

# Democracias frágiles



**En la actualidad, la gran mayoría de los países tiene sistemas de gobierno formalmente democrático. Pero lo que se ha logrado continúa siendo frágil, vulnerable a la desilusión de los votantes, a los conflictos étnicos, y a que los tecnócratas se apropien del sistema de gobierno.**

Tal como se insistió en la Cumbre Social, el desarrollo social requiere de algo más que fondos adicionales o mejores políticas económicas y sociales. Requiere también de un entorno favorable, en especial de instituciones democráticas firmes que permitan a los ciudadanos participar libremente en la toma de decisiones.

En este punto por lo menos, ha habido algún progreso. Una de las tendencias más halagüeñas de las últimas décadas ha sido la propagación de la democracia. El avance ha sido desigual, y no siempre los principios democráticos se han filtrado muy profundamente en la conciencia nacional. Pero la dirección del cambio ha sido positiva.

El número de estados soberanos ha ido aumentando rápidamente. Entre 1900 y 1950, se generó un promedio anual de 1.2 estados nuevos. Entre 1950 y 1990, la tasa fue de 2.2, pero entre 1990 y 1998, se elevó a 3.1. Para 1998 había 185 estados soberanos miembros de las Naciones Unidas, y en 1999 se les unieron Kiribati, Nauru y Tonga.

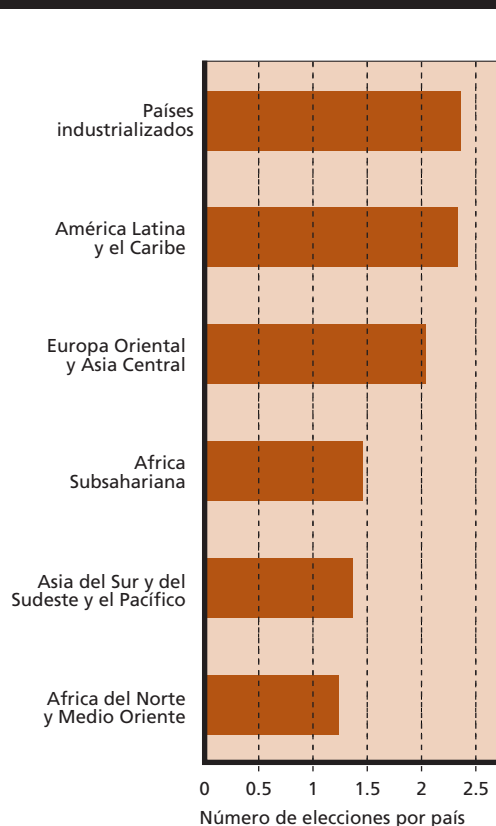
Muchos de estos estados son ahora formalmente democráticos, tal como se refleja en el aumento de la actividad electoral en todo el mundo. En el período 1990-99 hubo alrededor de 300 elecciones reñidas en 160 de los 185 estados, un promedio de 1.9 elecciones por país. En algunas regiones ha habido una actividad más intensiva que en otras, como se indica en la gráfica 3.1, ya que el número de elecciones por país es superior en los industrializados y menor en los de África del Norte y del Medio Oriente.

No obstante, han habido también algunos retrocesos en el ejercicio de la democracia, por lo que se

refiere a golpes de estado militares: entre 1990 y 1999, en el África Subsahariana hubo 15 golpes de estado, en América Latina hubo uno (en Haití), y en Asia también uno (en Pakistán).

La Organización de las Naciones Unidas ha jugado un papel clave en la difusión de la democracia. Además de patrocinar conferencias sobre democracia, la ONU ha aportado asistencia técnica a los colegios electorales, ha ayudado a supervisar el sufragio y ha apoyado a los observadores internacionales de las elecciones (casilla 3.1).

**Gráfica 3.1 – Elecciones por estado, 1990-98**



Nota: Los datos corresponden a la cámara popular de la legislatura, y sólo se refieren a los casos en los que una multiplicidad de partidos compitió en las elecciones. Puesto que algunos países no tuvieron ese tipo de elecciones en este período, el promedio regional correspondiente se redujo.

Fuente: Bangura y Nakamura, 1999, basado en International IDEA, 1997, Inter-Parliamentary Union, 1989-99 y Espacio en la Web sobre Elecciones, de Wilfred Derksen.

### El dilema del ejercicio de gobierno

La democracia representativa es una solución a un dilema fundamental. En una democracia se supone que todos tienen los mismos derechos. Idealmente, cada ciudadano o ciudadana debería ser capaz de expresar sus preferencias de manera directa. Sin embargo, aún para los 78 000 habitantes de Kiribati, el miembro más pequeño de las Naciones Unidas, esto no es muy práctico. En vez de hacerlo así, las personas tienen que conjugar sus intereses a través de grupos de presión y partidos políticos; además delegan el poder a los políticos para que formulen la política pública y otorguen servicios.

Para ello se requiere que como mínimo básico las elecciones sean libres y justas, y que los ciudadanos gocen de sus plenos derechos civiles y políticos, especialmente los derechos de organización, de reunión y de expresión. ¿Fueron todas las elecciones de los años 90 libres y justas? No todas, pero un porcentaje razonable sí, al menos si se cuenta también como éxito algún cambio de gobierno. Un peligro común es que un partido gobernante pueda utilizar su poder actual para retenerlo en el futuro —directamente, mediante el control de la autoridad electoral hasta llegar a falsificar los resultados o, indirectamente, mediante la intimidación del electorado y de

#### Casilla 3.1 – La Organización de las Naciones Unidas promueve la democracia

La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos han guiado la labor de la ONU sobre democratización. Posteriormente, en 1988, la Asamblea General adoptó una resolución en la que se apoyó el principio de elecciones libres, imparciales y periódicas. Las tres conferencias patrocinadas por la ONU sobre “democracias nuevas y restauradas” (en 1988 en Manila, 1994 en Managua y 1997 en Bucarest), han sido para promover esos ideales. Se ha planeado una cuarta conferencia en Cotonou para el año 2000.

En 1995, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social también hubo interés en la importancia de la democracia, habiéndose declarado que la promoción del desarrollo social “requiere de instituciones democráticas, respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales, aumento de las oportunidades económicas en pie de igualdad, el imperio de la ley, la promoción del respeto a la diversidad cultural y los derechos de las personas pertenecientes a las minorías, así como un involucramiento activo de la sociedad civil”. Entre 1994 y 1998, el Secretario General preparó cuatro informes especiales sobre las formas diversas en que el sistema de la ONU podría ayudar a los gobiernos a promover y consolidar las nuevas democracias.

En términos de ayuda directa, la ONU ha ayudado a organizar, supervisar y verificar el ejercicio del sufragio y también ha proporcionado asistencia y apoyo técnico a los observadores nacionales e internacionales de las elecciones. En Camboya, en 1993, por ejemplo, la ONU entrenó a cerca de 5 000 camboyanos como funcionarios electorales. En Namibia, en 1994, un representante especial del Secretario General supervisó el proceso electoral durante el período que culminó con la independencia de Namibia. En Mozambique, en 1994, la ONU ayudó a establecer una comisión nacional electoral y un tribunal electoral para las elecciones con las que se dieron por terminados 16 años de guerra civil.

En el campo de la asistencia técnica, la ONU ha proporcionado capacitación y educación, así como logística, a cerca de 50 países. Entre 1989 y 1996, la ONU envió también misiones de observación electoral a 24 estados. Durante ese mismo período, recibió 187 peticiones de parte de 69 estados sobre varias formas de ayuda electoral. Casi la mitad de esas peticiones fueron atendidas como asistencia técnica, y la mayoría de las actividades se concentró en África, América Latina y el Caribe, y Europa Oriental, las tres regiones donde la ola de democratización ha sido más fuerte.

los grupos de oposición o mediante el control de los medios de comunicación. Por lo tanto, un indicador adecuado de imparcialidad es que el partido gobernante pierda las elecciones. El que un mismo partido permanezca en el poder durante largo tiempo no necesariamente implica que haya fraude. En Japón y en Suecia, por ejemplo, un mismo partido se ha mantenido en el gobierno durante 20 y hasta 30 años. Pero para las democracias nuevas, un cambio de gobierno indica que hay un grado de flexibilidad y de madurez en los procesos políticos.

Como se indica en la gráfica 3.2, la región donde era menos probable que el ejercicio del sufragio diera como resultado un cambio en el partido gobernante, fue el África Subsahariana. Significativamente, era más probable que en esta región la oposición impugnara los resultados electorales. En ella también era más probable que los grupos de oposición se rehusaran a participar, ya que boicotearon cerca de una cuarta parte de las elecciones.

En Asia y en América Latina, aparentemente el panorama es más alentador. Allí es más probable que las elecciones hayan generado cambios de gobierno y es menos probable que los resultados de las elecciones hayan sido impugnados. En los países industrializados, durante este período, no se boicotearon ningunas elecciones por parte de los partidos principales, ni se impugnaron ningunos resultados.

### Transiciones incompletas

No obstante que la mayoría de los países han estado encaminándose en dirección democrática, muchos de ellos están todavía lejos de ser democracias maduras. A menudo, los regímenes autocráticos encuentran vías para retener una gran parte de su poder aún en un entorno formalmente democrático.

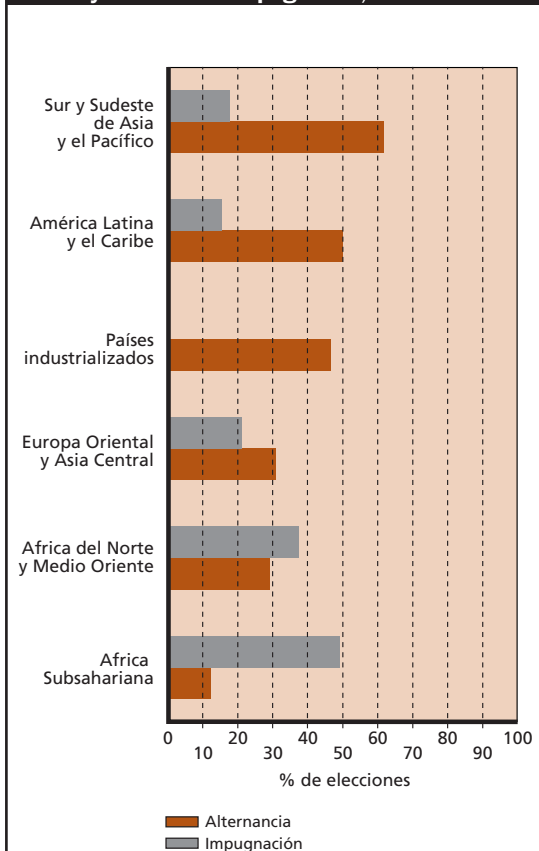
#### AMÉRICA LATINA – IMPUNIDAD MILITAR

En América Latina, la mayoría de las transiciones de gobierno militar hacia democracia tuvieron lugar en el decenio de los 80. Pero los gobernantes militares anteriores a menudo encontraron las formas de retener algunos vestigios de poder o de protección a sí mismos para no ser acusados de los crímenes cometi-

dos durante su régimen de gobierno. Ellos extrajeron esas concesiones a cambio de permitir una transferencia pacífica de poder y evitar futuras insurrecciones militares. Pero se ha comprobado que esas garantías no son suficientes. El intento de procesar al ex-presidente chileno Augusto Pinochet es el recordatorio más cruel sobre los extremos a que llega la impunidad. Aparentemente, Argentina ahora también es menos tolerante con sus ex-dictadores: desde 1998, varios antiguos líderes militares han sido procesados por los secuestros y “desapariciones” que cometieron.

Los militares no fueron los únicos que se beneficiaron con las concesiones otorgadas durante el proceso de transición en América Latina. Es probable que fueran más perdurables todavía las concesiones

**Gráfica 3.2 – Alternaciones en el poder y elecciones impugnadas, 1990-99**



Fuente: Bangura y Nakamura, 1999, elaborado con cifras de International IDEA, 1997, Inter-Parliamentary Union, 1989-99 y el Espacio en la Web sobre Elecciones, de Wilfred Derksen



que se ofrecieron a las elites tradicionales, quienes lograron retener una gran parte del poder. En Brasil, a mediados del decenio de los 80, las elites apoyaron el viraje hacia la democracia a cambio de puestos políticos, empleos estatales y dinero para proyectos específicos.

Otro progreso en la lucha de América Latina por la democracia es el intento de cambiar las reglas que prohíben la reelección del presidente en turno. Los gobernantes apelan a la necesidad de terminar las reformas económicas emprendidas, como justificación para adoptar una legislación en favor del continuismo que les permita ser candidatos a la presidencia por segunda vez. En 1998 más de la mitad de los países de América Latina estuvieron gobernados por regímenes continuistas.

### **DERROTA DE LA OPOSICIÓN EN ÁFRICA**

Los regímenes autocráticos de África podían retener con frecuencia el poder debido a que los partidos de oposición no estaban suficientemente bien organizados para reemplazarlos. En Côte d'Ivoire, por ejemplo, el Presidente Houphouët-Boigny había gobernado por décadas y en 1990 tomó por sorpresa a los líderes de la oposición cuando de pronto anunció que se realizaría una elección, dándoles poco tiempo para prepararse. El resultado fue que Houphouët-Boigny ganó fácilmente la elección; y aunque murió en el cargo en 1993, su sucesor, por él designado, mantuvo también un fuerte control del gobierno, prohibiendo las manifestaciones de la oposición y encarcelando a sus miembros hasta que fue destituido por un golpe de estado en 1999. Tal como lo ha señalado uno de los líderes opositores en Côte d'Ivoire, este tipo de represión a la oposición en África no sólo es una forma de retener el poder, sino también de evitarse la humillación de la derrota.

### **LA NOMENKLATURA DE EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL**

En Europa Oriental, las transiciones han sido manejadas a menudo por los caciques del antiguo partido, la nomenklatura, quienes se las han arreglado para mantenerse en el poder, o por lo menos para ejercer

una influencia enorme. En Belarús, en las repúblicas del Asia Central y en Ucrania, influyeron en la forma en que se privatizaron los bienes públicos; y siguen activos, asociados con las pandillas de criminales que están aumentando rápidamente. En Turkmenistán, por ejemplo, el Partido Comunista Turcomano ha sido rebautizado como Partido Democrático y se mantiene como el único partido legalmente registrado. La mayor parte de la oposición está en el exilio. El antiguo líder comunista es todavía el presidente del país y ha reprimido brutalmente toda disidencia, además de haber reforzado el culto a la personalidad, auto nombrándose el "Turkenbashi" (líder de los turcomanos).

### **El progreso de los partidos políticos**

La base de todos los sistemas democráticos es el partido político, organizador del pueblo que comparte un interés o propósito común. A menudo, dicho partido se ha sustentado en una filosofía económica o social, típicamente ubicada en algún punto a lo largo de un espectro que va de izquierda a derecha, del socialismo al capitalismo. La mayoría de los partidos europeo occidentales se organizan sobre esta base, reflejando divisiones que surgieron hace muchas décadas, después de que las clases trabajadoras conquistaran el derecho al voto. En los Estados Unidos de América igualmente, las diferencias entre los partidos Republicano y Demócrata han reflejado los intereses respectivos del capital y del trabajo. En América Latina, la cultura política se ha desarrollado de manera semejante: frecuentemente los partidos se alinean con los intereses de los hombres de negocios y los terratenientes por un lado, y con los de los sindicatos por el otro.

Otro motivo de afiliación partidaria es la religión. Los partidos Demócrata Cristianos europeos son un residuo de las afiliaciones religiosas. Pero la religión es todavía una fuerza política viva como las otras. La India, por ejemplo, desde 1998 ha estado gobernada por un partido dominado por la religión hindú.

Muchos países, tales como Bangladesh, Indonesia, Pakistán y Turquía, tienen partidos islámicos que



Las tropas toman el control. Islamabad, Pakistán

compiten con otros partidos al interior de estados democráticos. Pero siempre se tiene la preocupación de que los partidos islámicos buscan fundamentalmente el poder absoluto. Se entiende que los partidos no religiosos estén alarmados por la perspectiva de que un partido islámico salga victorioso, lo cual puede interpretarse como un desafío a la propia democracia laica; perspectiva que en 1991, se tradujo en un golpe de estado militar en Argelia y la consiguiente guerra civil con el derramamiento de sangre que perdura en ese país.

Otra base de organización de un partido muy conocida es la identidad étnica. En algunos casos puede estar vinculada a la religión, como en la antigua Yugoslavia; y puede ser de índole regional muy marcada. Pero la mayoría de los países étnicamente diversificados suelen pertenecer a Asia y África.

Puede ser que otros partidos no se sustenten en la clase social o en la religión, sino en la personalidad

en la medida en que el pueblo siga a un personaje poderoso o carismático. Este tipo de partidos surge a menudo después de un período de dictadura, cuando un caudillo militar trata de legitimar su autoridad fundando un nuevo partido. En Ghana, por ejemplo, en 1981, el golpe militar del entonces teniente aviador Jerry Rawlings dio como resultado un Consejo Provisional de Defensa Nacional. Pero una vez promulgada la nueva Constitución de 1992, Rawlings ganó la presidencia, a la cabeza de un partido fundado recientemente denominado Congreso Democrático Nacional.

Otro sistema basado también en la personalidad es el que surge cuando un individuo con un grupo poderoso de seguidores, o por lo menos con una voluntad férrea, se inicia por su cuenta en la política y establece un partido para proporcionarse apoyo. Un ejemplo sobre este caso es el del Presidente Alberto Fujimori del Perú.

En principio, todos estos sistemas de organización de partido son válidos. Todos ellos responden al dilema de la representatividad, resolviendo la pugna entre los derechos del individuo y los del grupo. Pero también tienen que resolver las diferencias y el conflicto de una manera justa y pacífica. En general, los sistemas que lo han logrado con menos dificultades han sido aquellos que se han sustentado en los intereses de clase. La mayoría de los países industrializados han mantenido un equilibrio razonable entre los partidos de ala izquierda y los de ala derecha. Ambos, la izquierda y la derecha han conseguido masas de partidarios y en el largo plazo se han alternado en el poder. En realidad, una preocupación mayor de los países industrializados es que ahora este proceso genera una actitud demasiado conformista, ya que los partidos modernos ansiosos de reclamar la posición del centro han ido descartando sus características de clase y casi ya no se distinguen entre sí. El resultado puede ser la decepción con el proceso democrático mismo.

Las democracias son menos estables cuando los partidos se sustentan en grupos étnicos o en identidades regionales. Los partidos étnicos o los religiosos parecen tener un potencial mayor de intolerancia y de violencia, y las identidades regionales fuertes pueden conducir hacia el conflicto o la secesión. Conscientes de ello, quienes redactaron algunas constituciones como la de Kazajstán y las de determinados países africanos, prohibieron la formación de partidos que tengan una base étnica o religiosa.

Las democracias menos estables de todas son las que se sustentan en personalidades individuales o en grupos de interés constituidos de manera muy reducida. Muchos de ellos tienden a carecer de programa. En vez de tratar de aplicar algún mandato acordado popularmente, buscan satisfacer sus propios intereses, individuales o de elite.

### **¿Presidente o parlamento?**

Los estados difieren entre sí no solamente por lo que se refiere a sus sistemas de partidos, sino también en cuanto a sus sistemas de gobierno. Los países democráticos tienen que escoger entre investir el

poder ejecutivo en un presidente o en un parlamento encabezado por un primer ministro. Pueden también operar en algún punto intermedio, distribuyendo el poder entre un presidente ejecutivo y un primer ministro. Un sistema fuertemente presidencial tiende a ser más centralizado: se elige al presidente para un período fijo y es difícil destituirlo. Por lo tanto, él o ella puede ejercer el poder de manera más decidida. Un primer ministro, por otra parte, está más obligado con un partido político y puede ser destituido en cualquier momento una vez que haya perdido un voto de confianza. Esto significa que tendrá que dedicar más tiempo a conseguir apoyo político.

### **LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS**

De los principales países industrializados, los únicos que tienen presidentes ejecutivos son los Estados Unidos de América y Francia. Ambos países operan bajo el principio del equilibrio de poder y en ambos casos, recientemente, el presidente ha tenido que coexistir con una cámara controlada por un partido de oposición. En Francia, donde hay un presidente a la vez que un primer ministro, este último goza de poderes enormes para la elaboración de las políticas económica y social. En los Estados Unidos de América, la cohabitación del presidente y de un congreso con metas partidarias diferentes, algunas veces ha dado como resultado obstruccionismo y fracaso en la toma de decisiones importantes. Pero el sistema estadounidense funciona gracias a una larga tradición democrática reforzada por instituciones sólidas, incluidos el sistema judicial y la prensa.

Por el contrario, la mayoría de los otros países industrializados han optado por sistemas parlamentarios. Estos también tienen sus debilidades y pueden centralizar el poder. Si el primer ministro es una personalidad fuerte con una gran mayoría parlamentaria (como fue el caso de Margaret Thatcher y el gobierno conservador en el Reino Unido en el decenio de los 80), él o ella dispone de una considerable libertad de acción. Por otro lado, un sistema parlamentario que genere una multiplicidad de partidos pequeños puede desembocar en un

gobierno débil. Italia es el ejemplo más notable entre los países industrializados. El viraje constante de las lealtades entre docenas de partidos pequeños ha dado a Italia 59 gobiernos desde la Segunda Guerra Mundial.

### **PAÍSES EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN**

Los países en desarrollo han optado generalmente por el sistema presidencial. La mayoría de ellos lo ha adoptado con el fin de fortalecer la unidad nacional, especialmente cuando la integración de sus sociedades se debilita por sus múltiples divisiones étnicas. Desgraciadamente, ello significa también el riesgo de que se elija a autócratas que por consiguiente no toman mucho en cuenta las normas y procedimientos que les permitieron llegar al poder.

Al igual que en los Estados Unidos de América, en los países en desarrollo el presidente puede entrar en conflicto con el poder legislativo. Pero en estos últimos, ante la falta de instituciones sólidas, especialmente el poder judicial y la prensa, el presidente puede caer en la tentación de socavar el poder parlamentario o de gobernar por decreto. América Latina tomó prestado de los Estados Unidos de América la institución presidencial; pero varios presidentes en un momento dado han decidido ignorar aún a su propio partido para gobernar directamente mediante maniobras personalistas y apelando a los medios de comunicación, como fue el caso de Carlos Menem en Argentina, y de Fernando Collor en Brasil.

Los países en desarrollo con sistemas parlamentarios, en principio, deberían estar más protegidos contra los autócratas. Pero los autócratas pueden también surgir como primeros ministros, sobre todo cuando gozan del apoyo de grandes mayorías. Nawaz Sharif operó en Pakistán de una manera bastante dictatorial dentro de un sistema parlamentario, hasta que fue destituido por un golpe de estado en 1999.

En el otro extremo, los sistemas parlamentarios con una plétora de partidos pueden también ser difíciles de manejar en los países en desarrollo. Benin, por ejemplo, es considerado como una de las democra-

cias principales de África. Sin embargo, en 1999, más de 17 partidos estaban representados en su parlamento, el más grande de los cuales sólo contaba con 25 por ciento de los escaños. Suriname, país con menos de medio millón de habitantes, en 1999, tenía ocho partidos representados en su parlamento de 51 miembros y estaba dirigido por una coalición de cinco partidos.

Algunos países de Europa Oriental que se han apartado del comunismo trataron de establecer sociedades más democráticas optando por el sistema parlamentario. Sin embargo, desde entonces, varios de ellos han retrocedido. Albania, la República Checa y Polonia consiguientemente han debilitado sus respectivos parlamentos. En Polonia, por ejemplo, Lech Walesa, el líder de Solidaridad, cambió la constitución hacia un sistema mixto que otorgó poder sustancial a la presidencia.

Un sistema presidencial puede parecer especialmente atractivo cuando el gobierno considera que tiene que promover reformas que no son populares; lo cual puede ser más fácil si se cuenta con un presidente fuerte que logre emplear a los tecnócratas de su confianza, aislándolos de la presión popular. Sin embargo, no es seguro que con ello se genere una estabilidad de largo plazo. Los sistemas parlamentarios demandan ciertamente mayores esfuerzos para establecer coaliciones que funcionen. Pero, una vez logrado esto último, esos gobiernos de base más amplia pueden ser más duraderos. En las coaliciones aún los socios menores tienen un incentivo para evitar que se derrumbe el gobierno, sobre todo si temen que se lleven a cabo unas elecciones repentinamente que no puedan ganar. En un estudio sobre 53 países que no pertenecen a la OCDE durante el período de 1973-79, se encontró que los gobiernos sustentados en sistemas parlamentarios tenían una tasa de supervivencia del 61 por ciento, en tanto que la de los sistemas presidenciales era del 20 por ciento. Era también dos veces más probable que los sistemas presidenciales sufrieran un golpe de estado.



### ¿La democracia como un medio o como un fin?

La democracia es vista generalmente como un fin en sí misma. Permite a las personas expresar sus opiniones libremente y decidir por sí mismas. La democracia ofrece por lo tanto, una forma de cumplir con los derechos humanos básicos. Pero mucha gente ve los sistemas de gobierno en términos más limitados e instrumentales. Para ellos un sistema de gobierno es tan sólo un medio para lograr un fin, una forma de lograr estabilidad social y desarrollo económico. Si la democracia sirve para este propósito, todo está bien. Si no es así, entonces tal vez fuera mejor tener un sistema más autocrático.

Por lo tanto, siempre existe el riesgo de que las democracias que no cumplan adecuadamente sus objetivos, se conviertan en autocracias. En un análisis de los datos recabados por Freedom House para América Latina en 1996, se concluyó que seis de 22 países habían registrado algún mejoramiento en cuanto a la libertad, mientras que en otros diez de ellos hubo deterioros significativos. El ejemplo reciente más dramático es Venezuela, donde el Presidente Hugo Chávez ha debilitado al Congreso y ha ampliado mucho su poder presidencial.

La preferencia por un gobierno autoritario se atribuye también a una predisposición cultural (casilla 3.2). Algunas personas consideran que las sociedades asiáticas otorgan mucho valor al consenso y, por lo tanto, están menos inclinadas hacia el estilo competitivo de las democracias occidentales. Los “valores asiáticos” del Oriente y del Sudeste de Asia han sido utilizados para justificar gobiernos autocráticos y para atribuirles el éxito económico. El anterior Presidente de Singapur Lee Kuan Yew ha sido uno de los partidarios más vociferantes de dicha posición.

Este caso se debilita por la sola diversidad y heterogeneidad de los países asiáticos. Tal como lo ha advertido Amartya Sen, “los llamados valores asiáticos que se invocan para justificar el autoritarismo no son especialmente asiáticos en ningún sentido”. La mayoría de los países asiáticos también se han opuesto al gobierno autocrático. En la República de Corea, dicha oposición ha sido frecuentemente

organizada por los sindicatos. Incluso en China ha habido una movilización amplia en pro de mayor democracia, previa a la masacre de la Plaza de Tiananmen de 1989. Las pocas encuestas hechas desde entonces en China por científicos sociales muestran que ahí hay un deseo fuerte de mayor democracia, aunque casi nadie ponga en tela de juicio la legitimidad del estado.

### EL ESTADO DESARROLLISTA

Una de las supuestas ventajas del gobierno autocrático es que hace más fácil que haya un estado desarrollista, fuerte y coherente y que dirija todos sus esfuerzos a lograr el desarrollo económico y social. Se supone que los estados desarrollistas tienen varios elementos fundamentales. El primero es la autonomía, por la cual el gobierno puede operar libre de las presiones de los grupos de interés particulares. El segundo elemento es su gran capacidad administrativa: la elite política del país es apoyada por una burocracia eficiente, y las dos entidades laboran juntas para alcanzar las metas por ellas acordadas. Un tercer elemento es el nacionalismo: la elite política desarrolla un proyecto nacionalista de industrialización que difiere de las nociones actuales de libre comercio y movimiento de capitales.

Podría considerarse que las economías de los países del Sudeste de Asia calificadas como “tigres” han sido producto de estados desarrollistas, al igual que la de la República Popular de China en el decenio de los 60, y también la del Japón de la postguerra. Todos estos estados fueron autoritarios en cierto grado, pero no se apoyaron simplemente en el ejercicio de la autoridad. Sus gobiernos estaban profundamente arraigados en sus respectivas sociedades, y mantenían fuertes vínculos con las fuerzas sociales que promovían el desarrollo.

El autoritarismo que no esté fuertemente arraigado como ése, no tiende a generar desarrollo sino depredación. En muchos países africanos el autoritarismo ha sido profundamente antidesarrollista. Mobutu Sese Zeko en Zaire, por ejemplo, tuvo suficiente autonomía para crear un estado desarrollista, pero en vez de ello, aprovechó su poder para amasar

**Casilla 3.2 – Controversias sobre derechos humanos**

La Declaración de Copenhague sitúa los derechos humanos en el centro del desarrollo, lo cual es comprensible. Aún a los gobiernos más retrógrados les resulta difícil negar completamente los principios en que se sustentan los derechos humanos. Además, aunque esos derechos puedan haber sido vistos anteriormente como formulaciones abstractas, en la actualidad están siendo elaborados en mucho mayor detalle y se les ha apoyado con numerosas decisiones de las cortes y de los tribunales. Las reclamaciones sustentadas en los derechos humanos se han traducido en una presión cada vez mayor sobre los gobiernos y sobre la comunidad internacional.

Pero detrás de este consenso aparente se esconden varios desacuerdos profundos. El primero es sobre la disyuntiva de que los derechos humanos sean o no verdaderamente universales. Dirigentes de algunos gobiernos de Asia y de Africa, por ejemplo, dicen que las sociedades occidentales se han preocupado por los derechos, mientras que en las propias se da importancia especial a los deberes. Y muchas personas señalan una línea de pensamiento semejante en los principales credos religiosos y espirituales del mundo. Los dirigentes del Sudeste de Asia dicen que la estabilidad política y el desarrollo económico de sus países se deben a los valores asiáticos que están orientados hacia la armonía social y la comunidad.

Este tipo de relativismo cultural aísla convenientemente a las sociedades ante la crítica externa, y sirve para consolidar los privilegios y la jerarquía. Se ignoran las numerosas afinidades que hay entre las culturas así como las formas en que éstas interactúan y cambian. Y mientras que los dirigentes gubernamentales a menudo subrayan los valores que distinguen a sus sociedades de las demás, a muchas de las personas más necesitadas les atraen más las dimensiones igualitaria y redistributiva de los derechos humanos universales.

El otro argumento principal es sobre lo que debería ser considerado como derechos. En Occidente, algunos gobiernos, particularmente en los Estados Unidos de América, se han negado a considerar los beneficios económicos y sociales como derechos, principio que han relacionado con la ideología comunista. Por otro lado, muchos gobiernos de Asia y de Africa se han resistido a la aplicación de los derechos civiles y políticos alegando que son menos importantes y urgentes que los derechos económicos y sociales.

En los últimos años se ha logrado reducir un poco esta brecha. Por ejemplo, en las convenciones sobre derechos de las mujeres, de los niños y de los migrantes se reconoce que para mejorar su situación se requiere avanzar en ambos conjuntos de derechos. Pero aún quedan muchos desacuerdos, y las tensiones y contradicciones entre los diferentes conjuntos de derechos se han hecho más evidentes, como por ejemplo, la oposición entre el derecho a la libertad de expresión y la necesidad de proteger a las comunidades de la propaganda sobre el odio o la incitación a la guerra.

Una estrategia ha consistido en unir el conjunto tradicional de derechos con el derecho al desarrollo. La Conferencia de Viena de 1993 sobre Derechos Humanos apoyó este enfoque. El Occidente retiró sus objeciones al derecho al desarrollo a cambio de que los estados asiáticos aceptaran la respetada prescripción de que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.

Esas tiranteces se reflejan en la Declaración de Copenhague misma, en la que se califica el compromiso con los derechos humanos como “pleno respeto a las diversas religiones y valores éticos y marcos de referencia cultural de los pueblos”.

una enorme fortuna para sí mismo y para sus seguidores, en tanto que dejaba al país en ruinas.

Los estados con “autoritarismo leve” del Oriente y del Sudeste de Asia fueron históricamente únicos. Muchos de los cambios fundamentales, como la reforma agraria en Japón, con los que se sentaron las bases para el desarrollo equitativo sucedieron durante la ocupación americana y adquirieron forma debido a la disciplina impuesta por la Guerra Fría. El autoritarismo por sí mismo rara vez crea esas condiciones de igualdad o genera un liderazgo político progresista.

### La alternativa democrática

Así como no se puede confiar en que los regímenes autoritarios sean promotores del desarrollo, tampoco puede confiarse en que los democráticos lo sean. En teoría, un gobierno democrático liberal debería responder ante el electorado, satisfaciendo las necesidades básicas y cumpliendo los derechos de la ciudadanía. Esto es lo que sucede en algunos casos. Generalmente, los países industrializados son democráticos y sus pueblos tienen los niveles más bajos de pobreza. Varios de los países en desarrollo, tales como Botswana y Mauricio también logran combinar derechos democráticos con crecimiento económico de modo que puedan reducir la pobreza. La gráfica 3.3 ilustra lo anterior y otras posibles combinaciones en los países en desarrollo.

Desgraciadamente, hay muchos ejemplos en sentido contrario. En efecto, la mayoría de los países que en los últimos años se han encaminado hacia la democracia parece que también han sufrido reveses en el crecimiento económico y en el desarrollo humano. En Europa Oriental y en Asia Central, en particular, han habido aumentos devastadores de pobreza: entre 1987 y 1998, el número de personas que vivían con menos de 1 dólar al día aumentó de un millón a 24 millones. ¿A qué se debe esto? Se han dado varias razones como respuesta.

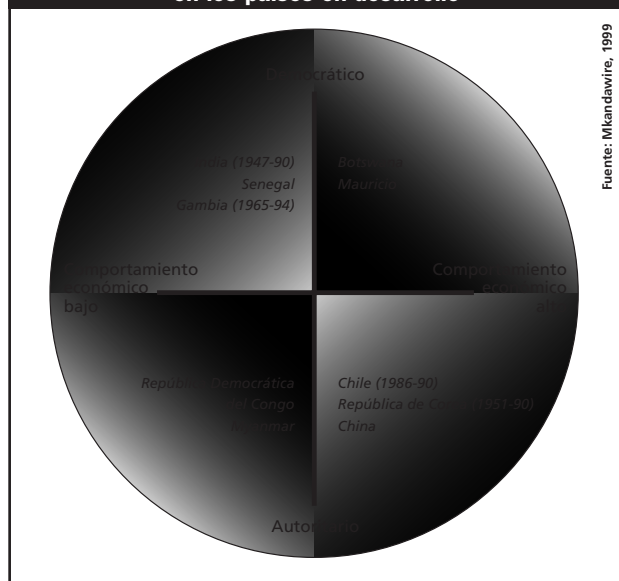
- **Democracias no liberales** – Alcanzar la democracia es un asunto complejo que requiere de varias etapas de profundización de la propia democracia. Desafortunadamente, muchos países aparentemente

se quedan atorados en las etapas iniciales. Puede haber elecciones, pero a menudo la prensa está amordazada y el poder judicial es corrupto, y muchas secciones del poder estatal quedan más allá del control democrático. Las transiciones incompletas generan democracias no liberales. Y, debido a que la democracia no ha llegado muy lejos, sucede lo mismo con el desarrollo social.

- **Instituciones débiles** – Las instituciones fundamentales de la democracia no se materializan de la noche a la mañana. En muchos países del África Subsahariana, por ejemplo, las instituciones del estado siguen siendo inadecuadas. Los funcionarios civiles mal pagados, a menudo se ven obligados a dedicarse no solamente a sus deberes públicos, sino también a actividades extras para complementar sus ingresos. En América Latina también perduran muchos de los antiguos problemas, como el clientelismo tradicional que aún está muy arraigado. Europa Oriental se ha enfrentado al desafío adicional de tener que dismantelar un conjunto de instituciones para crear otro. Donde las instituciones son débiles, uno de los resultados más serios es la corrupción rampante, como lo refleja el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparency International. Los diez países que ocupan las peores posiciones (de un total de 99), en el índice de 1999, fueron, en orden creciente de corrupción: Kenia, Paraguay, Yugoslavia, Tanzania, Honduras, Uzbekistán, Azerbaiyán, Indonesia, Nigeria y Camerún. Desde luego, los países en desarrollo y los que están en transición no tienen el monopolio de la corrupción, la cual se ha convertido en los últimos años en un asunto a tomar en consideración en Italia, el Reino Unido, Japón y, más recientemente, en Alemania.

- **Dominio por parte de las elites** – Aún cuando los países se encaminen hacia la democracia, las antiguas elites pueden seguir controlándolos aplicando para ello estrategias de compromiso o de uso de la fuerza. Los países africanos que son formalmente democráticos conservan sistemas arraigados de dominio personal que frecuentemente encauzan recursos hacia individuos de grupos étnicos preferidos.

**Gráfica 3.3 – Democracia y comportamiento económico en los países en desarrollo**



Dichas elites también cambian para poder adaptarse a los virajes de lealtad al poder. En Kenya, por ejemplo, el partido gobernante Unión Nacional Africana de Kenya, originalmente estuvo dominado por los kikuyu; pero el Presidente Moi lo ha transformado de manera sistemática en un partido que está primordialmente al servicio de los miembros de su propio grupo étnico, el kalenjin. En América Latina, los militares han logrado retener una gran parte de su autoridad, aún cuando ahora se les está reduciendo. En Guatemala, la misma oligarquía terrateniente y empresarial ha influido considerablemente en la economía durante 80 años o más, y en la era democrática sigue controlándola con firmeza.

### El surgimiento de los tecnócratas

Las circunstancias políticas locales impulsan a algunos países hacia la autocracia. Pero las influencias externas también juegan un papel en la disminución de la democracia. Pueden promover formas más tecnocráticas de gestión de gobierno que debilitan la posición de los políticos que son elegidos por la ciudadanía, y concentran la toma de decisiones cotidiana en manos de unos cuantos expertos o instituciones nacionales que operan más allá de la supervisión y del control democráticos.

En este sentido, uno de los apremios principales es el predominio creciente de los mercados financieros. Todos los países se encuentran ahora a merced de los grupos financieros internacionales, especialmente aquellos que han atraído grandes cantidades de fondos privados, como los países de la OCDE, América Latina, Asia Oriental y algunas zonas de Europa Oriental. Anteriormente una gran parte de ese flujo provenía de compañías que hacían inversiones directas, ya fuera en fábricas o en minas u otro tipo de empresas. Esas compañías se comprometían a un plazo bastante largo; y a fin de proteger sus inversiones, trataban de establecer buenas relaciones con los gobiernos, con los sindicatos y con otras instituciones locales. No se afectaban mucho con los cambios inmediatos que hubiera en el entorno macroeconómico. En realidad, aceptarían un brote de inflación si ésta ayudara a estimular la demanda local de sus productos. Aún cuando hubiera problemas económicos más profundos en el país la inversión física de cada compañía conservaba una gran parte de su valor.

Sin embargo, como se describió en el capítulo dos, actualmente un volumen mayor de capital proviene de los inversionistas financieros, quienes adquieren acciones o bonos. Dichos inversionistas siempre se sentirán más preocupados por la inflación o por cualquier acontecimiento que devalúe la moneda en que estén denominados sus bonos o sus acciones. No tienen otra alternativa para recuperar su posición que la de vender. Y disponen de horizontes de corto plazo: en verdad, tienen que tomar muchas de sus decisiones en cuestión de segundos.

Conscientes de esto, los gobiernos vigilan constantemente las reacciones de los mercados ante sus decisiones macroeconómicas, especialmente las que tengan algún efecto sobre la inflación. Un gobierno podría preferir una política monetaria menos estricta que permitiera estimular la demanda; empero, sólo el rumor sobre un cambio de ese tipo podría causar una fuga de capital.

### EL ASCENSO DE LA BANCA CENTRAL

En las circunstancias descritas, los gobiernos pueden creer que es más conveniente sacar de una vez del



escenario político la política monetaria y pasarles a los tecnócratas del banco central todas las decisiones sobre política monetaria y aún sobre la fiscal.

Se supone que los funcionarios de la banca central independiente tienen varias ventajas sobre los políticos por lo que se refiere a la consistencia de la política monetaria. Primero, porque son menos susceptibles a la presión popular inmediata y así pueden dirigir con mayor firmeza el curso de la política económica. Segundo, puesto que es probable que ellos se mantengan en su puesto más tiempo que los políticos, pueden también elaborar una estrategia de largo plazo que no necesariamente esté a tono con los ciclos electorales. Tercero, ellos no se distraen con otro tipo de consideraciones como los apremios populares para impulsar el crecimiento económico y el empleo.

La delegación de autoridad a los bancos centrales ha avanzado mucho en los países industriales. Los Estados Unidos de América y varios países de Europa Occidental han otorgado grados diversos de autonomía a sus bancos centrales, y un proceso semejante está avanzando en los países en desarrollo. En Chile, por ejemplo, la dictadura de Pinochet otorgó independencia en 1989 al banco central a fin de atarle las manos al siguiente gobierno y para evitar una reversión de su propia política económica neoliberal. Y en el decenio de los 90, Colombia, México y Venezuela también concedieron autonomía sustancial a sus bancos centrales. La tendencia ha avanzado menos en Africa, aunque en la mayor parte de la zona francófona la estabilidad en los precios se garantiza por la membresía en la zona monetaria del franco francés.

Para los países en transición de la Europa Oriental, una de las fuerzas más poderosas que fomentan la toma de decisiones de orden tecnocrático es el impulso hacia la creación de una moneda común para la Unión Europea. Para ello se requiere que los países del territorio europeo converjan hacia tasas semejantes de interés, de déficit presupuestarios y de inflación. Aunque no se espera que los países en transición que quieren integrarse a la UE cumplan con el mismo criterio de convergencia, tie-

nen que pasar todavía algunas pruebas rigurosas sobre manejo de su economía antes de que sea posible admitirlos en el club. Deben demostrar un avance claro en varios aspectos, tales como la liberalización de los flujos de capital y el establecimiento de bancos centrales independientes.

### **EL ASCENSO DEL MINISTRO DE FINANZAS TECNOCRÁTICO**

Los ministerios de finanzas siempre han sido importantes, pero ahora en la mayoría de los gobiernos detentan posiciones de dominio. Las presiones para lograr estabilidad económica y presupuestos equilibrados han restado poder a los ministros que supervisan el gasto público, transfiriéndolo hacia los ministros de finanzas. Y en una economía mundial crecientemente compleja, ahora se requiere que los mismos ministros de finanzas sean especialistas en la materia. Se acabaron los días cuando cualquier político podía ocupar ese cargo. Hoy se espera que el candidato a ese puesto tenga instrucción académica en economía o que por lo menos conozca a fondo los complejos asuntos económicos. Ministros tales como Leszek Balcerowicz de Polonia, Yegor Gaidar de Rusia y Kwesi Botchway de Ghana eran todos ellos economistas o académicos muy bien preparados. Esta tendencia es evidente particularmente en América Latina. Alejandro Foxley en Chile, Domingo Cavallo en Argentina y Pedro Aspe en México recibieron su doctorado en universidades estadounidenses. Al regresar a sus países de origen, estos políticos-tecnócratas (o “tecnopolíticos”) formaron equipos de trabajo con personas afines y establecieron una base de poder en sus respectivos partidos políticos.

### **EL NUEVO GERENCIALISMO**

El empuje hacia la tecnocracia es evidente también en la reorganización de las burocracias gubernamentales. Aquí, la tendencia consiste en transferir las responsabilidades de los departamentos gubernamentales hacia las agencias ejecutivas. No obstante que el personal de las agencias lo constituyen funcionarios públicos, están dirigidas por ejecutivos

contratados a plazo fijo, y cuentan con consejos de administración independientes. Esta tendencia ha avanzado mucho en los países de la OCDE, notablemente en el Reino Unido donde, para 1995, dos terceras partes de los funcionarios públicos estaban empleados en agencias ejecutivas, encargadas de todo, desde la capacitación de los maestros hasta la expedición de pasaportes. Los países en desarrollo han estado siguiendo el mismo camino, notablemente Ghana, Jamaica, Sri Lanka, Uganda y Venezuela.

Ese mismo impulso también ha dado como resultado el establecimiento de sistemas autónomos de administración fiscal, que funcionan separados del ministerio de finanzas y, algunas veces, hasta del servicio público normal. Uganda, por ejemplo, adoptó ese sistema y el resultado fue que logró elevar sus ingresos fiscales entre 1992-94, del 0.9 al 1.7 por ciento del PIB, ejemplo que ha despertado el interés de seguirlo en sus vecinos Kenya y Tanzania.

Las agencias ejecutivas pueden operar con mayor disciplina administrativa y ofrecer incentivos más directos que las dependencias gubernamentales. Pero aún cuando las agencias tienen éxito, es a expensas del control democrático que deben ejercer cotidianamente los gobiernos.

### FOMENTO DESDE WASHINGTON

El cambio de postura, hacia un mayor control tecnológico en los países en desarrollo ha sido fomentado por el FMI y el Banco Mundial. Desde su punto de

vista, aislar a los gobiernos de las presiones democráticas es una ventaja cuando se llevan a cabo programas de ajuste estructural (PAEs). A menudo estos programas son muy impopulares ya que por lo general aumentan el desempleo, reducen los salarios y recortan los servicios gubernamentales. En varios casos han provocado disturbios en las calles.

La falta de popularidad no fue un obstáculo cuando las dictaduras militares o los regímenes de partido único impusieron los PAEs; pero en una era más democrática, la participación pública puede hacer que sea más problemático aplicarlos. Las instituciones de Bretton Woods tendieron, por lo tanto, a confinar las discusiones sobre política económica en un pequeño grupo de personas. En América Latina, por ejemplo, operaron a través de los grupos empresariales y de tecnopolíticos con quienes mantenían relaciones muy firmes. En Africa, la situación fue ligeramente diferente. Puesto que los gobiernos contaban con poco personal capacitado que se entusiasmará con las reformas del mercado, las instituciones de Bretton Woods tenían que proporcionar por sí mismas la mayoría de los tecnócratas requeridos, destinando expertos en los ministerios claves de finanzas y de economía. En la medida en que avanzó la democratización, cuando hubo una mayor presión para que hubiera autonomía local, ese personal internacional fue gradualmente reemplazado por los tecnócratas locales en quienes se podía confiar para que apoyaran el ajuste.



Ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G-7, Tokio, Japón

### **TECNOCRACIA Y DEMOCRACIA**

Puede ser que los ciudadanos de las democracias emergentes no se opongan a un gobierno más tecnocrático si éste logra que haya estabilidad económica y desarrollo. Pero para ello se supone que los tecnócratas hacen las cosas bien. Cuando lo hacen mal, es posible que socaven no sólo su propia posición sino la legitimidad de la democracia misma. En Europa Oriental, por ejemplo, donde una gran parte de la política pública se halla en manos de los tecnócratas y en los ministerios de finanzas, la respuesta del público ante el fracaso económico y la caída de los sistemas de bienestar no es la aspiración a que haya mayor democracia, sino a que retornen las antiguas certidumbres del comunismo. Las encuestas realizadas en Bulgaria, Eslovaquia, Belarús y Ucrania muestran en todos los casos la popularidad de los desaparecidos regímenes.

Pero el peligro principal del control tecnocrático, así como el de aislar a los planificadores en relación con el sentir popular, es que puede enajenar a una gran proporción de la población y obstaculizar así el camino hacia el progreso futuro. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de lograr un apoyo duradero es a través de los procesos democráticos de participación, diálogo y concertación. No se debería solamente prometer la prosperidad a largo plazo, sino también hacerse cargo de compensar a aquellos que resulten perdedores a corto plazo. En 1999, el Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo, al revisar diez años de transición, concluyó que: “Se cree comúnmente que para que la reforma tenga éxito se requiere que haya un gobierno de tecnócratas, fuerte y estable, comprometido con ella, pero la experiencia de los últimos diez años de transición contradice este punto de vista. En muchos países, un alto grado de competencia política es lo que ha promovido las reformas, más que un gobierno aislado de las presiones electorales”.

Sin esos procesos de ajuste y de adaptación, los países corren también el riesgo de obtener una votación electoral baja, caer en la volatilidad política y en una regresión hacia formas primordialistas y sectarias de lucha por el poder. Aún los países industrializados

como Suecia, Italia, Austria y los Estados Unidos de América han sido testigos del surgimiento de partidos nuevos y de personajes carismáticos con pocas o ninguna liga con los partidos ya establecidos. Se nota que en Europa Oriental los países que promueven más rápidamente la reforma económica han tenido cambios de gobierno más frecuentes que aquellos que han ido más lentamente. Polonia, por ejemplo, tuvo siete primeros ministros y tres presidentes entre 1990 y 1997.

Un gobierno tecnocrático presenta serios problemas para las antiguas y las nuevas democracias por igual. Otorga poder a elites reducidas y socava tanto la rendición de cuentas de índole democrática como la soberanía popular. Es claro que actualmente la elaboración de política requiere de una mayor pericia técnica. Pero dicha pericia debería estar todavía abierta a la vigilancia democrática.

### **GRUPOS DE INTERÉS Y PACTOS SOCIALES**

La forma de vigilancia más directa es por medio de los representantes electos y del sufragio. Pero la ciudadanía tiene muchas otras formas de influir en los gobiernos, mediante su membresía en otras organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Muchos de los contactos que así se establecen son esporádicos y se trata de hacer que los gobiernos atiendan problemas específicos. Pero también puede haber arreglos más formales que culminen en pactos sociales, en la medida en que ciertos grupos de interés prometan apoyar o restringir sus demandas a fin de lograr metas de interés nacional.

Estos esfuerzos encajan en un modelo corporativo de gobierno en el que grupos de intereses diferentes se incorporan al proceso político. A cambio de ejercer una influencia en la formulación de las políticas públicas, estos grupos tienen entonces que asumir su responsabilidad para ayudar a aplicarlas.

Los grupos de interés más importantes han sido los sindicatos y las asociaciones patronales, sectores sociales que han entrado en relación tripartita con el gobierno. Ese tipo de negociaciones floreció en la era keynesiana, cuando los gobiernos tenían más confianza en la manipulación de sus economías para

lograr crecimiento alto con desempleo e inflación bajos. Por ejemplo, se podría ofrecer a los sindicatos mejores condiciones de trabajo a cambio de restricción en la demanda de salarios más altos. En muchos casos, este proceso implicó una ronda anual de negociaciones salariales, como sucedió en Alemania o en el Reino Unido en el decenio de los 70. Pero también han habido pactos sociales más formales, especialmente en países más pequeños como Suecia y Suiza. En América Latina, dichos pactos tienen una larga historia.

Podría haberse pensado que la era de la liberalización y la mundialización ha acabado con el corporativismo. Los gobiernos tienen menos confianza en el control de sus respectivas economías. Los índices de membresía en los sindicatos se han desplomado. Y las asociaciones patronales están siendo sobrepasadas por las empresas multinacionales en expansión.

En México, por ejemplo, el corporativismo ha sido atacado desde muchas y diversas direcciones. El Partido Revolucionario Institucional, por largo tiempo dominante, ha estado perdiendo lentamente su control sobre la vida política. Y la principal organización laboral, la autoritaria Confederación de Trabajadores Mexicanos, advierte cómo se reduce su influencia. Al enfrentarse a una situación de salarios más bajos y a un desempleo creciente, los trabajadores están formando ahora sindicatos independientes más pequeños.

Empero, la idea de los pactos sociales parece estar lejos todavía de desaparecer en países que están tratando de desarrollar sistemas políticos democráticos cada vez más estables. En 1997, por ejemplo, el gobierno de la República de Corea estableció una comisión tripartita compuesta por el estado, el trabajo y otras fuerzas de la sociedad civil. Esta iniciativa llegó a un impasse cuando el gobierno rehusó aceptar las propuestas del sindicato de establecer sistemas de seguridad social de cobertura amplia. Probablemente el mejor ejemplo de pacto social en el mundo en desarrollo lo sea el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral de Sudáfrica, que está tratando de reunir el estado con los trabajadores organizados, los intereses

empresariales y los grupos comunitarios en un conjunto complejo de instituciones corporativas (casilla 3.3).

### Etnicidad y democratización

Los estados pueden llegar a ser más tecnocráticos y centralizados, pero así como hay fuerzas centrípetas que tienden a concentrar y centralizar el poder, también hay fuerzas centrífugas que tienden a fragmentar a los estados democráticos. Una de las fuerzas más notables de los últimos años ha sido la etnicidad. Las guerras balcánicas, los reclamos secesionistas en Indonesia y las luchas continuas en Africa, desde el Sahara Occidental hasta Somalia, son todas muestras evidentes de una tensión étnica constante.

Todos los estados son multiétnicos, aunque algunos de ellos tienen un mayor número de grupos étnicos que otros. Tomando como punto de partida el idioma, los sistemas políticos europeos sólo cuentan con alrededor de 9.5 grupos étnicos por estado, comparados con 21 en América Latina y el Caribe. Pero la mayoría de los estados étnicamente segmentados tiende a localizarse en Africa, Asia y el Pacífico, donde el número de grupos étnicos por estado alcanza un promedio de 50 o más. En algunos países los hay por cientos: Nigeria tiene 470, India 407, Indonesia 712 y Papua Nueva Guinea 817.

En la mayoría de los países, un grupo étnico es el que tiende a predominar. Aún en Asia, con su diversidad étnica tan grande, un grupo étnico cuenta con más de la mitad de la población en 34 de 46 estados nacionales, y lo mismo sucede en 19 de los 26 estados del Pacífico. La única región donde no se sigue esta pauta es el Africa Subsahariana donde, si se excluye a los pequeños estados insulares, en sólo 12 de 34 estados, un grupo étnico es el que domina.

Una forma útil de considerar las estructuras étnicas de diferentes países es en términos de polaridad. Esto es lo que se muestra en el cuadro 3.1, en el cual se clasifica a los países en cinco categorías. Los casos más simples son los unipolares, bipolares o tripolares. Una estructura unipolar se refiere a aquellos casos en los que un grupo goza de una posición abrumadoramente mayoritaria. Una estructura étnica bipolar



**Casilla 3.3 – Pactos sociales en Sudáfrica**

El Congreso Nacional Africano (CNA) fue electo en 1994, con el compromiso de establecer una sociedad más igualitaria. Había mantenido una alianza por largo tiempo con la principal organización sindical, el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica. Pero el gobierno encabezado por el CNA reconoció también la importancia de proteger la base industrial del país y su competitividad internacional. ¿Cómo se podría transformar la sociedad sudafricana manteniendo al mismo tiempo la paz industrial? Una respuesta que se planteó en 1995 fue establecer el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral (CNDEL), un organismo multipartidario diseñado para lograr el consenso acerca de política económica y social entre los trabajadores organizados, los patrones organizados, los grupos comunitarios y el gobierno.

Uno de sus logros más importantes ha sido la Cumbre sobre Empleo de 1998. Con ella se generaron posibilidades para un pacto social negociado en el que se incluyeran las alzas de salarios y de precios, la distribución de los beneficios por aumentos en la productividad, y acuerdos sobre política macroeconómica, bienestar social y el régimen de inversiones.

Pero en algunos asuntos no fue fácil lograr consenso, y a veces el CNDEL ha sido sobrepasado en favor de negociaciones bilaterales. El Plan Social y la Ley de Condiciones Básicas de Empleo, por ejemplo, fueron motivos de gran discusión. Los patrones tenían miedo de que se afectara su competitividad mundial; y algunos de sus puntos de vista quedaron reflejados en la versión final del Plan Social, el cual provee un manejo activo de la reducción de fuerza de trabajo cuando la pérdida de empleos en gran escala sea inevitable. Los sindicatos querían tener protección total contra la pérdida de empleos; y en 1997 desataron una serie de huelgas para lograr que se estableciera la semana de 40 horas, aunque al final aceptaron un acuerdo a cambio de que el gobierno se comprometiera a resistir las demandas de los patrones para que hubiera una mayor flexibilidad en la fijación de las horas de trabajo por sectores de actividad.

CNDEL se encara a varios problemas. Sus miembros no representan a todas las partes afectadas, notablemente a aquellos trabajadores que no son miembros de los sindicatos. Algunos de sus miembros tienen aptitudes negociadoras que les permiten ser más eficaces que otros. Asimismo, no obstante que CNDEL requiere que el gobierno ponga sobre la mesa de negociación sus iniciativas de política más importantes, no requiere lo mismo de los otros socios sociales.

Las huelgas de gran alcance que realizó el sector público en los últimos meses de 1999 parecían sugerir que los sindicatos estaban llegando a decepcionarse por su reducida capacidad para influir en la elaboración de políticas. Pero CNDEL sí aporta la base institucional para que los sudafricanos participen en el nuevo orden mundial. Este proceso, que se puede denominar de negociación liberalizada, presupone que los participantes acepten la necesidad de abrir la economía; pero también les ofrece la oportunidad de influir en los términos en que se lleve a cabo dicha apertura.

puede estar compuesta de solamente dos grupos étnicos principales o, como en Sierra Leona, puede contener una multiplicidad de grupos; pero dos de ellos agrupan más del 60 por ciento de la población. En un entorno étnico tripolar, hay solamente tres grupos étnicos o tres grandes grupos en un ámbito multiétnico. Luego hay países multipolarizados, ya sean de tipo concentrado o fragmentado. En el caso de multipolaridad concentrada, un grupo étnico puede constituir la mitad o el 40 por ciento de la población, pero no ser aún lo suficientemente grande para sobrepasar a los conjuntos de grupos más pequeños. En el caso de multipolaridad fragmentada, ningún grupo es lo bastante grande para que pueda dominar el sistema político. Los conflictos que a menudo son difíciles de manejar son los que ocurren en los ámbitos bipolares o tripolares. Las reformas gubernamentales deberían tener como meta la moderación, la disminución de la polaridad y la revelación de múltiples divisiones.

La diversidad étnica en sí misma no es un problema. Los individuos y los estados pueden enriquecerse con la diversidad cultural y étnica. La etnicidad tampoco es algo fijo y por lo tanto no necesariamente implica que sea fuente de acumulación de conflictos en el futuro. La etnicidad está en adaptación constante: es un atributo diverso y cambiante que nunca puede marcar a una persona con una identidad precisa. Muchos de los rasgos étnicos (características físicas, idioma, religión y cultura), son muy fluidos. Y mientras que, por ejemplo, algunas sociedades consideran a la religión o el idioma como características definitorias, otras pueden ignorar por completo ese tipo de consideraciones.

Los problemas surgen solamente cuando se politiza la identidad étnica, cuando puede ser utilizada para suscitar una conducta que sea aislacionista, xenofóbica y destructora. La identidad étnica tiene este potencial debido a que, in extremis, se impone sobre las otras lealtades y obligaciones.

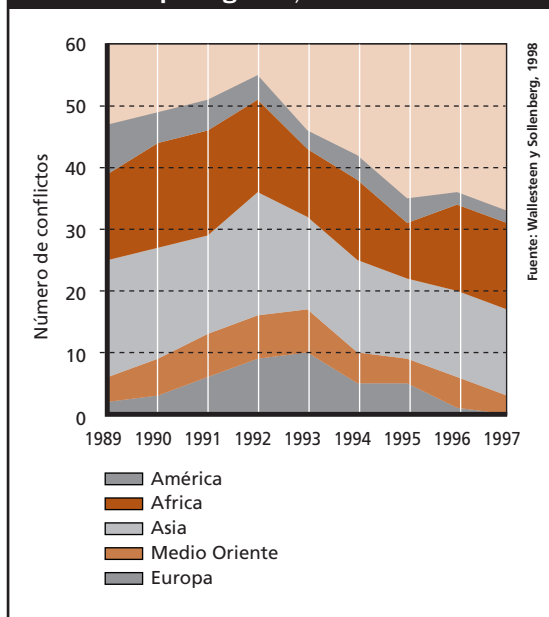
Uno de los indicadores más claros de que el conflicto étnico ha aumentado fue el número alarmantemente alto de guerras civiles en el decenio de los 90, aún cuando hayan disminuido entre 1992-94 y 1996-97.

**Cuadro 3.1 – Una tipología de estructuras étnicas**

	Número de grupos	Porcentaje de población que lo compone		
		grupo más grande	los dos grupos más grandes	los tres grupos más grandes
Unipolaridad				
Botswana	30	70	80	82
Guinea Ecuatorial	12	75	77	79
Camboya	17	90	94	96
China	205	70	78	82
Viet Nam	85	87	88	89
Bulgaria	9	85	94	96
Bipolaridad				
Rwanda	2	90	99	100
Burundi	2	85	99	100
Bélgica	4	57	90	91
Fiji	10	49	95	99
Guyana	6	51	82	93
Sierra Leona	20	31	61	69
Tripolaridad				
Suiza	4	74	92	99
Nigeria	470	19	38	54
Malawi	15	32	47	58
Multipolaridad fragmentada				
Camerún	279	5	9	11
Namibia	27	7	13	17
Tanzania	131	15	30	34
Papua Nueva Guinea	817	4	7	8
Islas Salomón	66	5	10	13
Vanuatu	109	4	7	9
Multipolaridad concentrada				
India	407	50	57	64
Congo <sup>a</sup>	60	51	64	73
Níger	20	43	61	70
Kenya	61	20	34	47
Togo	43	21	33	42
Etiopía	82	29	36	44

Nota: <sup>a</sup> República del Congo

Fuente: Bangura y Nakamura, 1999, con datos de Grimes, 1996 y Premdas, 1995

**Gráfica 3.4 – Conflictos armados por regiones, 1989-97**

violación de derechos culturales o humanos. Quienes luchaban para preservar o para abrogar esas desigualdades a menudo usaban la etnicidad como objeto principal de su querrela.

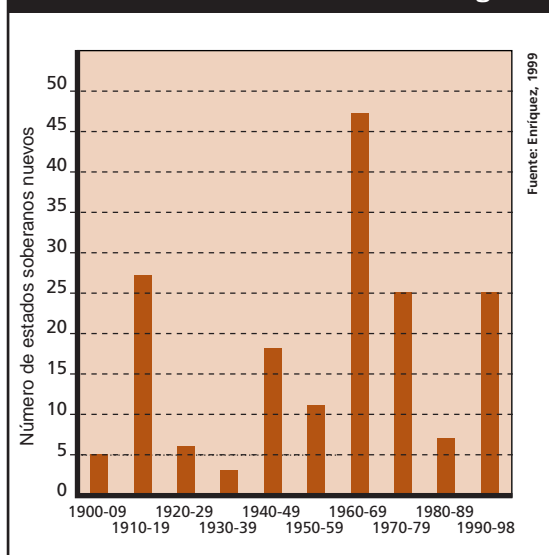
Como se muestra en la gráfica 3.4, la mayoría de estos conflictos han tenido lugar en las regiones más étnicamente diversificadas, África y Asia. Estas son también las regiones donde se ha generado el mayor número de refugiados: de los 11.4 millones de refugiados que hubo en 1998, el 41 por ciento provenía de Asia y el 28 por ciento de África.

### EL PELIGRO DE SECESIÓN

El conflicto interétnico puede terminar en el aplastamiento de una insurrección o en un cambio en la estructura de poder nacional. Pero también puede tener como resultado la secesión y la fundación de un nuevo estado. En la gráfica 3.5 se indica la tasa de formación de soberanía estatal en el último siglo. La cúspide de los años 60 y 70 representa el período de descolonización e independencia, en tanto que la de los 90 corresponde en gran parte al desmembramiento de estados ya existentes. La secuencia más dramática fue la de Europa Oriental y Central en el decenio de los 90 cuando surgieron 22 estados nuevos, la mayoría de los cuales había formado parte de la antigua Unión Soviética o de la antigua Yugoslavia. Pocos estados nuevos se han creado en otras partes: ninguno en América, y sólo uno en Asia: Timor Oriental.

Paradójicamente, a pesar del desorden que ha habido en África, ahí sólo se ha fundado un estado nuevo plenamente reconocido (Eritrea), aunque otros dos (Anjouan, que se secesionó de Comoros en 1997, y Somalilandia, que en realidad se convirtió en un estado separado dentro de Somalia), tal vez sean reconocidos en un futuro próximo.

La razón principal de que en África haya habido una tasa baja de formación estatal es el grado de fragmentación étnica. África tiene más de 2000 grupos étnicos, cuya dimensión promedio es menor de un millón de personas. No es muy práctico que cada uno de ellos tenga su propio estado. Por el contrario, los líderes políticos han tratado de forjar estados

**Gráfica 3.5 – Fundación de estados en el siglo XX**

En los años 90, la mayoría de las guerras no fueron entre estados sino intra estatales. Puede ser que no hayan empezado como conflictos étnicos, pero ciertamente la identidad étnica surgió una vez que se hubo desatado la guerra. Ese tipo de conflictos se originó inconfundiblemente por la distribución desigual de recursos o empleos o por los abusos en cuanto a la

nuevos dentro de sus fronteras coloniales heredadas. La reticencia de los líderes políticos a fundar estados nación nuevos, se ha visto reforzada por la Carta de la Organización de Unidad Africana, en la cual se prohíbe modificar el trazo de las fronteras coloniales heredadas y se trata de impedir que los movimientos secesionistas obtengan algún reconocimiento. De hecho, el África Subsahariana tiene solamente tres estados en los que la etnicidad ha estado ligada oficialmente al estado, Lesotho, Swazilandia y Somalia, aunque este último está en proceso de desmembramiento.

En Asia se refleja hasta cierto punto la situación africana. Todos los estados grandes (China, India, Indonesia y Pakistán) son multiétnicos. De ellos, probablemente sólo Indonesia, en donde la fragmentación étnica se debe a la dispersión del territorio en islas, está en grave riesgo de secesión.

### **Sistemas electorales y diversidad étnica**

Los gobiernos han diseñado varias estrategias para adaptar la diversidad étnica al interior de un estado. En algunos casos lo han logrado alterando la estructura del estado de modo que se permita a los distintos grupos tener una mayor autonomía. Algunos de los países más grandes y más diversificados, como la India, tienen estructuras federales que delegan un grado considerable de autoridad a las asambleas estatales o provinciales. En muchos estados también se han hecho esfuerzos para descentralizarlos, desconcentrando sus actividades, o delegando tareas administrativas, o en algunos casos, transfiriendo un grado suficiente de autoridad a los gobiernos locales. Por lo general, el propósito primordial de la descentralización es hacer que los gobiernos respondan más a las susceptibilidades regionales y locales. Pero, puesto que la mayoría de los grupos étnicos tienden también a concentrarse en regiones específicas, eso les permite en efecto tener una mayor autonomía étnica.

Uganda, por ejemplo, desde 1994 ha estado descentralizando la autoridad hacia 46 distritos, cuyas actividades ahora abarcan el 30 por ciento del gasto gubernamental. Se piensa que en muchos aspectos esto ha sido un éxito y que se ha consolidado la uni-

dad nacional. Pero también han habido quejas de que los distritos fueron establecidos de hecho siguiendo la distribución territorial de las etnias, de modo que la descentralización ha intensificado la política étnica, por lo que a los funcionarios civiles les resulta difícil trabajar fuera de sus zonas de origen.

Además de cambiar la estructura de sus respectivos estados, los gobiernos también han tratado de hacer frente a las divisiones étnicas diseñando sistemas más adecuados de sufragio y de gestión de gobierno. En este sentido hay dos opciones: una, la del “voto alternativo”, en la que se exhorta a que los partidos políticos sean multiétnicos; y la otra, la del “sistema de lista”, en la que se acepta que los partidos estén enraizados en identidades étnicas pero se trata de que compartan el poder.

### **PARTIDOS PLURALISTAS Y EL SUFRAGIO ALTERNATIVO**

El sistema electoral del sufragio alternativo es el que exhorta a los partidos a traspasar las divisiones étnicas en búsqueda de votos. Este sistema requiere que los sufragantes jerarquicen a los candidatos siguiendo un orden de preferencia. Si ninguno de los candidatos recibe más del 50 por ciento de la votación en la primera ronda, el candidato que esté al último queda eliminado y los votos que haya obtenido se transfieren, distribuyéndolos entre los candidatos restantes. El proceso se repite hasta que surja un ganador. Este sistema todavía puede permitir que sean electos los candidatos que adopten una posición étnicamente extrema, pero les reduce sus posibilidades de éxito, y mejora las perspectivas de aquellos que adopten posiciones más centralistas y estén preparados para apelar a las personas que se hallen fuera de su propio grupo de referencia.

Inicialmente se diseñó el sufragio alternativo para los países industrializados, bastante homogéneos, para atender algunas de las debilidades del sistema donde “el primero pasa a ocupar el puesto”\*, en el cual se puede elegir a un candidato aún cuando no

\*Se refiere al sistema donde entre varios candidatos, el que obtiene el mayor número de votos gana el puesto, aunque no obtenga más del 50 por ciento generalmente requerido. Nota del traductor.



sea aceptado plenamente por la mayoría de los sufragantes quienes distribuyen sus votos entre otros dos o más partidos. La democracia occidental principal que aplica este sistema es Australia.

Pero el sufragio alternativo también podría ser valioso en los países en desarrollo que están étnicamente diversificados. Hasta la fecha no ha sido ampliamente utilizado. Papua Nueva Guinea lo aplicó en unas elecciones recientes, pero más adelante lo reemplazó con el sistema donde “el primero pasa a ocupar el puesto”. Sri Lanka aplica una variante del sistema de sufragio alternativo para las elecciones presidenciales, y Fiji lo adoptó en 1996.

### **LOS SISTEMAS DE CONSOCIACIÓN Y LISTA DE PARTIDOS**

En una percepción diametralmente opuesta se acepta que los ciudadanos voten según las características étnicas, pero se obliga a todos los partidos principales, sustentados en la etnia, a compartir el poder en un gobierno de unidad nacional. Por lo tanto, en este modelo denominado de “consociación” no se trata de promover la diversidad dentro de los partidos sino dentro de los gobiernos.

Es característico que en la consociación se requiera que haya un sistema de votación sustentado en una lista de partidos. Un país queda dividido en distritos electorales grandes, o incluso puede ser definido como un solo distrito electoral, lo cual es el caso generalmente en una elección presidencial. En el caso de una elección parlamentaria, los sufragantes no escogen a un candidato individual, sino que en lugar de ello votan por un partido. A los partidos se les asignan entonces los escaños parlamentarios de acuerdo con la proporción de votos obtenidos del total, y la nominación de sus representantes se hace conforme a una lista de los candidatos, previamente elaborada por rango de preferencia.

Los gobiernos por consociación a que este sistema da lugar, tienen idealmente cuatro elementos claves. Primero, son coaliciones que reflejan todos los segmentos de la sociedad. Segundo, distribuyen los cargos del sector público proporcionalmente a cada grupo étnico. Tercero, ofrecen un alto grado de auto-

nomía territorial, mediante el federalismo o la descentralización. Permiten que los grupos minoritarios dispongan de veto en asuntos importantes. En efecto, este sistema permite exhortar a cada grupo clave para que forme su propio partido a fin de que obtenga representación tanto en el gobierno como en el servicio público.

Los sistemas de consociación se encuentran también en Austria, Bélgica y Suiza, así como en países en desarrollo, tales como Malasia y Sudáfrica. También constituyen una opción popular para los negociadores que tratan de diseñar soluciones para sociedades que hayan sido destruidas por la guerra, como en Bosnia y Herzegovina y en Irlanda del Norte. Pero esto no siempre funciona bien. Han habido fracasos en Chipre y en Líbano, por ejemplo, y el acuerdo de consociación que se logró en Angola nunca se aplicó plenamente debido a la actitud recalcitrante del líder rebelde Jonas Savimbi.

### **LOS MÉRITOS DE LOS DIVERSOS SISTEMAS**

Ha habido un debate amplio acerca de los méritos relativos de estos dos enfoques, debate que se ha concentrado en cuatro puntos principales.

- **Promoción de la moderación** – El sufragio alternativo sólo estará sesgado hacia los candidatos moderados si cada distrito electoral tiene un electorado mixto al que los candidatos se vean obligados a solicitar su voto. Si los distritos electorales tienen un grupo predominante, entonces todavía pueden ser electos los candidatos étnicamente extremistas. En este caso, la lista de partidos y el sistema de consociación pueden constituir una mejor opción.
- **Adquisición de poderes de parte del electorado** – El sufragio alternativo tiene la ventaja de permitir al electorado identificarse con algún candidato o candidata en particular y vigilar su comportamiento. El sistema de lista de partidos desalienta la rendición de cuentas ante el electorado. Después de la elección, es más probable que los candidatos triunfadores respondan a los deseos de su partido, especialmente a los del líder que lo encabece.
- **Facilidad de aplicación** – Los electores analfabetos pueden considerar el sistema de sufragio alterna-

tivo demasiado complejo, aunque puede facilitarse mediante el uso de boletas separadas y de diferente color para indicar las opciones segunda y tercera. Las urnas para depositar los votos también pueden ser acomodadas siguiendo un orden jerarquizado para que los votantes expresen sus preferencias.

- **Gobierno fuerte** – El sistema de sufragio alternativo se decide por mayoría, y se elige a personas que apelen a un amplio espectro de opinión. Por lo tanto, los partidos de oposición y los grupos extremistas quedan excluidos, pero esta situación puede suscitar que estos participen en actividades extraparlamentarias, que podrían desestabilizar al gobierno. También, cuando los grupos están sumamente polarizados los votantes pueden rehusarse a ejercer su voto de segunda preferencia. Por el contrario, el enfoque coalicionista atraerá incluso a los grupos extremistas. Ello puede forjar estabilidad, pero no necesariamente generará un gobierno fuerte.

Los dos modelos básicos tienen ventajas y desventajas. Y desde luego que no abarcan todas las posibilidades. En los países donde se prevé que haya un sistema electoral nuevo los ciudadanos pueden pasar muchos años analizando plenitud de opciones. Otra alternativa popular es la del “voto único transferible”, en la que los votantes hacen una lista de sus candidatos por orden de preferencia; cuando el candidato o candidata que esté a la cabeza haya recibido el número de votos suficiente para ser electo, el resto de sus votos excedentes se transfieren a otros candidatos. Bajo el sistema de voto único transferible más de un candidato puede ser objeto de elección en un distrito electoral: ello ofrece oportunidades a los partidos más pequeños de que sus candidatos sean electos para el parlamento. Las elecciones también se pueden llevar a cabo en una serie de rondas separadas, eliminando progresivamente a los candidatos más débiles.

Hay otras formas de modificar el comportamiento de un partido. Puede prohibirse la utilización de símbolos étnicos o religiosos, por ejemplo, o se puede obligar a los partidos a que establezcan oficinas por todo el país y no solamente en su territorio de origen. Hay muchas variaciones también sobre las

normas de la consociación. Así, puede requerirse que las listas de partidos tengan una cantidad mínima de individuos de más de una región, o que los candidatos presidenciales y vicepresidenciales de los partidos políticos puedan ser escogidos de diversas regiones, como en Sierra Leona. Y puede haber varias formas de acción afirmativa, incluida la de reservar escaños para las minorías, como en Nueva Zelanda.

En la práctica, los estados disponen de una gama amplia de opciones y tienden a mezclar y combinar sistemas de votación con estructuras diferentes de gobierno. Muy pocos de ellos adoptan todos los elementos del modelo de consociación ideal. No es probable que permitan el veto de la minoría, por ejemplo, o que se distribuyan los cargos del servicio público a partir de una base estrictamente proporcional. Y hay muchas formas de compartir el poder. El modelo suizo se sustenta en partidos multiétnicos, fuertes. Nigeria rota la presidencia entre individuos procedentes de diferentes regiones. Y los partidos políticos de Malasia establecen su “gran coalición” antes de las elecciones.

Escoger las soluciones adecuadas depende mucho de la composición étnica. El sistema de consociación o alguna otra forma de poder compartido, puede ser inevitable en estructuras étnicas bipolares y tripolares, pero puede que no sea tan urgente en entornos unipolares o multipolares. Y hay muchas formas de distribuir el poder. Por lo tanto, es probable que estados bipolares tales como Rwanda, Burundi y Chipre opten por alguna forma de compartir el gobierno, aunque tal vez sea necesario que haya previsiones específicas para permitir que un grupo minoritario aporte un primer ministro o un presidente en alguna etapa del proceso político. En Rwanda y en Burundi, donde hay asentamientos mixtos, esto puede combinarse mejor con un sistema de sufragio alternativo para promover la formación de partidos políticos plurales. En Irlanda del Norte, el Acuerdo del Viernes Santo se sustentó en el poder compartido, utilizando el sistema de sufragio único transferible. Bajo este esquema, el Partido Unionista del Ulster, más moderado, aumentó su cuota de participación en los escaños parlamentarios en 4.6 por ciento mediante los votos

preferenciales de segundo orden; y la poderosa Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte, antibélica, ganó dos escaños a pesar de lo pobre de su actuación en las preferencias de primer orden. La mayor trampa en que ha caído el gobierno de Bosnia, de poder compartido sustentado en el sistema de lista de partidos, es que no ofrece incentivos para que los partidos atraigan votos fuera de sus propios enclaves étnicos. En estructuras tripolares como la de Nigeria, que tiene un número grande de grupos étnicos, hay un mayor espacio de maniobra. Nigeria tiene un sistema de partidos de base no étnica, en el que se comparte el poder dentro de una estructura federal.

Al tomar en consideración los méritos de las diferentes opciones, quienes diseñen los sistemas institucionales deberían tener cuidado de no congelar las divisiones étnicas existentes, sino de permitir siempre que los ciudadanos tengan la posibilidad de cambiar su afiliación o expresar identidades múltiples. Deberían promover también instituciones que puedan reflejar divisiones no étnicas, tales como los sindicatos, las asociaciones de profesionales y otras organizaciones civiles. Cualquiera que sea el sistema que se escoja, debería tener como meta la construcción de un estado plural que promueva el desarrollo económico y dote de servicios sociales a todos, sin prejuicios ni discriminación.

### **El proceso democrático**

Las personas que viven en sociedades democráticas, después de un tiempo tienden a hacerse complacientes, y olvidar que la democracia implica un proceso constante de negociación, y que sus instituciones necesitan ser evaluadas y reforzadas periódicamente. En las democracias más antiguas de Europa, desde Austria hasta Suecia, frecuentemente se escuchan los ecos perturbadores del fascismo y del racismo que supuestamente ya habían sido desterrados desde hacía mucho tiempo. Y en los Estados Unidos de América, que está a la vanguardia en la tecnología de los medios de comunicación, todavía se tienen que tomar en consideración las serias implicaciones democráticas que tiene el hecho de que se requiera

una gran cantidad de dinero para ser electo al cargo más alto.

Muchas otras sociedades tienen democracias más frágiles que todavía podrían retroceder. En América Latina parece que se ha abolido la era de los golpes de estado militares, pero Ecuador empezó el siglo XXI con algo muy cercano a ello, y Venezuela parece haberse ajustado a una presidencia centralizada al viejo estilo.

En el resto del mundo, muchos países en desarrollo y en transición todavía tienen que convencerse del valor de la democracia. En apariencia están preparados para experimentar con la participación y la rendición de cuentas, pero también para hacerlas a un lado si no se traducen en progreso económico o paz social. Probablemente las condiciones más difíciles surgen cuando la gente siente que no tiene suficientes elementos en común como para estar dispuesta a compartir un gobierno y amenazan desmembrar a sus estados siguiendo las líneas religiosas o étnicas de fractura social. Además, en todo el mundo existe el riesgo de que aún las democracias más maduras lleguen a petrificarse convirtiéndose en tecnocracias que ejerzan muchas de las funciones del estado fuera del control de los ciudadanos comunes y corrientes.

Todas esas posibilidades permiten subrayar la necesidad de que los gobiernos se mantengan alertas, a fin de que desarrollen nuevos dispositivos e instrumentos constitucionales que no solamente permitan proclamar grandes ideales, sino que ayuden a resolver las necesidades inmediatas de las personas, a la vez que se respeten sus derechos humanos básicos. La democracia no es una condición estática; es un proceso de evolución constante, que siempre puede alterarse en dirección imprevisible y preocupante.