

# EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA

Luis Carlos SÁCHICA

SUMARIO: I. *Cuatro cuestiones previas.* II. *La iberoamericana, una democracia inducida y apropiada.* III. *Una advertencia sobre el pasado colonial.* IV. *Un proceso ideológico.* V. *El proceso fáctico.* VI. *La democracia para hoy.* VII. *Evolución constitucional y cambio.* VIII. *Democracia y partidos políticos.* IX. *Las constituciones y la democracia.* X. *Constitucionalismo y desarrollo.*

## I. CUATRO CUESTIONES PREVIAS

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

1a. Sólo se puede hablar 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 doctrinantes.

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.

2a. 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 Francia, 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, cultura 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, quierase 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 aún de las remotas e inconscientes supervivencias precolombinas, y lo injertado en ellos, con resultados que no pueden identificarse con los modelos importados.

3a. 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, eliminando marginamientos y privilegios, y con ello legitimando el sistema.

Por cierto que no supo siquiera aprovechar el sentido comunitario de la sociedad colonial y de la tradición aborígen, automatizándolo 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.

4a. No se puede hablar 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.

Esto es que, 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 consideraciones 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.

## II. 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 aquellos. Es una

constitución política monocrática sobre una constitución 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 sino 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 esta 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 sólo 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 de la minoría gobernante.

En Iberoamérica el Estado tiene que hacerse democrático, irse haciendo democrático, ya que su origen no tuvo ese carácter. Es a la sombra del Estado que 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, movimiento 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, antisistema, 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 hemiplejía 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 mecanismo democrático 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 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 solo 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?

### III. 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 se puede, sin embargo, sin pecar de miopía, tomar esa etapa en forma enteramente negativa. Porque ese régimen, con todas las arbitrariedades y abusos de sobra conocidos, contienen ciertos elementos favorables al proceso posterior de democratización. En efecto, de alguna manera sirven de piso a éste:

1. 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;

2. 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;

3. 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;

4. Una ideología, una filosofía, que es la del jusnaturalismo 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 natural, moderando el absolutismo político;

5. 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;

6. 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;

7. 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 se podía distinguir bien entre la vida pública y la privada, la libertad y el orden social, y

8. 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 se puede desconocer 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.

#### IV. UN PROCESO IDEOLÓGICO

No se puede tratar el asunto que propone el título de esta ponencia 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 deber ser y la vigencia de unos y otras, 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 pasado 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 resulte arbitrario:

1º 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, y

2º 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 jusnaturalista.

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 direcciones:

a) Separación de la Iglesia y el Estado, laicismo, libertad religiosa y de enseñanza, rompiendo 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, dejando atrás la idea solidarista de comunidad cristiana;

b) Civilismo, en el sentido de protesta contra el militarismo nacido de la guerra de independencia y contra las dictaduras por él establecidas, buscando 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,

eliminando 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 aborígen prehispánico, y

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:

1. 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 1977, la de Weimar de 1919, y la española de 1931;

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

3. 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 post-industrial, empiezan a aflorar en el ámbito iberoamericano inquietudes de este corte:

1a. 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;

2a. El interés dominante por la paz, como presupuesto del éxito de cualquier proyecto vital, enderezando 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;

3a. La atención preferente de los problemas ecológicos, tanto en cuanto defensa del ambiente y del paisaje, como de los recursos naturales y, en particulares de los no renovables, y el condominio de todos los países sobre la estratosfera y el alta mar;

4a. La protección de los bienes culturales como patrimonio de la humanidad, y

5a. 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, sacrificando a 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 librecambismo o la intervención económica.

Hoy la pugna versa sobre el modelo de democracia que se pretende realizar. 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.

## V. EL PROCESO FÁCTICO

La realidad del proceso democrático en Iberoamérica está bien lejos de seguir sus pautas ideológicas. O, si se quiere, ni la teoría ni la ideología reflejan con fidelidad lo que realmente ha sucedido.

En efecto. Veamos facetas de esa realidad que desmienten su proyección ideológica, en un enunciado muy escueto:

1º El militarismo, derivado de la preponderancia del poder militar durante la guerra de independencia, con su cortejo de autoritarismo y tendencia al ejercicio dictatorial del poder y al golpe de estado, presente especialmente en el siglo pasado, pero revivido en época reciente. Significaba frecuentes cortes en la continuidad constitucional por destrucción de la legitimidad, largos interregnos de gobiernos al margen de la legalidad y numerosas guerras civiles;

2º El caciquismo regional y local, constitutivo de verdaderos "feudos podridos", con ataduras de tipo semifeudal, destructor de la libertad de los electores y generador de la corruptela clientelista, que es nuestro *spoil system*, bajo la forma de hegemonía del partido triunfante;

3º El caudillismo, personalización carismática del poder político, que elimina la democracia interna en los partidos, arrasa con las doctrinas, produce rivalidades incancelables e impide la circulación del personal dirigente, amén de sus despliegues populistas;

4º El golphismo de militares y civiles, justificado como instrumento del cambio y convertido en algunos países en la forma normal de rotación en poder;

5º La dictadura, justificada unas veces como medio de lucha contra la corrupción y la restauración moral, otras para la promoción del desarrollo o la implantación de un cambio revolucionario, y las más como preservación de la democracia frente a la revolución totalitaria;

6º El establecimiento recurrente y prolongado de los regímenes de excepción que permiten la suspensión o negativa de derechos, libertades y garantías constitucionales durante la emergencia, entendiéndose por tal la protesta, el descontento, el reclamo contra fallas estructurales o de coyuntura del sistema vigente, con el aditamento de los llamados "estatutos de seguridad", que reviven la razón de Estado como justificante de la represión;

7º La debilidad de las organizaciones partidarias, la identidad de intereses entre las existentes, o el autoritarismo de los gobiernos, ha dificultado la presencia de una oposición verdadera, como control democrático y como opción para el cambio, lo que implica carencia de

un elemento esencial a la idea democrática, que es como un auténtico pluralismo político;

8º Quizás la más grave falla de los procesos democráticos iberoamericanos es el marginamiento de inmensos sectores sociales, grupos no participantes, y la estratificación social que divide sus sociedades impidiendo la integración y unidad nacionales, que es el piso de una auténtica representación política deducida en elecciones universales y libres;

9º Los movimientos populistas, tanto de derecha como de izquierda, del estilo del varguismo brasileño, el velasquismo ecuatoriano, el peronismo argentino, el aprismo del Perú, que aparentando ser movilización de masas para su integración participante, degeneran en mecanismo de sujeción a los grupos hegemónicos, frustrando su capacidad de cambio;

10º Fenómenos de concentración autocrática del poder, como el agudo presidencialismo que aqueja a algunos regímenes latinoamericanos, los sistemas de partido único o de pluripartidismo ficticio representado por el real dominio hegemónico de un partido, pero sobre todo la concentración del poder económico, el político y el científico, en su triple dimensión de investigación, aplicación del saber, e información del conocimiento, monopolio que excluye todo influjo popular sobre el ejercicio del poder, limitado como queda al sufragio, y

11º Sin agotar la lista, ni entrar en las cuestiones más arduas —subdesarrollo, dependencia, inautenticidad, alienación, divisiones sociales, despersonalización cultural— está el falseamiento de los sistemas electorales por violencia, fraude, abstencionismo, propaganda, hasta degenerar en un continuismo quietista, estático, que impide la circulación del liderazgo, la renovación de élites directivas. Obsérvese cómo están ausentes de los cuerpos de representación el indígena, el campesino, el obrero, la mujer, algunas regiones, siendo la sociedad iberoamericana abigarrada y plural como ninguna.

No van pues, a la par, como si dijéramos de la mano, el enunciado teórico o la proclama ideológica y la realidad política. Los primeros simulan modernidad, progresismo; la praxis denuncia mecanismos retardatarios, limitantes, de la expansión democrática.

## VI. LA DEMOCRACIA PARA HOY

En concreto, ¿qué puede ser hoy la democracia en Iberoamérica? Nos bastará con la existencia de elecciones libre; ¿nos conformaremos

con no ser dictaduras?, ¿con tener partidos políticos y elecciones periódicas? No. Los pueblos no están satisfechos. Es hora de enfrentar injusticias viejas y nuevas, discriminaciones, privilegios. Sociedades abigarradas y divididas, las iberoamericanas, requieren integración y unidad que sólo puede alcanzarse con la solución de fallas colectivas para generar legitimidad o, mejor, que relegitimen el sistema y permitan, luego, ocuparse del desarrollo individual.

Por lo pronto, democracia en Iberoamérica no puede ser cosa distinta, a partir del hecho primario y determinante de que somos países del tercer mundo, que:

1. Rescatar la identidad y dignidad cultural de pueblos mestizos, capaces de obrar en solidaridad para lograr soluciones surgidas de nuestros propios recursos y los apropiados por asimilación, producto de síntesis, a los problemas de nuestro contexto histórico, rechazando cualquier adscripción a bloques de países con intereses distintos o preocupaciones de influencia y dominación que predeterminen nuestros proyectos de vida;

2. Reconocer la prioridad de lo social, lo público, lo general, lo colectivo, en todos los órdenes de la acción del Estado y de la aplicación de los recursos nacionales, para personalizar e integrar los grupos marginados, deprimidos o insatisfechos, abriendo espacios de libertad y de poder, mediante la dotación de servicios esenciales, a las agrupaciones de indígenas, campesinos y desarraigados que están instalados en la periferia de las grandes urbes, ofreciéndoles la oportunidad de organizarse y acceder a la educación básica, al techo barato, a la ocupación permanente, a las ventajas del crédito, a la seguridad social; esto es, la necesidad de rectificar la dirección individualista del orden estatal para darle sentido comunitario, para la promoción y defensa de los derechos humanos de quienes no los han tenido porque "no tienen nada ni tienen a nadie", ni siquiera al Estado;

3. Aceptar que la representación política del pueblo sólo es auténtica allí donde todo el pueblo está integrado y es homogéneo, o sea, donde está unido, reunido, en torno a un indiscutido principio de legitimidad, y crear formas directas de participación popular que complementen la que precariamente se ejerce por intermediación de los partidos políticos; se trata de hacer un aprendizaje de la democracia ejercitándola directamente, y ya; sin hacer al pueblo titular de responsabilidades, las de su propia vida colectiva, sin darle esa confianza y esa autoridad, es imposible convertirlo en demócrata;

4. Por ahora, para Iberoamérica la democracia antes que un problema de libertad o de igualdad es una cuestión de bien común, en

tanto creación previa de las condiciones reales para el disfrute de aquéllas. En este empeño, no nos debe desviar que se desestimen las fórmulas criollas porque no corresponden a los modelos recogidos en los esquemas constitucionales que se presentan como ejemplares, pues cada país debe ir encontrando sus salidas, abrir las puertas, hacer sus caminos hacia la democracia. No justificamos todos los medios, cualquier medio. Lo que hacemos notar es que lo que importa —porque es la esencia de la democracia como posibilidad de que el pueblo tenga algo que ver con su gobierno— es que el gobernante esté obligado, en los hechos, a gobernar de cara al pueblo y para el pueblo:

5. Sigue siendo la democracia un concepto vinculado a la idea de legitimidad, pero no sólo referida al origen de la autoridad, fundamentada en el concenso, o en la necesidad táctica de los gobernantes y de los representantes de contar con el pueblo, puesto que la renovación de su mandato, su continuidad en el poder, depende del voto. Sino en un sentido más profundo y permanente: el de que no hay legitimidad democrática allí donde la sociedad no se ha integrado enteramente, donde hay excluidos, donde todos sus sectores no participan de los recursos de la comunidad, y esa participación, debidamente garantizada, se considera equitativa. Ese es el orden democrático, porque sólo en un sistema de relaciones integradoras por su universalidad y su justicia, es posible que todos sean libres en igualdad de condiciones para definir su propio proyecto de vida, el modelo de la persona que se quiere ser. Igualdad en la libertad de ser hombres, que es la igualdad radical y, a la postre, única y decisiva, pues las demás se derivan de ella o lo son puramente formales.

Legitimidad democrática es, pues, lo que une, lo que reúne a un pueblo, lo que lo hace nación, comunidad de ciudadanos, porque genera concordia e identidad de propósitos, dejando en segundo plano divisiones artificiales o injustas, y

6. Todo esto exige dar prioridad a las necesidades del pueblo, a los derechos de los grupos, a las libertades comunales, que son el supuesto para dar espacio a lo particular, singularísimo, de cada hombre como unidad irrepetible.

En definitiva, un proyecto actual de democracia en Iberoamérica es una oferta de justicia y de seguridad social. Lo demás vendrá por añadidura.

## VII. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y CAMBIO

Generalizando, la evolución constitucional en Iberoamérica se cum-

ple en lo que se podría describir como un solo ciclo de tres generaciones de estatutos constitucionales: en el siglo XIX dos, la coetánea a la emancipación y la que realizó la evolución liberal descolonizadora y la otra, la modernizante del siglo XX.

Proceso en tres tiempos, en tres momentos, que responden no al capricho de los caudillos, ni a las ensoñaciones de los teóricos o a los proyectos de los juristas. Son, por el contrario, la respuesta a profundos cambios políticos y sociales.

El primer grupo, las de la eclosión libertadora, registran el cambio de la titularidad del derecho a mandar de cabeza de los delegados del rey a los notables criollos, la sustitución de la forma monárquica de gobierno por la popular republicana, la autonomía nacional, los derechos de propiedad y libertad que interesaban al grupo dominante. Pero, a pesar de la invocación de la soberanía popular, no abren campo a las aspiraciones de los desposeídos y, por el contrario, mantienen el régimen fiscal anterior, la estructura económica de estilo servil, la estratificación social de base racista, a pesar de las formales tesis antiesclavistas y de promoción de los indígenas, que sirvieron para reclutar los soldados que hicieron la independencia.

En verdad, se trata de un simple cambio político. Se preconiza una democracia política en que lo esencial es la postura liberal frente al poder del Estado, los poderes de los particulares como limitantes del poder político. La estructura dual de la sociedad —herederos de los conquistadores dominando a los sucesores de los aborígenes— se mantiene, y la monocracia realista se transforma en el presidencialismo caudillista. Ocurrió una desmembración, una desintegración del imperio, no un cambio en el orden interno de cosas vigentes en las partes que se separaron.

La segunda oleada constitucionalista, en cambio, refleja una transformación de otro corte, sin perjuicio de insistir en la liberalización del proceso, en su radicalización. Se nombra a este movimiento como reforma y regeneración. Su tendencia común es la de arrasar lo que queda del régimen español. Abolir privilegios y trabas: estancos, diezmos, alcabalas, mayorazgos, capellanías, resguardos de indígenas, bienes inalienables, gremios, proteccionismo aduanero, pena de muerte, religión oficial, enseñanza confesional, patronato eclesiástico, centralismo político y, al mismo tiempo, el establecimiento de libertades plenas de prensa, de industria y comercio, de ejercicio de profesionales y oficios, más la escuela laica, la cátedra libre, la separación de la Iglesia y el Estado, el sufragio universal, el derecho de resistencia, el federalismo.



Han llegado al poder grupos emergentes de comerciantes y agricultores que han racionalizado la producción en la hacienda que reemplazó al latifundio colonial, los adquirentes de los bienes de manos muertas y los de los resguardos de indios, la avanzada de los financieristas que acaban de establecer los primeros bancos, y los intelectuales tocados de positivismo. Son grupos cuyo interés requiere libertad de iniciativa, de empresa, de mercado interior y exterior, insertándose en el sistema económico internacional en arrolladora expansión capitalista, y libre opinión contra el oscurantismo ultramontano.

Al respeto religioso por la autoridad establecida y a la aceptación de las jerarquías sociales tradicionales, vistas como naturales, suceden los afanes libertarios, la subversión moral, la religión de la libertad, el libre pensamiento innovador, creyente en la ciencia y en las luces de la razón como impulsoras del progreso indefinido. Es el tiempo de las negaciones absolutas, del rechazo del pasado.

Es una descolonización formal frente a España. Pero también el inicio de una nueva dependencia.

En el tramo final, se trató de incorporar a los estatutos constitucionales otro cambio fundamental. Nuestros países pretenden industrializarse, seguir el modelo de desarrollo de los países avanzados. Procuran romper la dependencia económica revelada por la monoexportación de productos agrícolas, mineros y de materias primas hacia los países evolucionados, de los que se debe importar toda mercancía manufacturada. Se quiere sustituir importaciones con producción nacional. Se habla de "crecimiento hacia adentro", por oposición al del sector externo de la economía. Nace con ello el proletariado urbano y se ensancha la clase media. Es preciso incorporarlos al sistema, reconocerlos, darles una cobertura legal. Al tiempo que se intentan reformas agrarias para los campesinos sin tierra. Ambos grupos son fuerzas beligerantes cuya insatisfacción desestabilizaría el sistema. Reformas constitucionales en que repercuten las innovaciones de México, Rusia, Weimar, España, cambiando el lenguaje de la democracia política por el de la democracia social, como se dijo antes.

La relación entre realidad, en constante proceso de cambio, y normatividad, exige oportunos ajustes constitucionales en sentido democrático. Esto es, la recepción en el sistema de nuevos actores, la consiguiente redistribución de poderes y la eficaz protección de los nuevos intereses, previo el concierto con los ya establecidos.

Realidad y normatividad son correlativos, de manera que se interinfluyen, se condicionan, a la manera como la curva interior de un vaso y su curva exterior se modelan recíprocamente.

Sin embargo, hay constituciones retrasadas, otras estancadas, y las más, por incluir anticipaciones utópicas, están siendo incumplidas. Sin embargo, una profunda corriente de cambio en el sentido de instaurar un poder popular recorre a Iberoamérica, solidarizándola frente a la dependencia, y obligándola a marginarse de la bilipolaridad del conflicto mundial en que quieren comprometerla.

Al deseo de sincronizar el cambio real con el institucional-normativo obedeció la manía epiléptica de expedir constituciones a cada coyuntura política, a cada cambio de partido en el gobierno, sin percatarse de los conflictos insolutos de nuestras sociedades o por ingenuo o demagógico afán innovador.

También, por fortuna, empieza a cesar la expedición de enmiendas constitucionales totales, para aplicar un reformismo moderado, de modo que por aluvión se vaya formando una tradición política de constitucionalidad afirmativa, gradualmente constructiva, hecha a tramos, que es lo posible.

De otra parte, el problema no es de insuficiencia de los textos normativos o de fallas en la técnica constitucional. La cuestión es de falta de voluntad democrática y de las condiciones previas a cualquier empresa de este tipo.

Empresa de gran complejidad que no se puede realizar de una vez, en un solo acto. Porque implica, de un lado, un esfuerzo liberador y, de otro, un programa de nivelación, de redistribución y asignación de poderes, que son tareas cuyo cumplimiento ha de obtenerse a medida de lo que sea quepa en cada coyuntura.

Primero había que liberarse de la metrópoli y esto exigió una cruel etapa de guerras que duraron veinte años. Luego, liberar a los esclavos y ello sólo fue posible al mediar el siglo XIX. Después, y este empeño no ha concluido en todos los países, liberar al indio campesino de la triple tiranía del patrón en la hacienda, del cacique en el pueblo, del cura en la iglesia. Se inicia, apenas ahora, la liberación de la clase media de las presiones del consumismo y de los monopolios, la información y desinformación masiva, la ineludible red de los servicios públicos. Además, hubo que independizar el poder civil del poder militar, y al gobierno de los intereses de la oligarquía criolla, para convertirlo en una fuerza moral obedecida por todos y superior a todos, porque se reconoce como fundada en una autoridad impersonal que sostiene una fórmula satisfactoria de justicia. Largo proceso de institucionalización que no ha concluido.

Por separado, debe destacarse la liberación nacional, la del país fren-

te a la dependencia neocolonial, ensayando modelos de desarrollo que satisfagan ese anhelo.

Al mismo tiempo, y cuando el momento fue propicio, han tenido que irse armando mecanismos de integración que superen divisiones sociales que niegan el ideal democrático. Faena tan difícil como la liberadora. Repárese en algunas de tales brechas: la existente entre regiones —costa, sierra, selva, llanura—, por la idiosincrasia de sus gentes, sus modalidades culturales, su ambiente físico; la dualidad campo-ciudad, evolucionada ésta, inerte o deprimida aquélla; entre la población urbana de las grandes ciudades, según habite en la zona tradicional, la moderna planificada o la espontánea y emergente de las barriadas informales, sin plan ni servicios; la superviviente entre trabajadores manuales, técnicos y profesionales; la encubierta discriminación racista; la económica entre capitalistas y asalariados; la ideológica, entre partidos radicales y moderados; las diferencias por razón del sexo; la disputa generacional; las querellas religiosas esporádicas; la de la población económicamente activa y la creciente masa de desocupados; la de alfabetos y analfabetos y, en fin, para no seguir la lista interminable de desigualdades de los países no desarrollados, la punzante distancia entre pobres y ricos que las resume todas.

Los problemas de la liberación democrática y de la nivelación democrática, no son cuestiones jurídicas solamente o no lo son en primer término. Son asuntos políticos, sociales, económicos. Su solución no se logra con la mera regulación constitucional. Ésta es apenas indicativa, directiva. Los medios son de formación cultural, de voluntad de cambio, de presión estatal, de organización del pueblo. La constitución da el marco para la solución del conflicto, apunta la meta, prescribe las formas.

Finalmente, hay que reasignar poderes. Si el poder genera derechos, también el derecho genera poder. De ahí que las constituciones deben ser abiertas, inconclusas. Sin cláusulas pétreas, para que permitan conocer nuevos hechos, nuevas fuerzas, nuevos espacios para la acción política de actores imprevistos.

El proceso de la democracia iberoamericana ha sido, de consiguiente, una azarosa historia de enfrentamientos entre la aristocracia colonial, la monarquía, los militares, la burguesía industrial y financiera, el proletariado, la Iglesia y, a veces, porque son fuerzas inorgánicas aún, la guerrilla del campesinado, los grupos indígenas amotinados, el levantamiento del pueblo raso, la protesta de la clase media, sin que aparezca todavía la fuerza superior que los integre a todos en condiciones de justicia: un Estado en forma, en forma democrática, abierta

y fuerte, a la vez, que haya superado el centralismo político y administrativo, el continuismo clientelista, el elitismo aristocratizante.

Luchas de instauración y restauración de las formas democráticas. *Corsi e ricorsi*, pendular oscilación entre la república y la dictadura, entre gobiernos oligárquicos y populistas, ultramontanismo y laicismo anticlerical, el caudillismo civil y el militar, centralismo y regionalismo, movimientos revolucionarios y conservadurismo, nacionalismo chauvinista e internacionalismo, hegemonías de partido y aperturas pluralistas. Sinuosa evolución, no siempre progresista, recogida en centenares de constituciones expedidas por cuerpos constituyentes *ad hoc* o por actos institucionales de dictadores y juntas militares.

Tantas alternativas, tantas contradicciones, no obstante, revelan que bajo lo episódico y accidental avanza un movimiento profundo e indetenible en el sentido de afirmar la primacía de lo comunitario en la planificación del desarrollo.

### VIII. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

En la actualidad no se concibe hablar de democracia sin radicarla en un régimen en el que gobiernan los partidos políticos, en el que hay partido de gobierno y partidos de oposición, partidos prosistema y antisistema, mono y pluripartidismo. Las organizaciones partidarias han desplazado al ciudadano y simbolizan al pueblo. Pero lo dividen de hecho, fraccionamiento que se pretende queda superado en la ficción de la representación nacional y la unidad del gobierno.

El pueblo, sujeto político de la democracia, se ha encarnado en los partidos, y sus atributos de soberano, de constituyente, de elector, de fiscal político de los gobiernos, de opinión pública libre y deliberante, han sido adscritos al régimen de partidos. Con esto, es cierto, el pueblo ganó organización, presencia, acción; pero sacrificó su unidad, su totalidad, su mítica condición de origen y fin del poder. Fue sustituido, reemplazado, mediatizado, desvirtuándose en lo particular, faccioso y sectario de los partidos, lo nacional, lo comunitario, la legitimidad misma fundada en el tácito pacto fundador de la sociedad y su gobierno, debilitando y comprometiendo el ejercicio del poder, que debe estar por sobre los intereses privados, pues personifica el interés público, poniéndolo al servicio de las partes y no de todo el pueblo.

En todo caso, en el movimiento democrático iberoamericano se marcan tres etapas bien claras respecto de la relación entre gobierno y partidos políticos. La inicial, en que se gobierna sin partidos, en que

el gobierno elude y somete las facciones personalistas o ideológicas, regionales o clasistas, militaristas o religiosas, restaurando, tras la emancipación, una tradición de gobierno nacional, impersonal, comunitario; lo cual fue posible porque frente al Estado no había organización social alguna que pudiera enfrentarlo.

Pero, el grupo social y económicamente dominante, el patriarcado, no acepta esa situación subalterna en el campo político. No quiere limitarse al brillo cortesano y a la prosperidad económica. Busca reforzar su predominio con el control del Estado, y desde los congresos despliega una estrategia de influencia y control sobre el gobierno, para utilizar su armazón y poderes en la manipulación electoral, acción que origina los viejos partidos liberales y conservadores en que se divide formalmente aquella clase, aunque coincidiendo en su deseo de liberar sus intereses de la traba estatal. Se tiene, entonces, en la mitad del siglo XIX, que gobernar con los partidos. Partidos sin pueblo, jefes sin huestes. Liberales ambos frente al Estado; moderado y conservador el uno, el de los hacendados; radical, innovador, el otro, el de los comerciantes y financistas.

Al iniciarse el siglo XX el predominio parlamentario sobre el ejecutivo es evidente. El grupo dominante ha sometido a los gobiernos. Los presidentes de la República son hechuras de sus respectivos partidos y, de consiguiente, sus ministros y todo el gobierno. Su acción depende en un todo de las decisiones legislativas. La aprobación del presupuesto y del pie de fuerza militar atañen al Congreso. Gobiernan los partidos; el gobierno es un gobierno de partido, de un partido; el de la mayoría. Se gobierna según sus ideas, se aplica el *spoils system*; el partido establece su hegemonía.

En los últimos años, las dificultades de gobierno, obligan a moderar esta concepción del gobierno democrático como imperio de una mayoría partidaria. Es difícil gobernar con un solo partido. Se neutralizan, nacionalizan y tecnifican los servicios administrativos, para sustraerlos al criterio sectario. No es infrecuente la colaboración interpartidaria, suprapartidaria o el turno, a cada periodo presidencial, de los partidos en el gobierno. Y todo gobernante afirma gobernar para toda la nación y con la cooperación de todos. Es usual el entendimiento partidario en las cuestiones de interés nacional entre los bloques parlamentarios. La política internacional no admite fisuras y en los consejos de planeación económica convergen todas las tendencias. Los matices ideológicos son de difícil sutileza, reducidos al énfasis en una u otra política social o a las cuestiones económicas que urgen decisión inmediata: capitalización y desarrollo o distribución de beneficios sociales.

Además, la actuación de partidos antisistema presiona la aproximación de los partidos tradicionales, a fin de no ser absorbidos y mantener su rol tradicional.

Pues bien. Todo este intenso movimiento político no fue captado en su oportunidad por las constituciones. A ellas llega tarde el eco de la acción partidaria, para darle personería a sus organizaciones, y establecer la representación proporcional en las corporaciones públicas, pero sin percibir el viraje que significó la captación del poder por los partidos y la secuela de su acción sobre la democracia.

Porque, acaso, ¿la partidocracia será la mejor forma de la democracia? ¿No será preferible para el pueblo la independencia y neutralidad del poder, un poder suprapartidista? Es cierto que la democracia exige politización y ella es conseguida por los partidos. Pero, hay que preguntarse si el control partidista del poder equivale a su control por el pueblo.

En el ámbito constitucional es preciso plantearse si son compatibles las fórmulas usuales: la soberanía reside en la nación (o en el pueblo), y ninguna parte del pueblo puede obrar en su nombre, con la representación elegida de candidatos de partes del pueblo y con los gobiernos de partido, así se aclare que los elegidos "representan a la nación (o al pueblo) entera", que quienes eligen "no otorgan mandatos ni imponen obligaciones al funcionario electo", y que los representantes actuarán "consultando únicamente la justicia y el bien común", que son los términos para ejemplificar, en que la Constitución colombiana regula esta materia.

La legitimidad es suprapartidaria. Integrar regiones, desborda parcialidades, integra dialécticamente clases.

## IX. LAS CONSTITUCIONES Y LA DEMOCRACIA

Las constituciones políticas no hacen la democracia, son uno de sus efectos y, a la vez, de sus mecanismos.

En efecto, lo que quieren las sociedades democráticas en el plano político es un poder controlado, no arbitrario, respetuoso de los derechos.

Pues bien. Las constituciones en tanto definen esos derechos y los poderes del Estado, son limitaciones del poder, y de allí se pueden deducir gobiernos con responsabilidad. Entonces, porque son democráticas, las sociedades establecen constituciones y no al contrario.

Pero este es el aspecto epidérmico del constitucionalismo, una cuestión de simple técnica. "La técnica de la libertad", en el decir común.

La cuestión profunda es otra: las constituciones llevan implícito el pacto social que mantiene la cohesión de la comunidad. Pacto social que es el que se compromete a mantener, como un orden, el poder político organizado para ese efecto. Esa su función. Pacto social que radica en la fórmula concertada para el reparto de los recursos materiales y espirituales de la comunidad entre los grupos en poder. Acuerdo que, si es satisfactorio para todos o, al menos para la mayoría, tiene validez política y se hace estable, porque simboliza la legitimidad, porque se estima justo, equitativo, democrático, al comprender a todo el pueblo.

Pensando así, se podría concluir en que el grado de satisfacción de las necesidades colectivas espirituales y materiales de una comunidad, en relación con la disponibilidad de recursos, es la medida cierta de la democracia, en un doble sentido: genera consenso, concordia social, estabilidad política, y libera al hombre de la necesidad para que pueda llevar al cabo su humanidad, al darse la personalidad en que quiera expandir su ser.

Dada la zigzagueante trayectoria de la democracia en Iberoamérica, se estaría tentado a declarar que así como no parece conveniente insistir en su tendencia individualista, debiendo más bien rescatarse la tradición comunitaria, tampoco resulta favorable recoger el prejuicio burgués de desconfianza en el poder político, *per se*, *a priori*, ya que al pueblo lo que le importa es poder llevar a la dirección del Estado, a los círculos del poder, dirigentes sensibles a sus necesidades y capaces de atenderlas, haciéndolo fuerte, liberándolo y, con ello, liberándose de la intermediación calculadora de los grupos de interés que lo tienen ocupado, que se instalaron en él y lo utilizan con fines particulares.

La democracia, y es esto lo que deben traducir las constituciones en sus cláusulas jurídicas, es un sistema fundado en la confianza recíproca de la minoría gobernante en el pueblo, en los hombres del pueblo, en la mayoría gobernada, y de ésta en los hombres que escoge como sus dirigentes. Es un lazo moral, la obligación política de subordinación, entre quienes aceptan las necesarias jerarquías que son imperativas en toda convivencia, a las que obedece y respeta por el origen popular de su investidura y su aptitud conductora, y quienes con humildad reconocen que su poder les viene del acatamiento de la muchedumbre, a la que en consecuencia se deben por entero. En democracia auténtica, el poder se transforma en autoridad y la obediencia en adhesión libre, en "subordinación de corazón".

Los artilugios, los tecnicismos constitucionales —elecciones libres, universales, directas, separación de poderes, control parlamentario, principio de legalidad, garantismo de libertades y derechos, en síntesis. Estado de derecho— sin aquella fuerza moral, sin esa cadena que sujeta a unos y otros, son formas vacías, sin alma, falsas o impuestas, no duraderas.

Hay que suscitar el encuentro, la convergencia, el diálogo sincero y directo entre el poder y el pueblo, el pueblo y su poder. Esa es la evolución directa hacia la democracia. Mejorar lo que hay, en el sentido indicado, sin reformismo estéril y sin falaz revolucionarismo, es lo procedente. La imaginación de los juristas debe idear los mecanismos constitucionales de ese acercamiento. No basta con dejar atrás la dictadura, con consignar en los estatutos constitucionales su condena y el derecho a resistirlas, ni con el rescate del mecanismo electoral y el perfeccionismo en la proclamación de los derechos humanos. Estas son las formas legales de la democracia. Lo que interesa es el resultado: la elevación del nivel de vida de los pueblos, que es su liberación participante.

## X. CONSTITUCIONALISMO Y DESARROLLO

Esta ojeada panorámica a la democracia iberoamericana, con las arbitrariedades y simplismos insoslayables e inherentes a toda abstracción, sólo deja en claro:

1. Que Iberoamérica tiene una vocación democrática que le viene de las Leyes de Indias, que fueron nuestra Constitución colonial, pasa por el constitucionalismo liberal del siglo XIX, y se expresa en los ensayos populistas y los amagos revolucionarios del presente siglo;

2. Que la democracia iberoamericana es todavía incipiente y se descaminó al abandonar el modelo comunitario que subordina, por intermedio del Estado, los intereses privados al bien público;

3. Que la fuerza del derecho, la capacidad normativa de las constituciones no es bastante para disciplinar la vida social en el sentido de la democracia, mientras creencias, sentimientos y costumbres no respondan a los valores de la democracia, sin oponer a ésta un sistema normativo fundado en otra modalidad cultural;

4. Que una sociedad inorgánica, un pueblo sin estructuras expresivas de su poder y capacidad de control sobre el poder político, aunque tenga elecciones y rotación legítima de gobiernos, sólo está en el despegue hacia la democracia;



5. Que, a la postre, el desarrollo de la democracia no depende de los estatutos jurídicos en que se formulen sus preceptos, sino en el desarrollo económico que promueve el nivel de vida de los pueblos, pues sólo cuando éstos disponen de medios materiales, de condiciones vitales satisfactorias, pueden, libres de las necesidades primarias, participar e influir en el ejercicio del poder político. En verdad, el derecho es un factor de regularidad, estabilización y mantenimiento de un sistema de vida, pero no su origen. Las normas jurídicas se limitan a dar forma y reglamentar lo que ya existe, aunque, es obvio que una constitución no actualizada se convierte en un lastre que puede entorpecer los cambios necesarios;

6. Que hay, por eso, en Iberoamérica constituciones sin eficacia, sin vigencia social y, a la larga, sustentadas por su mera validez formal;

7. Que es imposible eludir la fuerza de movimientos universales en sentido del cambio justiciero y democrático que caracteriza nuestro siglo, como derivación del vendaval liberalizante y positivista del siglo XIX. Nuestra región ha entrado plenamente en la historia en las décadas posteriores a 1950. Aquí se libra parte de la lucha por un nuevo humanismo, pragmático e idealista a la vez: el que facilite, tras el desarrollo social de estos pueblos, el desarrollo individual de sus hombres;

8. Que nuestra democracia no es la democracia pura, a secas, porque es algo que sólo ahora estamos haciendo nuestro, dentro de nuestras limitaciones. Será una democracia gradual, recortada, a nuestra medida. Con desenvolvimientos no previstos, heterodoxos. No podrá ser, en todo caso, un simple Estado de derecho. Tendrá que ser algo más que Estado de derecho, que Estado de partidos, Estado de seguridad social, Estado de integración nacional y de justicia, Estado del común, de la comunidad entera, de los comuneros y lo comunitario. Democracia de pueblos, valga la reiteración, porque se trata de la democracia en el grado compatible con el subdesarrollo colectivo y con la fuerza requerida para abrir las puertas al sector no participante;

9. Que nuestra evolución constitucional no se cierra con su consagración en una carta constitucional, sino que debe hacerse a partir de la misma, dándole la significación de una utopía, y

10. Que, sin la recuperación de sus economías y sin la integración regional, nuestros países no podrán mantener su esperanzada oportunidad de evolucionar hacia el entrevisto horizonte de la democracia.