

XV. EL PRINCIPIO MAYORITARIO Y LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA¹

UN DISCURSO

Muchísimas gracias a Armin von Bogdandy y a Mariela Morales Antoniazzi por haberme invitado a participar en el aniversario del Coloquio Iberoamericano en el Instituto Max Planck de Derecho Público Exterior y Derecho Internacional Público (MPI) y a dirigir unas palabras a los aquí presentes. Quisiera expresar mis felicitaciones por estos primeros diez años de exitosa vida académica, y también mis deseos de que el Coloquio siga creciendo en su misión de promover el intercambio entre Heidelberg y el mundo iberoamericano. Por cierto, me complace que la iniciativa haya provenido de unos alumnos míos. Me alegra la presencia de Richard Ortiz Ortiz entre nosotros, cofundador del Coloquio. Aprovecho la oportunidad de agradecer al Instituto MPI de haber ofrecido a mis alumnos durante más de treinta años una calurosa hospitalidad, un provechoso ambiente de diálogo y una excelente infraestructura de investigación, condiciones que han resultado en unas treinta tesis de doctorado, que he tenido el gusto de asesorar, quince de ellas de alumnos provenientes de América Latina.

Me complace también la presencia de Diego Valadés, destacado constitucionalista mexicano, con quien he sostenido múltiples encuentros en México, cuando era director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En esa época, había soñado con un mayor intercambio entre ese importante instituto mexicano y el MPI, que efectivamente pudo establecerse en los últimos años, gracias a la visión y al sentido de cooperación de José María Serna de la Garza, Jorge Carpizo, Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi y Armin von Bogdandy.

Con Jorge Carpizo (1999 y 2007) y Diego Valadés (2003 y 2008) he compartido el interés por el presidencialismo y su atenuación o parlamenta-

¹ Versión revisada del discurso pronunciado con motivo del Décimo aniversario del Coloquio Iberoamericano del Instituto Max Planck de Derecho Público Exterior y Derecho Internacional Público (*Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*) en la *Allte Aula* de la Universidad de Heidelberg, 13 de marzo de 2014.

rización (Nohlen/Fernández 1991 y 1999) como alternativa a la propuesta de sustituirlo por el parlamentarismo (Linz 1994). Veo en Diego un defensor de la misma causa (véase Orozco Henríquez 2012), de modo que me ha complacido mucho escucharle de nuevo sobre el tema de nuestro fructífero intercambio científico.

*

Sin embargo, desde entonces ya ha pasado casi una década, y mis consideraciones al respecto han tenido que tomar en cuenta el desarrollo político en América Latina. Por un lado, he visto fortalecida mi postura de que “el contexto hace la diferencia”, título de un libro mío publicado justamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas hace diez años. En todo el debate sobre lo institucional, lo que más importa es el contexto. Muchas generalizaciones institucionalistas no lo consideran. Por ejemplo, cuando Norberto Bobbio (1996) apunta que los mecanismos de la democracia directa son compatibles con la democracia representativa, el maestro italiano no toma en cuenta las condiciones de contexto, necesarias para que la realidad confirme su tesis.

Por otro lado, en vez de un desarrollo institucional que hemos preconizado con la idea de atenuar o parlamentarizar el presidencialismo con objeto de mejorar la gobernabilidad democrática y fortalecer la consolidación de la democracia representativa en América Latina; en otras palabras, en función de un desarrollo más equilibrado entre los principios mayoritario y de consenso, se ha producido a nivel de las reformas constitucionales (salvo en México) exactamente lo contrario. Las democracias presidenciales, ya por sí más proclives al principio mayoritario en comparación con el parlamentarismo, como correctamente sostiene Arend Lijphart (1994a), han fortalecido este principio como rector de la política a través de la introducción, primero, del sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales; segundo, de la posibilidad de reelegir el presidente, y tercero, de los elementos de la democracia directa como el referéndum, el *recall* y la consulta popular. A pesar de que se presentan en el debate político como elementos para fortalecer o democratizar la democracia en América Latina, todos estos instrumentos institucionales dependen en cuanto a sus efectos democráticos o no del contexto. Así, conviene recordar las advertencias de autores latinoamericanos que ubican estas reformas constitucionales en el contexto latinoamericano. En relación con el sistema de mayoría absoluta, Jorge

Lanzaro (2008) señaló que su introducción (incluso en el caso uruguayo de una cultura consensualista) podría

caer en un presidencialismo más “duro”, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el “mito del mandato” popular, el presidente se siente portador de una “voluntad general” y no cultiva las lógicas negociales.

Respecto a la reelección presidencial, Mario Serrafiero (1997) sostuvo que su combinación “con un diseño institucional de presidencialismo fuerte o hipertrófico no es la mejor de las opciones, sino el riesgo más cierto contra la vigencia auténtica de los derechos de los ciudadanos, el equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones”. Y en relación con los elementos de la democracia directa, Jorge Lazarte (2009) sentenció que ellos fortalecen el establecimiento de un Poder Ejecutivo fuera de dimensiones compatibles con la democracia y el Estado de derecho. Asevera el autor que el “participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso de los autoritarismos plebiscitarios”.

Mientras que en unos países latinoamericanos este proceso de dar mayor peso al principio mayoritario en el proceso de formación de la voluntad política se desarrolló dentro de la democracia constitucional del Estado de derecho, en otros países pasó estos límites. El principio mayoritario resultó ser, dentro de la llamada “democracia participativa”, el medio para convertir la democracia presidencial en una dictadura plebiscitaria. Se cumplió lo que Alexis de Tocqueville temió: la aplicación tiránica del principio mayoritario. Esta evolución divergente ha implicado un quiebre conceptual en el estudio de la política latinoamericana. El contenido de los conceptos básicos como el de la democracia ya no es el mismo. Sin embargo, es a través de los conceptos como se describe y se conoce la realidad.

**

En un estudio sobre el principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina que actualmente estoy finalizando, trato de demostrar que el alcance del principio mayoritario es un criterio clave para diferenciar entre democracias y dictaduras. El principio mayoritario tiene una larga historia desde la antigüedad hasta hoy en día, pasando desde su imposición (frente a la unanimidad), por su cuestionamiento (durante la Ilus-

tración francesa), hasta su sustitución como principio de representación (en el ámbito de los sistemas electorales parlamentarios) y su limitación como principio de toma de decisión. A partir de la Revolución francesa, o sea, a partir de la implementación lenta del sufragio universal, el principio mayoritario ha entrado en relación con distintos modelos de democracia: la democracia representativa, la directa, la radical rousseauiana, la jacobina, la republicana, la deliberativa. En cada uno de los modelos el principio mayoritario muestra un alcance distinto. En algunos de ellos, vinculado con el plebiscito como medio para activar la participación directa de la ciudadanía, es el instrumento técnico para establecer y legitimar una dictadura, conforme a lo que señaló Max Weber (1991), cuando desencantó la democracia plebiscitaria como “la ideología de la dictadura contemporánea”.

Para efectos comparativos, sintetizamos rápidamente los límites del principio mayoritario en las modernas democracias representativas que no invalidaron, sino legitimaron su permanencia como principio de decisión. En primer lugar, una Constitución no expresa la voluntad de la mayoría, sino revela un acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas de un país. Es una condición crucial para que la minoría acepte las decisiones mayoritarias que obligan a todos. En segundo lugar, los derechos humanos y las libertades políticas no están a disposición de ninguna mayoría, son garantizados por la propia Constitución y protegidos por un tribunal constitucional. En tercer lugar, los poderes del Estado son independientes uno del otro. Hay separación de poderes. En el juego entre mayoría y minoría existen contrapesos al poder de la mayoría electoral. Y en cuarto lugar, la minoría puede convertirse en mayoría. Sobre quién es mayoría, deciden periódicamente las elecciones que son libres y honestas.

Estos principios del desarrollo democrático de las democracias avanzadas no son ajenos a las convicciones democráticas que hasta hace poco expresaban el consenso en América Latina, como demuestra la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001. El artículo 3 dispone:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Comparando el catálogo de principios vigentes en las democracias representativas con las prácticas políticas en las democracias presidenciales participativas de América Latina, de origen radical rousseauiano y jacobino, se desprende lo siguiente:

- Primero, las Constituciones no son de consenso, sino impuestas por la mayoría. En Bolivia, por ejemplo, “la bancada oficialista aprobó una propuesta de nueva Constitución sin concertar con la oposición y violando las normas del... reglamento interno” de la Asamblea Constituyente” (Mayorga, 2010) al aprobarla con una mayoría absoluta, mientras que el reglamento interno exigía una mayoría de dos tercios.
- Segundo, no hay límites al principio mayoritario, sino el poder de la mayoría es absoluto. No hay protección (en forma de bloque de constitucionalidad) de los derechos humanos, fundamentales y políticos. “La Constitución no opera como freno, en base a la cual se controla el poder y la tentación de la mayoría de imponerse arbitrariamente; muy por el contrario, como decía Norberto Bobbio (1985)”, el derecho “(constitucional) es un instrumento de poder, dicho con otras palabras, el poder no crea el poder con el propósito de ser por éste limitado”. La decisión mayoritaria del pueblo está por encima de cualquier legislación o institución, y su voluntad la ejerce el presidente.
- Tercero, se quiebra la separación de poderes. El Poder Ejecutivo coloniza todas las instituciones de posible control del poder. El poder usurpa sobre todo el tribunal constitucional, con lo que, en palabras del politólogo venezolano Ricardo Combella (2010), “la jurisdicción constitucional se (pone) al servicio del régimen, por encima de los principios y valores constitucionales” y abandona “su rol de protectora de los derechos humanos”, a veces se vuelve “un instrumento de persecución política de la disidencia”. Un ejemplo puede constatare en las decisiones del Poder Judicial usadas como armas contra los parlamentarios y alcaldes de la oposición.
- Cuarto, la minoría está impedida de convertirse en mayoría. No se garantiza una competencia libre e igualitaria por parte de la mayoría; la mayoría gobernante trata por todos los medios administrativos, económicos, de comunicación y de propaganda para defender el poder. Las elecciones, por lo demás, se convierten en plebiscitos que a su vez aumentan la amenaza de la dictadura de las mayorías.

Si recordamos los preceptos democráticos de la Carta Democrática Interamericana, que sostiene en su artículo 2 que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”, las democracias participativas no cumplen prácticamente con ninguno de ellos: no se respetan las libertades fundamentales, el ejercicio del poder no está sujeto al Estado de derecho, desprecian el pluralismo político, no se celebran elecciones libres, cierran el acceso al poder de la minorías. Las democracias participativas deducen su legitimidad del principio mayoritario. Sin embargo, el voto mayoritario no convierte a una dictadura en una democracia. Como apunta Amartya Sen (2009), no es tan importante qué se vota, sino el contexto en el que se vota. Dependiendo del contexto, el pueblo puede votar contra la democracia, como advertía el politólogo francés Guy Hermet (1989). El contexto tiene que ser democrático, para que unas elecciones aporten legitimidad democrática a un gobierno.

A pesar de esto, las dictaduras plebiscitarias son tratadas como democracias, a nivel de la OEA, incluso hasta alterar los calificativos, cuando su secretario general, José Miguel Insulza (7 de marzo de 2014), declara que las protestas callejeras de la oposición democrática contra la dictadura en Venezuela “no ponen en peligro la democracia”. Parece que en la OEA ya nadie sabe qué es la democracia. Me abstengo aquí de explorar las razones que explican esta significativa confusión.

La presencia de dos modelos de democracia, el democrático y el autoritario, significa que el concepto de democracia en América Latina se ha heterogeneizado. Este reciente proceso va en contra de la idea de que se extiende una tendencia hacia un *ius constitutionale commune* en América Latina. Y no es que las realidades discrepen de los enunciados constitucionales, fenómeno nada nuevo en la región. La norma misma sufre discrepancias internas. Como consecuencia, todos los fenómenos institucionales que parecen tener un sentido unitario sufren significados distintos según los tipos de régimen, democrático o no. Por ejemplo, en las democracias participativas, las Constituciones ya no se perciben y operan como límites del poder, sino más bien se les entiende y utiliza como instrumentos de poder, lo que hace más que cuestionable hablar de un nuevo constitucionalismo en América Latina, cuando las innovaciones constitucionales, a las que se refiere el concepto, van en su práctica en contra de la esencia misma de una Constitución. “El con-

stitucionalismo afirma que la democracia no es sólo la vigencia de la regla de mayoría sino el sometimiento de la regla de mayoría a la regla de reglas: la constitución” (Sinesio López 2014). El nuevo constitucionalismo equivale a la negación del constitucionalismo. Asimismo, las elecciones no abren el acceso al poder, sino lo cierran. La gobernabilidad no se alcanza mediante compromisos entre la mayoría y la minoría, entendida como gobernabilidad democrática, sino es algo impuesto por la mayoría autoritaria, ejercida por el líder político. La justicia no es un producto de equilibrio de intereses y de la aplicación de la ley, sino un arma en contra de la minoría u oposición. En principio, lo que se observa en las democracias participativas es una perversión de los conceptos a través de las prácticas políticas. En la comparación de los datos con relación a elecciones, sistemas de partidos, formación de mayorías y otros fenómenos a nivel latinoamericano, que es la manera favorita de analizar el desarrollo democrático en la región (por ejemplo, en Alcántara/Tagina 2013), hay que tomar en cuenta el contexto del sistema cuando difiere para evaluar y comprender lo empírico en vez de dejarse contaminar por el contexto al percibirlo contingente (a voluntad) y tratarlo de impreciso. Esta circunstancia constituye un reto enorme para el derecho público y las ciencias sociales.

En el ámbito del derecho público, el proyecto del MPI aparece como un intento serio de corresponder a este desafío. Se propone

la reconstrucción del *ius constitutionale commune latinoamericano* (que) se basa en tres objetivos, tres conceptos clave y tres rasgos esenciales. Los tres objetivos son: avanzar en el respeto de los principios de los derechos humanos, del Estado de derecho, y de la democracia, desarrollar el Estado abierto y construir instituciones internacionales eficaces y legítimas. Los tres conceptos claves son diálogo, inclusión y pluralismo normativo. Por último, los tres rasgos esenciales se dirigen a presentar una ciencia del derecho público que abarca el derecho nacional e internacional, la argumentación se realiza con base en los principios y se le asigna una mayor importancia al derecho comparado (Von Bogdandy 2014).

En las ciencias sociales, sin embargo, se observa cómo su corriente empírico-cuantitativa se muestra poco preparada para tal desafío. En el campo de la demoscopia, el problema de la validez; es decir, de la consistencia del contenido de algo que se mide, es en general ya un problema de primer orden (Falter, 2006). Tal relevancia es aún mayor cuando precisamente el concepto de democracia no existe. Así, Latinobarómetro, en su último informe de 2013, constata “que la palabra democracia significa distintas cosas”. A pesar de esta advertencia, mide el apoyo de la democracia en Venezuela en

el último decenio sumando las respuestas positivas de los demócratas y de los que apoyan al autoritarismo chavista. Demócratas y autoritarios confluyen en el apoyo a la democracia que para cada parte significa algo distinto. De allí concluir que “el chavismo ha desmantelado completamente a los autoritarios”, es negar el problema y llevar las conclusiones a la confusión. En el mismo sentido, Latinobarómetro compara entre los países de la región e identifica a Venezuela y Ecuador como “los países que más han aumentado el apoyo a la democracia en América Latina”. Este resultado hay que calificarlo como un dispárate analítico: el autoritarismo presentado como mejor *performer* democrático. Analizar encuestas no consiste en repetir porcentajes, sino en tratar de comprender significados.

El flamante *Electoral Integrity Project* de Pippa Norris y otros autores (2014) incurre en problemas similares. En su primer informe 2013, recién publicado, los expertos nacionales miden la calidad democrática de las elecciones, e incluyen a Cuba en su *ranking* de naciones según el rendimiento que muestran, pese a que allí no hay elecciones libres. Por cierto, parece incuestionable que el partido único comunista gana seguro por altísima mayoría. Pero esto no justifica adjudicar al país caribeño en cuanto a la certeza de los resultados un valor que iguala al respectivo desempeño de Alemania, Islandia, Israel, y supera el de Estados Unidos, Austria e Italia, entre otros. En su desempeño electoral general, Cuba resulta ubicada en el medio del *ranking* en el grupo de países con moderada integridad electoral. Comparando esta evaluación con otros países de América Latina, Cuba aparece como un modelo exitoso para la democracia “electoral” en América Latina. Obviamente, en el quehacer comparativo, la medición no puede sustituir la lógica de la comparación que impone respetar las categorías básicas de democracia y dictadura.

Mi estudio sobre el principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina quiere llamar la atención de las ciencias sociales y del derecho público a cuidar los conceptos, su significado y su función en el proceso de conocimiento. Es a través de la reflexión conceptual como el análisis trasciende la descripción de la realidad (*Kenntnis*) y lleva a la comprensión (*Erkenntnis*) de los fenómenos. La comprensión, por su parte, se manifiesta en saber hacer distinciones. En el campo comparativo respecto al gobierno, disponemos de las categorías básicas de clasificación de democracia y dictadura, que esperan ser tomadas estrictamente en cuenta. Como criterio de distinción, propongo el principio mayoritario, que cuenta con un alto grado de abstracción. Puntualizar las cosas en este principio, encontrar en su forma de aplicación la diferencia que hace la diferencia, por cierto, simplifica la complejidad, reduce la variedad de la realidades, además de que permite

una clara delimitación entre democracias y dictaduras, según si está aplicado con límites o sin ellos. En su relación con la democracia presidencial, el principio mayoritario es el criterio categorial para tratar el tema del desarrollo democrático en América Latina.