

Un observatorio para el perfeccionamiento de la democracia en Centroamérica

Manuel Hernández Ruigómez y Jaime Ordóñez Chacón

Introducción

El istmo centroamericano ha sido, hasta bien recientemente, una de las zonas más convulsas del planeta¹. Como si se hubiesen repetido regularmente las diez plagas bíblicas de Egipto, sus pueblos han sufrido, en el último medio siglo, terremotos, maremotos, huracanes, inundaciones, corrupción, pobreza, golpes de Estado, dictaduras, revoluciones, guerras civiles que han ido desangrando a las respectivas sociedades nacionales de una manera inmisericorde. Hace sólo una década, todavía eran perceptibles en esos territorios los rescoldos de unas guerras fratricidas que, durante largos años, encogieron el alma de la humanidad. Unos mantenían que las agudas y espeluznantes diferencias sociales alimentaban esos conflictos; otros que eran debidos al enfrentamiento bipolar que presidió la actualidad internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el derrumbamiento estrepitoso del Muro de Berlín; en fin, los había que lo atribuían a una combinación de ambos efectos. Sea lo que fuere, el caso es que, a lo largo del último decenio, hemos asistido no sólo al apaciguamiento sostenido y esperanzador de la región, sino a una menor incidencia de los calamitosos desastres naturales, con la penosa excepción del huracán *Mich* que afectó, particularmente, a Honduras y Nicaragua, pero también a las otras tres repúblicas, en octubre de 1998.

Este lapso de paz y tranquilidad ha proporcionado muchas utilidades al istmo y a sus habitantes pero, entre las más importantes, hay que resaltar la posibilidad que se ha dado a los sistemas democráticos y constitucionales, al Estado de Derecho, para que se instalen y se afiancen en los respectivos países de una manera, nos atrevemos a asegurar, sólida y estable como

¹ A efectos prácticos, optamos por la definición histórica de Centroamérica, es decir, la zona que integra a las actuales cinco repúblicas –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– que surgen de las intendencias que formaban la Capitanía General de Guatemala dentro del Virreinato de Nueva España. Estos territorios, al llegar la independencia, en 1821-1823, constituyen las Provincias Unidas de la América Central hasta su disgregación en 1838.

nunca antes en su historia. Con todo, el proceso, lejos de su conclusión, está apenas iniciándose y si hay una característica que salta a la vista en los cinco Estados ésta es la debilidad que afecta a sus estructuras democráticas, la inexistencia de una sociedad civil que sirva de soporte al complejo entramado institucional que exigen las democracias hoy en día. Es evidente que en el mundo moderno, cuando los pueblo demandan una mayor participación e implicación en los asuntos políticos, en la gestión del Estado, y este es el caso de la Centroamérica actual, no podemos mantener que la democracia son las elecciones y poco más. Dice Norberto Bobbio que la sociedad civil es el resultado del Estado y no al revés. Pues bien, ha llegado el momento de que los Estados sean capaces de generar sus propias sociedades civiles en Centroamérica.

Desde nuestro punto de vista, democracia, Estado democrático, es, primeramente, un compromiso político con un determinado modo de ejercer el poder que, desde luego, implica elecciones periódicas, así como grupos de intereses ideológicos que las disputen y que, de alguna manera, asocien a los votantes con modos públicamente concretos de dirigir el país. Pero además, democracia de un concepto esencialmente complejo: es distribución horizontal del poder siguiendo el modelo clásico de Montesquieu; es dotar a los parlamentos y a los jueces de verdadera independencia, lo que significa medios y presupuestos consolidados; es ceder competencias (y también recursos), verticalmente, a otras entidades menores, subsidiarias de las centrales, como municipios y regiones; es regular la política fiscal de modo que, por su medio, el Estado pueda asegurar un reparto justo de la renta; democracia también es disponer de una normativa legal, ordenada y sistemática que permita desarrollar coherentemente la labor de gobierno; es dotar a las estructuras de poder de cuerpos de funcionarios públicos estables, adecuadamente pagados y seleccionados apolíticamente, esto es, con imparcialidad. Estado democrático es todo eso y mucho más.

Para poder diseñar una labor que, a todas luces se nos aparece como hercúlea, no nos basta con los dispositivos de identificación de los problemas existentes y actuantes a través de, por ejemplo, los medios de comunicación social; tampoco los gobiernos u otras instituciones públicas serían capaces de realizar esta tarea, puesto que las contrariedades de la cotidianidad son tan absorbentes que parcamente disponen de tiempo para dedicarse a la reflexión reformadora; ni siquiera sirven los programas electorales de los partidos políticos, excesivamente enfocados a la pura conquista del poder; ni tampoco, por supuesto, las agencias internacionales de cooperación. Se hace necesaria una entidad independiente, dedicada expresamente a la identificación, al estudio de las causas que impiden el fortaleci-

miento del Estado democrático y esté constituida por expertos de reconocido prestigio intelectual procedentes de los cinco países. Un mecanismo que reconozca, advierta, notifique y oriente acerca de los enigmas que lastran o impiden la modernización de los Estados, el asentamiento de la sociedad civil, el reconocimiento de los derechos humanos y de las libertades públicas, en definitiva: el triunfo de la institucionalización democrática. Es urgente el establecimiento de una suerte de observatorio dedicado a todas estas cuestiones, cruciales para el futuro del istmo centroamericano.

Características y alcance del Observatorio

Aunque estamos en disposición de poder asegurar que los cinco países han iniciado la senda que, a buen seguro, les llevará a la consolidación de sociedades civiles y, por su medio, a alcanzar la estabilidad definitiva del Estado democrático, es preciso dar un impulso al complejo proceso que tienen ante sí. Este es el objetivo del Observatorio de la Democracia en Centroamérica. Este programa busca identificar y proponer un *sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional*, válido para los países de Centroamérica, sobre la base del derecho público comparado y sus avances de las últimas tres décadas. Es decir, se trata de poner en manos de la sociedad un instrumento que fije un marco mínimo de exigencias jurídicas y de estructuración de los órganos de Estado. En este sentido, el conjunto de variables analíticas –indicadores– que va a desarrollar el Observatorio se compone de normas y diseños institucionales, esto es, un conjunto de preceptos jurídicos de carácter prescriptivo para la reorganización de las leyes y de los órganos del Estado. En buena medida, se propone una tipología o Estado mínimo, a partir de la experiencia de las mejores prácticas (*bench marking*), así como el desarrollo de las normas sustantivas y procesales de los derechos constitucional, administrativo, electoral, financiero, fiscal y tributario, así como otra serie de órdenes normativos en el área del derecho público y del llamado *institutional building*.

En segundo término, el Observatorio pretende –a diferencia de muchos otros enfoques analíticos que, sobre el fenómeno democrático, han predominado en América Latina y en otros lugares del mundo en los últimos años– rescatar la centralidad de lo jurídico y del Estado de Derecho en una democracia. En este sentido, el sistema de indicadores que se propone se desmarca de las corrientes sociologistas y economicistas, tan en boga en las últimas décadas dentro de la ciencia social latinoamericana, buscando

alumbrar otro ángulo para la reconstrucción de los sistemas democráticos. Se pone así el énfasis en la madurez de los sistemas jurídicos y legales, en la consolidación efectiva del Estado de Derecho, mediante un satisfactorio desarrollo de la constitución respectiva. Una sociedad civil-democrática — inclusive, el funcionamiento de un mercado robusto y eficiente que pueda producir y distribuir riqueza— no es posible sin la preexistencia de un Estado de Derecho y de un conjunto de normas y de instituciones modernas reguladas por el derecho público.

América Latina y Centroamérica en el contexto de la transición democrática. Más de una década y media después de haberse iniciado el proceso de democratización o retorno a la democracia en los países centroamericanos, es urgente complementar los proyectos de monitoreo de la valoración ciudadana (sociológicos y de cultura política) con los modelos de comparación jurídico-institucional. El diálogo entre estas dos perspectivas permitirá tener un parámetro integral de evaluación de la gobernabilidad y de la eficacia de los Estados de Derecho en Centroamérica, así como la transición a la consolidación y a la modernización democráticas. El programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica cubre un área de diagnóstico y evaluación de requisitos normativos y de estructuras funcionales de tipo institucional considerados condiciones básicas o mínimas para el desempeño eficaz de una democracia moderna.

La omisión y subestima de las evaluaciones normativas de los sistemas democráticos en Centroamérica ha impedido generar acciones que corrijan los serios vacíos o disfuncionalidades legales e institucionales de la región. Si bien todos los países centroamericanos tienen como sistema de gobierno un modelo de democracia representativa y republicana, prevalecen anomalías y carencias normativas que atrofian el correcto funcionamiento del sistema político.

El sistema analítico del Observatorio de la Democracia en Centroamérica supone un instrumento de evaluación y seguimiento de las reformas jurídicas e institucionales. La definición clásica de evaluación remite a la «emisión de un juicio sobre el valor o mérito de algo», lo cual implica valoraciones que pueden afectar intereses específicos de poder². Por lo tanto, la proyección o pronóstico sobre la efectividad de los resultados derivados de la ejecución de un proyecto, en esencia evaluativo, como supone un sistema de indicadores de gobernabilidad, reconoce condicionamientos como la voluntad política de los decisores formales, la intersubjetividad / imparcialidad de los datos, los hallazgos de la investigación y los factores del con-

² Cfr. House, Ernst. Evaluación, ética y poder. Ediciones Morata, S. L. Madrid, 1994. (Publicada originalmente por Sage Publications Inc., 1980). Pág. 20.