuales hemos mencionado en este trabajo, nos detendremos en uno de los problemas que, por su repercusión ética y política, se constituye en un factor primordial en la consolidación de la democracia recuperada. Nos referimos a la decisión que adopten los gobiernos post dictaduras de juzgar y penar las violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos, cometidas desde el poder del Estado autoritario y ejecutadas por sus agentes directos (fuerzas de seguridad) o encubiertos (grupos para estatales) protegidos por él.

Planteamos que las decisiones políticas adoptadas al respecto están vinculadas, y

⁹ Artículo citado de O' Donnell.

de algún modo condicionadas, por el tipo de salida del gobierno autoritario al régimen democrático, sea que ésta haya sido negociada o impuesta por derrumbe de la dictadura. Sostenemos también que, en cierta medida, han determinado el mantenimiento de las autoamnistías que los gobiernos autoritarios se otorgaron para impedir toda revisión de sus actos, por atroces o aberrantes que ellos fueran y escapar así de toda acción de la justicia.

Limitándonos sólo a los procesos de recuperación democrática de los países del Cono Sur —Brasil, Uruguay, Chile y Argentina— podemos concluir que en los tres primeros, los militares lograron imponer condiciones a los futuros gobiernos electos, en tanto que en Argentina la salida electoral obligada por una guerra insensata y una derrota sin honor, no permitieron la negociación que garantizara a los militares impunidad.

En los cuatro países se dictaron leyes de amnistía o similares. En Brasil, la llamada ley de “amnistía-mutua” sancionada durante el gobierno de Figueredo prohibió la investigación de las violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1964 y 1979, asegurando protección tanto a los agentes estatales de seguridad como a quienes cometieran delitos políticos.

En Uruguay, si bien los militares fracasaron en su intento de plebiscitar una Constitución que los legitimara, logran un acuerdo con los partidos políticos para llamar a elecciones (el llamado Acuerdo del Club Naval). El presidente electo dictó una ley de amnistía para los presos políticos y excluyó a los militares que hubieran violado derechos humanos; sin embargo, la resistencia de éstos a comparecer ante la Justicia, obtuvo el dictado de una ley de “caducidad de las acciones” refrendada por un plebiscito en el cual la ciudadanía se pronunció por no derogar la ley. De hecho, los efectos son los de una amnistía para los militares.

En Chile la Constitución de 1980 legitimó el poder del dictador Pinochet y consagró la amnistía, a más de crear otras figuras institucionales a fin de condicionar a los futuros gobiernos que pudieran suceder a Pinochet.

En Argentina, en septiembre de 1983, el entonces presidente militar Bignone firma la ley 22.924, conocida como la ley de autoamnistía que garantizaba la amnistía total -y por consiguiente la impunidad- para todas las acciones subversivas y antisubversivas que se hubieran cometido entre el 25 de mayo de 1973 al 17 de junio de 1982 (meses antes se había publicado el llamado “documento final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo”, un ejemplo de autojustificación cínica y soberbia de su accionar). La ley prohibía a los tribunales citar o interrogar a quienes se consideraba “prima facie” comprendidos dentro de la amnistía e impedía cualquier tipo de compensación civil. Quedaban excluidos de la amnistía los miembros de las organizaciones terroristas que se encontraran en el exterior al sancionarse la ley, los que ya hubieran sido sentenciados y los que fueran acusados por delitos de “subversión económica”.

Esta ley fue rechazada por el conjunto de los sectores políticos, a excepción de la derecha, aunque la posición frente a la misma fue diferente en cuanto a sus efectos, ya que la mayor parte reclamó su anulación lisa y llana en tanto el entonces candidato del

Partido Justicialista, sostuvo que, pese a estar contra la ley, su aplicación sería inevitable por el principio de la no retroactividad de la ley penal y su consagración en el artículo segundo del Código Penal.

La autoamnistía fue derogada por unanimidad por ley 23.040 del Congreso Nacional surgido de las elecciones del 10 de diciembre de 1983.

Esta breve reseña nos indica que el único país que derogó la amnistía que los regímenes militares se otorgaron fue Argentina y también el único en el cual los militares del régimen no pudieron ni estuvieron en condiciones de negociar la transición.

Sin embargo, y a pesar del entramado jurídico construido para determinar responsabilidades, la historia de los acontecimientos posteriores demostró las dificultades con que tropieza la justicia retroactiva. La sanción de las leyes de punto final y obediencia debida son una prueba de lo afirmado.

Debe señalarse que, más allá de la condena judicial, en todos los casos comisiones especiales no gubernamentales (Brasil y Uruguay) y gubernamentales (Chile y Argentina) realizaron exhaustivas investigaciones que pusieron al descubierto las atrocidades cometidas, documentando en sus informes publicados la violación sistemática y masiva de los derechos humanos.

En Chile, la más condicionada de las transiciones, el presidente Aylwin creó una Comisión de la Verdad y la Reconciliación dependiente del Poder Ejecutivo que tuvo como finalidad investigar los abusos de derechos humanos cometidos por el régimen pinochetista, la metodología de su accionar y la compilación de todos los casos de asesinatos y desapariciones.

En Argentina, también dependiente del P.Ejecutivo, fue creada la CONADEP (Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas) cuya labor constituyó un aporte importantísimo para el esclarecimiento de la verdad y para el juicio que llevó adelante la Cámara Federal contra los miembros de las tres Juntas Militares que se sucedieron en el poder durante la dictadura.

Creemos que los casos de Chile y Argentina resultan paradigmáticos, por ser casi modelos extremos de las formas de salida de las dictaduras y de su consecuente política en relación al tratamiento de las violaciones a los derechos humanos y su influencia en la consolidación de los procesos de democratización.

La dictadura chilena consiguió institucionalizar el régimen militar. La aprobación de la Constitución de 1980 que incluía a nueve senadores no electos por el voto popular y la continuidad de Pinochet como Jefe del Ejército ponía bajo custodia todo gobierno que le sucediera por elecciones. Cuando en 1988 Pinochet ofrece realizar un plebiscito —como lo preveía la Constitución aprobada— para poner en manos de los votantes su continuidad como Presidente, coloca a las fuerzas políticas de la oposición en una encrucijada: si aceptan participar, aceptan también la Constitución condicionada de Pinochet y la amnistía. La opción fue la participación en el plebiscito como única forma de derrotar el régimen militar¹⁰.

¹⁰ Conforme Carlos S. Nino en "Juicio al Mal Absoluto, Ed. Emecé Editores, Buenos Aires, 1997

Todos conocemos las dificultades que enfrentaron y enfrentan las autoridades surgidas de las elecciones en que fue derrotado el candidato de Pinochet. No sólo por la presencia vigilante del general, sino por la amenaza concreta de las fuerzas armadas que defenderán su amnistía y responden a las directivas de su Jefe¹¹.

Si bien es cierto que la institucionalización de las elecciones y la alternancia en el poder contribuyeron al proceso de democratización chileno, los obstáculos con que la dictadura minó el camino a su consolidación no son de fácil resolución.

Argentina, en cambio, se benefició con el derrumbe del régimen militar, derrumbe por propia descomposición y por la aventura de Malvinas que aceleró la caída.

La política de derechos humanos del gobierno electo incluyó una serie de medidas que iban desde la derogación de todas las leyes contra la subversión dictadas durante el último gobierno peronista y el militar hasta la reforma del Código militar, la abolición de la jurisdicción militar para los civiles, la sanción de decretos ordenando el inicio de procesos judiciales contra los miembros de las tres juntas militares y los líderes de los movimientos guerrilleros y el sometimiento de los militares por vía de apelación a la justicia civil.

Las dificultades con que tropezó esta política y su aplicación son conocidas, pero es menester la comparación para saber hasta donde y cómo la impunidad frente a la violación de los derechos humanos se constituye en un factor negativo que impide y perturba el proceso de consolidación democrática.

El exilio, la desaparición de personas, los detenidos sin proceso, las torturas, fueron parte de un sistema perfectamente planeado de carácter continental. La doctrina de la seguridad fue su marco ideológico y, en todos los casos, pretendieron instaurar -de allí su pretendido carácter fundacional- un nuevo régimen político, social y económico, basado en la violación de los derechos, libertades y vida de las personas.

Frente a la masividad de las violaciones de los derechos humanos, no puede haber un sistema democrático que pueda dejar de aplicar alguna forma de justicia retroactiva. Si perseguimos un perfeccionamiento de los mecanismos democráticos y mayor calidad institucional, ello no podrá lograrse sin la aplicación de la ley; por eso también conocer la verdad sobre la violación de los derechos humanos en los períodos dictatoriales, será tan importante como su castigo.

Como bien dice Carlos Nino, "las violaciones masivas de derechos humanos suponen el mal absoluto o lo que Kant llamó 'mal radical'. Son ofensas contra la dignidad humana tan extendidas, persistentes y organizadas que el sentido moral normal resulta inapropiado"¹².

Los regímenes democráticos existentes en América Latina han sufrido fuertes deterioros en su vida institucional, aún considerando las prescripciones y reglas de las poliarquías; si a ello agregamos la impunidad ante delitos contra los derechos humanos, podemos sospechar que vivimos procesos de degradación de la democracia y no

¹¹ Pinochet es hoy Senador de la República, pese a la afrenta que representa su presencia en el Parlamento.

¹² Carlos Nino, libro citado, pág. 8.

Elsa Chanaguir

de consolidación.

Los científicos de la política y de la sociedad pueden colaborar en revertirlos, asumiendo una actitud crítica no complaciente ante la realidad que se ofrece y vende como "la única posible".