

Marzo 20, 2003.

INDICADORES DE LIBERTADES POLITICAS Y CIVILES EN AMERICA LATINA

Eduardo Gudynas

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe han sido catalogados como naciones donde prevalece la libertad, albergando el 67% de la población del continente. Estos y otros datos aparecen en el reciente informe 2002 sobre las libertades en el mundo, publicado por Freedom House, en Estados Unidos (1). Sus indicadores son frecuentemente citados y forma parte junto a otros (como los índices de desarrollo humano o de libertad económica), del conjunto de herramientas que utilizan gobiernos, agencias internacionales y académicos para comparar los países a nivel global.

En ese estudio, del total de 33 países Latinoamericanos evaluados, 21 de ellos son catalogados como “libres”, diez como “libres en parte” y sólo dos como “no libres”. La información para América Latina y el Caribe se presenta en la Tabla 1. En el presente Observatorio de la Globalización se resumen y comentan los resultados de ese reporte para América Latina.

A nivel mundial, el anuario considera 192 naciones y territorios disputados (2). Se califica como libres a 89 países, mientras que 56 son parcialmente libres, y 47 no libres. Se observa entonces que 46.3% de los países son libres a nivel mundial; la proporción en América Latina es más alta, ya que alcanza el 63.6%. Consecuentemente, los países no libres en América Latina

(6.1%) muestran un porcentaje mucho menor que a nivel mundial (6,1%) (Figura 1).

Metodología

La determinación de las categorías libre, parcialmente libre y no libre se hacen en referencia, por un lado con los derechos políticos, y por el otro, con las libertades civiles. Los derechos políticos incluyen la capacidad para construir partidos políticos que representen un abanico de posiciones, la competencia abierta entre líderes partidarios para acceder al gobierno, etc. Las libertades civiles incluyen el respeto y protección de los derechos religiosos, étnicos, económicos, lingüísticos, familiares, género, y otros; también incorpora la libertad personal, de prensa y de asociación. Los indicadores varían de 1 a 7 (1 para las mejores situaciones, mientras que 7 en los casos donde no se respetan esos derechos). De esta manera, la puntuación de 7.0 a 5.5 se asigna a los países que no son libres; de 5.0 a 3.0 para los parcialmente libres; y de 2.5 a 1.0 para los libres (3).

Las posiciones en Latinoamérica

Sólo cuatro países de la región alcanzan el nivel más alto, con la puntuación de 1 tanto para los derechos políticos como para las libertades civiles (Bahamas, Barbados, Dominicana, Uruguay). Ese mismo nivel se encuentran un total de 34 naciones, la mayor parte de ellas industrializa-

dos, como Francia, Alemania, España, Gran Bretaña y Estados Unidos. El resto del grupo de naciones catalogadas como libres (de 1.5 a 2.5) incluye a otros 55 países, y entre ellos se registran 17 Latinoamericanos. En ese grupo se encuentran países como México, Chile, Perú o Costa Rica; algunos de reciente redemocratización mientras otros con una historia democrática más antigua. A nivel mundial se observan en ese conjunto a naciones como Japón, Sud Africa, Israel, Tailandia y varios países de Europa del Este. La novedad destacada ha sido Brasil, que subió de la categoría “parcialmente libre” donde estaba en años anteriores a la de “libre”, y según el anuario ello se debió a la rotación de partidos en el gobierno.

Entre los 56 países “libres en parte” se encuentran diez Latinoamericanos. A nivel mundial ese grupo incluye, por ejemplo a Turquía, Rusia, Indonesia y Tanzania. Entre las 47 naciones consideradas como “no libres” se encuentran solamente dos Latinoamericanos: Haití y Cuba. El primero está varios escalones por encima de la segunda, la que aparece junto a países como Irak, Corea del Norte, Siria y Arabia Saudita.

De 1972 a 2002, los estados catalogados como “libres” pasaron de 43 a 89, mientras que los “no libres” se redujeron de 69 a 47. Considerando esos cambios, se pasó de un 35% al 43.63% de la población mundial bajo condiciones de libertad, lo que actualmente representa más de 2 600 millones. Sin embargo, si bien los estados “no libres” se redujeron, y el porcentaje de la población en esas condiciones también disminuyó, en números absolutos se elevó de 1 788 millones a 2 153 millones (más de la mitad de ellos viven en China). En América Latina, la población total en países considerados libres supera los 343 millones de personas, con un porcentaje sustancialmente mayor al mundial (Cuadro 2). El porcentaje de población en países parcialmente libres es similar al observado a nivel global, mientras que el de personas en naciones no libres está muy por debajo del mundial (Cuadro 2).

Avances y retrocesos

A nivel global, 23 países mejoraron su situación. Entre ellos, se destacan a varias naciones Latinoamericanas: Brasil mejoró por la rotación de los partidos, y por el hecho que la elección fuese ganada por Luiz “Lula” da Silva, ex-presos político y representante de un partido de izquierda. En Chile, el informe indica que mejoró el puntaje de libertades civiles por el “hábil manejo” del presidente Lagos de las relaciones entre civiles y militares. En México se indica una “profundización de las reformas en el sistema de justicia que fortaleció la aplicación de la ley”. En el caso de Venezuela, a pesar de las tensiones internas, se otorgó una mejoría por “el dinamismo y resistencia de las organizaciones cívicas y la prensa independiente ante las presiones del presidente Hugo Chávez”.

Sin duda que todas estas afirmaciones pueden ser motivo de debate, y podrían mencionarse indicadores en contrario. A manera de ejemplos, puede puntualizarse que en Chile se arrastran casos de corrupción político-empresarial desde fines de 2002; en México se ha denunciado un estancamiento a retroceso en el manejo de los derechos humanos, incluyendo el papel de la justicia, y en especial referido a la situación de las comunidades indígenas (4). Finalmente, en Venezuela el papel de la prensa es motivo de ásperas polémicas, y se cuestiona desde tienditas opuestas si siguen vigentes o no las garantías civiles y políticas. Este tipo de evaluaciones dejan abiertas dudas sobre los reales avances en esas naciones.

Por otro lado, el informe también registra varios descensos en los puntajes. Entre los Latinoamericanos en esa situación se encuentran Bolivia y Guatemala. En el primer caso, el reporte registra una reducción en sus derechos políticos por la “significativa evidencia del aumento de la corrupción política y la influencia de financiamiento de campañas ligado a los intereses de la droga”. En Guatemala también se indica una caída de los derechos políticos por “una continua caída de las instituciones políticas, impunidad, incremento de la violencia, corrupción rampante, y la reaparición de los escuadrones de la muerte”.

Tabla 1. **Indicadores de libertad en América Latina según Freedom House.** Se indica el valor de los derechos políticos (DP), libertades civiles (LC) y su promedio. La flecha indica un cambio hacia arriba o abajo en relación al informe anterior.

País	DP	LC	PROMEDIO PR-CL	Categoría
Bahamas	1	1	1	Libre
Barbados	1	1	1	Libre
Dominicana	1	1	1	Libre
Uruguay	1	1	1	Libre
Chile	2	1 ▲	1.5	Libre
Belice	1	2	1.5	Libre
Costa Rica	1	2	1.5	Libre
Granada	1	2	1.5	Libre
Panamá	1	2	1.5	Libre
S. Cristóbal y Nevis	1	2	1.5	Libre
Santa Lucía	1	2	1.5	Libre
Suriname	1	2	1.5	Libre
S. Vicente y Granadinas	2	1	1.5	Libre
Guyana	2	2	2.0	Libre
Rep. Ddominicana	2	2	2.0	Libre
México	2	2 ▲	2.0	Libre
Bolivia	2 ▼	3	2.5	Libre
Perú	2 ▼	3	2.5	Libre
El Salvador	2	3	2.5	Libre
Jamaica	2	3	2.5	Libre
Brasil	2 ▲	3	2.5	Libre
Antigua y Barbuda	4	2	3.0	Libre en parte
Argentina	3	3	3.0	Libre en parte
Ecuador	3	3	3.0	Libre en parte
Honduras	3	3	3.0	Libre en parte
Nicaragua	3	3	3.0	Libre en parte
Trinidad y Tobago	3	3	3.0	Libre en parte
Paraguay	4	3	3.5	Libre en parte
Venezuela	3	4 ▲	3.5	Libre en parte
Colombia	4	4	4.0	Libre en parte
Guatemala	4 ▼	4	4.0	Libre en parte
Haití	6	6	6.0	No libre
Cuba	7	7	7.0	No libre

Cuadro 2. **Comparación entre América Latina con el mundo.** Se incluye el número de países por categoría, la población (en miles) y el porcentaje de población sobre el total de América Latina y el mundo. Las cifras mundiales incluyen a los países Latinoamericanos. Todos los datos son de Freedom House excepto los de América Latina que fueron calculados por el autor en base a Naciones Unidas para 1999.

	América Latina			Mundo	
	Países	Población	%	Países	Población %
Libres	21	343 409	67.87	89	43.63
Parcialmente libre	10	143 317	28.32	56	21.04
No libres	2	19 247	3.80	47	35.33

Además de estas situaciones mencionadas en el reporte, hay varios otros casos que en otros países afectan las libertades y derechos, pero que no aparecen destacados. Entre ellos se encuentran los sucesos en Argentina, donde se ha debi-

litado el entramado político, se suceden los cuestionamientos a su sistema de justicia y aumentó el nivel de violencia (5). También deben recordarse los sucesos en Ecuador, donde el proceso electoral transcurrió sin grandes problemas,

consagró un nuevo presidente y por lo tanto regularizó la situación institucional (el anterior presidente había sido depuesto por un alzamiento ciudadano-militar, y luego reemplazado por el vicepresidente) (6). En Ecuador, al igual que en Brasil, triunfó la oposición, y ese hecho no parece haber sido tenido en cuenta en el actual reporte de Freedom House. Ese acontecimiento es todavía más llamativo cuando además se reconoce que el triunfo de Lucio Gutiérrez en Ecuador puede ser más destacado que el de Lula en Brasil, por el alto protagonismo de los sectores indígenas, los que siempre venían siendo marginalizados.

En el mismo sentido, los acontecimientos en Bolivia podrían ser vistos también con otra perspectiva, ya que el proceso electoral de fines del 2002 permitió un enorme crecimiento de la representatividad legislativa de campesinos e indígenas (la llamada “insurgencia democrática de la Bolivia clandestina”; 7).

Democracia y libertades

En los últimos años se ha mantenido el aumento de las democracias electorales formales. Según Freedom House esa condición está presente en 121 países (63 % del total), un número muy superior a las naciones catalogadas como libres; de ese total, sólo en 89 naciones existe respeto por los derechos sociales y políticos. Entre los regímenes democráticos que no cumplen con esos aspectos se menciona a Colombia y su estado de insurrección interna; mientras que Guatemala y Paraguay son democracias parcialmente libres que no han mejorado su situación en al menos una década.

Este hallazgo del reporte concuerda con varios estudios que se siguen en América Latina sobre la situación política. En los últimos años se observa que si bien se mantiene la democracia formal, especialmente sus expresiones electorales, por otro lado se debilitan aspectos como los contrapesos con los poderes judicial y legislativo, se repiten problemas con las coberturas jurídicas y se erosiona la representatividad ciudadana (8). Estos problemas afectan especialmente a los grupos más pobres y marginalizados, y entre ellos es dramática la situación de comunidades indígenas y campesinos.

Violencia, religión y economía

El análisis del Freedom House incluyó dos secciones conceptuales, una sobre violencia y otra sobre religión y cambio político. Sobre el terrorismo e insurgencia se comenta en especial la situación de la Palestina ocupada, el Kashmir dividido entre Pakistán e India, y los sucesos en Chechenia; también se comenta las reacciones en los países industrializados contra el terrorismo.

En la sección dedicada a la religión y el cambio político, donde el énfasis está puesto en el papel del islamismo. Si bien el texto guarda las correcciones del caso, se insiste en señalar la correlación de países no libres o parcialmente libres con el mundo islámico. Por otro lado, el reporte advierte que la primera ola de democracias estuvo en las naciones protestantes, y la segunda en el mundo católico. Aunque en todo momento el texto presenta advertencias frente a este tipo de aseveraciones, de igual modo esa sección deja un sabor agríndice, ya que por momentos parece insinuar un fatalismo contrario a ciertas confesiones religiosas, especialmente el islamismo (9).

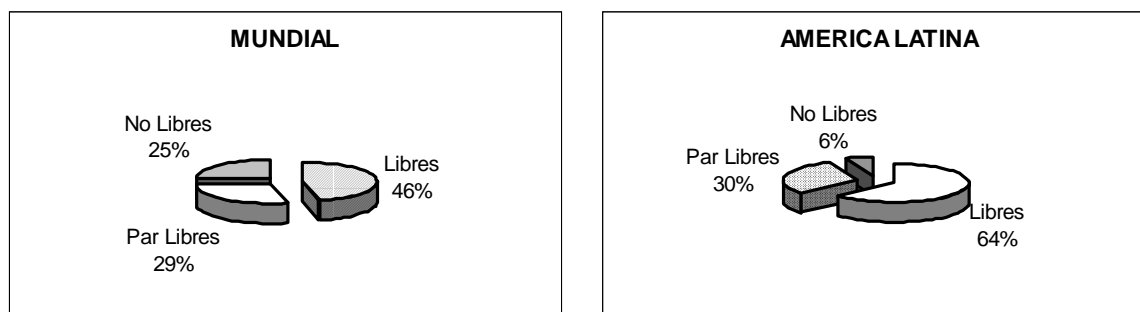
El reporte también defiende una correlación positiva entre los mejores indicadores sociales y políticos con el progreso económico. Sugiere que los países que son libres “como regla han expandido su producto económico más rápidamente que las sociedades cerradas”.

Evaluación final

Las evaluaciones del Freedom House poseen varios atributos positivos, y entre ellos se destaca su cobertura global, la sistematización, la posibilidad de comparar entre países y los antecedentes de 30 años de evaluaciones que permite contar con series históricas. Por otro lado, pueden identificarse algunas debilidades, tanto en cómo se construyen los indicadores como en el relevamiento de la información.

Es llamativo que algunos hechos positivos son adecuadamente puntualizados (el caso de Brasil por ejemplo), pero otros análogos no son mencionados (como ocurre con Ecuador). Se valoran algunos avances judiciales, pero no se incorporan retrocesos en esa misma materia (los casos más evidentes son México y Chile).

Figura 1. Comparación de proporciones entre categorías de países en América Latina y el mundo.
Porcentaje de países libres, parcialmente libres y no libres; datos de Freedom House.



Es especialmente llamativa la discusión sobre el terrorismo y la violencia. El reporte de Freedom House concluye que las nuevas medidas contra el terrorismo en países como EE. UU., Inglaterra, Alemania o Francia, no afectan las libertades y derechos. En sentido contrario, varios analistas estiman que en especial la aprobación de la ley nacional de seguridad y otras medidas tomadas por la actual administración Bush durante el 2002, determinaron significativos retrocesos en las libertades civiles dentro de ese país.

En ese punto, el reporte de Freedom House sostiene que los “efectos de las medidas contra el terrorismo y las restricciones de hecho sobre las libertades que resultan de la operación de grupos terroristas” se incluyeron en el análisis, pero aclaran que los autores “busca afinar” las consecuencias de esas restricciones sobre las libertades. Se admite que en el 2002 en esos países se han dado “pasos en falso y extralimitaciones de gobiernos democráticos”, pero concluye que no ha tenido lugar una “declinación significativa” de las libertades. Esas conclusiones son sorprendentes, ya que como se acaba de citar, en el mismo reporte se reconocen restricciones a las libertades. Cuando ese mismo tipo de limitaciones ocurren en algún país del sur, las posibilidades de una caída en la puntuación son mucho más altas. Dificultades similares parecen insinuarse con la discusión entre libertades y los credos religiosos.

Este tipo de limitaciones en el informe podría deberse a un sesgo cultural y político del Freedom House; todo el reporte parece redactado bajo el marco cultural anglosajón, y las califica-

ciones de libertad se ajustan a ese contexto social y político. El reporte de Freedom House no parece adoptar estrategias para evitar esos sesgos y diversificar sus visiones, ampliando su perspectiva cultural, étnica y política. Por ejemplo, los asesores académicos del reporte son 17, de los cuales 16 trabajan en universidades de los Estados Unidos y el restante en un foro. Queda en claro que no existe una buena representación global ni está asegurada una diversidad étnica. No está claro cuáles son las contrapartes en diferentes partes del mundo, ni cómo se articula esta iniciativa con otras redes o coaliciones que siguen asuntos similares, como derechos humanos, situación de la mujer, etc.

Por lo tanto, parecería que todo el informe refleja una perspectiva anglosajona sobre las libertades civiles y la sociedad abierta. Si bien en todo momento se mantiene un lenguaje “políticamente correcto”, parece indispensable profundizar tanto en los diagnósticos como en diferentes perspectivas de análisis.

Teniendo presente este tipo de limitaciones el informe igualmente es una herramienta de utilidad. Debe ser tenido en cuenta ya que es un indicador de referencia para diversas instituciones internacionales y agencias de desarrollo; su metodología es sencilla con variables acotadas y por lo tanto las ponderaciones son más parsimoniosas y entendibles.

Notas

1. Freedom in the World 2002. Liberty's expansion in a turbulent world, por The Freedom House Survey Team.
2. En el informe se analizan por separado territorios en disputa (como áreas controladas en Palestina, Chechenia y el Kashmir; pero no Colombia).
3. En el informe se observa una excepción con Azerbaiján y Jordania que con 5.5 son incluidos entre los parcialmente libres.
4. Véase por ejemplo el "Balance de los derechos humanos en México", 2002, por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; véase además "Crisis de gobernabilidad institucional y transición fallida del régimen político del estado mexicano", por J.G. Vargas Hernández, en biblioteca virtual del IIG, España (www.iigov.org), 2003.
5. Sobre los hechos en Argentina véase "Por qué cayó la Argentina", por J. Sevares, Norma, Buenos Aires, 2002; "The Argentina implosion", por L. Manzetti, North South Agenda Paper 59, 2002.
6. "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000", por G. Fontaine, en biblioteca virtual del IIG, España (www.iigov.org), 2003.

7. Ver por ejemplo los artículos de X. Abó, R. Gutiérrez y A. García Linera, J. Mirttenbaum K. Y otros, en la revista de debate jurídico y social "Artículo Primero", No. 11, 2002.

8. Existe una vasta literatura en el tema; como ejemplo reciente destacado ver la recopilación de J.E. Méndez, G. O'Donnell y P.S. Pinheiro, "La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina", Piados, Bs. Aires, 2002.

9. A modo de ejemplo se puede citar una de las salvedades: "La falta de progreso en las reformas democráticas en grandes áreas del mundo poblado por las mayorías Musulmanas puede ser atribuido a muchos factores, ninguno de los cuales esté relacionado directamente con las creencias religiosas como tales", pero poco antes advertía que "el registro de treinta años del análisis indica que, como regla, los países con una población mayoritariamente islámica, no han experimentado un movimiento hacia la democracia".

Autor – *Eduardo Gudynas* es analista de información en D3E y coordina el programa en globalización y sociedad civil.



D3E es una iniciativa para promover y apoyar estudios y acciones en los temas del desarrollo en América Latina, especialmente sus aspectos económicos, sociales y ambientales, los impactos de los procesos globales, y el papel de la sociedad civil. Las actividades se nutren tanto de acciones propias de la institución, como en el apoyo y colaboración con otras organizaciones en todo el continente.

El *Observatorio de la Globalización* ofrece revisiones y análisis breves sobre estudios en temas globales que son relevantes para América Latina. Esta serie y el programa de globalización de D3E son apoyados por la Fundación Ford.

D3E además publica la serie *Carta Global Latinoamericana* con artículos clave sobre globalización, desarrollo y sociedad civil; los *Documentos de Discusión Global*; y el boletín electrónico *Globalización América Latina*. En nuestro sitio www.globalizacion.org se pueden encontrar gratis todas nuestras publicaciones.

D3E – Canelones 1164, Montevideo. Casilla de Correo 13125 Montevideo 11700, Uruguay.
d3e@internet.com.uy – www.globalizacion.org