

texto, así como los objetivos de las instituciones de cooperación internacional y de la inversión extranjera.

**Más allá del análisis transicionalista.** Tras las décadas de 1980 y 1990, en las que se afianzaron notablemente los procesos de transición democrática en la región, las naciones de Centroamérica han experimentado progresos sustantivos en la separación y equilibrio de los principales poderes del Estado, desarrollo de sus institutos políticos y jurídicos, así como algunas mejoras en el ámbito de la rendición de cuentas. Asimismo, se ha procurado que los conflictos sociales sean dirimidos y articulados de acuerdo con las estructuras normativas e institucionales democráticas. En la actualidad, los sistemas electorales garantizan, en forma aceptable, la realización de elecciones periódicas para definir los principales cargos de representación. Como consecuencia de lo anterior, al comenzar el siglo XXI, todos los países centroamericanos tienen como sistema de gobierno el modelo de democracia representativa y el desarrollo de un *ethos* político que acepta su preeminencia, incluso en situaciones de crisis.

La distinta evolución de los procesos económicos y sociales en los países de la región ha dado lugar, sin embargo, a un paisaje institucional, político y normativo sumamente desigual, no existiendo, en la mayoría de los casos, información comparativa que genere retroalimentación de las distintas experiencias. Así, los países centroamericanos se ven estancados y, en algunos casos, sufren retrocesos significativos, producto de su insuficiente capacidad instalada desde el punto de vista institucional o del débil desarrollo de su sistema jurídico y orgánico. Un patrón común en Centroamérica es, justamente, la existencia de lagunas y deficiencias normativas en ámbitos fundamentales. En consecuencia, las certezas jurídicas e institucionales requeridas para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, principalmente en lo que atañe a la eficacia de la administración pública, la labor de organismos controladores, y la práctica cotidiana de muchos derechos ciudadanos son, ciertamente, débiles y están insuficientemente desarrolladas. Órganos constitucionales e institucionales esenciales como los parlamentos, los poderes judiciales, las abogacías del Estado o las propias contralorías (tribunales de cuentas) se encuentran –tal y como lo confiesen sus mismos dirigentes– presos de un marasmo procedimental y de una débil o contradictoria dinámica institucional como resultado de problemas medulares en su diseño, funciones, competencias, alcances y objetivos.

Prácticamente, en todos los países centroamericanos y latinoamericanos existen vacíos institucionales y normativos de extraordinaria importancia que conspiran contra el correcto desarrollo de los modelos de representación política, contra los principios de seguridad y certidumbre jurídica y, en sen-

tido más general, contra los derechos ciudadanos fundamentales. Adicionalmente, existe un precario desarrollo de las competencias de los gobiernos locales en materia administrativa, de gestión pública, de coerción y coacción jurídica, lo cual contradice en la práctica los esfuerzos de descentralización democrática y participación ciudadana en la toma de decisiones.

**Fortalecimiento del Estado de Derecho (*rule of law*).** En el actual escenario latinoamericano y, particularmente, centroamericano la cuestión no es, pues, solamente de «retorno a la democracia», ni únicamente de «liberación» del autoritarismo, sino de consolidación y profundización del sistema democrático. Se puede afirmar que la Centroamérica de inicios del siglo XXI ya está inmersa en ese proceso y es justamente esa perspectiva la que el proyecto asume como premisa de trabajo. Ello significa que las categorías analíticas, así como el arsenal conceptual que las justifican, están dirigidas a este nuevo escenario, más complejo y de perfiles técnicos más profundos y diversos, pues se trata, justamente, de auscultar y resolver las demandas institucionales y normativas que presenta el Estado de Derecho en la región.

Ello obliga, desde luego, a una profundización sobre diversos aspectos de la teoría y práctica constitucionales, sus elementos normativos, e incorporar mucho del desarrollo internacional de las últimas décadas en el ámbito del derecho público. La sustantividad empírica y el avance científico en ámbitos como el de derecho administrativo, financiero, tributario, los sistemas de representación política y técnicas electorales modernas adquiere, así un nivel de especialidad y detalle de alta exigencia. Con ello se conseguiría dar una preeminencia central a la modernización institucional y normativa en la agenda de la reforma del Estado en América Latina.

La propuesta de un sistema de indicadores e índices de gobernabilidad jurídica en la etapa actual de evolución política de América Latina –Centroamérica incluida– parece plantear exigencias distintas de orden histórico, conceptual y sustantivo, ciertamente diferentes a los análisis transicionalistas y sus modelos, desarrollados durante las décadas de 1970 y 1980<sup>3</sup>. Por ejemplo, una característica del marco analítico transicionalista es, justamente, la restricción de las categorías conceptuales al proceso de retorno a la democracia, o vindicación inicial de ésta, como fue el caso de ciertos países que no habí-

<sup>3</sup> Existe un gran número de estudios sobre los procesos de transición democrática en diversos países, especialmente, en los de Europa del Este que durante décadas tuvieron como régimen político al socialismo real. Sirvan de ejemplo los textos de Crawford y Liphart, Kistchield, Kopecky, Linz y Stepan y Sartori. Asimismo, merecen particular atención los análisis evaluativos –o incluso proyectivos– de la experiencia postcomunista europea aplicados a Cuba, tales son los casos de la obra de Baloyra, y la ponencia titulada «Transición democrática y sistemas de partidos: escenarios posibles en la transición cubana», de Enrique Conejero Paz.

an vivido una experiencia democrática previa<sup>4</sup>. Los límites de este modelo vendrían dados, además, por reducir los prerequisites democráticos a un conjunto de variables, generalmente dirigidas a los siguientes escenarios:

- a) Fin de las dictaduras y recuperación del poder por las clases políticas civiles.
- b) Principio de división de poderes y normativa básica del Estado de Derecho.
- c) Verificación de una serie de índices en el ámbito de libertades electorales, con énfasis en la transparencia del sufragio, pluripartidismo y libertad para la participación política.
- d) Apertura en materia de libertades políticas, con énfasis en la libertad de expresión, asociación, agrupación política y gremialización.

Los trabajos pioneros y fundamentales de O'Donnell, Schmitter, Whitehead, Prezworsky y otros autores sobre las distintas categorías de ese fenómeno tuvieron, sin duda, una enorme significación teórica, además de instrumental, para entender el proceso de transición de dictaduras militares o autoritarismos burocráticos hacia formas de democracia representativa, entendida ésta como el acercamiento paulatino y sistemático a los principios de la democracia liberal, el Estado y la transparencia y legitimidad del sufragio.

De acuerdo con Schmitter y Schneider el período de transición a la democracia estaría superado «cuando todos los actores políticos están de acuerdo en que una regresión al *statu quo ante* o a cualquier forma de autocracia es altamente improbable»<sup>5</sup>. Sin embargo, el término «consolidación de la democracia» es, en sí mismo, controversial, pues una democracia está en ajuste constante y es capaz de autotransformarse de acuerdo a las variables condiciones a las que se ve sometida.

En este sentido, la consolidación de la democracia debería ser vista, más bien, como un proceso o como la suma de procesos que hacen posible el conjunto de certidumbres, confianzas y derechos ciudadanos que generan seguridad cívica. Evidentemente, ello permite el florecimiento del Estado

<sup>4</sup> *En el caso de Europa del Este y de su transición hacia la democracia, iniciada en 1989, la evidencia de las distintas circunstancias vividas por países como Chequia y Polonia, con experiencia democrática previa a la II Guerra Mundial, resulta muy distinta a la de Bulgaria o Turquía, con formas y estructuras de poder aún verticalistas como resultado de su total inexperience democrática previa. Tal es el caso de la actual Rusia. En América Latina, la diferencia no es tan acusada, pero es posible reconocer países con limitada experiencia democrática-representativa durante los siglos XIX y XX.*

<sup>5</sup> *Schmitter, Philippe C.; Schneider, Carsten Q., Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy, and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002. Pág. 1582.*

democrático. Este perfil de la democracia, que sirve de base para el desarrollo de este programa, coincide plenamente con la observación, ya adelantada por Prezworsky, referida a que el «reto para los consolidadores de la democracia es encontrar la serie de instituciones que acuerpen el consenso contingente entre los políticos y que sean capaces de invocar la posible aquiescencia de los ciudadanos»<sup>6</sup>.

La cuestión de la consolidación democrática adquiere, en esta perspectiva, una connotación particular, no necesariamente como una categoría absoluta y estática. En términos de Schmitter y Schneider, (1), «la consolidación del régimen consiste en transformar los arreglos accidentales, las normas prudenciales y las soluciones contingentes que han emergido durante las luchas inciertas de la transición en instituciones, o sea, en relaciones que sean reconocidas, practicadas regularmente y aceptadas normativamente por las personas o colectividades definidas como participantes / ciudadanos / sujetos de esas instituciones; y (2), la consolidación de un régimen democrático, por lo tanto, consiste en transformar las relaciones políticas *ad hoc* que han emergido poco a poco y parcialmente, en instituciones estables, de tal manera que los subsiguientes canales de acceso, patrones de inclusión, recursos para la acción y normas sobre la toma de decisiones, se conformen a un estándar superior: el de la ciudadanía»<sup>7</sup>.

En este punto, se hace referencia a los derechos, pero también a los deberes, tanto de los gobernantes como de los gobernados y se llega a la conclusión de que en esta relación entre ciudadanos y gobierno, «los políticos tienen que estar de acuerdo en establecer una serie de instituciones y los ciudadanos tienen eventualmente que consentir –implícita o explícitamente– con las escogencias hechas por sus representantes». Otras perspectivas definen la consolidación democrática como «el proceso de cristalización, en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios en las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo. El tiempo puede llevar a crisis, rupturas, cambios, pero si se da esa cristalización-adaptación se obtiene la consolidación»<sup>8</sup>.

Los estudios en materia de consolidación democrática –indicadores y análisis sobre distintos órdenes normativos y otras categorías de profundización democrática– han sido extensos y difundidos durante los diez últimos años. Asimismo, se han ejecutado valiosos diagnósticos y evaluacio-

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Schmitter & Schneider, *op. cit.* pág. 1584.

<sup>8</sup> Morlino, Leonardo, «Las Democracias». En: Pasquino, Gianfranco, et al.,: Manual de ciencia política, Madrid, Alianza Universidad Textos, octava reimpresión, 1996. Pág. 113.