

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO EN AMÉRICA LATINA: ALGUNOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Jorge CARPIZO*

1. En primer lugar, felicito al doctor José María Serna por la organización de este Seminario. Sus hombros sostuvieron y resolvieron todos los problemas de carácter administrativo que lo hicieron posible.

En este Seminario, en varias ocasiones, se ha recordado a un gran constitucionalista, a un gran maestro: don Manuel García-Pelayo, cuyo espíritu nos ha acompañado en estas jornadas, como en tantas otras, representado aquí por doña Graciela Soriano, de méritos académicos propios, pero a quien no se puede dejar de asociar con don Manuel, como su viuda, y hoy presidenta de la Fundación Manuel García-Pelayo. También quiero rememorar al maestro mexicano del siglo XX que estudió América Latina con la mayor profundidad y a quien mucho respeté. Don Diego Valadés y yo fuimos muy cercanos a él; me refiero a don Leopoldo Zea.

2. Concuerdo con el profesor Valadés en que para juzgar un sistema constitucional, más allá de las palabras y de las normas, hay que examinar cómo se respetan y protegen los derechos humanos en ese determinado país.

Donde no hay respeto por los derechos humanos, no existe sistema democrático alguno. Asimismo, donde hay concentración del poder tampoco florece la democracia. Entonces, importante es, ciertamente, conocer qué dicen las Constituciones, cuál es la declaración de derechos humanos que contiene, qué instrumentos internacionales se han aceptado para su protección; pero lo trascendente, lo esencial, es percatarse de cómo se protegen esos derechos humanos en la realidad. Esta es la razón principal por la cual se convocó a este Seminario; no es casualidad que se

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

haya invitado como ponentes a distinguidos catedráticos de tres países, los enuncio en orden alfabético: Bolivia, Ecuador y Venezuela. Estamos preocupados por los procesos político-constitucionales que se están llevando a cabo en esas naciones hermanas.

Intranquiliza que los procedimientos constituyentes en los países mencionados puedan conducir a una verdadera concentración del poder político, que se pierdan los equilibrios y los controles que deben existir entre los órganos del poder e, incluso, que los Estados se fraccionen.

Tampoco se puede descuidar el análisis de los poderes de hecho, que en muchos países son el verdadero peligro para las libertades de las personas, más que los propios poderes políticos. No obstante, reitero mi inquietud por los procesos constituyentes en desarrollo en los tres países mencionados, porque los sentimos hermanos, pero también por razones egoístas. Lo que acontece en un país latinoamericano no debe dejar indiferente a ningún otro. La historia demuestra que tal actitud constituye un grave error.

3. Parece que la democracia en nuestra región responde a ciclos u olas que abarcan a la mayoría de los países. Hay épocas en que proliferan los gobiernos militares, los dictadores y las autocracias en general; otras, en que prevalece cuando menos la democracia electoral. Es probable que en estos ciclos influyan factores políticos y económicos externos, tales como guerras mundiales, guerra fría, caída de los precios de los principales productos —materias primas— de la región, intervenciones armadas de potencias, apoyos externos a los autócratas, golpes de Estado auspiciados o, al menos, con la simpatía de Estados Unidos. A lo anterior se unen inquietudes internas que son el resultado de la miseria de amplios sectores de la población y la desigualdad social insultante, amén de factores como, entre otros, el denominado efecto dominó o mal ejemplo, solidaridad y apoyos mutuos entre las autocracias, escasez de divisas extranjeras, explosión demográfica, derroches económicos, falta de cultura cívica y marcado desprecio por el Estado de derecho. Además, no pueden desconocerse las peculiaridades de cada país de la región, ni que esos factores pesen más en unos que en otros. Dichos factores externos e internos son aprovechados por personas sedientas de poder.

Sea lo que fuere, estos ciclos son un hecho histórico que se puede constatar. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial existió una ola democratizadora en la región como consecuencia del triunfo de las potencias aliadas. Sin embargo, a principios de la década de los cincuenta,

encontramos un ciclo de autocracia que incluyó a países como Argentina, Venezuela, Guatemala, Colombia, Cuba, Paraguay y Perú.

A partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta, algunos países regresaron a la democracia; se produjeron varios movimientos de masas con idearios de contenido social. No obstante, desde la Revolución cubana, en 1959, en diversos Estados triunfó la doctrina de la seguridad nacional, lo cual implicó la intervención del ejército en la política, como fue el caso de Perú, varios de los países de Centroamérica, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Ecuador, preservándose, a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta, regímenes civiles no dictatoriales en Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

A finales de la década de los setenta, paulatinamente comenzaron a restaurarse sistemas constitucionales en Perú, Ecuador, Argentina, Uruguay y Honduras. Este proceso se aceleró a mediados de la década siguiente, y a finales de ella casi todos los países del área calificaban como democracias electorales, ya que los gobiernos eran resultado de elecciones competidas y generalmente objetivas y limpias, aunque en algunos países se presentaron irregularidades de poca monta.¹ Muchos de los problemas socioeconómicos han subsistido en casi toda la región, con algunas excepciones como Chile, pero incluso en éste existe alto grado de pobreza y desigualdad social, si lo comparamos con Europa occidental.

4. Las democracias electorales, en términos generales, han sido incapaces de enfrentar con éxito la lucha contra esas dos grandes lacras sociales: pobreza e insultante desigualdad, lo que aunado al desprestigio de los partidos políticos y de la clase política, a la corrupción y a la impunidad, en varios países a finales del siglo XX y principios de este XXI, han regresado gobiernos populistas que parecían pertenecer al museo de la historia, pero no es así. Ahí están los casos de Perú (Fujimori), Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia, y de la importancia de esa corriente en México.²

¹ Sánchez Agesta, Luis, *La democracia en Hispanoamérica. Un balance histórico*, Madrid, Rialp, 1987, pp. 11, 207-209. La Roche, Humberto J., “Veinticinco años de evolución en la organización política y constitucional de Venezuela”, en Gil Valdivia, Gerardo y Chávez Tapia, Jorge A. (coords.), *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, vol. II, pp. 244 y 245.

² Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 110-113.

5. Hay que realizar diagnósticos certeros para saber con precisión en dónde se encuentran nuestros problemas para superarlos. En América Latina, en las últimas décadas, encuentro un aspecto positivo: la paulatina aceptación de instituciones democráticas, la cual se aceleró después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente a finales de la década de los setenta y durante los ochenta, tales como la creación de cortes, tribunales y salas autónomas constitucionales; la figura del *ombudsman*; la autonomía técnica del Ministerio Público; el *habeas data*; los consejos de la judicatura; ciertas instituciones para mayor descentralización; el reconocimiento de la supremacía del derecho internacional, primordialmente del convencional respecto a los preceptos internos, pero no en relación con los constitucionales; mayores equilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, controles propios del sistema presidencial y también controles con matices parlamentarios; la judicialización de los actos y conflictos electorales con la creación de tribunales especializados; órganos constitucionales autónomos para la organización de las elecciones; reglas más claras respecto a las elecciones, como la equidad en las mismas; la fiscalización de las cuentas, la gestión económica del Estado, del sector público y de los recursos públicos que manejan los particulares, por parte de un órgano específico con autonomía técnica y funcional; los bancos centrales como órganos constitucionales autónomos.³ Insisto, la aceptación de esas instituciones es altamente positiva. Empero, si hacemos un buen análisis de la situación político-social y económica de la región, se concluye que la democracia en América Latina es inestable; los ejemplos están a la vista y, en muchos casos, hay el peligro de retrocesos democráticos. Entonces, ¿en dónde se encuentran los problemas actuales de la democracia en América Latina?

³ Fix-Zamudio, Héctor, "Estudio preliminar", en Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 31-43; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. 41-48; Carpizo, Jorge, *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 76; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 11-14, 115-134; Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa", en varios autores, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura y UNAM, 1993, pp. 793-826.

Primero, que en nuestra región, como en muchas otras del mundo, existe una gran distancia entre lo que dicen las Constituciones y cómo éstas se cumplen. Lo anterior debería constituir la primera parte de un diagnóstico certero sobre nuestra democracia.

6. No vamos a contar con democracias estables y sin el peligro de retrocesos si no superamos una serie de problemas, de los cuales reitero y enfatizo algunos:

- a) La pobreza y la gran desigualdad social.⁴ América Latina no es la región más pobre del mundo, probablemente lo sea África negra, pero en ella no reina la tremenda desigualdad social que flagela a nuestra región.
- b) El desprestigio de los partidos políticos y de la clase política. Un partido político fracasa en el gobierno, lo sustituye el partido de oposición que prometió maravillas, pero no sólo no cumple, sino que incurre en los mismos defectos y vicios que había criticado: corrupción, impunidad, engaños, irresponsabilidad, abusos de poder, descuido de las cuestiones sociales.
- c) La corrupción que hay en América Latina es tremenda y se agrava por la impunidad.⁵ Tenemos sociedades que, en términos generales, por déficit de educación y de cultura cívica, son tolerantes a la corrupción, a la impunidad y a los actos arbitrarios.
- d) En nuestra región se desprecia el Estado de derecho.⁶ Como regla, con sus estupendas excepciones, los sistemas judiciales son ineficaces, parciales, incompetentes o corruptos. En varios países, el jefe de gobierno, y por medios diversos, controla a la Suprema Corte o al Tribunal Constitucional, con el consecuente deterioro de una buena protección de los derechos humanos.

⁴ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004, pp. 39-41; Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, cit., pp. 114 y 115.

⁵ Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 147 y 148; Corporación Latino-barómetro, *Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005. Diez Años de Opinión Pública*, Santiago, Chile, 2005, www.latinobarometro.org, pp. 25-28.

⁶ “Entrevista a Fernando Henrique Cardoso”, *El País*, Madrid, 8 de octubre de 2006, suplemento dominical, p. 9.

Muchos de los más graves problemas de la democracia en América Latina no son sólo de naturaleza jurídica, sino de otra índole; entre ellos, sociales, educativos, culturales, políticos y económicos.

7. El derecho constitucional comparado latinoamericano se reforzó con la creación del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC), en Buenos Aires, en marzo de 1974. Sus actividades académicas son numerosas; ha propiciado el acercamiento de los constitucionalistas de la región y las publicaciones, la realización de múltiples coloquios, simposios y seminarios, entre los cuales destaca la celebración de nueve congresos iberoamericanos que han examinado los temas más importantes para el área, tales como: el predominio del Poder Ejecutivo; grupos de presión; funciones del Poder Judicial; sistemas electorales; división de poderes; la situación del Poder Legislativo; federalismo y descentralización política; Constitución y derecho internacional; la protección constitucional de los derechos humanos; tribunales y salas constitucionales; soberanía y globalización; instrumentos de justicia constitucional; la democracia interna y el financiamiento de precampañas de los partidos; relaciones entre gobierno y Congreso; minorías, pueblos y naciones; momentos constitucionales y cambio político; principio de igualdad y no discriminación, y protección internacional de los derechos humanos.⁷

8. En agosto de 2003 se fundó el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, como consecuencia de la concepción de que esta disciplina tiene autonomía científica respecto del derecho constitucional. Esta nueva asociación ha desarrollado destacada labor en eventos académicos, así como la publicación de la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*. Más allá de la discusión respecto a la autonomía científica de tal disciplina,⁸ muchos de los más destacados fundadores y directivos del Instituto Iberoamericano

⁷ Véase, Carpizo, Jorge, "Treinta años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional", *Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional 1974-2004*, México, UNAM e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2004, pp. 1-12.

⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, cit., pp. XV-XVIII. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, 125 pp., y García Belaunde, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Bogotá, Temis, 2001, 216 pp.

de Derecho Constitucional lo son también del nuevo Instituto y del Consejo Editorial de la mencionada revista.

En los empeños por ampliar, divulgar y fortalecer el derecho constitucional latinoamericano y comparado, todos los esfuerzos son bienvenidos. También en la academia, la unión es síntoma de fuerza.

9. Así como América Latina es una realidad y una idea que se constitucionalizan, el derecho constitucional latinoamericano y el derecho constitucional comparado latinoamericano son realidades e ideas al servicio de una meta común y mayor: el perfeccionamiento de nuestros sistemas constitucionales dentro del marco de la democracia y la gobernabilidad, que hacen suya la tendencia de la cohesión y la integración de la región.

10. La solidaridad latinoamericana es muy importante, y este Instituto, que nos une a todos, da muestra de esa solidaridad.

Este Seminario Internacional únicamente es el antecedente de lo que está organizando el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional durante este año.

Vamos a analizar la evolución político-constitucional de Sudamérica durante treinta años: 1975-2005, en Santiago de Chile, en septiembre. El mismo análisis lo realizaremos respecto a México y Centroamérica en El Salvador, en noviembre.

El IIDC va a continuar trabajando con gusto y entusiasmo para otorgar herramientas e instrumentos, que son de naturaleza académica, a quienes queremos, y que somos muchos, defender y fortalecer la democracia y la protección de los derechos humanos en América Latina.