

RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y JURÍDICA DE LOS GOBERNANTES

Diego GARCÍA-SAYÁN*

* Peruano, Abogado, Especialista en Derecho Internacional, Derechos Humanos y Ciencias Políticas, Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas, Miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Miembro del Comité Ejecutivo de la Comisión Internacional de Juristas, Miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y fue director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) 1992-1994.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y JURÍDICA DE LOS GOBERNANTES

Diego GARCÍA-SAYÁN

El tema de la responsabilidad del poder es clave en una democracia contemporánea, en el sentido de que los gobernantes deben y pueden dar cuenta a los ciudadanos sobre el ejercicio de su función de poder.

La sociedad tiene que pedirle cuentas a los gobernantes por los casos de corrupción, de abuso de poder o de violación a los derechos humanos. El ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes es un arma fundamental que se ha ido dando en los pueblos a lo largo de los siglos para hacer frente al poder absoluto. Gracias a evoluciones históricas en unos países y a rupturas revolucionarias en otros, se ha generado una serie de mecanismos para hacer frente al abuso y la concentración excesiva de poder.

Lo que está de por medio cuando hablamos de responsabilidad de los gobernantes (y este es el primer aspecto fundamental que quería destacar en este trabajo), es una cuestión clave en lo que ha sido y es, la historia social de los pueblos –la cuestión del poder, si el poder puede o debe ser absoluto.

Estas evoluciones han tenido en cada sociedad distintas formas de expresión –la más conocida por supuesto en la historia occidental, es la Revolución Francesa como un momento de ruptura revolucionaria frente al régimen del poder absoluto para pasar gradualmente a un régimen democrático. Se destaca siempre que la experiencia distinta, alternativa de

la francesa en el modelo occidental, ha sido la experiencia inglesa, donde a lo largo de una evolución se van conquistando derechos democráticos y se va limitando gradualmente el poder del soberano desde la Carta Magna en 1215. Pero hay algo que a veces se soslaya en esa historia de la evolución hacia el control del poder y el ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes en el caso inglés. Hago una acotación aquí para ilustrar lo tormentoso que ha sido ese proceso. Cuando nos encontramos en América Latina en situaciones complejas y difíciles, como las que a veces atravesamos, no es una excepción histórica, sino una constante lucha de los pueblos por ejercer sus derechos democráticos y por controlar el poder absoluto.

La Carta Magna, como todos saben, se dio en 1215, rubricada por Juan sin Tierra, pero no porque Juan sin Tierra fuera un monarca con particular espíritu democrático (más bien sus características tiránicas eran conocidas en los mares de Inglaterra), sino por una rebelión de los barones y de otros estamentos orientados a controlar el poder del soberano y a garantizar algunos derechos para esos estamentos. Juan sin Tierra firma la Carta Magna y a los pocos meses le pide al Papa Inocencio III que le dé autorización para dejar sin efecto el juramento de fidelidad que el mismo Juan sin Tierra dio a la Carta Magna unos meses antes, y desató una guerra civil, donde el telón de fondo era el mismo que hoy día nos reúne como tema —la responsabilidad, el control del poder, el ‘accountability’ como se dice en inglés en un término que tiene difícil o ninguna traducción clara al castellano.

Enrique III, hijo de Juan sin Tierra, quien gobernó 50 años en el siglo XIII, ratificó la Carta Magna. A los pocos años, ya la había desconocido y se produjo otra rebelión de los barones y los estamentos que buscaban el control del poder, lo que generó una guerra civil. En 1259, se dieron las Provisiones de Oxford para ratificar de alguna manera los elementos fundamentales de la Carta Magna que generó a su vez otra guerra civil.

A lo largo del siglo XIV, en estas marchas y contramarchas, la Carta Magna tuvo que ser confirmada 15 veces porque 15 veces fue violada por los soberanos. Así, menciono este ejemplo como podría haber mencionado muchos después. Siglos más tarde se llega al “Petition of Rights” y el acta de hábeas corpus, como consecuencia de que la necesidad de control del poder, de ejercicio irrestricto por parte del soberano, era finalmente una cuestión decisiva para organizar la lucha social y la lucha por la democracia.

En América Latina reciente, el tema del control del poder ha estado muy presente. Podría no ser exagerado al decir que este ha sido un ingrediente fundamental en la dinámica social y política de muchos países latinoamericanos en los últimos diez o quince años. Para mencionar solamente una de las expresiones, tenemos todas las acciones de las poblaciones, incluso de los sistemas institucionales contra Presidentes o ex-Presidentes acusados, lamentablemente la mayor parte de las veces con muchísima razón, de corrupción o de violación masiva y grave a los derechos humanos. Ex-Presidentes que han sido procesados y en algunos casos condenados, como García Meza de Bolivia o Alan García de Perú; Presidentes en ejercicio, cuyos casos de corrupción y de abuso de poder para beneficio material propio y de sus allegados como el de Collor de Mello en Brasil o de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, son acaso emblemáticos de que el tema de la corrupción y del ejercicio de ese poder irrestricto para beneficio de unos gobernantes, cosa tal vez aceptada con cierta resignación por los pueblos de América Latina allá por la década del 50, cuando proliferaron muchos dictadores militares, hoy día es más bien un ingrediente que subleva a los pueblos cuando hay esta gravísima sensación de que se extiende por toda América Latina.

La responsabilidad del poder supone e implica algunos contrapesos, que vamos a desarrollar más adelante, pero que aquí esquemáticamente menciono. Estos contrapesos son en primer lugar de tipo jurídico, algo tan concreto y elemental y fundamental a la vez, como el respeto a la Constitución y a la ley, nada más ni nada menos. Significa también contrapesos de tipo institucional. No solamente que existan leyes y normas constitucionales, sino que existan mecanismos mediante la división de poderes y mediante controles institucionales del propio sector público o de la sociedad civil, para que estas normas y principios puedan ser verificados en su aplicación concreta. En tercer lugar, contrapesos de naturaleza política, aquellos que levanta particularmente la sociedad civil expresada en organizaciones o movimientos políticos –los partidos políticos, el movimiento sindical, el peso notable que adquiere en la evolución política de los distintos países del planeta, la opinión pública y la función también clave y decisiva de los medios masivos de comunicación.

Antes de pasar a exponer algunas tesis sobre lo que significa el control del poder hoy en América Latina, quisiera precisar cuál es el ámbito conceptual de lo que vamos a referir como responsabilidad de los gobernantes.

El ejercicio del poder implica la existencia de una serie de aparatos institucionales, –el Poder Legislativo, el Poder Judicial, Instancias Militares y todas las estructuras que son parte del aparato de Estado, y también formas de poder que están fuera del Estado mismo, como son las empresas transnacionales y los medios de comunicación. Dentro de la estructura del poder estatal, el gobierno sólo es un fragmento del poder y este foco es aquel al que nos estamos refiriendo en la exposición del día de hoy, al ejercicio de la responsabilidad del gobierno, de los gobernantes o del Poder Ejecutivo.

El control del poder implica hacer frente a lo que ha sido y es todavía, la lógica del poder concentrado que se expresa en el concepto de “autocracia”. La autocracia es opuesta a la democracia en la medida en que implica un único detentador del poder. El Estado que surge en Europa Occidental con la finalización del feudalismo y la unificación de los distintos feudos bajo el mando de un soberano, es en resumidas cuentas expresado en este concepto de la autocracia, al que se opone como es evidente, la democracia, que implica ante todo un cambio en la concepción de Estado. Lamentablemente la autocracia no es un concepto ni un espacio superado, sino que surge y resurge en el mundo y en América Latina constantemente. El significado de la democracia en resumen, implica que esta modificación en la concepción de Estado hace que cambie la relación entre lo que antes eran el soberano y el súbdito, para establecer una relación entre Estado y ciudadanos que es mucho más que una distinción terminológica, y tal vez la pieza esencial de lo que se conoce como el Estado moderno.

Esta concepción se traduce en varios aspectos, en primer lugar en el ingrediente de la soberanía popular, expresada fundamentalmente en elecciones libres en las que participen todos los ciudadanos y ciudadanas del país respectivo. Este es el cimiento sobre el cual se puede construir un aparato más sofisticado y sumamente eficaz para el ejercicio de esa responsabilidad jurídica y política de los gobernantes. Las elecciones, como expresión de la voluntad de la población, son un ingrediente mediante el cual la población dice –este gobernante me gusta, este gobernante no me gusta, y el que hizo mal su trabajo porque abrió espacios de corrupción, de abuso de poder o de violación masiva de los derechos humanos, será sancionado con el no-voto de las mayorías del país respectivo.

Soberanía popular y elecciones siendo el cimiento, como es evidente y conocido por todos, no son sin embargo el único ingrediente para hablar de

democracia, porque un gobernante puede ser elegido y eso no lo faculta ni facultará jamás para actuar sin rendir cuentas ni para contar con una mayoría relativa o masiva de respaldo electoral en su respectivo país. Lamentablemente muchos gobernantes de hoy en América Latina establecen un sinónimo entre haber surgido por elección mayoritaria, y un cheque en blanco que les permitiría hacer lo que quieran con el ejercicio de su poder desde el gobierno.

En segundo lugar, otro ingrediente que vale la pena resaltar, es el gobierno controlado y la distribución del poder. Un gobierno que se ejerce sin contrapesos, sin lo que en inglés se conoce como 'checks and balances', donde no esté concentrado en una sola mano, en un solo cuerpo colegiado, es un gobierno que tiene un ingrediente democrático fundamental. El poder puede surgir de las urnas, pero en la medida en que esté concentrado y no haya distribución o división de poderes, difícilmente podemos hablar de democracia ni de ejercicio de la responsabilidad jurídica y política de los gobernantes.

Un tercer ingrediente obvio, pero que vale la pena recordar, es el respeto a la Constitución y a las leyes. Un gobernante puede ser elegido, y puede haber algunos elementos de contrapeso, pero si no se respeta la Constitución y las leyes, ahí no hay ni habrá democracia.

Sólo en la medida en que se reúnan ingredientes como esos, podemos hablar de democracia constitucional. Ese término, es tal vez el que entraña menos calificación, menos adjetivación. Significa simplemente el respeto a lo que establecen los principios y normas constitucionales.

Es sobre esta base y con estos elementos conceptuales que muy simplícidamente he expuesto, que se puede ejercer la responsabilidad de los gobernantes.

Quisiera a continuación mencionar, sin entrar en detalle por supuesto, cuáles son los distintos componentes de la democracia constitucional, como herramienta y marco fundamental para el ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes. Estos son los cinco elementos que explico a continuación:

Primero, el control Parlamentario. Segundo, la administración de justicia y el control constitucional. El tercero y fundamental, la participación

ciudadana. El cuarto, un ingrediente que tal vez pude haber mencionado en otro lugar pero al que prefiero dar su propio espacio, las Defensorías del Pueblo. En quinto lugar, por último, los medios de comunicación.

Podemos hablar de democracia sólo si hay una estructura, no solamente jurídica sino de instituciones que marchen, y una sociedad civil vigorosa, que fiscalice, que controle, que demande y que pregunte.

Una manera de hablar de la responsabilidad de los gobernantes es desglosarla y hablar de responsabilidad administrativa, responsabilidad civil y responsabilidad penal. Empecemos entonces por el control parlamentario, que es evidentemente un componente muy importante. No voy a entrar aquí a una valoración política de cómo son y cómo funcionan los Parlamentos en América Latina. En muchos casos estos no tienen legitimidad social y política a ojos de la población; en otros casos son en algunos aspectos cuestionables, incluso desde el punto de vista jurídico en su origen. No podemos soslayar por ejemplo, que en Chile una quinta parte del Senado son personas designadas, herencia de la larga dictadura militar que sufrió Chile. Ni podemos olvidar otro ejemplo de un país democrático como Brasil, en que están sobrerrepresentados algunos Estados rurales donde el ejercicio del poder por parte de oligarquías locales es conocido y de público conocimiento. De manera que no estamos hablando de Parlamentos ideales; de ese Parlamento Británico sobre el cual uno lee en los libros de ciencias políticas, sino de los Parlamentos que conocemos en América Latina o en otras partes del planeta.

El control parlamentario puede manifestarse, simplificando las posibilidades que existen, de cinco maneras: En primer lugar, como control preventivo por parte del Parlamento. Esto implica el funcionamiento de un sistema que prácticamente no existe en ningún país latinoamericano pero que funciona muy claramente en los Estados Unidos. Como se sabe, allí el Presidente tiene poderes muy grandes para nombrar y designar funcionarios que van desde los miembros de la Corte Suprema hasta personal del Gobierno Federal de distinto grado y jerarquía, pero que tiene que pasar por el visto bueno previo del Senado. Se dice que son más de diez mil cargos federales que tienen que pasar por ese procedimiento. Naturalmente, sólo algunos son particularmente importantes –los Embajadores, los Ministros o los Miembros de la Corte Suprema.

En segundo lugar, en la dinámica de algunos Parlamentos europeos y latinoamericanos, se ha impuesto el sistema de control político de las llamadas “preguntas parlamentarias”, que es algo más que una audiencia que da un Ministro o un funcionario público para exponer sus políticas o un hecho concreto, y algo menos que una interpelación, en la medida en que es algo que busca un diálogo fructífero y constructivo, para saber qué es lo que se está haciendo en relación con la política de un sector o en relación con un hecho o hechos concretos que dependen de ese sector.

Más importante es el tema de la interpelación y censura de los ministros, siendo este por excelencia el mecanismo de los Parlamentos para ejercer su elemento de contrapeso del poder y de la responsabilidad que puedan tener políticamente los integrantes del Poder Ejecutivo. En la mayoría de países, en la medida que el Presidente de la República es jurídicamente no responsable, y que esa responsabilidad se traslada a los ministros que son los que refrendan y responden ante el Parlamento mediante mecanismos de interpelación o de censura previstos en la mayoría de las constituciones de América Latina (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Perú y Venezuela). En otros casos, existe el mecanismo de la interpelación sin llegar a la censura que existe claramente en las Constituciones de Brasil, México y Honduras.

En la medida que se haya incurrido en grave responsabilidad política a través de lo que puede haber sido en algunas situaciones democráticas el ejercicio abusivo de la fuerza por un componente policial del Estado, el ministro del sector –o el Secretario de Estado, según la terminología del país– es el responsable político de prevenir que existan esas extralimitaciones en el ejercicio de la fuerza del poder policial. Es ahí donde se produce eventualmente el antejuicio y un levantamiento de inmunidad, siempre que pueda existir una sospecha de que se ha cometido un delito.

El propósito del antejuicio y del levantamiento de la inmunidad, es permitir que los Tribunales puedan conocer, sobre la base de indicios, que la persona respectiva ha incurrido en la comisión de actos delictivos. En la medida que está protegido por la inmunidad, es el Parlamento el que tiene que levantarla para que los Tribunales puedan ejercer su función de investigación y de sanción penal.

Por último, tenemos en el control Parlamentario lo que se llama el juicio

político o 'impeachment' donde se despoja del cargo a la persona responsable; y donde no necesariamente hay una consecuencia de levantamiento de inmunidad para efectos penales, pero sí hay una sanción política que es la que implica el ejercicio de este juicio político que a veces, trae algunas consecuencias en el ámbito penal. Algunos casos de 'impeachment' y traducción posterior en un ámbito penal, son el de Collor de Mello en Brasil y el de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en ambos por acusaciones de corrupción.

Hay un segundo ingrediente casi tan importante y por cierto complementario al anterior, que es el de la administración de justicia y el control constitucional que tiene que ver no solamente con lo que puede ser la investigación y sanción penal contra los gobernantes o gente del gobierno que puede haber incurrido en falta o delito, sino también con el ejercicio de un permanente control sobre los actos políticos y jurídicos que desarrolla el gobierno. Esto requiere en primer lugar, de sistemas judiciales independientes e imparciales. En resumidas cuentas, significa que el sistema judicial funcione más allá de la terminología como un poder independiente del Legislativo y del Ejecutivo, con capacidad de poder sancionar, juzgar y ejercer efectivamente por la vía que le corresponde, la aplicación de la ley civil o penal según el caso. Sistemas judiciales independientes e imparciales son indispensables para eso.

Un componente fundamental para que podamos hablar de un sistema judicial independiente es el nombramiento y la remoción de jueces y magistrados. No podemos de ninguna manera insinuar que existe o debe existir un modelo de cómo nombrar o remover los jueces en América Latina. De cada realidad política, de cada historia institucional, surgen las repuestas creativas más adecuadas frente a ese tema tan difícil y crucial.

Me pregunto por ejemplo, si podría ser válido aplicar en términos generales el sistema norteamericano de designación de los miembros de la Corte Suprema por el Presidente de la República, con la posterior ratificación del Senado, en América Latina. Existe algo parecido en algunos países del hemisferio, no en la mayoría, pero francamente a mí me aterroriza pensar en algunos países concretos si le diéramos ese poder tan grande a un Presidente o algunos de los Presidentes que tenemos; si habría posibilidad de que se escogiera magistrados, no solo independientes sino medianamente capaces y honestos para ejercer su función.

En segundo lugar, un elemento fundamental en el ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes es el control constitucional difuso, que no por difuso que se llame significa que sea vago o abstracto. El control difuso, es el que ejercen cotidianamente los jueces al preferir las normas constitucionales en la solución de casos concretos, sobre normas de inferior jerarquía que se supone violan alguno o algunos preceptos constitucionales. El juez en esos casos, no aplica esa norma que quebranta un principio constitucional y prefiere la Constitución. Esta es una vía muy concreta donde más allá del nivel de la instancia judicial, si el sistema judicial es independiente e imparcial, puede ejercer un control sobre el ejercicio del poder de los gobernantes, para que no se extralimiten con normas o disposiciones que quebranten y violen la Constitución.

Este es un mecanismo clave y existe gran sensibilidad política en algunos países cuando el juez o la jueza aplica el control constitucional difuso. A veces hay una incomprensión terrible por parte de ciertos gobernantes que no entienden cómo un componente del Estado como es el Poder Judicial, pueda hacer algo contra el gobierno que es la cabeza del Estado.

Un tercer ingrediente es el de los Tribunales, las Cortes o Salas Constitucionales, lo que se conoce en doctrina constitucional como control concentrado. Ya no la preferencia de la norma constitucional sobre otra de inferior jerarquía en la solución de un caso concreto, con lo cual la norma supuestamente violatoria queda subsistente para aplicación por parte del gobierno en otras situaciones, sino una acción por parte de órganos especializados cuya consecuencia es la derogatoria de una ley, o una norma de tipo general que viola la Constitución. En América Latina hay Tribunales o Cortes Constitucionales, como mecanismos separados de la Corte Suprema, con la función de ejercer ese control concentrado. A veces se le agrega la función de ser la última instancia en el conocimiento de las acciones de garantía, hábeas corpus, amparo o tutela, según la denominación de cada país, y en otros países, son las Salas Constitucionales de las Cortes Supremas las que ejercen esa función de control concentrado.

Una de las experiencias más alentadoras y dinámicas de América Latina en tiempos recientes, se ha dado en un país que es paradójicamente uno de los más violentos e imprevisibles desde el punto de vista institucional, como es Colombia. Es por esto que tiene particular mérito y significación el

trabajo y los resultados de la Corte Constitucional Colombiana, que tiene facultades muy importantes que van más allá de las usuales para los Tribunales o Cortes Constitucionales en América Latina. Implica por ejemplo, el control obligatorio, no facultativo, de los decretos que dicte el Poder Ejecutivo dictaminando estados de excepción. En algunos casos, como es de conocimiento de los aquí presentes, la Corte Constitucional ha dejado sin efecto decretos de Estado de excepción que en la doctrina constitucional han sido clásicamente facultad exclusiva del Poder Ejecutivo. Tal vez por el abuso que se ha hecho en la historia política colombiana en los últimos cincuenta años del régimen de excepción como manera “normal” de ejercicio del poder, es que se incorporó este elemento para contrapesar lo que es clásicamente una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo. La Corte Constitucional de Colombia tiene también obligatoriamente que intervenir cuando se trata de dictar leyes estatutarias, por ejemplo la ley que crea y regula el sistema judicial. También tiene que intervenir obligatoriamente cuando se trata de leyes que han sido observadas por el Poder Ejecutivo y en consecuencia no promulgadas, y que han vuelto al Congreso y el Congreso ha insistido en ellas. Finalmente quien resuelve ese impasse, es la Corte Constitucional. Por supuesto la Corte también tiene que dar respuesta y procesar las demandas ciudadanas sobre inconstitucionalidad de las leyes y normas.

Es evidente que el control constitucional es directamente proporcional en su importancia a la obsesión que puede existir en el poder de ejercerlo de manera concentrada, autoritaria y autocrática. El control constitucional puede atacar la médula del ejercicio de ese poder concentrado, con vocación autoritaria. Los acontecimientos políticos del Perú de los dos últimos meses, han sido dinamizados precisamente por la decisión política del Poder Ejecutivo de bloquear el control constitucional concentrado, procediendo a utilizar las herramientas del Congreso para destituir a los miembros del Tribunal Constitucional y en la práctica dejarlo sin posibilidad de que pueda ejercer su control concentrado.

Este elemento de contrapeso es de creciente importancia, tal vez suena de una exquisitez jurídica muy grande pero yo sugeriría a quienes no lo han hecho, una revisión de las sentencias dictadas en los últimos cuatro años por la Corte Constitucional de Colombia, y se verá ahí un camino muy importante de ejercicio de contrapesos –a veces estarán de acuerdo con el gobierno, otras veces no– que ha llevado como es también de público conocimiento,

a propuestas de reforma constitucional para limitar los ámbitos temáticos o por materia, de los cuales se puede ejercer ese control constitucional concentrado.

En cuanto a la participación ciudadana, es un elemento decisivo en toda sociedad que se pretende democrática, y mucho más en sociedades como las nuestras, donde podemos hablar teórica o prácticamente del control parlamentario, de una administración de justicia independiente y de Tribunales o Cortes Constitucionales de la misma factura, pero que a fin de cuentas nos confronta a una realidad en la que las instituciones no son así. No siempre tenemos tribunales independientes, no siempre tenemos un Parlamento dispuesto a ejercer ese control de manera efectiva y no simplemente como herramienta de venganza para ejercer la convalidación de todos los actos del Poder Ejecutivo.

La participación y la presencia ciudadana es un componente fundamental cuando hablamos del ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes. La primera manifestación orgánica, en términos de mayor a menor, son obviamente los partidos políticos; instituciones que sobra recordarlo están en crisis, no solamente en América Latina sino en muchas partes del planeta -crisis de representatividad, crisis de legitimidad. Recientemente hemos visto en las elecciones de Bolivia que los partidos juegan un papel en mayor o menor medida, mientras en el Perú los partidos políticos prácticamente han desaparecido de la escena protagónica de la vida política nacional.

Crisis que se expresa en una fragmentación de los partidos y en una consolidación de un esquema clientelista de los mismos que hace que a veces los pactos en los Congresos entre los bloques de partidos no sean en función de principios, de lineamientos programáticos o de planes políticos, sino en función de prebendas personales, de arreglos, incluso de coimas que pueden llegar a conclusiones gravísimas, sea para garantizar la impunidad de determinados actos de gobierno, o para tomar algunas decisiones que no siempre obedecen a motivos y razones de justicia.

Los partidos políticos han sido severamente golpeados en América Latina en los últimos quince años, ya no por el militarismo que los arrinconó y pretendió liquidar en la década del 70 hay que reconocerlo básicamente por la población, por la ciudadanía en mayor o menor medida y de distinta manera. Se me ocurren tres que me vienen a la memoria tratando de

simplificar las cosas. En primer lugar, los partidos que estuvieron vinculados a las dictaduras militares, fueron sancionados —y me atrevería a decir correctamente sancionados— electoralmente por la población en la mayoría de los países de América Latina. No fueron premiados los herederos electorales de las dictaduras militares en Chile o Argentina donde casi ni hubo herederos electorales. En Argentina se eligió más bien como contrapeso a un partido que nunca había ganado las selecciones —Unión Cívica Radical— que aparecía tal vez como el más distante de la dictadura militar. En el caso del Perú, después de 12 años de gobierno militar, Morales Bermúdez, el último Presidente, a los pocos años quiso formar un partido político, y ni siquiera sacó un representante en el Congreso. Es decir, la colusión de estructuras políticas generadas a partir de los gobiernos militares fueron sancionadas o simplemente nunca llegaron a despegar.

El segundo componente que ha afectado gravemente la legitimidad y credibilidad política y electoral de los partidos políticos ha sido indudablemente la corrupción. Es evidente que si recorremos muy someramente algunas experiencias electorales de América Latina de los últimos diez años —y esto no puede ser exhaustivo— la sanción electoral contra el Partido Revolucionario Dominicano en el año 86, o contra la Democracia Cristiana en El Salvador en el año 89 y en el año 90 en Guatemala; contra el APRA en el Perú en 1990 o Acción Democrática en Venezuela en 1993, tuvieron una constante: ya no se trataba de si habían hecho suficiente obra pública o no, que tal vez era un criterio que el elector valoraba en otros tiempos con una prioridad distinta. Era más bien la sanción contra partidos o jefes de partidos que la población —insisto, con razón o sin ella, aquí yo no voy a juzgar si eso era correcto o no— percibía como generadores, propiciadores de grave corrupción. Este es un elemento muy importante; una especie de insurgencia electoral contra aquellos partidos políticos acometidos en eso que hoy día la población latinoamericana condena crecientemente.

El tercer aspecto que ha debilitado a algunos partidos políticos ha sido la situación económica de los países. Aparte de los países que he mencionado con los casos reales o de corrupción, es evidente que la derrota del radicalismo en Argentina en el año 89, tiene que ver con eso, con una situación económica descontrolada, con la hiperinflación y con una serie de aspectos de percepción de caos que han afectado la imagen de los partidos.

Se abren hoy para los partidos una serie de interrogantes nuevas. Para

los partidos antiguos cómo recuperar si cabe, una legitimidad social y política, y para las nuevas fuerzas políticas, cómo convertirse en espacios eficientes de articulación entre las demandas sociales y la necesidad de paz social con políticas de liberalización económica que a veces propician la marginación social y el descontento de la mayoría de la población, habiéndose impuesto ya en casi todos los países de América Latina.

Hay grandes retos pero partimos del supuesto de que sin partidos políticos vigorosos y representativos, el ejercicio de los otros espacios es prácticamente inviable. Un espacio como el Parlamentario que no es un espacio técnico ni jurídico sin básicamente político, no puede ni tiene que ser la expresión de una serie de caudillos espontaneístas sino de fuerzas políticas orgánicas que representen a distintos sectores y maneras de pensar de la población, ya que la democracia directa en una sociedad compleja es de muy difícil concreción en términos prácticos.

Otro elemento clave en la participación ciudadana es algo que hoy casi se olvida en el escenario político, como es el movimiento sindical. Un movimiento sindical que ha sido vigoroso y decisivo en diversos países latinoamericanos, a lo largo de su historia política, y que hoy se encuentra – me atrevería a decir casi de manera generalizada – severamente golpeado. Allá quedaron los vagos recuerdos de lo que fue el movimiento sindical chileno, tal vez uno de los más fuertes que existieron en la América del Sur. Ello tiene que ver como es obvio con un cambio en las políticas económicas; en las estructuras económicas mismas. En el caso de Bolivia obviamente el colapso de la Central Obrera Boliviana o su redefinición – tiene que ver con cambios decisivos en la estructura de propiedad de la minería estatal y con la redefinición de las prioridades económicas del país. Tiene que ver también con las necesidades políticas económicas de lo que se llama eufemísticamente “la liberalización del mercado de trabajo”, que indudablemente trae como consecuencia el debilitamiento del movimiento sindical.

Cuatro ingredientes más de participación ciudadana que he mencionado brevemente. El referéndum, como manera de consulta periódica frente a determinados temas que van más allá de las elecciones generales para elegir a las personas que representen al ciudadano en el Parlamento o en el Poder Ejecutivo. En cuarto lugar, la posibilidad de revocatoria de cargos sin esperar a que la ciudadanía simplemente tenga que pasar el vía crucis de que

termine formalmente su mandato un alcalde, un parlamentario o un Presidente incluso, para esperar la siguiente elección, introduciendo dentro de la democracia constitucional un componente de democracia directa. Por último, los organismos de regulación, particularmente de servicios públicos; de servicios a la ciudadanía que antes estaban reservados al Estado en la mayoría de países de América Latina –hoy privatizados, servicios como los de teléfonos, electricidad y otros– su regulación, su control y su fiscalización requieren algo más que un aparato burocrático del Estado muchas veces ineficiente y más bien mecanismos efectivos mediante los cuales el ciudadano pueda hacer llegar sus quejas y hacer que estas sean procesadas y resueltas.

Un cuarto componente es el de las Defensorías del Pueblo. Lo he separado, no porque tenga la misma jerarquía institucional en la dinámica política de nuestros países que los otros dos, el de administración de justicia o el del control parlamentario, sino porque es un espacio que como todos sabemos, ha adquirido una dinámica impresionante en los últimos diez años en América Latina. Como un espacio que desde dentro del aparato del Estado ejerce un mecanismo permanente de protección de los derechos humanos y de supervisión de la conducta de la administración. Las Defensorías del Pueblo son en realidad herramientas que han surgido en la experiencia del mundo y en particular de América Latina, para cubrir vacíos o ineficiencias de las otras instancias de control que no han podido funcionar de manera eficaz. Esto con la gran paradoja de que las Defensorías del Pueblo pueden y deben ser más eficaces como instancia que ejerce lo que se llama la magistratura de la persuasión, con escasas o nulas posibilidades coactivas cuando no existe una contraparte democrática en el gobierno. Cuando la Defensoría es más necesaria, es cuando sus propias facultades que son y tienen que ser limitadas, son desoídas por los gobernantes. De todas maneras es un espacio muy importante sobre el cual además el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha venido trabajando muy activamente en los últimos dos años.

Los medios de comunicación son obviamente un ingrediente del ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes que se encuentra felizmente fuera del aparato del Estado pero que es vital, para el ejercicio de la responsabilidad del poder. En particular cuando hay limitaciones en la forma en que se ejerce el control parlamentario, la administración de justicia o defensorías del pueblo tienen un poder limitado o simplemente no existen

y la participación ciudadana puede ser tenue o débil. Hay que reconocer que en muchos países latinoamericanos quienes se encuentran a la cabeza de lo que es el control, fiscalización y sanción material o moral son los medios de comunicación masiva. Espacios que no solamente han ayudado y ayudan a detectar casos en curso de corrupción o de grave agresión a los derechos humanos, sino que justamente por existir y por operar de manera independiente, vigorosa y con credibilidad en la opinión pública, han contribuido muchas veces a salvarle la vida a personas que se encuentran en situación de peligro por abuso de poder o por violación de los derechos humanos.

En países donde nadie espera mucho de sistemas judiciales inoperantes, que no son independientes y que a veces han sido corroídos por la corrupción, o de Parlamentos que también son inoperantes de distinta manera, los medios de comunicación se han convertido en únicos portavoces del ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes y a veces la sanción es hasta más importante porque una persona que con razón es estigmatizada por los medios de comunicación, recibe una sanción moral que ni siquiera le permite salir a circular por la vía pública sin recibir el repudio de la población, lo cual es quizás una forma de sanción mucho más válida y duradera de la que puede ser una sentencia de un tribunal que, eventualmente, puede ser amnistiada, como ha sido el caso de muchos países de América Latina.

Quisiera concluir refiriéndome a las amenazas que existen para el ejercicio de la responsabilidad jurídica y política de los gobernantes en América Latina. Sintéticamente quiero resumir estas amenazas en cinco, de las cuales se deducen algunos retos para quienes desde la sociedad o desde el Estado, buscan que una democracia constitucional funcione en América Latina.

En primer lugar, la corrupción, que es el estigma ya detectado por la población de nuestros países como gran problema que erosiona las instituciones y a nuestra sociedad. No es solamente el problema del narcotráfico, sino la venalidad que tiene que ver con el dictado de sentencias, con la compra de armamento, y la privatización de empresas públicas. Este ingrediente es permanente y hace que en algunos países el control parlamentario sea atenuado porque se compran los votos o los jueces son venales, pero la corrupción ha sido, es y seguirá siendo, una amenaza grave

en el ejercicio de la responsabilidad de los gobernantes con la estructura que hemos mencionado antes.

En segundo lugar, la debilidad o falta de independencia de las instituciones. Si el Poder Judicial es débil o pusilánime, o el mecanismo de designación o sanción de jueces se encuentra controlado por el poder político, muy poco podemos esperar de ese sistema judicial para poder controlar en lo que es su ámbito de competencia, la responsabilidad de los gobernantes. Lo mismo cabe para el Parlamento o las otras instituciones del sector público. Un Tribunal Constitucional pusilánime, que no tiene el vigor de enfrentar valientemente decisiones violatorias a la Constitución, evidentemente es una amenaza grave.

En tercer lugar, lo que he llamado “factores extrainstitucionales de poder”. Es una manera eufemística de referirme a un componente lamentablemente clave en la historia política de América Latina como es el militarismo. Este no se ha reducido lamentablemente a los periódicos golpes de Estado que hemos conocido en casi todos nuestros países, sino a la intervención en asuntos políticos que no son de su competencia, a la creación de espacios como la justicia militar, que garantizan una especie de extraterritorialidad de casta para un sector del Estado que debiera estar sujeto a las mismas reglas políticas y jurídicas que los demás ciudadanos. Estar al margen de las regulaciones y los controles lo convierte más bien a veces en un gran fiscalizador de los actos políticos del poder, y es por cierto una herramienta clave para garantizar la impunidad.

En cuarto lugar, una amenaza que por el momento no parece estar latente en América Latina pero que no se puede descartar, como son los golpes de Estado. Felizmente, no hemos tenido muchos golpes de Estado recientemente, y lo que ha habido más bien es una especie de “nueva doctrina” de golpes de Estado, ejemplificada por el auto golpe generado en un país que ustedes conocen en 1992, que felizmente no tuvo repercusión exitosa en quien quiso imitarlo después en Centroamérica, pero que se mantiene como un elemento latente.

Por último, un factor fundamental –y lo pongo en último lugar porque tal vez es aquel en donde los retos son mayores para todos los que estamos aquí presentes– es la debilidad del poder ciudadano. Las instituciones pueden ser débiles, pueden carecer de independencia, pero con una opinión

pública activa, con medios de comunicación coherentes con ese vigor, con esa capacidad de acción y de reacción de la ciudadanía, se puede hacer mucho. Es fundamental que la ciudadanía discuta sobre los asuntos políticos de interés nacional; que la ciudadanía tenga que organizarse de la mejor manera que crea, desde las típicas (partidos políticos, sindicatos) a las nuevas que puedan ir surgiendo a partir de las necesidades de respuesta que puedan llevar a una participación ciudadana efectiva en las calles o en las instituciones del Estado.

El gran reto que tenemos, tanto los que trabajan fuera del Estado, como los que trabajan en él, es el ejercer nuestra condición de ciudadanos; ejercer la ciudadanía como la manera más directa traducida en distintas modalidades de organización y de acción, que esa debilidad del poder ciudadano, sea sustituida por un poder ciudadano vigoroso, dinámico y creativo. La historia nos enseña que el control del poder siempre ha sido fundamental y a ello no se ha llegado sin tormentas y sin convulsiones sociales en mayor o menor medida. El papel que cada uno de nosotros tiene individualmente y desde sus respectivas instituciones para hacerlo efectivo, vigoroso, dinámico y creativo, es tal vez uno de los grandes retos.