

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Santiago MURRAY*

SUMARIO: I. Aproximaciones teóricas al concepto de democracia representativa. II. El derecho interamericano y la democracia representativa. III. La OEA y la promoción de la democracia representativa. IV. Desarrollos recientes para la defensa de la democracia representativa.

I. APROXIMACIONES TEÓRICAS AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La institucionalización de la democracia, que remonta sus orígenes a la Grecia antigua, no tuvo expresión política concreta durante la Edad Media, y su instauración en la Edad Moderna, dominada por el absolutismo monárquico, sólo fue excepcional en algunos de los cantones suizos. Este prolongado eclipse democrático se quiebra cuando, entre los siglos XVII y XIX, se generan las democracias contemporáneas, primero en Inglaterra y las colonias de América y, posteriormente, en otros países europeos y latinoamericanos.

A partir de entonces, democracia ha sido, tal vez, el vocablo más empleado en el lenguaje político de los dos últimos siglos. Sin embargo, y con frecuencia, ha sido utilizado para denotar realidades distintas y, acaso contradictorias que dieron lugar a la formulación de diversas clasificaciones del término. Se habló así de democracia política y social, democracia formal y real, democracia burguesa y socialista. La dificultad de arribar a una definición del término y a un reconocimiento unívoco de sus atributos ha llevado a los teóricos a intentar distintas aproximaciones que, a

* Asesor especial de la Unidad para la Promoción de la Democracia, Secretaría General de la OEA. Las ideas y los planteamientos son propios del autor y no representan necesariamente el criterio de la Organización de los Estados Americanos.

partir de propuestas de naturaleza semántica y de enfoques históricos, llegan a una descomposición analítica de la palabra democracia, de sus fundamentos y contenidos.

Una acepción primaria del término se deriva de su traducción literal del griego poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Empleado por primera vez en la época de Pericles (siglo V a.C.), sirvió para definir el régimen ateniense de la asamblea de ciudadanos, que decidía directamente sobre los asuntos públicos. Ésta, como las de las otras *polis* que siguieron su ejemplo, eran democracias que expresaban directamente, sin intermediarios, la voluntad de un cuerpo de ciudadanos, cuyo número nunca sobrepasó las 2,000 personas y que, consecuentemente, sólo constituía una minoría de la población.

Cabe destacar que las democracias griegas, al no distinguir entre titularidad y ejercicio del poder, desconocían el principio de soberanía popular, que es una elaboración posterior del derecho público romano. Además, la homonía aristotélica, ese espíritu común que no daba lugar al disenso, tampoco dio cabida en la asamblea griega al principio de que las mayorías prevalecen sobre las minorías. Por eso las técnicas electorales nos vienen de las comunas religiosas del medievo y no de los griegos que, por lo general, adjudicaban los cargos por sorteo.

Por otra parte, la democracia de los antiguos no era un régimen de libertad en el sentido moderno. Los ciudadanos al servicio de la *polis* no eran individuos independientes de la sociedad y del Estado. El ciudadano lo era todo y se admiraba el sacrificio del individuo al interés superior de la ciudad.

Así definida, la democracia era simplemente un principio de legitimidad, que arbitraba los problemas propios de la titularidad del poder. Esta concepción de la democracia, como principio de legitimidad, es la que vincula la acepción antigua y moderna del término. En Grecia, el poder derivado del *demos*, del pueblo, no admitía la usurpación ni la autoinvestidura. En las democracias modernas el poder se basa sobre el consenso de los ciudadanos, y se condiciona y revoca por elecciones libres y periódicas.

Se trata, sin duda, de una definición minimalista que permite superar las dificultades que imponen los distintos atributos que se han reconocido al concepto democracia.

Algunos autores sostienen que la forma de delimitar un concepto es definirlo a contrario, y en este sentido afirman que democracia es la “no autocracia”, lo cual supone que nadie puede autoproclamarse gobernante.

No obstante, los teóricos de esta temática reconocen que la legitimidad democrática antigua, que postulaba un autogobierno, en el cual titularidad y ejercicio del poder permanecían unidos, no es suficiente para comprender el desarrollo de las democracias representativas de los siglos modernos.

No olvidemos que ya en el siglo XIX John Stuart Mill afirmaba que el problema del autogobierno o gobierno de cada uno sobre sí mismo había sido reemplazado por la limitación y control del gobierno sobre cada uno, por parte de los demás.

Es evidente que la idea de soberanía popular es el punto de partida: la democracia es impensable si el poder se legitima por otra vía que no sea la expresión de la voluntad humana. Pero siendo condición necesaria de la democracia no reviste el carácter de suficiente.

En este sentido, es posible afirmar que la democracia representativa, como elección libre y periódica de los gobernantes por los gobernados, define con claridad el mecanismo institucional sin el cual no hay, en efecto, democracia.

No obstante, la democracia representativa no puede reducirse únicamente al conjunto de leyes e instituciones públicas que aseguran la participación y el principio de la mayoría.

Estos elementos no bastan si no existe el respeto de las libertades y el reconocimiento del disenso político y de la diversidad social y cultural.

Por eso, la gran tarea de la filosofía política ha sido enriquecer la idea de la democracia, fundamentando su institucionalización a partir de la limitación del ejercicio del poder público, tanto respecto del soberano, como de la mayoría y del gobierno, y del desarrollo de un sistema de garantías y libertades individuales.

La democracia representativa ha sido crucial en esta evolución del concepto. Al separarse la titularidad del ejercicio del poder, se pasa de un concepto de democracia apoyado exclusivamente en el principio de legitimidad del poder a otro de carácter omnicompreensivo referido a la categoría superior de sistema político que se integra no sólo con un conjunto de reglas que establecen quiénes y mediante qué métodos adoptan las decisiones políticas, sino que se funda en el principio pluralista, y se caracteriza por su separación tanto del Estado como de la sociedad civil.

La democracia supone el diálogo, y con ello la posibilidad de libre discrepancia, compromisos y transacciones. La legitimidad democrática

requiere que mayorías y minorías sean consideradas partes fundamentales en el juego político. Ello nos lleva a subrayar que el pluralismo sólo es posible cuando se verifica un poder limitado, por la creación de espacios políticos que protegen los derechos de los ciudadanos contra la omnipotencia del Estado.

La democracia así concebida parecería ser entonces el sistema político que separado del Estado y de la sociedad civil combina la libertad individual y el respeto a las diferencias con las necesidades que impone la organización racional de la vida colectiva.

Asociada al reconocimiento de los derechos fundamentales, podría también afirmarse que democracia representativa es el sistema político autónomo que evita las relaciones directas entre el Estado y los actores sociales propia de sistemas comunistas y corporativistas que alentaron “la representación directa” de los trabajadores o de otras organizaciones.

Por ello, la democracia moderna sólo puede funcionar como democracia representativa. Representación significa que el ciudadano, a través del instrumento de elecciones delega el poder político, por un cierto tiempo, en determinadas personas y procedimientos. Pero el vínculo entre representantes y representados no es inmediato. La representación supone un actor adicional que es el partido político.

Es claro que la existencia de los partidos políticos hace al principio representativo de la democracia y que, conforme a criterios doctrinarios mayoritarios, son instituciones indispensables y aun excluyentes para la agregación y canalización del voto. Se ha dicho que sin la intermediación de los partidos políticos, los electores se expresarían en el vacío.

Ciertamente, no se quiere decir con ello que estas instituciones ejerzan siempre en forma eficaz y satisfactoria la representación de los intereses del pueblo, pero esta opinión crítica no debería ser utilizada como refutación de la teoría que sostiene que la representación del pueblo, como fuente de poder político, sólo es posible verificarla a través de los partidos políticos.

Ello, sin embargo, no es óbice para la participación que se postula a través de las formas semidirectas de la democracia, como el referéndum, el plebiscito y la revocación popular, que para algunos constituyen procedimientos correctores de la representación y aproximaciones al ideal de la democracia, y para otros, mecanismos de decisión de suma cero que terminan por imponer la denominada “tiranía de la mayoría”.

II. EL DERECHO INTERAMERICANO Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El ejercicio efectivo de la democracia representativa ha sido un tema de constante preocupación en el sistema interamericano, desde sus orígenes, en 1889.

El abandono de las instituciones monárquicas y la adopción del sistema democrático representativo de gobierno por parte de las repúblicas americanas ha sido, desde entonces, una circunstancia común propicia, quizá como ninguna otra, al acercamiento y solidaridad entre pueblos y gobiernos.

Así fue entendido en la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en Buenos Aires (1936) que declaró la existencia de una democracia solidaria en el hemisferio “fundada en la forma de gobierno de las Repúblicas americanas.”

Cabe citar, asimismo, que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR-1947), reconoció en su preámbulo “que la obligación de mutua ayuda y común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos”.

Un año después, el principio de la democracia representativa queda consagrado, como forma de organización política de los Estados, en la Carta de Bogotá, al mismo tiempo que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre establecía como derecho fundamental el de participar en elecciones populares que “serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

Importa también recordar que la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Chile (1959), señaló que la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización pero que conforme al derecho internacional americano vigente no existía ningún mecanismo de defensa de la democracia a no ser que ella fuese también, por otros motivos, defensa contra la agresión, según lo establecía taxativamente las normas del TIAR.

La actuación de la OEA, en los casos de la República Dominicana (1959) y de Perú (1962), tuvo como fundamento próximo la Declaración de Santiago antes citada.

Pero si bien es cierto que la vocación democrática ha estado presente desde la celebración de las primeras reuniones interamericanas, su desarrollo evolutivo —aunque progresivo siempre— se vio afectado en de-

terminados periodos por la devaluación conceptual que impuso en el hemisferio el establecimiento de gobiernos *de facto*.

Por esta misma razón, el principio de la democracia representativa consagrado en la Carta de Bogotá sólo alcanzó, en esos periodos, los niveles mínimos de un compromiso moral.

Es recién a partir de la última década, que la OEA ha avanzado decididamente hacia la consolidación de su vocación democrática.

El primer paso fue dado en Cartagena de Indias (1985), cuando la reforma de la Carta coloca a la democracia representativa en los fundamentos mismos de la naturaleza asociativa de la Organización.

En efecto, el Protocolo de Enmiendas, aprobado en dicha oportunidad, estableció en el Preámbulo que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”.

Dispuso, también, que uno de los propósitos esenciales de la Organización es el de “promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto de no intervención”.

Como ha sido señalado en un reciente Informe del Comité Jurídico Interamericano (CJI), la democracia representativa se percibe en la Carta no tan sólo como un principio rector de las relaciones entre los Estados miembros, sino como condición indispensable para la existencia de otros valores e instituciones y, como propósito esencial de la propia Organización de los Estados Americanos.

Este nuevo enfoque en el tratamiento de la democracia representativa supone derechos y obligaciones, tanto para la OEA como para los Estados que la conforman.

Así como la Organización tiene la facultad y el deber de promover y consolidar la democracia representativa, corresponde a los Estados el ejercicio y perfeccionamiento efectivos de la misma.

Por lo tanto, según ha sido afirmado por el CJI en el ya citado Informe, los derechos y obligaciones de la OEA en materia de democracia representativa deben entenderse como “una acción de apoyo a los Estados miembros en el cumplimiento de su obligación de crear, mantener, ejercer y perfeccionar dicha democracia representativa”.

Las obligaciones jurídicas consagradas en Cartagena fueron, sin duda, el inicio de un nuevo impulso jurídico-institucional que se vio plasmado, primero, en el denominado Compromiso de Santiago y en la Resolución 1080 (1991) y, posteriormente, en el Protocolo de Washington (1992).

El Compromiso de Santiago con la Democracia Representativa y la Renovación del Sistema Interamericano señala que

la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas... y fundamento permanente del Sistema Interamericano... así como condición indispensable... para el éxito del proceso de cambios y renovación... que se requiere en el umbral del siglo XXI.

La resolución “Democracia Representativa”, más conocida por su identificación numeral de 1080, establece un mecanismo de acción y control frente a hechos “que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo.

La puesta en marcha de ese mecanismo ha sido confiada al secretario general quien, después de estimar si se verifican las condiciones aludidas por la resolución, debe convocar al Consejo Permanente que, a su vez, determina la viabilidad de convocar a una reunión *ad hoc* de los ministros de Relaciones Exteriores o a una asamblea general extraordinaria a efectos de que se adopten las medidas que procedan.

La Resolución 1080 fue aplicada el mismo año de su aprobación con motivo del derrocamiento del presidente de Haití; en 1992, frente a la disolución del Congreso e intervención del Poder Judicial en Perú, y al año siguiente cuando hechos similares afectaban la legitimidad democrática de Guatemala.

Si bien el mecanismo de la Resolución 1080 no apareja resultados de naturaleza vinculante, es justo reconocer que abrió caminos de significativa importancia en materia de desarrollo legislativo e interpretación de normas internacionales que regulan el ejercicio efectivo de la democracia.

Efectivamente, en diciembre de 1992 se adopta el Protocolo de Washington, que entró en vigor el 25 de septiembre de 1997.

El nuevo artículo 9o. de la Carta crea un mecanismo de suspensión para el Estado cuyo gobierno sea derrocado por la fuerza. Ello trae aparejado que el gobierno *de facto* no podrá representar al Estado en los órganos de la Organización mientras dure la sanción.

Cabe precisar que la sanción prevista es un recurso extremo al que se apela después de considerarse agotadas las vías de negociación diplomática, que deben renovarse, aun después de aplicarse la sanción, para

“coadyuvar al establecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado”.

Finalmente, debe señalarse que, a pesar de su vigencia, y conforme lo preceptuado en el artículo V del Protocolo, éste no es aplicable a los Estados que no lo han ratificado.

Importa destacar que después del Protocolo de Washington la doctrina interamericana ha sostenido en reiteradas oportunidades:

que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es una obligación jurídica internacional de los Estados Americanos;

que la interrupción abrupta del proceso democrático constituye un hecho ilícito y,

que la democracia representativa ha dejado de ser un asunto de jurisdicción interna y exclusiva de los Estados del Sistema Interamericano para pasar a ser parte del derecho internacional de las Américas.

III. LA OEA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La contribución de la OEA a la promoción del ejercicio efectivo de la democracia representativa y, en particular, a la asistencia técnica electoral, reconoce sus orígenes en un proyecto presentado por la Delegación de Nicaragua en la Quinta Reunión de Consulta, que contemplaba la “designación de observadores para las elecciones de autoridades supremas”. A partir de entonces, la Secretaría General prestó cooperación técnica en materia electoral a varios gobiernos americanos. Recordemos, en este sentido, las observaciones electorales se cumplieron en los años 1961, 1962 y 1963, a solicitud de la República Dominicana, Costa Rica y Nicaragua, respectivamente. Con posterioridad y hasta 1988, se ejecutaron 14 misiones de este tipo en diferentes países. Más recientemente, cabe señalar, por su indiscutida relevancia el proceso de observación electoral cumplido en Nicaragua en 1990, que a diferencia de los anteriores, representó un despliegue masivo de observadores internacionales en todo el territorio, para verificar que el proceso electoral se cumpliera de conformidad con las normas y estándares internacionales de legitimidad y transparencia.

No obstante, es evidente que la institucionalización de estos procesos se ha visto afirmada a partir de la aprobación de la Resolución 1124 apro-

bada por la Asamblea General de la OEA, en 1991, a efectos de establecer la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) con la finalidad de responder “con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos”.

Desde su creación hasta la fecha, la UPD ha participado en cerca de 40 observaciones en más de 15 Estados miembros de la OEA, colaborando con las respectivas autoridades gubernamentales, electorales y partidarias en el objetivo de asegurar la integridad, imparcialidad y confiabilidad del proceso electoral. En algunas de estas misiones se ha servido de conducto informal para la construcción de consensos y la resolución de conflictos entre los diferentes participantes de la contienda electoral.

Cabe anotar que la observación electoral constituye una de las formas de asistencia, ya que la OEA brinda también asistencia técnica a los organismos electorales para la reforma de sus instituciones, el entrenamiento de sus funcionarios, la elaboración y diseño del material electoral, la modificación de normativas y procedimientos y la incorporación de nuevas tecnologías.

También, en materia de promoción de la democracia representativa, la OEA viene trabajando como agencia especializada en proyectos de modernización del Estado financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Finalmente, mencionamos las actividades cumplidas en las áreas de promoción de valores y prácticas democráticas, que se cumplen fundamentalmente a través del apoyo a instituciones educativas para desarrollar programas de educación para la democracia a nivel regional y subregional.

IV. DESARROLLOS RECIENTES PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En la evolución de la responsabilidad colectiva de defender la consolidación democrática, no pueden dejar de mencionarse las Declaraciones de Miami (1994) y de Montrouis (1995) que recuperan para la agenda hemisférica el tema de la democracia representativa en su dimensión más amplia, que integra la autonomía de la sociedad civil y comprende la toma de conciencia de nuevas amenazas que afectan las condiciones de gobernabilidad democrática.

En este sentido, es importante subrayar que los presidentes y jefes de gobierno en la Cumbre de Miami declararon que: “la democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida en forma integral”. Por otra parte, los ministros de Relaciones Exteriores indicaron en Montrouis “su decisión de combatir todas las modalidades de corrupción pública y privada” y manifestaron el apoyo para “la realización de una conferencia especializada... para considerar y, en su caso, adoptar, una Convención Interamericana contra la Corrupción”.

En cumplimiento de estos mandatos, la OEA ha ejecutado distintas actividades en materia de lucha contra la corrupción, destacando entre ellas el Seminario sobre Probidad y Ética Cívica, realizado en Montevideo en 1995; las que tuvieron como propósito fundamental elaborar y adoptar la Convención Interamericana contra la Corrupción; las relativas a la elaboración de una legislación modelo sobre enriquecimiento ilícito y soborno transnacional y, finalmente, aquellas destinadas a la adopción del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción.

Cabe anotar que la citada Convención entró en vigor en marzo de 1997 y que conforme a su articulado los Estados miembros de la OEA se comprometen a “prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”. También es interesante señalar que la convención limita su aplicación al ámbito público, sino que la extiende a los particulares cuando sus actos se vinculan con actos de corrupción que afectan a funcionarios públicos.

Con posterioridad a la adopción de la mencionada Convención se elaboró un Programa Interamericano que tiene por finalidad “promover y facilitar la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”. A tal efecto, el Programa incluye la realización de actividades y acción que contemplan no sólo los aspectos jurídicos, institucionales de la problemática, sino también la necesaria coordinación con otros organismos internacionales e instituciones de la sociedad civil.

Finalmente, estimo importante destacar la reciente conferencia auspiciada por la OEA sobre el tema de financiamiento de campañas políticas. La misma tuvo lugar en la ciudad de Caracas, los días 16 y 17 de febrero de 1998, y adoptó importantes recomendaciones dirigidas a promover el

intercambio de información legislativa, a propiciar la divulgación de medidas para controlar las contribuciones a las campañas electorales y a elaborar legislaciones modelo sobre la materia. Esta temática continuará siendo objeto de consideración y estudio a nivel del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos durante 1998.