

## XVI. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA\*

SUMARIO: 1. *La iberoamericana, una democracia inducida y apropiada.* 2. *Una advertencia sobre el pasado colonial.* 3. *Un proceso ideológico.*

Al tratar de cualquier aspecto de la democracia en Iberoamérica, es necesario definir de antemano estas cuatro cuestiones:

A. Sólo puede hablarse de democracia en Iberoamérica, si se adopta un enfoque realista. Implica esto descartar toda comparación con las democracias avanzadas de países desarrollados plenamente, porque ello equivale a descalificar y condenar sin discusión posible casi todos los ensayos democráticos iniciados en nuestra región, y, también, exige aquella postura hacer a un lado todo criterio idealista, intelectualista, principista, porque igualmente se desecharían los procesos políticos de aspiración democrática de nuestros países, por no alcanzar un mínimo de semejanza con los arquetipos, con los modelos teóricos de los doctrinarios.

Entonces, debe partirse, sin negativismo, de que Iberoamérica inició en el siglo XIX la construcción de su democracia y, en ese intento, cuenta ya con algunos logros. Sin ignorar el lastre de los aspectos autocráticos que coexisten con aquel empeño y los peculiares modos de que ese sistema se reviste en nuestro medio.

B. Hay que recordar que la democracia llega a nosotros en la ruptura revolucionaria con el régimen colonial. Ruptura que nos trae, con la independencia política, el sistema republicano, el liberalismo, el individualismo y el capitalismo, tomados de Fran-

\* Tomado de *Siete estudios constitucionales*, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1986.

cia, de Inglaterra, de los Estados Unidos de América. No son tales formas y principios algo autogenerado, la continuación y florecimiento de un proceso propio, con arraigo vital en el ser de Iberoamérica. Representan una normatividad y unas instituciones, fruto de otras sociedades, culturas y fases de desarrollo, contrapuestas a la normatividad tradicional entronizada por la colonización española.

En Iberoamérica, la democracia es, si no un sistema impuesto, sí sobrepuesto, yuxtapuesto, trasplantado, implantado e inducido.

De ahí que muchos principios, instituciones y mecanismos democráticos no estén bien asimilados o hayan sufrido deformación y falseamiento. Porque, quiérase o no, la democracia en Iberoamérica es extranjera, advenediza y reciente. De modo que, por fuerza, se presentan en su aplicación criolla, distorsiones, y que, ineludiblemente, tenga que llegar a ser un producto mestizado, de síntesis entre los modos de vida anteriores a la independencia política y aun de las remotas e inconscientes supervivencias precolumbinas, y lo injertado en ellos, con resultados que no pueden identificarse con los modelos importados.

C. La democracia iberoamericana se resiente de inconsistencia, de incongruencia, debidas no sólo a lo anotado en el numeral anterior, sino ante todo a que nuestros países iniciaron el proceso de su formación democrática en sentido individualista, fase que corresponde a la etapa de mayor evolución, la que puede llamarse fase superior de la democracia, en la que se situaban entonces Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. Pero en pueblos subdesarrollados, con régimen semifeudal y de gente iniciada apenas en la liberación política, lo que se imponía en el siglo XIX era una democracia para las masas.

Pues, mientras no se resuelvan los problemas de comida, vivienda, salud y educación de la mayoría, no existen los protagonistas de la democracia: el ciudadano, o sea, el hombre capaz de decisión política libre, ni el pueblo, que es la proyección colectiva de aquél, el cuerpo de los ciudadanos políticamente activos,

que configuran la opinión pública que influye en la elección de los gobernantes y en el ejercicio del gobierno.

La inestabilidad de que se resiente nuestra democracia proviene, pues, no sólo de su origen foráneo, sino también de las fallas de su personal dirigente y, en especial, de la acumulación de problemas derivados de tener aún pendientes y querer satisfacer al tiempo las necesidades del desarrollo social y del individual.

Nuestra incipiente democracia fue una democracia racionalista, de principios y preceptos con escasa fuerza normativa frente a la carencia de las condiciones socioeconómicas de la democracia y al imperio de una normatividad tradicional tricentenaria, cuando lo requerido era una democracia pragmática, capaz de integrar la nación, de unificar intereses, de hacer justicia, de eliminar maginamientos y privilegios, y con ello legitimar el sistema.

Por cierto que no supo siquiera aprovechar el sentido comunitario de la sociedad colonial y de la tradición aborígen, autoatomizándolo so pretexto de libertad, en perjuicio de un solidarismo ancestral que había sido piso sólido para la idea igualitaria que está en la raíz de toda democracia.

D. No puede hablarse de democracia sin definir el sentido en que se emplea el vocablo.

Si se toma en consideración lo anotado atrás, y restringiéndonos al campo de la democracia política sin dejar de apuntar las fallas y los logros en los campos social y económico, entendemos que hay democracia en aquellos países de la región en que los gobiernos no son impuestos, sino elegidos y donde existe un mínimo de control e influencia popular sobre el ejercicio del poder, lo que supone pluralidad de partidos y libertad de opinión.

Así, democracia no es sólo una técnica para designar los dirigentes políticos de un país, sino una forma de gobierno, ejercido en competencia por los grupos directivos (no “dominantes”), dentro de un circuito en que éstos influyen sobre la opinión pública pero ésta, a su vez, presiona sobre aquéllos, en el propósito de elegir por mayoría a quienes pueden ser los mejores dirigentes.

Al contrario, allí donde la dictadura, la violencia y el fraude electoral, el continuismo, la cooptación oligárquica o el partido único imponen a los gobernantes o impiden la rotación regular en la dirección del Estado no hay democracia, definición negativa que complementa el concepto.

De modo que hay democracia allí donde, por igual, el país se aparta de la demolatría, la demagogia, el populismo, y de toda tendencia aristocratizante. La línea media, la sabia combinación de la elección popular de los dirigentes del gobierno por medio de sufragio universal libre, con la conducción de aquél por líderes sensibles y capaces de atender a las demandas y satisfacer los intereses públicos, integra lo esencial de la democracia.

No basta, por tanto, con la existencia de elecciones; importan los resultados del gobierno elegido, el cumplimiento de los programas del partido que escogió la mayoría.

Estas condiciones preliminares nos conducen a una triple conclusión que servirá de base a este trabajo:

A. En Iberoamérica existe ya una cierta forma, un cierto grado de democracia, que nos abstenemos de calificar, porque:

B. Esa democracia iberoamericana representa un tipo distinto, tanto de la democracia liberal como de la democracia popular, lo que no implica una creación, una invención, una construcción original, sino el resultado de un proceso diferente que ha recogido elementos teóricos y pragmáticos de otras situaciones en busca acelerada, y a veces confusa, de una síntesis en que el ingrediente autóctono sea el determinante de lo institucional, lo normativo y lo existencial de esa experiencia.

C. En el proceso democrático iberoamericano, tan nuevo y conflictivo, todo es aleatorio, ninguna conquista es definitiva, no hay pasos irreversibles. Factores externos e internos lo hacen altamente inestable. De modo que la evolución constitucional no es paralela ni traduce siempre el acontecer real de esa democracia.

Antecedentes y conclusiones que obligan a pensar que en esta región la democracia tiene un origen revolucionario, y no el de

una evolución orgánica, y que será también un planteamiento utópico, pues es más lo no realizado que lo cumplido.

## 1. LA IBEROAMERICANA, UNA DEMOCRACIA INDUCIDA Y APROPIADA

La monarquía que fuimos durante trescientos años era un régimen de autoridad superior a todo poder, desligado de los intereses particulares a los que sometía y mantenía en la órbita de lo comunitario, de lo que hoy llamaríamos bien público o interés social. Era un sistema de obediencia pasiva, de disciplina indiscutida, fundado en el respeto religioso, en los principios de la moral cristiana y en el acatamiento a las jerarquías sociales establecidas de hecho por la Conquista. Un reino en el que el hombre vivía tan sólo para adorar y obedecer, en la expresiva definición de Disraeli. Régimen que traducía la gravitación del dogma católico sobre las almas y el paso de las costumbres sobre la conducta. Era una obediencia a la autoridad reconocida como natural, como derivada de la naturaleza de las cosas o del orden natural de las cosas. Una sumisión no forzada, una “sumisión de corazón”, en las palabras de Burke, a Dios y al rey.

Destruído ese régimen por los movimientos nacionales de autonomía, es reemplazado por el gobierno republicano presidencialista apoyado en el ejército libertador. Le sirven de soporte, además, la Iglesia y los notables criollos, accidentalmente en lucha con aquéllos. Es una Constitución política monocrática sobre una institución social simple: los próceres y los patricios, los militares y los civiles, la riqueza y la fuerza, dominando la masa inorgánica, pues el pueblo no cuenta como tácita voluntad legitimante, fuerza de trabajo y soldado.

Porque en ese ordenamiento, en verdad, la muchedumbre, el pueblo, no está presente, puesto que no tiene organización para actuar por sí mismo y carece también de representantes propios. Las elecciones las hacen los gobiernos y el sufragio es privilegio de los ricos. Los Congresos, la oligarquía parlamentaria, son los

mismos notables, los caudillos provincianos, los latifundistas, divididos a veces por intereses económicos terratenientes frente a comerciantes, importadores frente a los artesanos o por diferencias regionales. No hay clase media. La política se reduce a la captación de la jefatura del Estado por los civiles o los militares, y al consiguiente apoyo o resistencia contra el gobierno de turno.

La agitación intelectual es de superficie. No alcanza al pueblo ignorante y miserable. Se le enrola en los ejércitos de las guerras civiles liberadas por la dividida minoría gobernante, explotando lealtades feudales, de vecindad o religión. Es trabajador, contribuyente, recluta. No ciudadano efectivo. Ni menos, soberano, como proclaman las Constituciones. La prensa, los debates parlamentarios, la divulgación ideológica en los clubes políticos, las sociedades democráticas o sociedades de la igualdad, a pesar de su nombre, no son del pueblo. La educación está reservada a los pudientes. El hombre común depende de quien le da trabajo, de quien le ofrece protección política frente al gobierno, de quien define su destino sobrenatural. En síntesis, no es libre y, en consecuencia, no es miembro activo del Estado. Sus derechos políticos están mediatizados. No se pertenece ni siente que pertenece a la sociedad en que vive.

Resulta de toda esa circunstancia negativa para un proceso democrático que, en la práctica, tal empresa sólo pudo ser incitada, inducida, promovida, suscitada desde arriba, desde el Estado, desde el gobierno y no, como es lo democrático, desde la base, desde la sociedad, espontáneamente, desde el pueblo. Pues únicamente puede haber Estado democrático donde el pueblo del Estado, la sociedad a la que gobierna, son democráticos, y donde se gobierna para el bien público y no para el de la minoría gobernante.

En Iberoamérica, el Estado tiene que hacerse democrático, irse haciendo democrático, ya que su origen no tuvo ese carácter. A la sombra del Estado han nacido todas las organizaciones de masas. Su proteccionismo, su paternalismo, su dirigismo no se detienen en el campo económico. Van al social, al político y al cultural. Partidos políticos, sindicatos, defensa civil, acción comunal, mo-

vimiento cooperativo, asociaciones de usuarios de servicios públicos, universidades son entidades paraestatales, subsidiadas directa o indirectamente por el Estado y mediatizadas por los gobiernos. No hay poder popular que compense el de la riqueza, el militar, el del prestigio social, el religioso. Únicamente en nuestro tiempo nacen, al margen del Estado, partidos revolucionarios, antisistemas, partidos extraparlamentarios, y movimientos contestatarios auténticos, autónomos, por vías extraconstitucionales que desquician la legitimidad.

La corriente democrática, que es de doble vía, no va entre nosotros de la sociedad al Estado, como lo supone ese sistema, sino que su impulso es el inverso. La contraposición entre las desigualdades de hecho, las que claman justicia, y la igualdad ante la ley evidencia esa desilusionante hemiplegia política.

¿Cómo, entonces, conseguir aquello que es el resorte determinante de la democracia: el gobierno de las minorías dirigentes constituido y controlado por el poder popular, por su representante, por sus organizaciones autónomas? ¿Cómo lograr esa sabia combinación de elitismo dirigente no dominante con la influencia efectiva de los intereses y las opiniones del pueblo? ¿Mediante qué mecanismos democráticos lograr, valga la redundancia, un gobierno democrático?

La inexistencia de esas organizaciones, la inercia de los ciudadanos, los límites inherentes a toda elección popular abren un vacío de democracia, que es el llenado por el autoritarismo o por el populismo errático, que no es sino otra forma de caudillismo, configurando las que llamó Bolívar “repúblicas aéreas”, no tanto por utópicas como por faltas de raíces en el pueblo.

En primer plano, el pueblo, al votar, elige partido, señala tan sólo la dirección del gobierno. Es en el seno de los partidos, de los círculos de poder, donde hay que instaurar otro paso democrático que dé por resultado gobiernos por encima de los partidos, orientados al pueblo. En fin, cómo hacer para que en el funcionamiento de las organizaciones partidarias no prevalezcan los intereses de

la organización sobre los de los destinatarios que justifican su existencia?

## 2. UNA ADVERTENCIA SOBRE EL PASADO COLONIAL

La evolución constitucional y política de Iberoamérica se cumple, prescindiendo de la etapa precolombina, a partir del régimen colonial español monárquico, confesional, centralizado e intervencionista contra el cual se dirigen los movimientos liberales de independencia.

No puede, sin embargo, sin pecar de miopía, tomarse esa etapa de forma enteramente negativa. Porque ese régimen, con todas las arbitrariedades y abusos de sobra conocidos, contiene ciertos elementos favorables al proceso posterior de democratización. En efecto, de alguna manera sirve de piso a éste:

A. Principios como los del humanismo cristiano, que al menos en el plano religioso postulan la igualdad de todos los hombres y su responsabilidad de agentes libres.

B. Hechos, como la integración física casi concluida y el mestizaje racial y cultural que conformaron sociedades con una relativa homogeneidad, capaces de hacer germinar naciones o pueblos-Estado.

C. Instituciones, como las audiencias y los cabildos, en las cuales se percibe un comienzo de control jurídico de la autoridad y un atisbo de representación política y separación de poderes, que servirán de base a los futuros Estados de derecho.

D. Una ideología, una filosofía, que es la del iusnaturalismo teísta de la escolástica española, que significa una limitación al poder del rey, en cuanto el derecho positivo ha de reflejar los principios superiores del derecho natural, que modera el absolutismo político.

E. Una normatividad, las Leyes de Indias, que, aunque carentes de sistematización y casuistas, envuelven un asomo de gobierno de leyes, reconocimientos de derechos, protección de los más débiles, diseñada, es cierto, dentro de la concepción paternalista y

providencialista del gobierno monárquico, pero que disciplina el comportamiento social con alguna eficacia, pues serán dominantes siempre las costumbres.

F. Una estructura económica cerrada de producción minera, agraria y artesanal, condicionada por los intereses de la explotación colonial, pero cuyo sistema tributario soportará al Estado nuevo durante mucho tiempo, hasta reconocer que los impuestos son también un mecanismo de redistribución del ingreso.

G. Un sentimiento comunitario de la sociedad como un todo orgánico, solidario, unificado por unas jerarquías tradicionales, aceptadas como naturales, sociedad que repudiaba el individualismo, el cambio, la subversión y la anarquía, y en la que, por estar confundidos el poder temporal y el espiritual, no podía distinguirse bien entre la vida pública y la privada, la libertad y el orden social.

H. Unas costumbres, unos patrones de conducta, de modos de ser, influidos por el arquetipo español, que chocarán con los nuevos modelos políticos que trae la revolución de independencia: racionalistas, liberales, individualistas, republicanos, sin que aún se haya logrado una síntesis superadora de estos antagonismos.

Principios, instituciones, ideología, normas, estructuras sociales, costumbres, sentimientos, que son el andamiaje sobre el que se tiene que montar la forma de democracia posible en Iberoamérica.

Hay, por eso, quienes han visto en el régimen colonial de Iberoamérica el esbozo de un Estado de derecho, en tanto el control de legalidad ejercido por las Reales Audiencias sobre los actos administrativos de los virreyes significaba un poder moderador del absolutismo monárquico y un intento de separación de poderes. Se trata, es evidente, de una interpretación muy laxa, ya que la organización colonial no estuvo centrada en la preocupación por la libertad ni la justicia, pues su preocupación mayor fue la conservación del orden comunitario.

Lo cierto es que no puede desconocerse la gravitación del pasado colonial en el modo atípico de ser de nuestras democracias,

pasado que aún no está enteramente superado y que condicionó la dirección de este proceso, determinándolo, por reacción, en algunos de sus principales aspectos.

No era posible que de unas sociedades no democráticas surgieran Estados democráticos del tipo puro que se practicaba en Francia, Inglaterra y Norteamérica. La democracia en Iberoamérica tiene que aclimatarse y, en ese proceso, se produce una especie nueva.

No se diga que la democracia es una sola y que no admite calificativos. De hecho, todas sus versiones sólo coinciden en el objetivo final: la dignidad y la libertad del hombre. Pero todas tienen un punto de partida distinto y un proceso diferente.

### 3. UN PROCESO IDEOLÓGICO

No puede tratarse el asunto que propone el título de este capítulo, sino tomándolo en su integridad: las ideas, las normas y la realidad. Uno solo de estos aspectos puede dar una imagen falsa del proceso democrático en Iberoamérica, ya para considerarlo positivo y exitoso o para desestimarlo.

Porque, si se piensa con detenimiento, la democracia depende, como sistema normativo y como comportamiento, de lo que los gobernantes y gobernados de un país piensan que debe ser esa forma de convivencia política en cada etapa del proceso de su construcción. Son los principios y valores que postulan como ideal de vida para su pueblo, en cierto momento de su historia, en confrontación con las prescripciones constitucionales y las instituciones que los concretan como debe ser, y la vigencia de unos u otros, lo que permiten formar un juicio sobre la evolución constitucional y democrática de un país o en una región dada. La cuestión es de resultados, de concreta realización, pero relativizada a los propósitos provisionales que se quiso alcanzar en cada jornada del proyecto global.

De ahí que la primera tarea sea la de establecer qué sentido, no qué significado, ha tenido en Iberoamérica la palabra democracia en las etapas más características de ese proceso.

A. Es indiscutible que en el siglo XIX el ideal democrático de los iberoamericanos, plasmado en las actas que proclamaron la separación de España y en los primeros estatutos constitucionales, puede resumirse así, en un intento de generalización que no resulta arbitrario:

a) Independencia política como supuesto del movimiento libertario, en tanto significaba rechazo de la dependencia de España, abolición del régimen monárquico, sustituido por uno propio de estilo republicano, y repulsa del centralismo político y la organización jerárquica y autoritaria, característica del sistema colonial.

b) Reconocimiento de las libertades públicas y de los derechos individuales, inspirándose en su enunciación en las declaraciones norteamericanas, en la francesa de 1789 y en la tradición escolástica española, coincidentes las tres en su fundamentación iusnaturalista.

Se diría que, en ese amanecer, democracia era igual a soberanía nacional y liberalismo frente al poder.

B. Pero, al mediar el siglo XIX, en unos países más tarde que en otros, el ambiente y las aspiraciones populares se ensanchan y multiplican en estas condiciones:

a) Separación de la Iglesia y el Estado, laicismo, libertad religiosa y de enseñanza, que rompe la tradicional alianza entre las dos potestades, con la implicación de una mayor libertad política en las opiniones, que se traduce en la formación de los primeros partidos políticos que enfrentan la ideología tradicional y las meras corrientes de pensamientos; se divorcian sociedad y Estado, vida pública y vida privada, y se deja atrás la idea solidarista de comunidad cristiana.

b) Civismo, en el sentido de protesta contra el militarismo nacido de la guerra de Independencia y contra las dictaduras por él establecidas, que busca que sea la competencia electoral libre la

que decida la rotación pacífica en el gobierno, como regla del juego político y no el golpe de Estado.

c) Liberación de las trabas coloniales al comercio y la industria, y elimina los monopolios, el sistema impositivo, los diezmos eclesiásticos, los resguardos indígenas, los bienes inalienables, el régimen aduanero y, en general, el intervencionismo que practicó la Corona española.

d) Progresismo, como confianza en la capacidad del hombre para planificar su destino y organizar la sociedad con base en la iniciativa libre, en el esfuerzo competitivo, en el dominio científico de la naturaleza, con el consiguiente anatema de la barbarie, representada tanto por el confesionalismo español como por lo aborigen prehispánico.

e) Se diría, sin temor a equivocación, que se cumple un proceso de debilitamiento del Estado y de liberalización formal, que está presente en las tendencias federalistas predominantes, en la tendencia a la universalización del sufragio, el libre cambio, la abolición de la pena de muerte, etcétera. A esa política se la ha denominado con acierto “descolonización”, porque desmonta definitivamente el sistema heredado de España.

Es un momento de negación liberadora, en busca de cambios que permitan la expansión de las fuerzas estancadas; desafortunadamente, con aplicación de fórmulas extrañas plagiadas, en un afán de anticipación utópica que frustra el proyecto.

C. Esta etapa se prolonga para la mayoría de nuestros países hasta las primeras décadas del siglo XX. Vientos nuevos y situaciones distintas, las secuelas de las dos guerras mundiales y el influjo de las revoluciones mexicana y rusa centran el pensamiento democrático en nuevas preocupaciones, como éstas:

a) El reconocimiento de derechos de contenido social; especialmente, respecto de la garantía del trabajo, la organización de sistemas de seguridad social y asistencia pública y, en general, lo que se ha concretado en conceptos como “derecho laboral” y Estado social de derecho, bajo la influencia muy directa de la Constitución mexicana de 1917, la de Weimar de 1919 y la española de 1931.

b) Con igual sentido, se redefine el derecho de propiedad privada; se la vincula a la idea de su función social, y se adelantan proyectos más o menos afortunados de reformas agrarias.

c) Reaparece el intervencionismo institucionalizado del Estado en la economía, ya con finalidades de justicia social ora con la pretensión de racionalizar y planificar el proceso de desarrollo económico.

Es época de grandes movimientos populistas, generados por los proyectos de industrialización y consiguiente crecimiento urbano, que pretenden movilizar las masas trabajadoras e incorporarlas al sistema, que se despliegan en una variopinta gama que va del velasquismo ecuatoriano y el vargismo brasileño, al aprismo peruano y el peronismo argentino, sin resultado cierto.

d) Tras la Segunda Guerra y el nacimiento de la era posindustrial, empiezan a aflorar en el ámbito iberoamericano inquietudes de este corte:

- La necesidad de superar el subdesarrollo crónico y de estructurar un nuevo orden económico mundial, en busca del equilibrio entre los países evolucionados y los pobres.
- El interés dominante por la paz, como presupuesto del éxito de cualquier proyecto vital, al enderezar su acción contra el armamentismo, el belicismo, el terrorismo, el militarismo, que de medios han quedado convertidos en fines, al predicarse la violencia como impulsora del cambio y la fuerza como el origen del poder.
- La atención preferente de los problemas ecológicos tanto en cuanto defensa del ambiente y del paisaje, como de los recursos naturales y, en particular, de los no renovables, y el condominio de todos los países sobre la estratosfera y la alta mar.
- La protección de los bienes culturales como patrimonio de la humanidad.

- Un nuevo humanismo, cristalizado en el derecho humanitario, la internacionalización de la defensa de los derechos humanos, de la persona humana, amenazados por la masificación, la funcionalización y automatización reguladoras de su vida, al sacrificar su seguridad y bienestar material, su libertad, su dignidad y aquellos valores que trascienden el pequeño mundo de lo instintivo y lo económico.

Etapa de acelerados cambios, de imperio de la ciencia y la tecnología, en que se han agudizado las diferencias entre pueblos ricos y pobres, y la explotación y dominación de los segundos por dos grandes imperios rivales, situación que impone la integración y solidaridad del Tercer Mundo para mantener su opción de autonomía y democracia.

En mirada panorámica sobre este proceso puede afirmarse que, en estos ciento setenta años de vida independiente, en el plano ideológico, las preocupaciones más destacadas fueron las referentes a las pugnas entre federalistas y unitaristas, en cuanto a la forma del Estado; la laicización del Estado o la conservación de su confesión católica; la amplitud de los derechos y las libertades; el libremercado o la intervención económica.

Hoy la pugna versa sobre el modelo de democracia que pretende adoptarse. Unos prefieren la clásica, liberal y de tendencia social moderada, y la socialista, en sus varios modos. Como siempre, la solución tradicionalista y la revolucionaria.