

Prólogo

PAUL SEILS*

La segunda mitad del siglo xx vio una serie de desastres para la democracia en América Latina. Golpes de Estado, represión masiva, matanzas selectivas y masacres indiscriminadas del Cono Sur hasta Centroamérica. En los últimos quince años del siglo vimos avances importantes en el restablecimiento de la paz y del orden democrático en casi todas partes de América Latina. Hasta la fecha este orden democrático parece más o menos estable, y hay que dar la bienvenida a una época de paz relativa.

Sin embargo, hace falta reconocer que hay nubes sobre el horizonte: la situación de crisis en México a raíz del crimen organizado; el golpe contra Zelaya en Honduras; la continuación del conflicto armado en Colombia – ahora con la sombra oscura de “los falsos positivos”–; o la tensión casi omnipresente en Venezuela entre los rivales políticos, con acusaciones continuas de represión de derechos civiles como la libertad de expresión, por mencionar sólo uno.

Estos nubes no deben terminar con otra tormenta de represión masiva, y la fuerza de las instituciones del Estado en muchos países hoy indican que los problemas de orden público pueden ser y son tratados dentro de los parámetros del Estado de derecho. Argentina en los últimos cinco años ha vivido una serie de crisis económicas graves, pero no ha habido la más mínima indicación de una posibilidad de inestabilidad institucional o de la instauración de un gobierno militar. En Chile ha habido victorias electorales de la izquierda y de la derecha, sin ningún problema. Aun con las polémicas desencadena-

* Jefe de la sección de análisis de la división sobre competencia, complementariedad y cooperación de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional.

das con la situación de Augusto Pinochet, las demostraciones de ambos lados testificaron un respeto profundo de la libertad de expresión, necesaria en un Estado de derecho vibrante y dinámico. Todos estos son indicios de que en varios países en la región tanto la estabilidad democrática como el respeto por los valores de los derechos humanos forman parte del tejido social, ahora en un sentido real y vivo.

La consolidación de la democracia en muchas partes indica avances, sin la posibilidad de retroceso. Sin embargo, las condiciones en otros países demuestran que la democracia es una condición delicada, aun cuando parece ser fuerte. Como se dice: *el precio de la libertad es la vigilancia eterna*. Pero hay que tomar en cuenta también que la democracia no puede ser considerada como algo estático, un umbral mínimo que una vez satisfecho no abarca la posibilidad de mejoramiento.

Siempre es posible avanzar en la calidad de la democracia en cualquier país, y como hemos visto, aun en algunos países que se consideran los líderes del mundo democrático, la tentación de retroceder a prácticas contra el Estado de derecho y antidemocráticas ha sido insuperable frente a los desafíos de la seguridad.

¿Cómo podemos medir la calidad de la democracia y cómo podemos mejorar? El trabajo de expertos como Guillermo O'Donnell y el Latino Barómetro han rastreado claramente la trayectoria del Estado autoritario al Estado democrático. No es necesario revisitar elementos ya bien establecidos. Por el momento, lo que nos ocupa es el papel de la ley, y cómo la funcionalidad de ésta en un Estado de derecho apoya la consolidación y el mejoramiento de la condición democrática.

Podemos ver claramente que no se puede reducir la democracia a nada más que la competencia regular electoral. Algunas investigaciones han puesto de relieve que el desarrollo económico de ciertos países puede ser menoscabado por un sistema de competencia electoral, si no existe una infraestructura necesaria del Estado de derecho para controlar la corrupción de los políticos.¹ Con la falta de progreso

¹ Ver, por ejemplo, Paul Collier en *The Bottom Billion*.

económico, el riesgo de conflicto y violencia social aumenta. Tal vez el ejemplo más claro de esto en la América Latina de hoy en día sea Guatemala.

Este país centroamericano salió de su conflicto interno a fines de 1996. Durante el gobierno de Arzú hubo alrededor de doce mil homicidios. Esta cifra ha aumentado con cada gobierno, pero a un paso escalofriante. Durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008), el total de homicidios fue el doble que en el gobierno de Arzú, con más de veinticuatro mil personas asesinadas. Se anticipa que el gobierno de Colom puede terminar con veintiocho mil muertos. Estas cifras representan un total, igual casi en términos absolutos, a los fallecidos en México a causa de la violencia del narcotráfico, pero México tiene una población más de diez veces mayor que la de Guatemala.

La crisis en México es real. Por el momento, no llega a ser una crisis existencial democrática, pero el riesgo es claro. El Estado de derecho depende sobre todo de la confianza cívica en las instituciones. Un conflicto interno por definición implica que una entidad, por lo menos, rechaza el poder institucional del Estado, normalmente con la intención de asumirlo. La situación en México por ahora sigue siendo una crisis del Estado de derecho y de la eficacia de los poderes institucionales. La forma en que éstos elijan combatir la amenaza de la industria narcomilitar, determinará la salud de su democracia por las décadas que vengan.

La crisis provocada por el negocio de drogas demuestra también la necesidad de cooperación internacional para salvaguardar el Estado de derecho. Como varios líderes de América Latina han hecho claro recientemente, la lucha contra las drogas de los últimos treinta años ha fracasado, y lo ha hecho principalmente porque el mercado en los Estados Unidos sigue creciendo y las fuerzas de orden público allí parecen sin ideas o incompetentes para enfrentar dicho problema. El negocio de las drogas afecta profundamente el Estado de derecho en varios países de América Latina, pero sobre todo en México, Guatemala y Colombia. El enfoque como siempre será en México y Colombia, y se presumirá que Guatemala, más o menos, no puede mejorar.

La triangulación de esta crisis no es simplemente a raíz de razones geográficas. Es cierto que los esfuerzos internacionales alejaron las rutas de las drogas del mar Caribe a Centroamérica y México; sin embargo, ya existía una debilidad institucional profunda en cada uno de los países. Colombia tiene muchas instituciones eficaces y competentes, pero no tiene control de su propio territorio, y esto ha representado un vacío institucional desastroso. El escándalo de los llamados “falsos positivos” supone un desafío muy significativo para la credibilidad de las fuerzas armadas a nivel institucional, así como para los líderes políticos cuando presuntamente fueron cometidos estos hechos.

En México, aunque haya elecciones y exista una estructura democrática eficaz desde hace bastante tiempo, varias de sus instituciones han tenido elementos débiles y corruptos, incluyendo la policía y las fuerzas armadas. El fenómeno de los Zetas indica claramente hasta dónde puede llegar la corrupción.

En el caso de Guatemala es difícil saber dónde empezar. El jefe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) renunció hace unos meses citando la falta de buena fe por parte del gobierno. La sociedad civil alega que centenares de personas han sido asesinadas por escuadrones de la muerte constituidos o apoyados por los gobiernos de Berger y Colom, pero no hay indicios de una investigación eficaz en ese sentido. El país se divide más y más en feudos, y no parece un Estado fallido, sino algo aun peor: un *gangster state*. La institucionalidad casi ha desaparecido.

Aunque no se oye mucho, un problema básico a raíz de las debilidades institucionales ha sido el de la impunidad permanente de la que han disfrutado, a nivel general, criminales vinculados al Estado desde muchos años. Es cierto que Colombia ha tomado medidas imaginativas para dismantelar las organizaciones paramilitares y hacer algo de justicia, a través del programa de Justicia y Paz. Los avances de este proyecto han sido lentos y todavía no se puede decir si ha tenido éxito o no. En los casos de los falsos positivos muchos soldados han sido arrestados, pero es difícil creer que la confianza del pueblo será

restaurada sin un reconocimiento de la responsabilidad de quienes diseñaron lo que parece haber sido, por lo menos en algunas áreas, una política deliberada.

Respecto a la argumentación en contra de un sistema robusto de justicia con motivo de los riesgos de seguridad, hay que reconocer que la falta de justicia no sólo menoscaba la confianza pública en las instituciones del Estado; además, anima a los criminales en su certitud de impunidad. La opción de posponer o ignorar la criminalidad estatal no es neutral; tiene costos reales y duraderos.

Lo dicho hasta aquí no quiere significar, por supuesto, que todo es negativo en estos países, ni tampoco que las dificultades son las mismas en cada situación. Lo que sí quiere decir es que los problemas de los tres países mencionados son problemas del Estado de derecho, a raíz de la falta de presencia o de la debilidad de las instituciones del Estado, que ha sido explotado por el contagio de la industria narcotraficante. La solución tiene que abarcar una nueva política antinarcóticos de Estados Unidos, pero ésta tiene que tomar en consideración el fortalecimiento de las instituciones del Estado, tanto por la reforma institucional como por la justicia penal. El problema en estos países no es simplemente una crisis de orden público, sino una crisis del Estado de derecho.

El fortalecimiento de las instituciones del Estado en otras partes de la región debe servir para animar a los países todavía débiles. Por supuesto, el Estado de derecho requiere mucho más que la falta de atrocidades y de corrupción. Algunos países siguen luchando con problemas en cuanto a la libertad de expresión, sin la cual no hay democracia; otros siguen enfrentando problemas en cuanto a leyes de impunidad a amnistías de facto. A veces, estas luchas indican un rito de pasaje a un Estado de derecho más fuerte, pero otras veces conllevan un retroceso. Esperemos que los países que han tenido la suerte, el valor y el liderazgo tanto político y civil sigan apoyando y animando a los que hoy en día pasan por dificultades profundas.