

REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Por ANTONIO M.^a HERNÁNDEZ (h.)*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS: A) La tercera ola democrática. B) La actual crisis política de Latinoamérica. C) La forma de gobierno. D) Los sistemas electorales. E) Los partidos políticos.—3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PRODUCIDAS EN LATINOAMÉRICA: A) Coincidencias en cuanto al procedimiento de adopción. B) Coincidencias en cuanto al contenido.—4. LAS PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS: A) Selección de candidatos. B) Sistemas electorales. C) Términos y modalidades de las campañas electorales. D) Financiamiento de los partidos políticos. E) Formación y capacitación política. F) Otros cambios en los partidos políticos.—5. PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA: A) La consagración del Derecho internacional de los derechos humanos. B) La afirmación del Derecho de la integración. C) La consolidación de un proceso de descentralización del poder. D) La afirmación del control de constitucionalidad. E) Asegurar Estados eficaces.

1. INTRODUCCIÓN

La enunciación del tema asignado nos obliga a efectuar las siguientes consideraciones previas:

- a) Efectuaremos un enfoque desde una visión politológica y jurídico-constitucional, sin perjuicio de advertir que la consideración integral del mismo requeriría de los aportes de otras disciplinas.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor (Catedrático) de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba. Académico de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

- b) Por la vastedad y profundidad de la materia en cuestión, sólo nos limitaremos a sostener nuestras opiniones de manera genérica y sintética, lo que importa decir que no nos detendremos en el análisis particularizado de cada uno de los respectivos países de la región.
- c) En cuanto a la exposición, en primer lugar consideraremos la situación actual de los sistemas políticos latinoamericanos y luego, los aspectos constitucionales y posteriormente haremos lo propio en cuanto a las perspectivas de ambas temáticas.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

Para tratar de abarcar la cuestión, también indicamos lo siguiente: observaremos lo ocurrido en los últimos 20 años para señalar los grandes rasgos de la evolución producida y luego analizaremos determinados acápite de la temática.

A) La tercera ola democrática

En tal sentido, bien se ha destacado que en dicho período se ha producido un cambio fundamental en relación a la previa traumática historia política en Latinoamérica. En efecto, esta región ingresó en la «tercera ola» democrática, según la acertada denominación de Huntington¹, con los primeros procesos producidos antes de 1980 en Colombia, Costa Rica y Venezuela, para continuar con transiciones democráticas que se observaron posteriormente en todos los países con la sola excepción de Cuba. Por tal razón, al comenzar este nuevo milenio, la Cumbre de las Américas reunida en Quebec, Canadá, en abril de 2001, enfatizó la importancia del fortalecimiento de la democracia, mientras que la Carta Democrática Interamericana, suscripta en Lima, en septiembre del mismo año, reafirmó el esencial respeto a los valores democráticos como una condición de la membresía en la organización hemisférica².

Este notable cambio trajo consigo otra situación que también debe destacarse en forma positiva y que fue la evidente disminución de guerras y

¹ SAMUEL HUNTINGTON, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

² Cfr. *Democracies in Development-Politics and reform in Latin America*, J. MARK PAINE, DANIEL ZOVATTO G., FERNANDO CARRILLO FLÓREZ y ANDRÉS ALLAMAND ZAVALA, Published by the Inter-American Development Bank and de the International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Distributed by The Johns Hopkins University Press, Washington D.C., 2002. Introduction, Pages 1/6.

conflictos en la región. En cambio, la otra tendencia producida, vinculada a las políticas económicas en la región, que establecieron la apertura económica, las privatizaciones, el aumento de la deuda externa y la aplicación de las recetas del Fondo Monetario Internacional, no parece haber concitado igual valoración. Obsérvese en tal sentido las crisis económicas sufridas por Méjico, Ecuador, Brasil y ahora y muy especialmente, por Argentina. Asimismo debe repararse en las severas críticas efectuadas al Fondo Monetario por el Premio Nobel Joseph Stiglitz en su libro «El malestar en la globalización»³.

Consideramos también que en algunos países se ha observado además una verdadera retirada del Estado en su función de promotor del desarrollo económico y en sus tareas de fiscalización del funcionamiento de las leyes de la oferta y la demanda, que nos indican la necesidad de volver a debatir el rol del Estado en estas sociedades latinoamericanas y en el marco del mundo globalizado en que estamos insertos.

B) La actual crisis política de Latinoamérica

Existen no pocos síntomas que evidencian una profunda crisis política actual en la región. En primer lugar, en la valoración que la gente hace de las instituciones, los partidos políticos —que son los instrumentos insustituibles en la democracia constitucional— ostentan junto a los órganos legislativos, las últimas posiciones, mientras que en los primeros lugares se ubican la Iglesia Católica y los medios de comunicación⁴.

Los datos de Latinobarómetro también indican la notoria caída del índice de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, que del 36 % en 2000 pasó al 25% en el 2001 como media regional. En medio de tan inquietante situación, Zovatto indica que la única buena noticia en este aspecto es que el apoyo a salidas autocráticas se ha mantenido por debajo del 20%⁵.

En cuanto a los índices sobre el abstencionismo electoral, Joseph Thompson⁶ ha dado a conocer los siguientes: En Chile, en las elecciones

³ JOSEPH STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002.

⁴ Cfr. DANIEL ZOVATTO G., «La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias 1978-2001», *Derecho y Cultura*, núm. 6, verano 2002, Pobreza, democracia y desarrollo, Órgano de divulgación de la Academia mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, Méjico, 2002, p. 56. El autor sostiene esta opinión en base a los datos del año 2001 de Latinobarómetro, que como lo explica, es un sondeo de opinión que se realiza en 17 países de la región desde 1995 y que son: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sitio web: www.latinobarometro.org.

⁵ Cfr. DANIEL ZOVATTO G., *ob. cit.*, p. 57.

⁶ Joseph Thompson es el Director de Capel-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, que

parlamentarias de 2001, hubo un 13 % de abstención, aunque hay que destacar que el voto no es obligatorio y en consecuencia los índices se confeccionan sobre el padrón de voluntarios. En Colombia, en las presidenciales de este año 2002, el índice trepó al 53,7 %, lo que puede comprenderse por la situación que atraviesa el país. Pero en cambio ha sido novedoso el alto índice que llegó al 31,16 % en las elecciones generales del 2002 en Costa Rica, que era un país con una notoria tradición democrática. En Guatemala, en la elección presidencial de 1999 la abstención fue del 59,6 %. En Honduras, en la elección general de 2001, el índice fue del 35,85 %. En Jamaica, la elección parlamentaria de 1997 arrojó un 34,6 %. A ello se suman los resultados de la elección parlamentaria del 2001 en Argentina que alcanzó una abstención directa del 27 %, pero que con el llamado voto «bronce» por votos nulos y en blanco, el índice llegó hasta un 40 %. Por ello, el citado especialista sostuvo que en este año 2002 el promedio de participación fue de sólo el 62,5 %, mientras que la abstención en la región fue del 37,5 %, lo cual es un dato de inocultable gravedad.

Asimismo no puede soslayarse las situaciones atravesadas por Perú, Ecuador, Paraguay, Colombia, Argentina y Venezuela, que demuestran la profunda crisis política en que se encuentra sumida América Latina.

A ello deben sumarse los índices de pobreza, corrupción y desarrollo humano, originados en organismos internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y *Transparency International*, que indican una realidad francamente negativa para la región, lo que sin lugar a dudas, afecta el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas.

C) La forma de gobierno

En este período en análisis años hubo reformas constitucionales en 18 países, manteniéndose como forma de gobierno el régimen presidencialista, pero se produjeron algunos debates sobre la posibilidad de la incorporación de instituciones de tipo parlamentario. Deben recordarse las opiniones de Linz, Valenzuela y Stepan⁷ acerca de los problemas de gobernabilidad que atribuyeron al presidencialismo, agravados por un sistema electoral proporcional para el poder legislativo, lo que requería según es-

depende del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica, y expuso estos datos en el IV Congreso Internacional y Mexicano de Derecho Electoral, realizado en Morelia, Estado de Michoacán, México, entre los días 12 al 15 de noviembre de 2002, y al que asistimos en nombre de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

⁷ Cfr. J. LINZ y A. STEPAN, *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978, y J. LINZ y A. VALENZUELA, *La crisis del presidencialismo*, Alianza Universidad, 1994.

tos autores, un cambio hacia el gobierno parlamentario, para hacer más estables los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, como lo indica Zovatto, este tránsito no se produjo, como se resolvió especialmente en el referéndum convocado al respecto en Brasil en 1993. Sólo se introdujeron algunas instituciones de tipo semiparlamentarias o semipresidencialistas como la censura de ministros o la posibilidad de disolver el Parlamento como respuesta a esta medida, como lo hicieron las Constituciones uruguaya de 1966, guatemalteca de 1985, colombiana de 1991, peruana de 1993, argentina de 1994, ecuatoriana de 1998 y venezolana de 1999⁸.

Por otra parte, también desde los ámbitos doctrinarios, se ha respondido críticamente a estos intentos de cambio de la forma de gobierno, al señalarse que el presidencialismo no es uniforme en América Latina y que además existen mecanismos y fórmulas para que el mismo funcione con mayor eficacia⁹.

D) Los sistemas electorales

En cuanto a la elección de Presidente de la República se observan en América Latina dos sistemas: el de mayoría simple o relativa y el de mayoría absoluta o especial a dos vueltas, que es el más difundido.

En efecto de 18 países hay 13 que imponen mayorías especiales, de los cuales hay ocho (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) que exigen 50% más uno de los votos, mientras que otros cuatro (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) requieren entre el 35 y 45% de los votos para ganar en primera vuelta. Asimismo debe sumarse a este grupo Bolivia con un sistema especial, pues si ningún candidato alcanza el 50% más uno de los votos en la primera vuelta, es el Congreso el que decide entre los dos postulantes más votados.

En consecuencia, sólo tienen el sistema de mayoría relativa para esta elección Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

⁸ Cfr. DANIEL ZOVATTO G., *ob. cit.*, pp. 59/60.

⁹ Véase M. FERNÁNDEZ y D. NOHLEN, *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998. El conocido politólogo alemán considera que el método aplicable a esta materia es el histórico-empírico y en consecuencia se opone al trasplante de experiencias políticas y electorales que no se correspondan con las realidades de cada sistema. Asimismo véase el libro de DIETER NOHLEN titulado *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, publicado por el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral de Méjico y la Fundación Friedrich Naumann, México, 1999. A su vez, Giovanni Sartori había propuesto un semipresidencialismo para la región, al oponerse tanto al presidencialismo como al parlamentarismo. (En su trabajo «Neither presidentialism nor parliamentarism», en el libro de LINZ y VALENZUELA, ya citado, *The failure of presidential democracy*, 1994, Baltimore and London, pp. 106/118).

Se deduce de ello que la tendencia en este período ha sido consolidar el sistema especial de mayorías absolutas o especiales de doble vuelta, para otorgar mayor legitimidad a los electos. Asimismo, se ha señalado también que otra tendencia ha sido la de posibilitar las reelecciones presidenciales en 12 de los 18 países, ya sea en forma inmediata o después de algún período¹⁰.

Con respecto al sistema electoral aplicable a los órganos legislativos, débese distinguir entre países con sistema unicameral o bicameral. En el primer caso encontramos a Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela y en el segundo a Argentina, Brasil y México que son federales y que tienen Senado, lo mismo que otros países unitarios que no obstante ello también lo tienen como Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Deteniéndonos específicamente en el sistema electoral de la Cámara Unica o de la Cámara de Diputados en el sistema bicameral, Zovatto señala que hay 10 países con tendencia proporcional (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela) y ocho con tendencia mayoritaria (Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana).

Asimismo el autor sostiene que se puede indicar que en América Latina predominan los países que tienen listas cerradas y bloqueadas, como Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay¹¹.

E) Los partidos políticos

Como se comprende, la crisis de representación y de participación que se observa en la región, está íntimamente correlacionada con el funcionamiento del sistema de partidos políticos, para nosotros esencial para definir la calidad del sistema institucional democrático. En consecuencia, los problemas de subdesarrollo en materia de cultura política e institucional no pueden dejar de observarse en el funcionamiento de los partidos.

Estimamos que los mismos no han podido cumplir adecuadamente sus funciones, que en lo fundamental consisten en seleccionar sus candidatos, discutir políticas, formular planes alternativos, formar equipos de gobierno, ejercer docencia cívica y capacitar a sus militantes y dirigentes.

¹⁰ Cfr. DANIEL ZOVATTO G., *ob. cit.*, pp. 62/63.

¹¹ Cfr. DANIEL ZOVATTO G., *ob. cit.*, pp. 64/68. Para un análisis más detallado de los sistemas electorales, véase este mismo trabajo referenciado. El autor, en sintonía con el pensamiento de Dieter Nohlen, destaca especialmente la modificación producida en Bolivia, México y Venezuela mediante la adopción de un sistema proporcional personalizado y segmentado.

En tal sentido, advertimos que faltan: a) una efectiva democracia interna en los mismos, b) mejorar la selección de candidatos, c) superar las prácticas clientelísticas y prebendarias, d) desterrar los problemas de corrupción en el financiamiento de las campañas, e) formar grupos de estudio para jerarquizar el debate político y proponer políticas alternativas y f) mejorar la calidad de la dirigencia política.

En definitiva, observamos con preocupación la situación actual en la región, donde se han destacado en particular ejemplos negativos que muestran una verdadera implosión de partidos políticos tradicionales como las ocurridas en Perú, Ecuador, Argentina y Venezuela, mientras que no se han observado mayores cambios cualitativos en otros casos como los de Paraguay con el Partido Colorado, o se advierten crisis graves en caso de experiencias por largo tiempo exitosas como la de la concertación en Chile.

Por su parte, Zovatto sostiene que los partidos afrontan tres problemas principales: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el de la gobernabilidad¹².

Urge llevar a cabo una profunda reforma política, pues no debe olvidarse la advertencia de Georges Vedel, el gran constitucionalista francés, quien señaló que no puede discutirse hoy la importancia de los partidos políticos en las democracias constitucionales, pero ellas pueden enfermar o perecer a causa del mal funcionamiento de aquéllos.

3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PRODUCIDAS EN LATINOAMÉRICA

El distinguido jurista mexicano Diego Valadés ha sostenido que de los 18 países latinoamericanos que practican el constitucionalismo democrático, 12 han producido reformas tan profundas que se permite denominarlas como nuevas leyes supremas. Es el caso de Argentina (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1980), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Honduras (1982), Nicaragua (1995), Panamá (1994), Paraguay (1992), Perú (1993) y Venezuela (1999). Asimismo señala que también efectuaron reformas constitucionales importantes Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Tal dinamismo en la materia debe atribuirse según el autor, a las transiciones democráticas vividas en la región¹³.

Como un análisis integral de esta problemática de constitucionalismo comparado excedería el marco de este estudio, nos limitaremos a destacar —como lo hace Valadés—, las coincidencias que se aprecian en este pro-

¹² Cfr. DANIEL ZOVATTO G., *ob. cit.*, p. 78.

¹³ Cfr. DIEGO VALADÉS, «La constitución y el poder», en *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, Diego Valadés-Miguel Carbonell (Coordinadores), UNAM, México, 2000, pp. 139/140.

ceso, que son: 1) en cuanto al procedimiento de adopción y 2) en cuanto al contenido¹⁴.

A) Coincidencias en cuanto al procedimiento de adopción

Compartimos plenamente la idea de valorizar la importancia de los acuerdos políticos como base para el ejercicio de una política constitucional, que debe ser esencialmente arquitectónica en la búsqueda de la legitimidad, como especial valor de naturaleza política y jurídica de una Ley Suprema¹⁵.

Y esto es lo que destaca Valadés, que menciona los siguientes casos en nuestra región: A) El acuerdo entre los partidos Conservador y Liberal de Colombia, ratificado mediante plebiscito en 1957 y también en dicho país, el proceso de negociación con sectores guerrilleros que posibilitara la reforma constitucional de 1991. B) Las modificaciones producidas en la Constitución de El Salvador, luego del acuerdo con el Frente Farabundo Martí, en 1991. C) El Pacto de Punto Fijo en Venezuela, en 1958, que posibilitó la reforma constitucional de 1961¹⁶. D) El Pacto de Olivos en Argentina, celebrado en 1993 entre los Presidentes de las fuerzas políticas mayoritarias del Peronismo y del Radicalismo, Carlos Menem y Raúl Alfonsín, que sirviera de base a la Reforma Constitucional de 1994, para nosotros la más importante de la historia. E) El pacto que sirvió para la confirmación del frente político que se opuso al gobierno militar en Brasil y que sirvió para la reforma constitucional de 1988. F) Con relación a México, indica que se está viviendo un proceso inconcluso de negociación¹⁷.

B) Coincidencias en cuanto al contenido

En este aspecto, Valadés, luego de pasar revista a las reformas producidas, distingue entre el reconocimiento de derechos y lo institucional.

Con respecto a los primeros, enumera los siguientes: de iniciativa popular; de referéndum y plebiscito; al ambiente; a la salud; de la infancia,

¹⁴ Cfr. DIEGO VALADÉS, *ob. cit.*, pp. 140 y ss.

¹⁵ Véase ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ (h.), *El caso Fayt y sus implicancias constitucionales*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2001.

¹⁶ Adviértase en cambio los problemas actuales de Venezuela, que están relacionados con las dificultades para encontrar una salida a consecuencia de la sanción de la Constitución vigente de 1999, que no fue el resultado de acuerdo alguno sino de la imposición de los criterios en ese momento claramente mayoritarios de Hugo Chávez.

¹⁷ Cfr. DIEGO VALADÉS, *ob. cit.*, pp. 142/144.

juventud, tercera edad y disminuidos; de la intimidad y *habeas data*; de los consumidores y usuarios y de la protección contra la arbitrariedad.

Con relación a lo institucional, señala que se han introducido estos tres institutos: el Defensor del Pueblo, los Tribunales Constitucionales y las Comisiones del Congreso. Finalmente, el autor considera que el rasgo que identifica estas reformas es la consagración de un nuevo sistema de derechos fundamentales cuya garantía es el sistema democrático y que el desafío es hacer realidad estas normas supremas, como lo viene sosteniendo el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sostiene que la mayor afinidad de esta región es la «forja convergente de una cultura democrática colectiva»¹⁸.

Bajo nuestro punto de vista, sin dejar de acordar con una valoración positiva de estas tendencias normativas, que además han consolidado el constitucionalismo social e ingresado en algunos casos en el constitucionalismo de la internacionalización de los derechos humanos, insistimos en que una de las características más notorias de la región es la distancia que separa las constituciones reales de las formales. Distintos autores han señalado los gravísimos defectos de la vigencia de la ley, que demuestran nuestro subdesarrollo y los problemas que atraviesan nuestras democracias¹⁹.

En tal sentido, acabamos de publicar una obra donde pretendemos demostrar cómo las emergencias políticas, económicas y sociales han sido el motivo utilizado recurrentemente para producir la decadencia del Estado de Derecho argentino, mediante el avance sobre los derechos individuales y la lesión al equilibrio de los poderes y al sistema republicano, pues re-

¹⁸ Cfr. DIEGO VALADÉS, *ob. cit.*, pp. 147/164.

¹⁹ ERNESTO GARZÓN VALDÉS en un trabajo titulado «Derecho y Democracia en América Latina» (publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, volumen 7, núm. I y II, 2000), comienza sosteniendo: «Desde el punto de vista de la vigencia de ordenamientos políticamente democráticos y socialmente justos, América Latina sigue siendo el continente del desencanto y de la frustración. Al concluir el siglo XX, buena parte de sus países se encuentran en una situación más deficitaria aún que a comienzos del siglo» (p. 133). Más adelante, el reconocido autor indica que la «adopción de un punto de vista interno democrático» y el «establecimiento de una sociedad homogénea» son dos condiciones necesarias para la «plena vigencia de un orden jurídico como el que prescriben las Constituciones latinoamericanas» (p. 165). Finalmente expresa que «el problema de la relación entre Derecho y democracia en América Latina no reside tanto en la promulgación de nuevas Constituciones sino más bien en la aplicación efectiva de las ya existentes a través de una política jurídica que haga posible el establecimiento de una relación causal entre prescripción normativa y comportamiento humano» (pp. 167/8). Por su parte, Carlos Santiago Nino en su notable libro titulado *Un país al margen de la ley* (publicado por Emecé, en Buenos Aires, 1992), referido a la Argentina, explica desde la filosofía del Derecho, la sociología y el Derecho cómo la anomia es una de las características más negativas de nuestra sociedad. Nosotros pensamos que desafortunadamente estas penosas realidades también son comunes a otros países de la región.

úne más poder el Ejecutivo y se licúan los controles del Legislativo y del Judicial²⁰.

4. LAS PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS.

Efectuado el diagnóstico, corresponde realizar la prognosis, que nos indica que si no se producen cambios cualitativos en el funcionamiento de nuestros sistemas políticos, se seguirán profundizando los problemas advertidos, que impiden una efectiva vigencia de los principios democráticos en lo político, económico y social en la región. Los riesgos que advertimos en la continuidad de esta situación actual incluso pueden llegar a la repetición de las penosas experiencias del pasado²¹.

Como se comprenderá, alentamos en consecuencia, un cambio en América Latina tendiente a elevar sustancialmente la cultura política democrática y la calidad del funcionamiento institucional, en base a las siguientes propuestas de reforma política.

Antes de enumerar los distintos aspectos de la reforma, efectuamos estas consideraciones previas sobre los presupuestos de la misma: a) se trata de una cuestión íntimamente vinculada a nuestra deficiente cultura política, por lo que los cambios requieren corregir problemas estructurales de antigua data y notoria complejidad; b) no debe caerse en el error de creer que por la simple modificación de algunos textos legales, dichos problemas se superarán rápidamente; c) hay que poner especial énfasis en la modificación del sistema educativo para lograr una eficiente formación democrática a largo plazo y d) una actitud ejemplar de la dirigencia política

²⁰ Véase ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ (h.), *Las emergencias y el orden constitucional* (publicado por Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2002), donde desde el Derecho constitucional analizamos las distintas emergencias padecidas y los institutos de emergencia previstos, prohibidos y no previstos por la Constitución, que sirvieron para producir tan negativos efectos, en un país que ha vivido de emergencia en emergencia y con legislaciones que violaron la Ley Suprema. Un ejemplo patético de ello es la última legislación económica de emergencia que instaló lo que popularmente se denominara el «corralito» financiero y bancario, cuya grosera inconstitucionalidad también estudiamos en el libro y que produjo la confiscación de aproximadamente 70.000 millones de dólares que afectaron a alrededor de 5 millones de ahorristas. Aunque debe destacarse la firme reacción popular que rechazó las medidas, junto a las declaraciones de las Academias Nacionales de Derecho y la Federación Argentina de Colegios de Abogados, que señalaron la necesidad de volver a la plena vigencia de los principios constitucionales. También creemos que la comprobación de estos fenómenos que efectuamos en nuestro país, es también extensiva en general a los países de América Latina.

²¹ Como se observa por la extrema gravedad de los hechos que en este momento (diciembre de 2002) se desarrollan en Venezuela, con una sociedad dividida de manera irreconciliable, donde se están produciendo actos de violencia y hasta ahora no ha tenido éxito la mediación que está intentando el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, César Gaviria.

servirá para adelantar el proceso de cambio, oxigenación y modernización de nuestro sistema político.

En definitiva, se trata de corregir los «abusos» de nuestra política, para lo cual hay que cambiar esencialmente sus «usos» y «costumbres», como lo señalaba Ortega y Gasset.

Seguidamente señalamos algunos aspectos que bajo nuestro punto de vista deben comprenderse para producir la profunda reforma política que la realidad de la región impone.

A) Selección de candidatos

Este es un tema de singular importancia que merece ser analizado, atento el particular descrédito de los partidos políticos, que en general no practican una verdadera democracia interna.

Deben sentarse las bases en la normativa sobre partidos políticos y en los diversos niveles de gobierno, de una auténtica democracia interna que posibilite la efectiva participación de los afiliados en este trascendente tema, modificando la situación actual que muestra la consolidación de verdaderas oligarquías partidarias, en cumplimiento de la ley de hierro que hace décadas había señalado Roberto Michels. Asimismo se debe jerarquizar el accionar de los grupos internos para enriquecer el debate sobre la doctrina o la organización partidaria, en lugar de servir para el reparto de cargos, en base a fomentar alineamientos incondicionales, el clientelismo, etc., entre otras patologías que han desjerarquizado la actividad política. Estos grupos se han reservado el manejo de las candidaturas entre muy pocos, que a veces arreglan con otros grupos o que eventualmente van a elecciones internas, en las que prácticamente condenan a los votantes a sufragar por lo menos malo o a la abstención, ya que no se puede ejercer en profundidad la democracia interna. Todo esto aumenta la incredulidad, impide la participación, agudiza la crisis de la representación y conspira contra una necesaria renovación y cambio de la dirigencia política.

Además estimamos necesario el debate sobre dos cuestiones: el procedimiento de selección de candidatos e incluso la posibilidad de las candidaturas independientes. En la primera, deberá estudiarse, en relación a cada realidad, la posibilidad de la implantación de «internas abiertas y simultáneas», pues sólo estos requisitos pueden posibilitar el eficaz funcionamiento de este instituto²².

²² Al respecto, resulta evidente que en el caso de Argentina, las actuales internas abiertas de algunos partidos políticos —que no reúnen estas condiciones señaladas— no han podido revertir los graves problemas que se advierten en esta materia. Por otra parte, este sistema debe alcanzar a todos los cargos electivos, y no sólo a la candidatura presidencial, para que se alcancen los objetivos de oxigenación del sistema perseguidos. En nuestro país, el Congreso lle-

B) Sistemas electorales

Esta es otra cuestión compleja, que requiere de análisis interdisciplinarios y que impacta hondamente en el sistema político y partidario.

Consideramos que deben aplicarse algunos criterios generales para el análisis y debate del tema: a) el mejor sistema es el que se adecua a cada contexto, como lo han señalado Sartori y Nohlen, con su método histórico-empírico; b) se advierte un avance de sistemas electorales combinados o mixtos, frente a los clásicos mayoritario y proporcional; c) los tres sistemas combinados de la nueva tendencia electora son, según Nohlen: 1. «el proporcional personalizado (que adjudica un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional). El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente según el porcentaje de votos a nivel nacional o a nivel de las circunscripciones plurinominales. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del número de los que corresponden según la fórmula proporcional. Es el caso de Alemania»; 2. el «sistema segmentado o paralelo, como es su denominación en Japón. Aquí el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno desproporcional, sobre la base de distritos uninominales (por lo general la mitad de los escaños parlamentarios) y otro proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien listas). El modelo que conviene citar en el marco latinoamericano es el mexicano» y 3. El «sistema proporcional compensatorio», por el que se adjudica en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uni-nominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fór-

gó a sancionar la Ley 25.611 en 2002 cuyo artículo 7.º estableció la obligatoriedad para los partidos de la celebración de internas abiertas y simultáneas, a tono con la demanda popular que requiere una profunda reforma política. Pero desafortunadamente un fallo de la Jueza Federal Servini de Cubría, de fecha 9 de octubre de este año, declaró la inconstitucionalidad de dicha norma, lo que originó nuestra crítica en el artículo titulado «Un fallo polémico», publicado en el diario *La Nación*, de Buenos Aires, con fecha 30 de octubre de 2002, p. 15, donde señalamos serias objeciones de tipo constitucional. Y aunque posteriormente la Cámara Nacional Electoral revocara dicha resolución, con fecha 15 de noviembre de 2002, manteniendo la decisión originaria del Congreso, este cuerpo legislativo, dejó sin efecto —aunque por única vez, como dice el texto sancionado— la posibilidad de la aplicación de este instituto. Se confirmó una vez más algo que venimos señalando hace tiempo, o sea la decisión de no producir reforma política alguna por parte de la dirigencia, más allá de los reclamos efectuados por la inmensa mayoría de los argentinos, que demuestra la distancia que separa a éstos de aquélla.

mula proporcional. Para este fin por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos grandes que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Un ejemplo lo encontramos en Italia, a partir de la reforma de 1993²³.

C) Términos y modalidades de las campañas electorales

Es conveniente limitar los términos de las campañas políticas y regular las modalidades de la misma, para evitar mayores gastos y otros problemas que se presentan, como el del tiempo de difusión de las encuestas —antes de las elecciones y las de boca de urna—, utilización de los espacios de prensa, etc. Para nosotros resulta fundamental reducir los tiempos y los costos de las campañas —como se hace en Chile—, para modificar el dispendio de gastos que se observa en otros países —como Argentina—, que además atraviesan crisis económicas profundas. Lo mejor sería tratar de asegurar un acceso igualitario a la propaganda por televisión, ya que es el medio más caro y el más decisivo, pues estamos en la «video política», en la acertada expresión de Sartori.

D) Financiamiento de los partidos políticos

Frente a la conflictiva relación entre política y dinero —fuente de corrupción en los sistemas políticos, incluso en democracias más avanzadas que las nuestras—, se impone tratar de consagrar la mejor legislación posible, que asegure la mayor transparencia.

Adelantamos que somos de opinión que el Estado debe participar en dicho financiamiento, porque los partidos políticos son fundamentales para la democracia constitucional. Esto es precisamente lo que se ha establecido en general en la región, o sea fuentes de financiación mixtas, por parte del Estado y los particulares.

Aunque la región no carece de normas al respecto, el problema principal está en su falta de aplicación y control, pues los organismos respectivos no cumplen adecuadamente sus funciones.

²³ DIETER NOHLEN, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, TRIFE, IFE y Friedrich Naumann Stiftung, México, 1999, pp. 117/119.

E) Formación y capacitación política

Ante los formidables desafíos de la era del conocimiento en un mundo globalizado, complejo, interdependiente e integrado, resulta indispensable otorgarle la máxima importancia a este aspecto de la formación y capacitación política.

En los países más desarrollados se observa un especial interés por la ciencia y tecnología, las universidades, la educación en general y en particular, en la formación y capacitación de la dirigencia, que surge de centros prestigiosos como Harvard y Yale en Estados Unidos; Eton, Oxford y Cambridge en Inglaterra y la Escuela Nacional de Administración en Francia.

Asimismo se aprecia la actuación de «think tank» y de otros grupos de estudio y formación de la dirigencia política de los partidos, que así pueden cumplir mejor sus funciones tanto en el gobierno como en la oposición.

Se trata en definitiva de fortalecer, actualizar y enaltecer la función de los partidos políticos para enfrentar los problemas del mundo moderno, donde además la economía quiere imponer sus reglas a la política.

La realidad presente requiere de políticos de muy seria y sólida formación. No deben olvidarse los requisitos que exigía para ello Max Weber de formación, capacidad, experiencia y vocación. A su vez, Ortega y Gasset en su ensayo sobre Mirabeau, señaló como ejemplos de políticos a Julio César y Napoleón, o sea, a quienes alcanzaron una extraordinaria conjunción de inteligencia, cultura y capacidad de acción, logrando la síntesis de Bergson: «pensar como hombre de acción y actuar como hombre de pensamiento».

Como se comprenderá, la calidad de la dirigencia está estrechamente vinculada e interrelacionada con la de los representados, pues de allí emerge aquélla. En consecuencia, no cabe dudar que también estamos en una situación crítica en América Latina en estos aspectos culturales, educativos y morales, lo que afecta hondamente a la sociedad toda. Es por ello que pensamos que hay que realizar un enorme esfuerzo para sentar las bases de una verdadera cultura política democrática, que es la única manera de cambiar en profundidad las realidades políticas de América latina²⁴.

²⁴ No ha dejado de impresionarnos la difusión por parte de la Dirección de Cultura Democrática de la Secretaría de Gobierno de México, en el IV Congreso Internacional y Nacional de Derecho Electoral, celebrado en Morelia, Estado de Michoacán, celebrado entre el 12 y 15 de noviembre de 2002, de una encuesta que señalaba un índice del 95 % de desconocimiento de la Constitución y sus derechos por parte de la población. Mas allá de la exactitud de la encuesta, ello sirve para corroborar nuestro aserto sobre la extraordinaria importancia que tiene esta cuestión para el cambio cualitativo de la democracia a que aspiramos en América Latina.

Tampoco se debe olvidar a Kelsen, que sostenía que la educación para la democracia era la primera obligación de la misma y en consecuencia, se deben enseñar los valores y principios de la democracia, de la libertad, de la igualdad, de la responsabilidad, de la tolerancia, de la solidaridad y del respeto a la Ley, a la Constitución y a los derechos humanos.

Este proceso de educación cívica y democrática debe impartirse en todos los ciclos de la educación formal —desde la escuela primaria hasta la Universidad— como en la informal, a partir de los medios masivos de comunicación. Asimismo debe ponerse el énfasis en el cumplimiento de estas tareas por parte de los partidos políticos y del propio Estado²⁵.

F) Otros cambios en los partidos políticos

En particular, señalamos la necesidad de formar grupos de estudio interdisciplinarios para formular planes de gobierno, esenciales para elevar el nivel del debate y de la política en general.

Asimismo debe enriquecerse la actuación de los grupos o líneas internas, mediante el análisis de temas vinculados a la doctrina y a la organización partidaria.

También deben regularse con precisión los sistemas de rendición de cuentas dentro de los partidos, pues los actuales no han mostrado mayor eficacia al respecto. Esto se encuentra íntimamente unido a la necesidad de que existan verdaderas carreras políticas, donde se pueda avanzar en base a las exigencias antes referidas.

Se trata pues, de jerarquizar la política, como una de las actividades más nobles del hombre, que debe estar indisolublemente unida a la ética. Solo así, la gente confiará nuevamente en una dirigencia política, fruto de

²⁵ En tal sentido débese destacar el art. 38 de la Constitución Nacional argentina, incorporado en la reforma constitucional de 1994, que además de constitucionalizar a los partidos políticos, establece: «...El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes...». Asimismo en el Gobierno Federal del país hubo dos experiencias interesantes —en las que participamos como Profesor— que fueron el INCAP (Instituto Nacional de Capacitación Política), dependiente del Ministerio del Interior, y la Escuela de Gobierno, dependiente de la Jefatura de Gabinete, que fueron destinadas al cumplimiento de dichos objetivos y que contaron con la participación de las conducciones de las juventudes de los partidos políticos nacionales. También consideramos muy importante la institución de un organismo destinado a la promoción de la cultura política democrática, como lo ha dispuesto la Secretaría de Gobernación del actual Gobierno Federal de México, con rango de Dirección, que hace poco tiempo ha comenzado sus actividades. Asimismo debe ponderarse la realización de Encuestas como la Nacional de Cultura Política, efectuada en 2001, que revela la preocupación por el tema. También estimamos fundamental además en el caso de este país, las notables experiencias del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, que permanentemente desarrollan acciones en este sentido en el marco de sus amplias atribuciones.

este proceso de renovación, cambio y modernización, como resultado de una auténtica y profunda reforma política.

5. PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Como no podría ser de otra manera, el diagnóstico efectuado en esta materia, ha sido coincidentemente negativo con el de los sistemas políticos, en virtud de la íntima correlación de ambos aspectos.

En consecuencia, hacia el futuro aparecen también dos opciones: o la continuidad y agudización de los problemas de anomia en las sociedades de la región o por el contrario, el inicio de un proceso de cambio profundo que eleve el nivel de respeto y cumplimiento de las leyes y de nuestra cultura democrática y jurídica.

A los efectos de no incurrir en repeticiones, juzgamos aplicables las propuestas efectuadas anteriormente en relación a la educación, a la formación y capacitación política y a la cultura política democrática.

Es que debe comprenderse que no puede haber desarrollo ni avances sustanciales en la democracia latinoamericana, sin una efectiva vigencia de la fuerza normativa de las Constituciones y de la seguridad jurídica.

Resulta entonces fundamental hacer realidad los grandes principios del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, consagrado en los textos supremos de la región.

La vigencia sociológica de las normas que aseguran los derechos humanos en sus tres generaciones y la división del poder, comportarían un mejoramiento notable en América Latina, frente a la penosa realidad que atravesamos.

O sea que éste debe ser el objetivo primario en lo inmediato. Después habrá que pensar en instancias superadoras, para lo cual estimamos conveniente la consideración de estos temas.

A) La consagración del Derecho internacional de los derechos humanos

Luego del triunfo sobre el totalitarismo en la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas, en su Carta constitutiva de 1945, proclamaron como el gran objetivo la vigencia de la democracia y los derechos humanos, que fueron solemnemente anunciados en la Declaración Universal del 10 de diciembre de 1948.

A partir de allí comenzó un importante proceso que importó la sanción de Tratados Internacionales en la materia y que vinculó más estrechamente a los órdenes constitucionales nacionales con el Derecho internacional pú-

blico. Esto significó —como antes lo adelantamos— el tránsito del constitucionalismo social al del derecho internacional de los derechos humanos. Por ello fueron establecidos los sistemas mundial y regionales —como el europeo y americano— de protección de los derechos humanos.

Esta tendencia hacia la búsqueda de la paz perpetua —como lo reconociera Kant—, constituye para nosotros uno de los aspectos positivos de la actual globalización, que pone el énfasis para ello en la vigencia efectiva de la democracia y de los derechos humanos.

En este aspecto, resulta evidente que ahora los derechos humanos tienen dos fuentes: la nacional y la internacional y que asimismo existen Tribunales supranacionales en la materia, lo que junto al fenómeno de la integración, ha impactado en las Leyes Supremas de la región, originándose una distinta respuesta, pues algunas se han modificado para atender tal situación mientras que otras todavía no han contemplado adecuadamente estas nuevas realidades. En consecuencia, somos de opinión que una de las perspectivas a considerar en futuras reformas constitucionales es la definitiva incorporación de esta fase superior del constitucionalismo²⁶.

B) La afirmación del Derecho de la integración

Estamos convencidos que para evitar las consecuencias negativas del proceso de globalización en nuestra región, los países deben desarrollar procesos de integración y de descentralización de manera simultánea²⁷.

En cuanto al primer proceso, que está en marcha —más allá de sus problemas—, con las experiencias del Mercosur y del Pacto Andino y la participación de México en el Nafta principalmente, se advierte que se está gestando un Derecho de la integración, que en el futuro ha de originar un Derecho comunitario, tal como lo indica la más avanzada experiencia de la Unión Europea.

Como lo dijimos anteriormente, dicho derecho no ha sido todavía contemplado por todos los órdenes constitucionales en la región y ello indica

²⁶ Como ha ocurrido con las reformas constitucionales de Colombia, en 1991 y de Argentina, en 1994. Esta última consagra el reconocimiento de jerarquía constitucional para los 11 instrumentos internacionales de derechos humanos allí consignados, además de la posible incorporación de nuevos tratados a este sistema por parte del Congreso, en el inc. 22 del art. 75. Asimismo, por el inc. 24 de la misma norma citada, referida a las atribuciones del órgano legislativo federal, se le otorga la facultad de aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales.

²⁷ Véase ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ (h.), *Integración y globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 2000. Allí explicamos que tanto la integración como la descentralización están interrelacionadas y que debe desarrollarse un avance simultáneo de ambos procesos para afirmar la mejor inserción posible en el mundo actual y por otra parte, la defensa de nuestras individualidades, tradiciones y culturas, amenazadas especialmente por la globalidad de los medios de comunicación masivos.

que también deberá ser incluido en la agenda de posibles modificaciones constitucionales en la región.

C) La consolidación de un proceso de descentralización del poder

Más allá de las distintas formas de Estado prescriptas en América Latina, se puede observar como una de las características generales, la existencia de notorios fenómenos de centralización del poder. Ello se aprecia incluso en los Estados Federales como Argentina, Brasil, México o Venezuela.

En consecuencia, y a la luz de lo que acontece en los países más avanzados, donde la descentralización del poder es una auténtica idea fuerza²⁸, consideramos que en América Latina se producirá paulatinamente un proceso de igual naturaleza. Obsérvese que estos debates se están produciendo no sólo en los estados federales sino también en los unitarios, que están avanzando en procesos de regionalización, como Perú, Chile, Colombia y Paraguay.

Por otra parte, reiteramos que la descentralización es la otra respuesta inteligente a los desafíos de la globalización. El neologismo «glocal» nos indica que debemos pensar ubicados en el mundo globalizado en que estamos insertos, pero que debemos actuar localmente y en consecuencia, existe la imperiosa necesidad de defender las autonomías y competencias de los gobiernos subnacionales y locales.

Mientras bien se ha destacado la importancia de las ciudades en la era actual²⁹, nosotros hemos precisado el rol de las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional³⁰.

En consecuencia, estos dos procesos requieren un profundo cambio del derecho público de la región, a la luz del mundo actual, que muestra la tendencia hacia un regionalismo abierto, más allá de las fronteras nacionales.

D) La afirmación del control de constitucionalidad

Para nosotros resulta también muy importante que en el futuro se afirme el control de constitucionalidad, cualquiera sea la modalidad de cada

²⁸ Con dos ejemplos notables: a) la creación de una nueva forma de Estado, la federo-regional como en Italia, Francia, España e incluso Inglaterra, que ha transformado los anteriores estados unitarios y b) la consagración de una federación de estados en la nueva Constitución de Europa, como etapa final del proceso de integración europea.

²⁹ JORDI BORJA y MANUEL CASTELLS, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, 1997, Madrid, España,

³⁰ ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ (h.), *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, ob. cit.

respectivo país, para asegurar la supremacía de la Constitución y por tanto, el buen funcionamiento de los poderes y la vigencia de los derechos humanos.

E) Asegurar Estados eficaces

También pensamos que otra perspectiva debe ser la de asegurar el cumplimiento eficaz de los roles del Estado en el contexto de las democracias de la región. Ello significa fortalecer los poderes públicos y democráticos frente al avance de las corporaciones de poder económico y mediático. En consecuencia, debe producirse un renovado debate sobre las políticas públicas y la modernización de la Administración, para alcanzar la vigencia de los principios del constitucionalismo social, en una América Latina que atraviesa graves problemas de este tipo.

En definitiva, necesitamos consolidar la fuerza normativa de las Constituciones (Hesse, García de Enterría y Bidart Campos) y crear una nueva conciencia en la materia, para superar las promesas incumplidas de la democracia (Bobbio)³¹ y lograr un buen funcionamiento del Gobierno, del mercado y de la sociedad civil. Ello demanda, insistimos, una lucha tenaz y permanente para elevar la cultura institucional, política y jurídica de América Latina.

³¹ NORBERTO BOBBIO, *El futuro de la democracia*, Plaza & James, España, 1985.

