

DEMOCRACIA:
PRINCIPIOS Y REALIZACIÓN

DEMOCRACIA: PRINCIPIOS Y REALIZACIÓN

Publicación preparada y editada por la Unión Interparlamentaria
Contribuciones escritas de:

Cherif Bassiouni (Relator General), David Beetham,
M. Fathima Beevi (Sra), Abd-El Kader Boye,
Awad El Mor, Hieronim Kubiak, Victor Massuh,
Cyril Ramaphosa, Juwono Sudarsono, Alain Touraine,
Luis Villoro

Unión Interparlamentaria

Ginebra

1998

© Unión Interparlamentaria 1998

Reservados todos los derechos.

Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema informático de recuperación o transmitir de cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, de fotocopiado, grabación u otro, sin la autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

El presente libro se vende con la condición de que no sea prestado, revendido ni difundido de otro modo, comprendidos los canales comerciales, sin el consentimiento previo del editor, en cualquier forma de encuademación o cubierta distinta a aquellas en la que se publica y sin que se imponga una condición análoga, incluida la presente, al editor ulterior.

ISBN 92-9142-038-7

Publicado por la

UNION INTERPARLAMENTARIA

B.P. 438

1211 Ginebra 19

Suiza

*Compaginación, impreso y encuadernado por ATAR, Ginebra, Suiza
Cubierta creada por Aloys Robellaz, Les Studios Lolos, Carouge, Suiza
Traducido al español por José Antonio Valtueña, Thónex, Suiza*

índice

PRÓLOGO

Pierre Cornillon, Secretario General, Unión Interparlamentaria I

DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LA DEMOCRACIA

Adoptada por el Consejo Interparlamentario en su 161a sesión
(El Cairo, 16 de septiembre de 1997)..... III

HACIA UNA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA DEMOCRACIA: DE LOS PRINCIPIOS A LA REALIZACIÓN

Profesor Cherif Bassiouni, Relator General.....1

DEMOCRACIA: PRINCIPIOS PRIMORDIALES, INSTITUCIONES Y PROBLEMAS

Profesor David Beetham.....23

EL PODER JUDICIAL EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA ALGUNAS OBSERVACIONES DEDUCIDAS DE LA EXPERIENCIA INDIA

Sra. M. Fathima Beevi.....33

ALGUNOS PROBLEMAS V ASPECTOS IMPORTANTES DE LA DEMOCRACIA EN EL CONTEXTO DE LOS ESTADOS

DE ÁFRICA NEGRA

Profesor Abd-El Kader Boye.....39

HACIA UNA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LA DEMOCRACIA

Dr. Awad El Mor.....49

LA DEMOCRACIA Y LA VOLUNTAD INDIVIDUAL

Profesor Hieronim Kubiak.....59

DEMOCRACIA: DELICADO EQUILIBRIO Y UNIVERSALIDAD

Profesor Víctor Massuh.....69

LOS ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA DEMOCRACIA: LA EXPERIENCIA SUDAFRICANA

Sr. Cyril Ramaphosa.....75

LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN ASIA SUDORIENTAL

Profesor Juwono Sudarsono.....83

LAS CONDICIONES, LOS ENEMIGOS Y LAS OPORTUNIDADES DE LA DEMOCRACIA

Profesor Alain Touraine.....89

DOS SENTIDOS DE «DEMOCRACIA»

Profesor Luis Villoro.....97

Prólogo

La palabra democracia es uno de los términos más usados del vocabulario político. Por su dimensión transcultural y porque se refiere al propio fundamento de la vida de los seres humanos en sociedad, este concepto fuerte ha originado numerosos escritos y reflexiones; sin embargo hasta ahora, ningún texto adoptado en el nivel mundial por responsables políticos había delimitado el concepto de democracia o precisado su alcance. Sin duda, el concepto estaba en cierto modo congelado por la oposición entre democracia sin más, o «formal» y democracia «popular», que hasta recientemente se utilizaba en los foros multilaterales mundiales. Esa época ha terminado; la democracia, sin calificativo, parece ser hoy objeto de un amplio consenso y su promoción la figura en buen lugar en el orden del día de las instancias internacionales.

Por iniciativa del Dr. Ahmed Fathy Sorour, que presidía entonces su Consejo, la Unión Interparlamentaria decidió en 1995 preparar una Declaración universal sobre la democracia para lograr el progreso de la norma internacional y contribuir al proceso de democratización en curso en el mundo.

Ese proyecto era la prolongación natural de la labor anterior de la Unión, que recientemente ha publicado varios estudios sobre la realización de elecciones y las actividades políticas, elemento clave del ejercicio de la democracia, y que había adoptado en 1994, en París, una *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*. Sin embargo, resultaba bastante audaz para la Unión, organización política mundial, iniciar esta labor; por ello la empresa se puso en marcha con seriedad y prudencia, con el fin de poder alcanzar la meta.

En una primera etapa, la Unión deseó recoger por escrito las opiniones y reflexiones de personalidades representativas de las distintas sensibilidades y culturas políticas, con objeto de disponer de una base sólida para iniciar la redacción de un anteproyecto de texto. Doce personalidades y expertos tuvieron a bien aceptar el reto y la invitación que les dirigió la Unión de presentar por escrito, después de una sesión de concertación, sus opiniones sobre los principios y logros de la democracia.

El proyecto despertó de inmediato el interés de la UNESCO, cuyo Director General deseó que la Organización estuviera asociada a su realización. Por ello, ese grupo se reunió en la Casa de la UNESCO, en París, los días 6 y 7 de diciembre de 1996. Participaron en la reunión el Profesor Chérif Bassiouni, Profesor de Derecho, Presidente del Instituto Internacional de Derechos Humanos, Universidad DePaul, Chicago (Estados Unidos de América), Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal y Presidente del Instituto Internacional de Estudios Superiores de Criminología, que aceptó ser el Relator General; el Profesor David Beetham, Director del Centro de Estudios sobre la Democratización, Universidad de Leeds (Reino Unido); la Sra. M. Fathima Beevi, Gobernadora del Estado de Tamil Nadu, ex Juez del Tribunal Supremo de la India, Madras (India); el Profesor Abd-El Kader Boye, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Dakar (Senegal); el Dr. Awad El Mor, Presidente del Tribunal Constitucional Supremo, El Cairo

(Egipto); el Profesor Steven Hanser, ex Presidente del Departamento de Historia, Universidad del Estado de Georgia (Estados Unidos de América); el Profesor Hieronim Kubiak, Universidad Jagellon, Instituto de Sociología, Cracovia (Polonia); el Profesor Víctor Massuh, Universidad de Buenos Aires (Argentina); el Sr. Cyril Ramaphosa, ex Presidente de la Asamblea Constituyente de Sudáfrica (1994-1996); la Sra. Evi Fitriani, en representación del Profesor Juwono Sudarsono, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Indonesia y Director Adjunto del Instituto Indonesio de Defensa; y el Profesor Luis Villoro, Instituto de Estudios Filosóficos (México). El Profesor Alain Touraine, Director de la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales, París (Francia), no pudo desafortunadamente asistir a este encuentro. El Sr. Janusz Symonides, Director de la División de Derechos Humanos, de la Democracia y de la Paz de la UNESCO, contribuyó asimismo al trabajo de este grupo de expertos.

En los meses siguientes, diez de esos expertos y el Relator General presentaron sus contribuciones escritas. Esos textos fueron examinados en abril de 1997, en Seúl, por el Comité Ejecutivo de la Unión, que pudo entonces iniciar la segunda fase del proyecto, esto es, la preparación de la propia Declaración.

El anteproyecto de texto fue establecido en los meses siguientes por el Relator General y la Secretaría de la Unión, y luego examinado detalladamente por el Comité Ejecutivo, cuyos miembros, representantes de todas las regiones geopolíticas del mundo, dedicaron a esta labor una jornada entera, añadida al calendario de trabajo de su 225ª sesión, celebrada en septiembre de 1997 en El Cairo.

El texto preparado en esas deliberaciones fue entregado inmediatamente a todas las delegaciones presentes en El Cairo, para ser examinado días más tarde por el Consejo Interparlamentario, órgano rector plenario de la Organización, que lo adoptó sin votación el 16 de septiembre de 1997.

La Unión Interparlamentaria se complace en presentar en esta publicación el texto de la *Declaración Universal sobre la Democracia*, así como las contribuciones del Grupo de Expertos y el informe de conjunto del Relator General.

La Unión aprovecha la ocasión para expresar su gratitud a estas personalidades por la valiosa colaboración que han aportado al éxito del proyecto, así como a la UNESCO y a su Director General por el apoyo otorgado a su realización. Ese agradecimiento se dirige también a todos los que, de distintos modos, han contribuido a la empresa. Debe mencionarse en particular al Dr. Sorour, quien tiene el mérito de haber lanzado la iniciativa y de haber seguido con especial interés el desarrollo de este proyecto, feliz logro que debe figurar en el activo de la Unión Interparlamentaria.

Obviamente, el compromiso de la Unión en favor de la democracia va a proseguir más allá de la aprobación y publicación del texto de la Declaración. En adelante» se esforzará en fomentar la aplicación de su contenido por una acción de largo alcance. En el momento de escribir las presentes líneas, la Organización de las Naciones Unidas ha tomado ya nota de esta Declaración en una resolución adoptada por la Asamblea General. Es de esperar entonces que vendrán a añadirse otras piedras a los cimientos que la Unión Interparlamentaria acaba de establecer con esta proclamación política, para completar el alcance y llegar incluso a la adopción de un auténtico instrumento jurídico internacional.

Pierre Cornillon
Secretario General
Unión Interparlamentaria

Declaración universal sobre la democracia

Adoptada* por el Consejo Interparlamentario en su 161ª
sesión

(El Cairo, 16 de septiembre de 1997)

El Consejo Interparlamentario,

Reafirmando el compromiso de la Unión Interparlamentaria en favor de la paz y del desarrollo y convencido de que el fortalecimiento del proceso de democratización y de las instituciones representativas contribuirá en gran manera al logro de este objetivo,

Reafirmando también la vocación y el compromiso de la Unión Interparlamentaria de promover la democracia y el establecimiento de sistemas pluralistas de gobierno representativo en el mundo, y deseoso de reforzar la acción continua y polifacética que desarrolla al respecto,

Recordando que cada Estado tiene derecho soberano a elegir y determinar libremente, conforme a la voluntad de su población, sus propios sistemas político, social, económico y cultural, sin injerencia de otros Estados en estricta conformidad con la Carta de las Naciones Unidas,

Recordando también la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada el 10 de diciembre de 1948, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados el 16 de diciembre de 1966, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada el 21 de diciembre de 1965, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979,

Recordando además la Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas adoptada en marzo de 1994, en la que se confirma que, en cualquier Estado, la autoridad del gobierno sólo puede fundarse en la voluntad del pueblo expresada en elecciones auténticas, libres y justas,

Visto también el Programa para la Democratización presentado, el 20 de diciembre de 1996, por el Secretario General de las

Naciones Unidas en el 51º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas,

*Adopta la **Declaración Universal sobre la Democracia** que figura a continuación e **insta** a todos los gobiernos y los parlamentos a que se inspiren en su contenido.*

Principios de la democracia

1. La democracia es un ideal universalmente reconocido y un objetivo basado en valores comunes compartidos por los pueblos que componen la comunidad mundial, cualesquiera sean sus diferencias culturales, políticas, sociales y económicas. Así pues es un derecho fundamental del ciudadano, que debe ejercer en condiciones de libertad, igualdad, transparencia y responsabilidad, con el debido respeto a la pluralidad de opiniones y en interés de la comunidad.

2. La democracia es tanto un ideal que se ha de tratar de alcanzar como un modo de gobierno que se ha de aplicar conforme a modalidades que reflejan la diversidad de experiencias y de particularidades culturales, sin derogar principios, normas y reglas internacionalmente admitidos. Así pues, es un estado o una condición constantemente perfeccionado y siempre mejorable, cuya evolución depende de diversos factores políticos, sociales, económicos y culturales.

3. Como ideal, la democracia trata fundamentalmente de mantener y promover la dignidad y los derechos fundamentales del individuo, garantizar la justicia social, facilitar el desarrollo económico y social de la colectividad, reforzar la cohesión de la sociedad, impulsar la tranquilidad nacional y crear un clima propicio para la paz internacional. Como forma de gobierno, la democracia es el mejor modo de conseguir esos objetivos; es también el único sistema político capaz de corregirse a sí mismo.

4. El logro de la democracia supone una auténtica asociación entre hombres y mujeres para la buena marcha de los asuntos públicos, de modo que tanto los hombres como las mujeres actúen en igualdad y complementariedad, obteniendo un enriquecimiento mutuo a partir de sus diferencias.

5. El estado de democracia garantiza que los procesos de llegada al poder y de ejercicio y alternativa en el poder permitan una

libre competencia política y surjan de una participación popular abierta, libre y no discriminatoria, ejercida conforme el dominio de la ley, tanto en la letra como en el espíritu.

6. La democracia es inseparable de los derechos enunciados en los instrumentos internacionales mencionados en el preámbulo. Por consiguiente, esos derechos deben aplicarse de modo efectivo y su ejercicio correcto ha de estar acompañado de responsabilidades individuales y colectivas.

7. La democracia se funda en la primacía del derecho y en el ejercicio de los derechos humanos. En un Estado democrático, nadie está por encima de la ley y todos los ciudadanos son iguales ante la ley.

8. La paz y el desarrollo económico, social y cultural son tanto condiciones como frutos de la democracia. Existe una auténtica interdependencia entre la paz, el desarrollo, y el respeto al estado de derecho y los derechos humanos.

Elementos y ejercicio del gobierno democrático

9. La democracia se basa en la existencia de instituciones bien estructuradas y que funcionen correctamente, así como en un cuerpo de normas y reglas y en la voluntad de toda la sociedad, plenamente consciente de sus derechos y responsabilidades.

10. Las instituciones democráticas tienen por función mediar en las tensiones y mantener el equilibrio entre las aspiraciones competidoras que son la diversidad y la uniformidad, tanto en lo individual como en lo colectivo, con objeto de reforzar la cohesión y la solidaridad sociales.

11. La democracia está basada en el derecho de todas las personas a participar en la gestión de los asuntos públicos; por ello requiere la existencia de instituciones representativas en todos los niveles, y en particular en el Parlamento, representativo de todos los componentes de la sociedad y dotado de poderes y medios para expresar la voluntad del pueblo legislando y controlando la acción gubernamental.

12. El elemento clave del ejercicio de la democracia es la celebración a intervalos periódicos de elecciones libres y justas, que permitan la expresión de la voluntad popular. Estas elecciones deben celebrarse sobre la base del sufragio universal, igual y

secreto, de modo que todos los votantes puedan elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, apertura y transparencia, que estimulen la competencia política. Por ello, los derechos civiles y políticos son primordiales, y en particular entre ellos, los derechos a votar y a ser elegido, los derechos de libertad de expresión y reunión, el acceso a la información y el derecho a organizar partidos políticos y realizar actividades políticas. La organización, las actividades, la gestión financiera, la financiación y la ética de los partidos deben estar debidamente reglamentadas de modo imparcial para garantizar la integridad de los procesos democráticos.

13. Una de las funciones primordiales del Estado consiste en garantizar a sus ciudadanos el goce de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La democracia va así unida a un gobierno eficaz, honrado y transparente, elegido libremente y responsable de su gestión.

14. Ser responsable ante los ciudadanos, elemento primordial de la democracia, se aplica a todas las autoridades públicas, elegidas o no, y a todos sus órganos sin excepción. Esa responsabilidad se manifiesta por el derecho del público a estar informado de las actividades del gobierno, a dirigirle peticiones y a buscar reparación por intermedio de mecanismos administrativos y judiciales imparciales.

15. La vida pública en su conjunto debe estar marcada por una sensación de ética y transparencia, motivo por el cual se deben elaborar y aplicar las normas y los procedimientos correspondientes.

16. La participación individual en los procesos democráticos y en la vida pública en todos los niveles debe estar reglamentada de modo equitativo e imparcial, evitando toda discriminación y el riesgo de intimidación por parte de responsables estatales y no estatales.

17. Las instituciones judiciales y los mecanismos de control independientes, imparciales y eficaces son la garantía del estado de derecho, fundamento de la democracia. Para que esas instituciones y mecanismos puedan cuidar plenamente del respeto de las normas, mejorar la equidad de los procedimientos y reparar las injusticias, es preciso que todas las personas tengan acceso a recursos administrativos y judiciales sobre la base de la igualdad y del respeto a las decisiones administrativas y judiciales por parte de los órganos estatales, los representantes del poder público y cada miembro de la sociedad.

18. Si bien la existencia de una sociedad civil activa es un elemento primordial de la democracia, la capacidad y la voluntad de las personas de participar en los procesos democráticos y de elegir las modalidades de gobierno no pueden darse por sentadas. Por ello es necesario establecer condiciones que lleven al ejercicio auténtico de los derechos de participación, eliminando a la vez los obstáculos que eviten, obstaculicen o inhiban dicho ejercicio. Por consiguiente, es indispensable fomentar permanentemente y de modo particular la igualdad, la transparencia y la educación, y eliminar obstáculos tales como la ignorancia, la intolerancia, la apatía, la falta de opciones y alternativas auténticas, y la ausencia de medidas destinadas a corregir los desequilibrios o la discriminación de carácter social, cultural, religioso y racial, o basada en el sexo.

19. Para que el estado de democracia sea duradero se necesita un clima y una cultura democráticos nutridos constantemente y reforzados por la educación y por otros medios culturales y de información. Por ello, una sociedad democrática debe comprometerse en beneficio de la educación en el sentido más amplio del término, y en particular de la educación cívica y la formación de una ciudadanía responsable.

20. Los procesos democráticos se ven impulsados por un entorno económico favorable; por consiguiente, en su esfuerzo general de desarrollo, la sociedad debe comprometerse a satisfacer las necesidades económicas fundamentales de los más desfavorecidos, logrando así su plena integración en el proceso democrático.

21. El estado de democracia supone la libertad de opinión y de expresión, lo que implica el derecho a expresar opiniones sin interferencia y a buscar, recibir e impartir información e ideas por cualquier medio informativo y sin consideración de fronteras.

22. En las sociedades tanto homogéneas como heterogéneas, las instituciones y los procesos de la democracia deben favorecer la participación popular para proteger la diversidad, el pluralismo y el derecho a ser diferente en un clima de tolerancia.

23. Las instituciones y los procesos democráticos deben impulsar también la descentralización del gobierno y la administración, que es tanto un derecho como una necesidad, y que permite ampliar la base de la participación pública.

Dimensión internacional de la democracia

24. La democracia debe ser también reconocida como un principio internacional, aplicable a las organizaciones internacionales y a los Estados en sus relaciones internacionales. El principio de la democracia internacional no significa sólo la representación igual o equitativa de los Estados; se extiende también a sus derechos y deberes económicos.

25. Los principios de la democracia deben aplicarse a la gestión internacional de los problemas de interés mundial y del patrimonio común de la humanidad, en particular el medio ambiente humano.

26. En interés de la democracia internacional, los Estados deben cuidar de que su conducta se ajuste al derecho internacional, abstenerse del recurso a la amenaza o el empleo de la fuerza y de cualquier conducta que ponga en peligro o viole la soberanía y la integridad políticas y territoriales de otros Estados, adoptando las medidas necesarias para resolver sus diferencias por medios pacíficos.

27. Una democracia debe defender los principios democráticos en las relaciones internacionales. En ese sentido, las democracias deben abstenerse de toda conducta no democrática, expresar su solidaridad con los gobiernos democráticos y los actores no estatales, como son las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la democracia y los derechos humanos, y extender su solidaridad a todas las víctimas de violaciones de los derechos humanos en manos de regímenes no democráticos. Con objeto de fortalecer la justicia penal internacional, las democracias deben rechazar la impunidad por los crímenes internacionales y las violaciones graves de los derechos humanos fundamentales y apoyar la creación de un tribunal criminal internacional permanente.

* Una vez adoptada la declaración, la delegación de China expresó reservas a este texto.

Al 16 de septiembre de 1997, 137 Parlamentos nacionales eran miembros de la Unión interparlamentaria. Participaron en la conferencia en Cairo, representantes de los parlamentos de los 128 países siguientes:

Albania, Alemania, Andorra, Angola, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benin, Bolivia, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Djibouti, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Etiopía, Ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Hungría, India, Indonesia, Irán (República Islámica de), Iraq, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Japón, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Letonia, Líbano, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Monaco, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Árabe Siria, República Checa, República de Corea, República de Moldova, República Popular Democrática de Corea, República Unida de Tanzania, Ruanda, Rumania, San Marino, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Sunname, Tailandia, Tayikistán, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Yugoslavia, Zambia, Zimbabue.

Hacia una declaración universal sobre los principios básicos de la democracia: de los principios a la realización

PROFESOR CHERIF BASSIOUNI*

Relator General

«En la democracia se ha de suponer la libertad; de hecho se sostiene corrientemente que ningún hombre es libre en cualquier gobierno»

Aristóteles, *Política* (Libro VI, Cap. ii. 350 AC.)

«...Y los asuntos se arreglan por consulta entre ellos».

Qurán (*Surat al-Shura*, 42:38, (622))

«Se afirma que se ha instituido una comunidad cuando una multitud de hombres acuerdan y convienen, uno con otro, que cualquier hombre, o conjunto de hombres, recibirá de la mayor parte el derecho a presentar la opinión de todos ellos, esto es, a ser su representante; cada uno, tanto si ha votado en favor como en contra, autorizará todas las acciones y juicios de ese hombre, o conjunto de hombres, igual que si fueran propios con objeto de vivir pacíficamente y de estar protegido contra los demás hombres».

Thomas Hobbes, *Leviathan* (OF COMMONWEALTH, Capítulo XVII, «Of the Rights of Sovereigns by Institution», 1651)

«Este país, con sus instituciones, pertenece a las personas que lo habitan. Siempre que lleguen a estar fatigados del gobierno existente, pueden ejercer su derecho constitucional a modificarlo o su derecho revolucionario a cambiarlo».

Abraham Lincoln, Discurso inaugural, 1861

«Se han probado muchas formas de gobierno y muchos están cansados en este mundo de pecado y aflicción. Nadie pretende que la democracia es perfecta o totalmente falsa. De hecho se ha afirmado que la democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas aquellas otras formas que se han probado de vez en cuando».

Winston Churchill, Cámara de los Comunes,
11 November 1947

* Profesor de Derecho, Presidente del Instituto Internacional de Derechos Humanos. Universidad DePaul. Chicago (Estados Unidos de América), Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal y Presidente del Instituto Internacional de Estudios Superiores de Criminología.

poder y la individualidad.¹¹ Aunque esos conceptos no son mutuamente excluyentes, reflejan sin embargo distintas perspectivas filosóficas que corresponden a la naturaleza del «Hombre» y de la sociedad. Para algunas religiones, la soberanía descansa en Dios y no en el «hombre»; por consiguiente, la sociedad humana debe ser guiada por la revelación divina, aunque en este marco puede existir la democracia.¹⁴ A la inversa, las filosofías seculares sitúan la soberanía en el pueblo, que tiene derecho a crear y deshacer gobiernos, porque el gobierno está hecho, como dijo una vez Abraham Lincoln, «por el pueblo y para el pueblo».¹⁵

Los pensadores políticos contemporáneos son mucho menos ideológicos y mucho más pragmáticos que sus predecesores del pasado siglo. Por ello, esos modernistas consideran que la democracia es fundamentalmente un proceso basado en ciertos principios, aunque reconocen que la mera existencia de un proceso formal no es garantía suficiente para alcanzar una democracia auténtica.¹⁶ Este enfoque plantea otro paradigma, a saber: si la democracia es una modalidad por la que se delega la autoridad de una multitud en una o unas pocas personas que ejercen ciertos poderes (definidos o limitados o indefinidos o ilimitados) sobre ellos basándose en esa delegación de la autoridad o si es una serie de procesos interactivos en los que las verificaciones y equilibrios rectifican o igualan constante o periódicamente la balanza del poder entre los que gobiernan y los gobernados.¹⁷ Hablar de atribución de poderes, verificaciones y balances, y mecanismos de rectificación y control, supone una elección en las instituciones de gobierno, es decir, las tres ramas gubernamentales: legislativa, ejecutiva y judicial. En ese contexto surge el debate acerca del constitucionalismo;¹⁸ también ha de determinarse si el constitucionalismo ha pasado a ser el equivalente contemporáneo del «contrato social».¹⁹

¹¹ Véase Hieronim Kubiak, *Democracy and the Individual* WUL. *infra* en la p. 59. Véase también COMMUNITARIANISM AND INDIVIDUALISM (Shlomo Avineri and Avner De-Shalit ed. Oxford University Press, RU, 1992).

¹⁴ Véase, *supra* nota 4.

¹⁵ Abraham Lincoln, discurso de Gettysburg, 19 de noviembre de 1863. El preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos empieza con las palabras «Nosotros el pueblo...» como lo hace el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, «Nosotros, los pueblos...».

¹⁶ Véase David Beetham, *Democracy: Kex Principles, Institutions and Problems*, *infra* en la p. 23. Beetham comienza con la premisa de que «la democracia está identificada por principios y por una serie de instituciones y prácticas, que permiten aplicar tales principios».

¹⁷ JOHN STUART MILL, ON REPRESENTATIVE GOVERNMENTS (Longmans, Green and Co., Ltd., Londres, RU, 1926).

¹⁸ Véase CHARLES HOWARD McILWAIN, CONSTITUTIONALISM, ANCIENT AND MODERN (Cornell University Press, Ithaca, NY, EE.UU., Rev. ed 1947); ARTHUR EDWIN SUTHERLAND, CONSTITUTIONALISM IN AMERICA: ORIGINS AND EVOLUTION IN ITS FUNDAMENTAL IDEAS (Blaisdell Pub. Co., Nueva York, NY, EE.UU., 1965). Véase también WILLIAM HENRY HALLAM, CONSTITUTIONALISM, DEMOCRACY AND FEDERALISM (Columbia University Press, Nueva York, NY, EE.UU., 1990). Antes del siglo XIX se planteó la cuestión de los poderes del poder judicial para revisar decisiones establecidas por los órganos legislativo y de reglamentación. Véase por ej. SAMUEL JOHNSON, THE HISTORY OF THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES (William Abbott Oldfather irad., Oceana, NY, EE.UU., 1964) (Orig. pub. en 1660); JEFFERSON, INTRODUCTION TO THE PRINCIPLES OF MORALS AND POLITICAL PHILOSOPHY (Doubleday, Garden City, NY, EE.UU., 1961) (Orig. pub. en 1780); y también *por ej.*, CJ. FRIEDRICH THOMAS, PHILOSOPHY OF LAW IN HISTORICAL PERSPECTIVE (University of Chicago Press, Chicago, IL, EE.UU., 2^a ed. 1963); y GORDON W. PHILLIPS, FRIEDRICH HALLAM, THE HISTORY OF THE PHILOSOPHY OF LAW (Alien Wood ed., H. Nisbet trad., Cambridge University Press, Cambridge, RU, 1991).

¹⁹ JOHN JACOB ROUSSEAU, Du CONTRAT SOCIAL (Ronald Gimsley ed., Clarendon Press, Oxford, RU, 1972) (Orig. pub. en Amsterdam, 1762).

La experiencia histórica muestra que la democracia no puede alcanzarse sin un sistema de gobierno que divida el poder entre tres ramas coiguales, dotada cada una de ciertas prerrogativas de poder y en las que la función del poder judicial consiste en canalizar los conflictos relacionados con el poder a través de un proceso jurídico que utilice el razonamiento jurídico acordado para interpretar y aplicar leyes ya existentes.²⁰

Los factores que toman en cuenta los comentaristas contemporáneos y los que proponen distintas perspectivas de la democracia no están siempre claros ni son fácilmente identificables; cuando los están, no es siempre evidente que los distintos argumentos propuestos tengan coherencia ni lógica.²¹ Esto se pone de manifiesto en las publicaciones sobre el pensamiento político contemporáneo, pero todavía más en el debate público sobre la democracia. Una de las causas de esta confusión intelectual y política reside en el hecho de que el término democracia se utiliza con frecuencia de modo intercambiable y sin distinción respecto a tres conceptos distintos a los que se aplica el término. Son los siguientes:

1. La democracia como proceso, con todo lo que comprende de mecanismos, procedimientos y formalidades, desde la estructura política hasta las elecciones.
2. La democracia como estado o situación, (*un état*, el equivalente francés transmite más correctamente este significado que el término inglés correspondiente), con todo lo que esta situación implica para una determinada sociedad civil y su gobernabilidad, incluyendo los procesos de la democracia y tal vez también los resultados de la misma.
3. La democracia como resultado, que significa poner en efecto las políticas y prácticas que han sido en general acordadas por los gobernados. Ese resultado puede o no ser la consecuencia de una situación o estado y puede o no ser el producto de los procesos democráticos.

Estos tres conceptos no se excluyen mutuamente ni son contradictorios sino que, por el contrario, forman parte de un mismo continuo. Ahora bien, es im-

²⁰ Está implícito en ese debate el relativo a la función de la adjudicación constitucional y sus resultados. Véase Rase*», PCHINI, THE DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF LIBERTY (Yale University Press, New Haven, CT, EE.UU., 1957). Véase también ULRICH K. PREUSS, CONSTITUTIONAL REVOLUTION: THE LINK BETWEEN CONSTITUTIONALISM AND PARLIAMENTS (Deborah Lucas Schneider trad., Humanities Press International, Inc., Atlantic Heights, NJ, EE.UU., 1995). Esta opinión está representada en Awad el Mor, *Towards a Universal Declaration on Democracy*, infra en la p. 49; y Sra. Fathima Beevi, *El poder judicial en la gobernabilidad democrática*, infra en la p. 33, donde el autor destaca la función del poder judicial. La historia del constitucionalismo está asentada en el concepto de que la autoridad sin límite conduce al abuso y de que las constituciones y las leyes controlan el poder de quienes gobiernan. Véase por ej., THE FEDERALIST PAPERS (Bantam, Nueva York, NY, EE.UU., 1961) (Orig. pub. en 1791); AI EX ANDE TI HAMILTON, JOHN JAY & JAMES MADISON, THE FEDERALIST PAPERS (Bantam, Nueva York, NY, EE.UU., 1982); véase también FRIEDKILH, supra nota 16. Thomas Hobbes expresa una posición contraria en LEVIATHAN, en el que la versión latina de 1670 declara «...sed authoritas, non veritas, facit legem». THOMAS HOBBES. LEVIATHAN: CIVILIS POLITICAE, LIBERTINAE, ROMANAE, ET ECCLESIASTICAE DOMINIONIS, ET TYRANNICAE, LIBERTINAE, ROMANAE, ET ECCLESIASTICAE (Londres, RU, 1841).

²¹ Véase RENE DESCARTES, RULES FOR THE DIRECTION OF THE MIND (Elizabeth S. Haldane & G. R. T. ROSS trad., Encyclopedia Britannica, Chicago, IL, EE.UU., 1953) (Orig. pub. en 1629), y RENE DESCARTES, DISCOURS DE LA METHODE (Laurence J. Lafleur trad., Liberal Arts Press, Nueva York, NY, EE.UU., 1960) (Orig. pub. en 1637) cuyos escritos sobre el funcionamiento de la mente y el método lógico de expresión razonada han tenido gran influencia desde los pensadores del Renacimiento.

portante diferenciarlos porque en cierto sentido representan tres niveles o etapas de la democracia.²² Cualesquiera que sean el significado y el contenido que se dé al término democracia, lo que diferencia fundamentalmente su esencia de otros sistemas de gobierno es el derecho de la participación popular en la gobernabilidad, así como la legitimidad y legitimación del gobierno y la gobernabilidad. La Declaración de Viena de Derechos Humanos señala: «La democracia está basada en la voluntad libremente expresada del pueblo para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas».²³ Ahora bien, sería erróneo leer estas afirmaciones sólo en el contexto de las experiencias culturales y sociopolíticas occidentales. Como declaró el Secretario General Boutros-Ghali en su Informe de 1995 a la Asamblea General de las Naciones Unidas: «La democracia no es un modelo para copiar de otros estados sino una meta que han de alcanzar todos los pueblos y asimilar todas las culturas. Puede adoptar numerosas formas, en función de las características y circunstancias de las sociedades».²⁴

B. Democratización

Como término afín, democratización ha aparecido también recientemente en el debate sobre la democracia. Se utiliza a veces para referirse a los procesos de la democracia y en otras ocasiones para referirse a la «etapa de transición» del gobierno desde las formas no democráticas a las distintas formas emergentes de compartición del poder, gobernabilidad y responsabilidad hacia el público en los nuevos regímenes.²⁵ Sin embargo, en ambos casos el término de

²³ Como (ales, reflejan el grado en que la democracia puede considerarse «auténtica», término que el presente escritor interpreta con el significado de sustantiva.

²¹ Declaración de Viena de Derechos Humanos, Parte 1, párrafo. 8, UN GAOR, UN Doc. A/CONF.157/23 (1993).

^M Informe del Secretario General de NU sobre las Democracias Nuevas o Restauradas, párrafo,5, UN GAOR. 50º periodo de sesiones, UN Doc. A/50/332 (1995).

ⁿ Véase Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, *Informe sobre las medidas destinadas a dismantlar la herencia de los anteriores sistemas totalitarios comunistas*, A/DOC/7568, 3 de junio de 1996, que declara:

1. La herencia de los anteriores sistemas totalitarios comunistas no es de fácil solución. En el nivel institucional esta herencia comprende la centralización (excesiva), la militarización de las instituciones civiles, la burocratización, la existencia de monopolios y la sobrerregimentación; en el nivel de la sociedad abarca desde el colectivismo y el conformismo hasta la obediencia ciega y otros patrones de pensamiento totalitario. Sobre esta base es difícil restablecer un estado liberal y civilizado sometido al imperio de la ley, motivo por el cual tienen que dismantlarse y vencerse las viejas estructuras y patrones de pensamiento.

2. Las metas de este proceso de transición son claras: crear democracias pluralistas basadas en el imperio de la ley y en el respeto de los derechos y la diversidad humanos. En este proceso tienen que intervenir los principios de subsidiaridad, libertad de elección, igualdad de oportunidades, pluralismo económico y transparencia del proceso de adopción de decisiones. La separación del poder y los medios informativos, la prolección de la propiedad privada y el desarrollo de la sociedad civil son algunos de los medios para alcanzar la meta, así como la eliminación de la centralización, la mil i tari /ación, los monopolios y la burocratización.

3. Los riesgos de fallo del proceso de transición son múltiples. En el mejor de los casos, reinará la oligarquía en lugar de la democracia, la corrupción en lugar de la ley y la delincuencia organizada en lugar de los derechos humanos. En el peor caso, el resultado puede ser el «restablecimiento aterciopelado» de un régimen totalitario e incluso la subversión violenta de la democracia naciente. La clave para el éxito del proceso de transición radica en el establecimiento de un delicado equilibrio entre proporcionar justicia y no buscar venganza.

democratización está orientado al proceso y, por consiguiente, representa una serie de etapas evolutivas.²⁶ Así pues, el contenido de la democratización es necesariamente relativo y relacionado con el contexto, en particular en lo que respecta a la responsabilidad por los abusos de los regímenes anteriores.²⁷ La democratización en los países en transición comprende también sociedades que se consideran como países menos adelantados (PMA) y cuyas prioridades son a la vez el desarrollo económico y la democracia. Ahora bien, dado que esas dos metas no parecen ser coherentes, de hecho es muy difícil alcanzarlas en tándem. En ese sentido, La Declaración de Viena de Derechos Humanos señala: «La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que los países menos adelantados comprometidos en el proceso de democratización y reformas económicas, muchos de los cuales se hallan en África, deben ser apoyados por la comunidad internacional para tener éxito en su transición hacia la democracia y el desarrollo económico».²⁸

C. Democracia, imperio de la ley y Derechos Humanos

En cualquiera de sus significados, la democracia requiere la existencia y el libre ejercicio de ciertos derechos básicos individuales y de grupo sin los que ninguna democracia, cualquiera que sea el modo de percibirla, puede existir. Esos derechos básicos son entre otros los siguientes: la vida, la libertad, la propiedad, el debido proceso de la ley, la igualdad, la no discriminación, la libertad

4. Un estado democrático basado en el imperio de la ley debe, al dismantelar la herencia de los antiguos sistemas totalitarios comunistas, aplicar los procedimientos de tal estado. No puede aplicar ningún otro medio, porque entonces no actuaría mejor que los anteriores regímenes totalitarios que ha de dismantelar. Un estado democrático basado en el imperio de la ley tiene suficientes medios a su disposición para conseguir que quede servida la causa de la justicia y que se castigue a los culpables; sin embargo, no puede y no debe recoger el deseo de venganza en lugar de justicia. Tiene que respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, como es el derecho a un proceso apropiado y el derecho a ser escuchado, y debe aplicarlo incluso a aquellas personas que, cuando estaban en el poder, no lo aplicaron ellas mismas. Ahora bien, un estado basado en el imperio de la ley puede también defenderse contra el resurgimiento de la amenaza totalitarista comunista, ya que dispone de amplios medios que no entran en conflicto con los derechos humanos y el imperio de la ley, utilizando la justicia penal y las medidas administrativas.

id p. I. Véase también Resolución 10%, 27 de junio de 1996, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Véase también Adrienne Quill, *Comment, To Prosecute or not to Prosecute: Problems Encountered in the Prosecution of Former Communist Officials in Germany, Czechoslovakia, and the Czech Republic*, 8 IND, INTL & CDMP, L. RKV. 165 (1996).

²⁶ La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) fue el mecanismo por el que desde los años setenta se introdujeron los derechos humanos y las libertades políticas en la Europa Oriental y Central. El Acta Final de Helsinki (AFH) fue firmada el 1 de agosto de 1975 y abrió el camino a los cambios que se produjeron en los últimos años ochenta. La AFH fue seguida de la Aplicación de Helsinki (1992) que dio conclusión a otros cambios provisionales. Véase por ej., Thomas Buergenthal, *CECE Human Rights Dimensions: The Birth of a System*, 1990 COMBINED COURSES OF THE ACADEMY OF EUROPEAN LAW 163 (Academy of European Law ed., Dordrecht, Países Bajos, Vol. I, Libro 2, 1992). Véase también, Román Wieruszowski, *Human Rights and Current Constitutional Debates in Central and Eastern European Countries*, en THE STRENGTH OF DIVERSITY: HUMAN RIGHTS AND PLURALIST DEMOCRACY (Alian Roses y Jan Melgesen ed., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Países Bajos, 1992). Véase Carta de París para una Nueva Europa, 20 I.L.M. 191 (21 nov., 1991). El Anexo II contiene extractos pertinentes.

²⁷ Véase TRANSITIONAL JUSTICE. — How EMERGING DEMOCRACIES DEAL WITH FORMER REGIMES (3 Vol., Neil J. Kritz, ed., US Institute of Peace, Washington, DC, EE.UU., 1996), en donde el autor recoge una serie impresionante de artículos sobre el tema de la justicia, en los que la cuestión de la responsabilidad por los crímenes de los regímenes anteriores y por las violaciones de derechos humanos fundamentales están examinadas en una amplia gama de situaciones.

²⁸ Convención de Viena de Derechos Humanos, *supra* nota 23, en la Parte I, párrafo 9.

de expresión y reunión, y el acceso al poder judicial y la revisión por el mismo. Cada uno de esos derechos básicos da a su vez lugar a otros derechos sustanciales. Ahora bien todos los derechos sustanciales dependen de la aplicación justa y eficaz de los derechos de procedimiento.²⁹ Esos derechos están contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos,³⁰ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³¹ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³² y otros instrumentos, normas y reglas sobre derechos humanos.³³ Las convenciones regionales con mecanismos de aplicación, como la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos,³⁴ y la Convención Americana de Derechos Humanos,³⁵ han contribuido significativamente al fortalecimiento de la textura de la democracia. El sistema de cumplimiento de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos³⁶ se está moviendo en la misma dirección que sus homólogos de Europa y las Américas, pero a menor ritmo,³⁷ mientras que otros esfuerzos

¹⁰ Véase por ej., *The Protection of Human Rights in the Administration of Justice: A Compendium of United Nations Norms and Standards* (M. Cherif Bassiouni ed., Transnational Publishers, Inc., Irvington-on-Hudson, NY, EE.UU., 1994); y M. Cherif Bassiouni, *Human Rights in the Context of Criminal Justice: Identifying International Procedural Protections and Equivalent Protections in National Constitutions*, 3 DUKE JOURNAL OF COMPARATIVE AND INTERNATIONAL LAW 235 (1993).

* Declaración Universal de Derechos Humanos, A.G. Res. 217 A, N.U. GAOR, 3^{er} periodo de sesiones, Sup. N° 1, en 135; U.N. Doe. A/810(1948).

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Abierto para la firma el 19 de diciembre de 1966; 999 U.N.T.S. 171; El Comité de Derechos Humanos, establecido por el PIDCP ha desarrollado una jurisprudencia interpretativa del PIDCP que puede hallarse en sus informes anuales y en el *Anuario del Comité de Derechos Humanos* (cujos últimos volúmenes corresponden a los años 1992-1993).

¹² Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, abierto para la firma el 19 de diciembre de 1966; 993 U.N.T.S. 3.

¹³ DONNA GOMIFIM, DAVID HARRIS & LEO ZWAAK, *LAW AND PRACTICE OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER* (1996); THE EUROPEAN UNION AND HUMAN RIGHTS (Nanette Neuwahl & Alian Rosas ed., 1995); THE EUROPEAN SYSTEMS FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (R. St. J. Macdonald et al. ed., 1993); ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: A TEXT-BOOK (Asbjorn Eide, Catarina Krause & Alian Rosas e-J., 1995); HUMAN RIGHTS IN CROSS-CULTURAL PERSPECTIVES: A QUEST FOR CONSENSUS (Abdullahi An-Na'im ed., 1995); JACK DONNELLY, *INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS* (1993); MARK JANIS, RICHARD KAY & ANTHONY BRADLEY, *EUROPEAN HUMAN RIGHTS LAW: TEXT AND MATERIALS*; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE & C. WARBRICK, *LAW OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS*.

¹⁴ Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, abierta para la firma el 4 de noviembre de 1950; ETS N° 5; 213 U.N.T.S. 221. modificada por el Protocolo N° 1, ETS 9. 18 de mayo de 1954, Protocolo N° 2, ETS 44, 21 de septiembre de 1970, Protocolo N° 3, ETS 45, 21 de septiembre de 1970, Protocolo N° 4, ETS 46, 2 de mayo de 1968, Protocolo N° 5, ETS 55, 20 de diciembre de 1971. Protocolo N° 6, ETS 114, 1 de enero de 1985, Protocolo N° 7, ETS 117, 11 de enero de 1988, Protocolo N° 8, ETS 118, 1 de enero de 1990, Protocolo N° 9, ETS 140, 10 de enero de 1994, Protocolo N° 10, ETS 146. abierto para la firma el 25 de marzo de 1992, y Protocolo N° 11, ETS 155, abierto para la firma el 11 de mayo de 1994; la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han establecido una amplia jurisprudencia interpretativa de la Convención Europea; sus casos abarcan todos los aspectos de los derechos y la libertades fundamentales, así como derechos especiales relativos a las elecciones, en el Protocolo I. Estas decisiones se hallan contenidas *inter alia* en los Informes de Derechos Humanos Europeos. Véase también *The European Social Charter*, 529 U.N.T.S. 89 (18 oct. 1961).

* Convención Americana de Derechos Humanos, abierta para la firma el 22 de noviembre de 1969; 360.A.S.T.S. 1; 114 U.N.T.S. 123; THOMAS BUKRGENTHAL AND DINAH SHEILTON, *PROTECTING HUMAN RIGHTS IN THE AMÉRICAS* (N.P. Eugel ed., Institut International des Droits de l'Homme. Kehl, Alemania, Estrasburgo, Francia., 4^{ta} ed. rev. 1995).

** African Charter on Human Rights and Peoples' Rights, 21 I.L.M. 59, adoptada el 27 de junio de 1981, entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

* FATSAH OUIÛERCOUZ, *LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES: UNE APPROCHE JURIDIQUE DES DROITS DE L'HOMME ENTRE TRADITION ET MODERNITÉ* (Presses Universitaires de France, París, Francia. 1993); KEBAMA BAYE, *LES DROITS DEL' HOMME EN AFRIQUE* (Pedone, París, Francia, 1992); véase también *THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN AFRICAN CRIMINAL PROCEEDINGS* (M. Cherif Bassiouni & Ziyad Motala ed., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Países Bajos, 1995).

quedan detrás.³⁸ Ahora bien, los avances en los niveles internacional y regional son coherentes y constantes; así se pone también de manifiesto la correlación entre las normas internacionales, regionales y nacionales de Derechos humanos (que son la base necesaria de la democracia, cualquiera que sea el modo de concebirla.)

La vinculación entre la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley se pone de manifiesto en la Carta de París para una Nueva Europa, que declara: ^

Una nueva era de democracia, paz y unidad

Nosotros, Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, nos hemos reunido en París en un momento de profundos cambios y expectativas históricas. Ha terminado la era del enfrentamiento y la división de Europa. Por ello declaramos que nuestras relaciones se basarán en el respeto y la cooperación.

Europa se está liberando del legado del pasado. La valentía de hombres y mujeres, la fuerza de voluntad de los pueblos y el poder de las ideas del Acta Final de Helsinki han abierto una nueva era de democracia, paz y unidad en Europa.

Este es el momento de cumplir las esperanzas y expectativas que nuestros pueblos han acariciado durante decenios: el compromiso firme hacia la democracia basada en los derechos humanos y las libertades fundamentales; la prosperidad alcanzada por medio de la libertad económica y la justicia social; y la seguridad igual para todos nuestros países.

Los Diez Principios del Acta Final nos guiarán hacia este ambicioso porvenir, igual que han iluminado nuestro camino hacia el establecimiento de mejores relaciones en los últimos quince años. El pleno cumplimiento de todos los compromisos de la CSCE debe formar la base para las iniciativas que estamos adoptando a fin de que nuestros países vivan conforme a sus aspiraciones.

Derechos humanos, democracia e imperio de la ley

Nos comprometemos a construir, consolidar y fortalecer la democracia como único sistema de gobierno de nuestros países. Para ello respetaremos los siguientes principios:

³⁸ La Organización de la Conferencia Islámica estableció una Carta Islámica de Derechos Humanos, pero sigue estando sin efecto. La Liga de Estados Árabes preparó un proyecto de Carta Árabe de Derechos Humanos, conforme a un proyecto elaborado por una reunión de un grupo de expertos celebrada en diciembre de 1981 en Siracusa (Italia) y adoptada por la Unión de Abogados Árabes. Véase por ej., M. Cherif Bassiouní, *The Arab Human Rights Program of ihf internacional Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, Siracusa, Italy*, 12 HUMAN RIGHTS QUARTKRI Y 365

³⁹ Carta de París para una Nueva Europa, 30 I.L.M. (21 nov. 1991).

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son derechos al nacer de todos los seres humanos, inalienables y garantizados por la ley. Su protección y promoción es la responsabilidad primordial del gobierno. El respeto de los mismos es la salvaguardia esencial contra el Estado todopoderoso. Su observación y su pleno ejercicio son la base de la libertad, la justicia y la paz.

El gobierno democrático se basa en la voluntad del pueblo, expresada regularmente por medio de elecciones libres y justas. En la base de la democracia se halla el respeto a la persona humana y el imperio de la ley. La democracia es la mejor salvaguardia de la libertad de expresión, la tolerancia de todos los grupos de la sociedad y la igualdad de oportunidades de cada persona.

La democracia, con su carácter representativo y pluralista, incluye la responsabilidad hacia los electores y la obligación de las autoridades públicas de cumplir la ley y de aplicar imparcialmente la justicia. Nadie estará por encima de la ley.

Afirmamos que, sin discriminación.

Cada individuo tiene derecho a:

- libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencia,
- libertad de expresión,
- libertad de asociación y reunión pacífica,
- libertad de desplazamiento,

nadie será:

- sometido a arresto o detención arbitrarios,
- sometido a tortura u otro trato o castigo cruel o degradante,

toda persona tiene derecho:

- a conocer y actuar conforme a sus derechos,
- a participar en elecciones libres y justas,
- a un juicio justo y público si se le acusa de un delito,
- a poseer una propiedad solo o en asociación y a disponer de una empresa individual,
- a gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Afirmamos que será protegida la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales y que las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho a expresarse con libertad y a conservar y desarrollar esa identidad, sin ninguna discriminación y en plena igualdad ante la ley.

Cuidaremos de que toda persona pueda recurrir a soluciones eficaces, nacionales o internacionales, contra cualquier violación de sus derechos.

El pleno respeto a estos preceptos es la base firme sobre la que tratamos de construir la nueva Europa.

Nuestros Estados cooperarán entre ellos y se apoyarán mutuamente para que las ganancias democráticas sean irreversibles.⁴⁰

Asimismo, la Declaración de Viena de Derechos Humanos señala: «La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente... La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la formación de la democracia, y el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo».⁴¹

D. Procesos democráticos y sociedad civil

La democracia es una meta perfeccionable y que siempre se está perfeccionando, que probablemente nunca se alcanzará, pero que siempre suficientemente meritoria para tratar de alcanzarla con compromiso y buena fe. Ahora bien, conocer lo que desea alcanzarse no es bastante, pues sin procesos democráticos, que necesitan una constante mejora de su efectividad e integridad, la democracia como meta nunca puede alcanzarse.

Los procesos democráticos no deben medirse en términos de lo que tratan de lograr sino de lo que realmente logran. Esto significa que ciertas condiciones operativas tienen que formar necesariamente parte de estos procesos. Comprenden las siguientes: i) acceso y apertura de las instituciones públicas a los ciudadanos, sin discriminación ni intimidación; ii) transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas; iii) integridad de los procesos; y iv) mecanismos de responsabilidad capaces de obtener resultados y de corregir eficazmente errores. Sin embargo, las instituciones públicas están administradas por burocracias que pueden ser un obstáculo para la democracia y un medio por el cual la corrupción pública puede ocasionar la subversión de la democracia.⁴²

Todos los gobiernos tienen burocracias y la mayoría de ellas tienen una gran pared de caucho contra la que muy poco rebota, pero que en lugar de ello parece tener una gran capacidad de absorción.⁴³ Por consiguiente, las burocracias son

⁴⁰ *id.*

⁴¹ Declaración de Viena de Derechos Humanos, nota 23 *supra*, en la parte 1, párrafo 8.

⁴² Todas las sociedades sufren alguna forma de corrupción, pero algunas más que otras. La corrupción es la mina de las sociedades en desarrollo, en donde las oligarquías militares o de los partidos se aprovechan desvergonzadamente de sus ciudadanos y destruyen las economías nacionales. La sociedad civil puede detenerla y las democracias hallan en definitiva un medio para corregir tales abusos. Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA/Ser.K.xxxiv, I CICOR/Doc. 14/96 Rev. 2 (29 de marzo de 1996 1996); Declaración NU contra el soborno y la corrupción, NU GAOR, 51^o período de sesiones, Sup. N^o 3, UN Doc. A/51/3/RCV.I. Víctor Massuh, «Democracia: delicado equilibrio y universalidad», *infra* p. 69. Destaca la importancia de la sociedad civil y de los derechos sustanciales sobre procesos que pueden sufrir la subversión de intereses privados y de la corrupción.

⁴³ En los países en desarrollo, los problemas de las instituciones y las burocracias son más agudos que en los países desarrollados debido a la falta de recursos, personal y aptitudes y a la ausencia de mecanismos eficaces de responsabilidad y control. Ahora bien, en los países en desarrollo, el sutil control ejercido por las élites económicas es mayor en las instituciones y las burocracias que en los países desarrollados y constituye también una amenaza para la democracia.

Sin embargo, todas las sociedades tienen burocracias que viven por sí mismas y que pueden alcanzar resultados ilegales o carentes de ética sin ninguna manipulación externa del poder. Esto es también cierto en las organizaciones internacionales. Por este motivo el término «democracia autenticarse utiliza cada vez más en el debate contemporáneo.

los medios ideales por los que quienes controlan el poder pueden burlar la democracia, a menos que haya mecanismos de responsabilidad y rectificación que lo eviten o controlen. Por ese motivo, tales mecanismos son indispensables para proteger la democracia, los procesos democráticos y la justicia. Sin embargo, los procesos democráticos deben ser también protegidos mediante la aplicación del imperio de la ley, que nunca debe ser objeto de suspensión.⁴⁴

Entre los numerosos problemas sociales y políticos con que se enfrenta la democracia figuran aquéllos de los estados que comprenden grupos multiétnicos y multirreligiosos. Esos estados se enfrentan con problemas difíciles, y a veces insolubles, que consisten en lograr un pluralismo sociopolítico equilibrado, conservando a la vez la identidad del grupo dentro de la integración social global. Desde la Segunda Guerra Mundial, los resultados han sido más desastrosos de lo que en general se percibe. Los conflictos internos, las guerras de secesión y los regímenes tiránicos han producido más víctimas que los conflictos de carácter internacional.⁴⁵ La existencia de la democracia y los procesos democráticos pueden haber salvado la integridad política de esos estados, pero por encima de todo pueden haber ahorrado millones de vidas e incontables daños humanos y materiales. En *este* caso es donde la democracia puede contribuir más a la humanidad y la civilización.

Debe señalarse que en todos los regímenes tiránicos que produjeron víctimas en masa, estos regímenes destruyeron o socavaron en primer lugar la sociedad civil, estableciendo después un poder basado en ideologías discriminatorias o intolerantes, colocando a la vez en posiciones de poder a personas que defendían las falacias que provocaron las víctimas en masa.⁴⁶ En la mayoría de los casos, esas personas procedían de los peores elementos de la sociedad o se basaban en algunos de los peores elementos de la sociedad para realizar sus horribles acciones. Así pues, la combinación de la ausencia de sociedad civil y de la falta de contratos sociales creó el vacío en el que se llevaron a cabo las políticas y prácticas de las víctimas en masa. En muchos de esos casos, la eliminación de la sociedad civil permitió también una enorme corrupción, que igual que las víctimas humanas producidas por tales regímenes se produjo en un clima de impunidad⁴⁷ y con la expectativa de la futura impunidad. De ahí la necesidad de que tal responsabilidad posterior al régimen sea

⁴⁴ Véase M. Cherif Bassiouni, *Les Etats d'Urgence et d'Exception*, en DROITS INTANGIBLES ET ETATS D'EXCEPTION (Etablissements Emile Bruylant, Bruselas, 1996).

⁴⁵ Un autor considera que desde la Segunda Guerra Mundial estas situaciones conflictivas han producido más de 150 millones de víctimas. Véase RUDY RUMMEL, *DEATH BY GOVERNMENT* (Transactions Publishers, New Brunswick, EE.UU., 1994); DANIEL CHIROT, *MODERN TYRANTS* <princeton University Press, Princeton, NJ, EE.UU., 1994). Para una perspectiva política humanista, véase HANNAH ARENDT, *THE ORIGINS OF TOTALITARIANISM* (Harcourt, Brace, Nueva York, NY, EE.UU., 1951).

⁴⁶ Para el ejemplo de la ex Yugoslavia, véase el Informe Finai y los anexos de la Comisión de Expertos establecida conforme a la Res. 780 (1992); véase también Comisión de las Naciones Unidas de Expertos establecida conforme a la Res. 780 del Consejo de Seguridad (1992) en 88 Am. J. Int'l L. (1994).

⁴⁷ Véase Naomi Roht-Arriaza y Michael Scharf [MCB]

indispensable para evitar futuros acontecimientos análogos.⁴⁸ Por consiguiente, el restablecimiento de la sociedad civil y la democracia debe ir siempre acompañado de la responsabilidad, cualquiera que sea la forma que adopte teniendo en cuenta las futuras metas de cada sociedad. Los crímenes pasados nunca deben quedar pendientes en el limbo de la historia sino alojados en un presente duradero, pidiendo venganza o esperando rectificación. Resolver el pasado es un elemento indispensable para la reconciliación futura. Actuar de otro modo es, parafraseando al filósofo George Santayana, estar condenado a repetir los errores del pasado.

La democracia no puede existir sin la sociedad civil y ésta no puede existir sin una población que tenga la voluntad y la capacidad de actuar en defensa de sus valores e instituciones. En definitiva, es la población quien hace la democracia y quien logra que viva, y quien puede también deshacerla y destruirla. Así pues, el pueblo debe tener conocimiento y capacidad para ejercer sus derechos individuales y colectivos a fin de instaurar la democracia, conservar los procesos democráticos y lograr que éstos funcionen con eficacia e integridad de modo que puedan alcanzarse los resultados democráticos; aquí resultan pertinentes para el debate las cuestiones más amplias de la educación y los recursos. La educación es indispensable y da a los ciudadanos capacidad para desarrollar la sociedad civil y actuar en defensa de sus valores e instituciones. La falta de educación es probablemente el factor más importante que produce apatía e indiferencia en la sociedad. Esas apatía e indiferencia permiten a unos pocos gobernar mal, abusar de los derechos individuales y colectivos y explotar a sus conciudadanos. No puede durar ninguna democracia auténtica si los ciudadanos son apáticos o indiferentes a los modos de gobierno: el compromiso y la participación en la vida pública y el apoyo de la sociedad civil son indispensables para la democracia.

E. Democracia, pluralismo y solidaridad social

La Declaración de Viena de Derechos Humanos señala que la «Democracia» es una de las «aspiraciones de todos los pueblos por un orden internacional basado en los principios incluidos en la Carta de las Naciones Unidas».⁴⁹ La Carta, en su preámbulo y en los artículos 1, 55 y 56 reconoce como principio básico la igualdad de los estados y los pueblos, el derecho de los pueblos a la autodeterminación y el respeto por los derechos humanos colectivos e individuales y las libertades fundamentales. Puede considerarse implícitamente que los principios de la Carta, leídos en asociación con las normas internacionales sobre los derechos individuales y colectivos, establecen dos derechos sociales esenciales que constituyen piedras angulares de la democracia. Son el

** M. Cherif Bassiouni, *From Versátiles lo Rwanda in Seventy-Five Years: The Need to Establish an Permanent International Criminal Court*, 10 HABV. HUM. RTS. J. I (1997).

⁴⁹ Declaración de Viena de Derechos Humanos, nota 23 *supra*.

pluralismo y la solidaridad social. El primero requiere que las sociedades no homogéneas luchen en favor de la socialización común, la tolerancia y el respeto por los derechos de los grupos. El segundo requiere que haya solidaridad social y económica de todos los grupos dentro de una sociedad. El pluralismo y la solidaridad social se reflejan en la simple prohibición de la discriminación y en el deseo de obtener la igualdad. Ahora bien, a diferencia de ciertas ideologías, como el marxismo, que han afirmado también que una de sus metas es conseguir el pluralismo y la solidaridad social, las democracias luchan para obtener esas metas basándose en la filosofía del humanismo social. Mientras que esta filosofía es coherente con el capitalismo de la libre empresa respecto al pluralismo, no lo es necesariamente con respecto a la solidaridad social. Esta última se halla más cerca de lo que se denomina corrientemente democracia social, que es una forma de socialismo liberal.

De lo expuesto se desprende claramente que el discurso sobre el pluralismo y más aún sobre la solidaridad social, introducirá necesariamente en el debate consideraciones de economía política sobre las que existen importantes divergencias de opinión. Desde la muerte del marxismo y el socialismo como formas de gobierno, los conceptos de solidaridad social en el contexto de las sociedades democráticas también han regresado frente a una forma más agresiva de capitalismo de la libre empresa. Por consiguiente, las sociedades democráticas tendrán que afrontar la difícil tarea de determinar si la solidaridad social es un elemento básico de la sociedad democrática o no lo es.

En una vía distinta, las sociedades democráticas tendrán también que afrontar el problema de determinar si el pluralismo es un elemento indispensable de la democracia o no lo es y si las sociedades pueden ser exclusivistas, sobre una base racial, étnica o religiosa, y ser consideradas todavía democráticas por sí mismas, o si resultan no democráticas cuando rechazan o separan a aquellos que no forman parte de su grupo homogéneo.

F. Un consenso en curso de formación

De lo expuesto se desprende claramente que el tema de la democracia tiene dificultades intrínsecas y que la confusión intelectual que lo rodea dificulta el establecimiento de un consenso sobre lo que es la democracia y cómo debe o puede lograrse en distintos contextos culturales, políticos, sociales y económicos.⁵⁰ Desarrollar una definición internacional de democracia o incluso un consenso respecto a su contenido, aparte del reto intelectual de la empresa, es una tarea abrumadora; en lugar de ello sería más realista determinar los valores, principios, metas y métodos que surgen como consenso entre eruditos, expertos

^w Para la posición de los países en desarrollo y no occidentales, véase LARRY DIAMOND, JUAN L. LIUZ AND SERMOTW MARTIN LIPSET, *LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET L'EXPERIENCE DE LA DÉMOCRATIE* (Nouveaux Horizons, 1990) citado en ABDEL KADER BOYE, nota 9 *supra*, en p. 39; Luis Villoro, *Dos sentidos de 'Democracia,'* *infra* en p. 97; Juwono Sudersono, *Problems of Democracy Standard Setting,* *infra* en p. 83; y Cyril Ramaphosa, *Los elementos principales de la democracia: la experiencia sudafricana,* *infra* en p. 75.

y activistas públicos que representan a todas las regiones y las principales culturas del mundo. Sin embargo, el punto de partida es la necesidad de desarrollar un método que permita: i) determinar los factores y consideraciones que intervienen en el establecimiento de un concepto dado de la democracia; ii) identificar sus valores y las metas orientadas a los valores; iii) evaluar esos valores y las metas orientadas a los valores en relación con otros valores y otras metas orientadas a los valores que estén en competencia; iv) evaluar las condiciones requeridas mínimas de la democracia como estado o situación; v) determinar las estructuras e instituciones que se necesitan para transformar los valores de la democracia en procesos por los que puedan alcanzarse esos valores y esas metas orientadas a los valores identificados, o por lo menos canalizarlos en dirección de su realización prevista; y vi) determinar los medios por los que lograr al máximo la integridad y la efectividad de los procesos que se consideran indispensables para el logro de las metas perseguidas. Ese método servirá al menos para facilitar el análisis comparativo y ayudará a evaluar las diferencias y divergencias de perspectivas en las distintas culturas del mundo. Ahora bien esa empresa sale del alcance del presente informe, cuya finalidad es identificar el marco fundamental del ejercicio de la democracia. En ese sentido parece que cuatro series de elementos son comunes para las distintas perspectivas contemporáneas de la democracia, aunque el contenido y la mezcla de tales elementos varíen de una perspectiva a otra.⁵¹ Esas cuatro series comunes de elementos son:

1. Un sistema de gobernabilidad que dé al gobernado la posibilidad de elegir entre quienes gobiernan, la duración del gobierno y las políticas y prácticas del gobierno;
2. El reconocimiento de ciertos derechos colectivos individuales susceptibles de aplicación efectiva;
3. El establecimiento de procesos justos, libres y efectivos que permitan ejercer el gobierno, la gobernabilidad y los derechos colectivos individuales; y
4. El desarrollo de mecanismos de responsabilidad en los niveles político y judicial para garantizar la legalidad e integridad de los procesos políticos y administrativos para quienes están en el poder y para quienes desean obtener el poder.

Dado que vivimos en una era de simplificación excesiva, la fórmula taquigráfica para reflejar la primera serie de elementos se contiene en «elecciones libres y justas», mientras que las otras series de elementos están implicados en las fórmulas taquigráficas del «imperio de la ley» y el «respeto y observación de los derechos humanos». Obviamente, estas fórmulas taquigráficas significan mucho más de lo que transmite su enunciado.⁵² Pero lo que es más importante, las democra-

⁵¹ Obviamente, cuanto más amplia es la generalidad, mayor es el consenso, mientras que cuanto más específico es el contenido más amplia es la divergencia.

⁵² Véase por ej., ANDKE RESZLER, *LK PLURALISM: ASPECTS THÉORIQUES ET HISTORIQUES DES SOCIÉTÉS OUVERTES* (Georg ed., Ginebra, Suiza, 1960); AREND LIHART, *DEMOCRACIES: PATTERNS OF IMAGINATIONS AND CONSENSUS IN GOVERNMENT IN TWENTY-ONE COUNTRIES* (Yale University Press, New Haven, CT, EE.UU., 1984); AREND LUHART, *DEMOCRACY IN PLURAL SOCIETIES: COMPARATIVE EXPLORATION* (Yale University Press, New Haven, CT, EE.UU., 1977); JAMES VISCOUNT BRUCE, *MOKRRN DEMOCRACIAS* (The Macmillan Co., Nueva York, NY, EE.UU., 1924).

cias y los procesos democráticos deben descansar en capacidades nacionales, que a su vez dependen de varios factores que van de la educación a la tecnología, todos los cuales dependen a su vez de la disponibilidad de recursos.⁵³

G. Internacionalización de la democracia

En los últimos años ha surgido otro nuevo concepto de la extensión de la democracia en el ámbito internacional. Se denomina «internacionalización de la democracia», aunque todavía se halla en gran parte incompleto.⁵⁴ Se utiliza para significar el voto igual y la representación igual de los estados en las organizaciones internacionales. Ahora bien a veces tiene la implicación de un método ponderado para igualar el poder en los procesos internacionales de adopción de decisiones. Este último enfoque es una forma de «acción afirmativa» internacional, tal como se comprende ese término, en algunos sistemas nacionales en los que se desea corregir o ajustar ciertos desequilibrios sociales dando trato preferente a unos sobre otros. En el nivel de la representación internacional, esta rectificación del desequilibrio de poder entre los estados se refleja en la fórmula de la «representación geográfica equitativa», y da a los países en desarrollo una representación numérica más amplia en los órganos internacionales que a los estados desarrollados. Ahora bien, la ampliación sustantiva de ese concepto al campo económico internacional, como es la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo, la compartición de los recursos naturales y el soporte de ciertos costos por las sociedades industrializadas es una tarea en gran parte ignorada por los países desarrollados, pese a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.⁵⁵ Sin embargo, las cuestiones de la «internacionalización de la democracia», según es aplicable a los derechos y deberes económicos, se complica todavía más por el hecho de que las empresas multinacionales dominan el comercio y las inversiones internacionales y el desarrollo de la tecnología.⁵⁶ Estas empresas multinacionales están guiadas

" *National Capacity - Building for Democracy* Informe de las actas de 12-14 feb. 1996, Conferencia de Esicoolmo del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral.

⁵⁴ Véase BOUTROS BOUTROS-GHALI, PROGRAMA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN (Naciones Unidas, Nueva York, NY, EE.UU., 1996). En el Anexo I figuran extractos pertinentes. Véase también *Visión Parlamentaria para la Cooperación Internacional en el siglo XXI*, Declaración adoptada por la sesión especial del Consejo Interparlamentario (Nueva York, sede de las Naciones Unidas, 30 de agosto-1 de septiembre de 1995). La Declaración resalta los vínculos existentes entre los derechos humanos y la democracia. Véase también *Declaración de Viena de Derechos Humanos*, nota 23 *supra*; Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre (as Democracias Nuevas y Restablecidas, nota 24 *supra*).

La parte esencial de ambos documentos es:

1. La democracia es un concepto único y universal basado en la «voluntad libremente expresada de los pueblos».
2. Existen algunas «condiciones mínimas» y características definitorias de la «democracia».
3. La democracia puede adoptar numerosas formas, y al expresar su voluntad, los pueblos de distintos países pueden determinar diferentes sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, en función de las características de sus sociedades.

^M Véase Carta sobre los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, NU GAOR, 29^o periodo de sesiones, supl. N°31, UNDoc. 9631 (1974). *reproducido en* 14 I.L.M. 251 (1975). Sin embargo, las dimensiones económicas de la internacionalización de la democracia tienen cierto reconocimiento en la compartición de costos del presupuesto de las Naciones Unidas, que se basa en los recursos de los estados.

* Las Naciones Unidas y la OCDE han tratado en los últimos 30 años de reglamentar las empresas multinacionales, con limitados resultados. Sin embargo, se han establecido algunas normas para limitar la corrupción de los funcionarios públicos en los estados, se supone que en desarrollo, donde las empresas multinacionales tratan de hacer negocio.

por el lucro y no están sometidas a las mismas limitaciones jurídicas aplicables a los estados en sus relaciones mutuas. Es más, no se preocupan por las mismas consideraciones que algunos estados toman voluntariamente en cuenta en sus relaciones internacionales.⁵⁷

La «internacionalización de la democracia» puede considerarse también un sustituto del concepto, que fue poco duradero, del «nuevo orden mundial».⁵⁸ La ampliación del derecho a la democracia en el contexto de la paz y la seguridad se puso de manifiesto en 1990 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas autorizó, en la Resolución 940, el recurso a «todas las fuerzas necesarias» para restablecer el gobierno legítimamente elegido de Haití, que había sido eliminado por la fuerza militar (1996).⁵⁹ Así, por primera vez desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, se produjo una acción colectiva, que incluyó el uso de la fuerza, para restablecer un gobierno democrático.⁶⁰

La «internacionalización de la democracia» puede observarse también desde la perspectiva del crecimiento y desarrollo de la protección internacional y regional de los derechos humanos, que es el sector en el que pueden observarse mayores progresos en el establecimiento de la base de la democracia.⁶¹

H. Democracia y paz

Por último, existe otro concepto nuevo que se está abriendo paso en el discurso público, a saber, que la democracia como forma nacional de gobierno impulsa la paz y la seguridad internacionales.⁶² Este concepto es ciertamente llamativo y tiene mérito. Ahora bien, una forma democrática nacional de gobierno no se traduce necesariamente en una conducta democrática internacional o en una conducta en las relaciones internacionales que se ajuste al mantenimiento de la paz o a la observación de la legalidad internacional.⁶³ Obviamente, la conducta de los estados en sus relaciones internacionales, incluso la de los gobiernos democráticos, está todavía orientada fundamentalmente por consideraciones de poder y por intereses económicos. Estas consideraciones tal vez no produzcan necesariamente lo que podría considerarse en general como una conducta democrática, esto es, observadora de la ley o justa y equitativa. Por consiguiente, existe el peligro de simplificar en exceso la relación entre las formas

⁵⁷ Esto se pone de manifiesto en varios programas de asistencia al extranjero realizados por ciertos estados desarrollados.

⁵⁸ Este término fue utilizado por el Presidente George Bush en relación con la Guerra del Golfo de 1990.

⁵⁹ Véase Thomas Frank, *The Emerging Right to Democratic Government* en DEMOCRACY FORUM 23-31 (Bröderna Carlssons Boktryckeri AB. Varberg 1996)

⁶⁰ Scharf, ñola 47 *supra*.

⁶¹ Véanse las notas í 8-32 *supra* y el texto correspondiente.

⁶² Véase BOUTROS BOUTROS-GHAU, nota 50 *supra*. Véase también. Declaración de las Naciones Unidas sobre Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados, A. G. Res. 2625. NU GAOR, 25^o periodo de sesiones, supl. N^o 28, UN Doc A/8028 (1970).

⁶³ Véase por ej., el caso de *Nicaragua v. U.S. Military and Paramilitary Activities (Nicar. v. U.S.)*, 19H4 1.C.J. 169 (Oct.)

democráticas nacionales de gobierno y la paz y la seguridad internacionales, y todavía más en los asuntos de justicia y equidad política y económica en la compartición de los recursos y la tecnología entre sociedades desarrolladas y en desarrollo.

Sin embargo, existe otra vía internacional de progreso que sin duda mejora las oportunidades de realización del orden mundial,⁶⁴ esto es, la justicia internacional. La mayor aceptación de la autoridad de la Corte Internacional de Justicia,⁶⁵ y el establecimiento de dos tribunales criminales internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia⁶⁶ y Rwanda,⁶⁷ son signos alentadores. Pero tal vez son más esperanzadoras las perspectivas de establecer un tribunal criminal internacional permanente que castigue a los responsables de crímenes internacionales tales como la agresión, el genocidio, los crímenes contra la humanidad y la guerra.⁶⁸ Si no existe la certeza, por lo menos hay la expectativa de que la realización de la justicia internacional mejore no sólo la paz sino también la internacionalización de la democracia, en el sentido de un orden mundial más ajustado a la ley y la legitimidad.⁶⁹

^M Véase MYRES MCDUGALAND & FLORENTINE P. FELICIANO, *LAW AND THE MÍNIMUM WORLD ORDER* (Yale University Press, New Haven, CT, EE.UU., 1961).

^M Véase *por ej.*, SHABTAI ROSENNE, *THE WORLD COURT* (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Países Bajos, 5ªed. revisada, 1995). Pero la autoridad del CU tiene sus limitaciones. Véase MOHAMMED BEDJAOUI, *THE NEW WORLD ORDER AND THE SECURITY COUNCIL: TESTING THE LEGALITY OF ITS ACTS* (Martinus Nijhoff, Boston, MA, EE.UU., 1994); y *AFRICAN POLITICAL SYSTEMS* (E.E. Evans-Pritchard and M. Fortes ed., Oxford University Press, Oxford, RU, 1940). Para el concepto de estado y su repercusión en las distintas formas de gobierno, véase RENE ARON. *ETUDES POLITIQUES* (Gallimard ed., París, Francia, 1972). -

⁶⁶ Véase M. CHERIF BASSIOUNI (IN COLLABORATION WITH PETER MANIKAS), *THE LAW OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA* (Transnational Publishers, Irvington-on-Hudson, NY, EE.UU., 1996).

⁶⁷ Larry Johnson, *International Criminal Tribunal for Rwanda*, 67 *REVUE INTERNATIONALE DE DROIT PENAL* 211 (1996).

^M Véase Resolución de la Asamblea General sobre el Establecimiento de un Tribunal Criminal Internacional, 17 de diciembre de 1996, UN Doc. A/51/627; Informe del Comité Preparatorio de la A.G. de las Naciones Unidas para el Establecimiento de un Tribunal Criminal Internacional, UN Doc. A/51/22 (Vol I & II); *THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT: OBSERVATIONS AND ISSUES BEFORE THE 1997-98 PREPARATORY COMMISSION* (M. Cherif Bassiouni ed., 13 *NOUVELLES ÉTUDES PÉNALES* (1993). M. Cherif Bassiouni, *The Time Has Come for an International Criminal Court*, 1 *INDIANA INTERNA TIONAL AND COMPARATIVA LAW REVIEW* 1 (1992); M. Cherif Bassiouni and Christopher Blakesley, *The Need for an International Criminal Court in the New International World Order*, 25 *VANDERBILT JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW* 151 (1992).

^w El reciente establecimiento en diciembre de 1996 del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar es otro avance positivo.

ANEXO I

Extractos del Programa del Secretario General
de las Naciones Unidas para la Democratización⁷⁰

1. *La democratización es un proceso que conduce a una sociedad más abierta y participativa y menos autoritaria. La democracia es un sistema de gobierno que personifica, en diversas instituciones y mecanismos, el ideal del poder político basado en la voluntad del pueblo.*
2. *Desde América Latina hasta África, Europa y Asia, diversos regímenes autoritarios han cedido el paso a fuerzas democráticas, gobiernos y sociedades cada vez, más abiertos. Muchos Estados y sus nacionales han iniciado por primera vez un proceso de democratización. Otros han actuado para restablecer sus raíces democráticas.*
3. *En la actualidad la idea básica de la democracia gana adherentes en todos los sectores culturales, sociales y económicos. Si bien la definición de democracia es un tema de debate cada vez más importante en el seno de las sociedades y entre ellas, la práctica de la democracia es considerada cada vez más esencial para el progreso en una amplia gama de inquietudes humanas y para la protección de los derechos humanos.*
4. *Tanto la democratización como la democracia plantean cuestiones difíciles respecto del establecimiento de prioridades y plazos. Por ello, no es sorprendente que la aceleración de la democratización y el renacimiento de la idea de la democracia hayan tropezado con cierta resistencia. A nivel práctico, el mundo ha sido testigo de retrocesos y erosiones del proceso de democratización, y en algunos casos, de una inversión. En el plano normativo, ha surgido una resistencia que, en algunos casos, trata de disfrazar el autoritarismo con el argumento de las diferencias culturales y, en otros, refleja el hecho innegable de que no existe un modelo de democratización o democracia adecuado para todas las sociedades. La realidad es que las diferentes sociedades deciden cuándo y si inician la democratización. Y a lo largo del proceso, cada sociedad decide su naturaleza y su ritmo. El punto inicial a partir del cual una sociedad comienza la democratización tendrá gran influencia en esas decisiones. Como el proceso de democratización, la democracia puede adoptar diversas formas y evolucionar a lo largo de muchas etapas, según qué características y circunstancias particulares tenga cada sociedad. Y, en toda sociedad, la persistencia de ¿apropia democracia exige un proceso permanente de renovación y desarrollo político.*

⁷⁰ BOUTROS BOUTROS-GHAU, PROGRAMA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN (Naciones Unidas, Nueva York, NY, EE.UU., 1996).

61. *¡Internacionalmente, la democratización es necesaria en tres frentes relacionados entre sí. El propio sistema actual de las Naciones Unidas tiene mucho camino que recorrer antes de hacer realidad todas las posibilidades que ofrece su concepción actual en materia de democracia y transformar ¡as estructuras que no son suficientemente participativas. Que en el escenario internacional intervienen actores nuevos es un hecho reconocido; proporcionarles medios de participación en el sistema oficial, hasta este momento fundamentalmente terreno de los Estados, es una tarea sin precedentes hasta nuestra época. Un tercer desafío será el de desarrollar una cultura internacional de la democracia. Esto requerirá no solamente la colaboración de los Estados defensores de los principios y procesos democráticos, sino también que sea más amplia la sociedad civil internacional que participe intensamente en las instituciones democráticas estatales, interestatales o supraestatales, privadas o cuasi privadas; que aplique prácticas y procedimientos democráticos y defienda el pluralismo político; y que se componga de pueblos impregnados de esos hábitos de apertura, justicia y tolerancia que se han asociado a la democracia desde tiempos inmemoriales.*

62. *Desde luego existen diferencias sustanciales entre la democratización en el plano internacional y la democratización en el interior de los Estados. En el plano internacional hay organizaciones e instituciones, toma de decisiones y derecho internacional, pero no existe estructura internacional alguna que equivalga a la del gobierno en el plano estatal. La sociedad internacional es a la vez una sociedad de Estados y una sociedad de individuos. Con todo, el concepto de democratización como proceso que puede crear una sociedad más abierta, más participativa y menos autoritaria es válido tanto nacional como ¡internacionalmente.*

63. *De modo similar, existen diferencias sustanciales entre las ideas de democracia nacional y democracia internacional. Sin embargo, el creciente reconocimiento de la importancia práctica que reviste la democracia dentro de los Estados ha contribuido a que aumente el reconocimiento de la importancia práctica de la democracia entre Estados y ha generado una mayor demanda de democratización internacional.*

64. *La participación de los individuos en el proceso político incrementa el grado de responsabilización y de sensibilización del gobierno. Los gobiernos sensibles y responsables suelen ser estables y promover la paz. Muchos conflictos internos derivan de la creencia, justificada o no, de que el Estado no representa a todos los grupos de la sociedad o de que pretende imponer una ideología exclusiva. La democracia es el medio de reconciliar los diversos intereses sociales de una comunidad determinada. En la comunidad internacional, es el medio de fomentar la participación de todos los agentes y de ofrecer una posibilidad de resolver conflictos a través del diálogo en lugar de por la fuerza de las armas. Por lo tanto, el proceso de democratización internacional puede contribuir a fomentar las relaciones pacíficas entre Estados.*

65. *Con la participación, el desarrollo económico y social cobra significado y arraiga más profundamente. Consolidar las instituciones democráticas en el*

plano estatal contribuye a que en la formulación de estrategias de desarrollo se tengan en cuenta las prioridades de los diversos grupos sociales. En el sistema económico internacional, democracia puede querer decir que la relación entre los países desarrollados y los países en desarrollo no es de asistencia sino de cooperación. En lugar de reunir a perpetuidad al socorro de emergencia, los países desarrollados y en desarrollo pueden abordar sus dificultades en conferencias y en otras consultas intergubernamentales, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en las que participen también los agentes no estatales interesados. Por lo tanto, la democratización puede contribuir a garantizar que, por medio de las Naciones Unidas, los países más pobres dejen oír su voz de manera cada vez más fuerte en el sistema internacional. También puede contribuir a velar por que este sistema no abandone a una gran proporción del mundo a sus propios recursos sino que fomente verdaderamente la integración y la participación de todos los pueblos.

66. *Si ya democratización es el modo más fiable de legitimizar y mejorar la gestión pública nacional, también es el modo más fiable de legitimizar y mejorar la organización internacional, haciéndola más abierta y flexible mediante el aumento de la participación, más eficaz favoreciendo el reparto de la carga y más efectiva posibilitando las ventajas comparativas y una mayor creatividad. Además, al igual que la democratización dentro de los Estados, la democratización en el plano internacional se basa en la dignidad y la calidad del ser humano individual y en la igualdad fundamental de todas las personas y de todos los pueblos y su objetivo es promoverlas.*

67. *El nuevo entorno mundial ha fortalecido este vínculo fundamental entre la democratización nacional e internacional. En otro tiempo, la toma de decisiones en las cuestiones de ámbito mundial podía ejercer únicamente un efecto limitado en los asuntos internos de los estados y la vida cotidiana de sus pueblos. Hoy, las decisiones relativas a cuestiones de ámbito mundial llevan aparejadas consecuencias de alcance mucho mayor en el plano nacional y se ha difuminado la línea divisoria entre la política internacional y nacional. De este modo, las decisiones no democráticas sobre cuestiones de alcance mundial pueden resultar perjudiciales para la democratización dentro de un Estado y socavar la adhesión del pueblo a la democracia. Así pues, la democratización puede no arraigar dentro de los Estados si no se extiende al ámbito internacional.*

¡21. *La paz se puede considerar esencial, porque sin cierta medida de paz, no es posible el desarrollo ni la democracia. Sin embargo, tanto el desarrollo como la democracia son esenciales para que dure la paz. La articulación entre desarrollo y democracia es más compleja. La experiencia ha mostrado que puede haber desarrollo sin democracia. Sin embargo, apenas hay indicios de que el desarrollo requiera un régimen autoritario, aunque hay numerosos indicios de que, a largo plazo, la democracia constituye un ingrediente esencial del desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, el desarrollo es un ingrediente esencial de la verdadera democracia de manera que, más allá de la igualdad formal, todos los miembros de la sociedad puedan participar en su propio sistema político.*

128. Mientras que la democratización debe tener lugar a todos los niveles de la sociedad humana - local, nacional, regional y mundial - el poder especial de la democratización reside en su lógica, que emana de cada persona humana, la única entidad irreductible en los asuntos mundiales y la fuente lógica de todos los derechos humanos. Al mismo tiempo que la democratización dependerá, para florecer, del compromiso individual, la democratización promoverá las condiciones necesarias para que el individuo florezca. Más allá de todos los obstáculos hay brillantes perspectivas de futuro.

Democracia: Principios primordiales, instituciones y problemas

PROFESOR DAVID BEETHAM*

La democracia se identifica por ciertos principios primordiales y por una serie de instituciones y prácticas por las que se aplican tales principios. Su punto de partida, como el de los derechos humanos, es la dignidad del individuo. Sin embargo, la democracia tiene también un enfoque específico (el de la adopción de decisiones sobre reglas y políticas para cualquier grupo, asociación o sociedad en conjunto) y un concepto distintivo del ciudadano, no sólo como portador de derechos y responsabilidades sino como participante activo en las decisiones y políticas colectivas que influyen en sus vidas. Los principios básicos de la democracia son dos: el pueblo tiene derecho a una influencia controladora sobre las decisiones públicas y quienes las adoptan, y el pueblo debe ser tratado con respeto y dignidad iguales en el contexto de tales decisiones. Podemos denominarlos de forma resumida los principios del control popular e igualdad política, respectivamente.

Por distintos motivos es importante comenzar el examen de la democracia por sus principios básicos o «ideales reguladores», en lugar de ocuparse de una serie de instituciones políticas (elecciones, partidos, parlamentos, separación de poderes, imperio de la ley, etc.). Primero, lo que justifica que llamemos democráticas a estas instituciones no es simplemente una cuestión convencional sino que se trata de su contribución a la realización de esos principios fundamentales. No se nos han entregado en su forma actual sino que han evolucionado a través de luchas populares para conseguir que los gobiernos sean más accesibles a la influencia popular y para que esta influencia sea más participativa. Segundo, definir la democracia simplemente en términos institucionales significa elevar los medios al nivel de fines, concentrarse en la forma sin el contenido y abandonar cualquier punto de vista crítico que permita considerar más o menos democráticas a esas organizaciones institucionales en su contexto y su modo de trabajo propios. La democracia es siempre una cuestión de grado con el que se aplican ciertos principios, más que un estado final de perfección. Tercero, definir la democracia en términos de sus principios básicos nos permite reconocer la democracia en funcionamiento más allá del nivel formal del propio gobierno. En particular, siempre que la población se organiza colectivamente en la sociedad civil para resolver sus problemas, proteger o

* Director del Centro de Estudios sobre la Democratización, Universidad de Leeds, Reino Unido

promover sus intereses, persuadir a sus conciudadanos de sus propios puntos de vista o influir abiertamente en la política gubernamental, puede considerarse que ello es una expresión de la democracia tanto como la propia estructura del gobierno.

Por motivos análogos es importante empezar cualquier examen de la democracia con el ciudadano, en lugar de iniciarlo con las instituciones gubernamentales. Los gobiernos democráticos reciben su autorización de los ciudadanos y deben rendir cuentas y responder a los ciudadanos, tanto directamente como a través de los órganos de mediación del Parlamento y de la opinión pública. El ciudadano es a la vez el punto de partida y el foco del proceso democrático. Al mismo tiempo ese proceso exige ciertas cualidades del cuerpo de ciudadanos para que sea eficaz y sostenible. Entre ellas dos tienen carácter decisivo. Una es la capacidad y la voluntad de intervenir en los asuntos colectivos, locales o nacionales, de grupos o de la sociedad, y reconocer cierta responsabilidad respecto a ellos. La segunda es el respeto a los derechos de otros ciudadanos, la apreciación de que su dignidad es igual y el reconocimiento de su derecho a opinar, en particular cuando la opinión difiere de la propia. La contrapartida esencial a los principios democráticos del control popular y la igualdad política es así un cuerpo de ciudadanos activo en la vida pública que sea capaz de ejercer la tolerancia.

Derechos de los ciudadanos

Así pues, si el punto de partida de la democracia es el derecho de los ciudadanos a opinar en las decisiones que influyen en sus vidas, sobre la base de la igualdad con otros, requiere un marco de otros derechos para que este derecho político fundamental sea eficaz. Estos son los derechos y libertades habituales de expresión, asociación y reunión. El derecho a la expresión sin obstáculos de la opinión requiere la existencia de medios informativos independientes y de una legislación que impida la concentración indebida de la propiedad de los medios informativos. El derecho a la libre asociación incluye el derecho a fundar nuevas asociaciones con fines económicos, sociales y culturales, incluidos los partidos políticos. El derecho a reunirse en paz comprende el derecho de libre circulación dentro de los países y entre los mismos. Ninguno de estos derechos puede ejercerse efectivamente sin la libertad y la seguridad de la persona, y la garantía de los debidos procedimientos jurídicos. La democracia es así inseparable de los derechos y libertades humanas fundamentales, así como de la responsabilidad en el respeto a los mismos derechos y libertades de los demás.

Existe cierto debate entre los teóricos de la democracia respecto al hecho de que la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales constituya también una condición indispensable de la democracia o forme simplemente parte del programa de la discusión democrática entre idearios y partidos rivales. Me parece evidente que para que los derechos y las libertades civiles y políticos tengan algún valor, los ciudadanos deben poseer la capacidad de

ejercerlos. Quienes carecen de la instrucción necesaria para desempeñar una función social efectiva o para lograr medios de vida, es improbable que tengan la capacidad de actuar democráticamente. Como indica la historia de nuestro siglo, la exclusión social conduce a la alienación civil y política de los excluidos y proporciona un caldo de cultivo para la intolerancia política y las políticas represoras que dañan la calidad de la democracia para todos, incluso cuando no amenazan de hecho su supervivencia. Por consiguiente, cualesquiera sean las estrategias aplicadas de desarrollo económico, debe considerarse que la dedicación primordial de los recursos de la sociedad para cubrir las necesidades mínimas de los ciudadanos debe ser una condición importante de la democracia y no simplemente un posible resultado.

Otro asunto debatido es si las discapacidades con que se enfrentan determinados grupos para ejercer sus derechos civiles y políticos en pie de igualdad con otros requieren medidas de acción afirmativa que vayan más allá de las políticas contra la discriminación, que todos están de acuerdo en que son una condición de la igualdad de los ciudadanos, así como la extensión de tales medidas en caso de aplicarlas. Tiene aquí especial importancia el hecho de que las mujeres se ven con frecuencia obstaculizadas para desempeñar plenamente su parte en los asuntos públicos debido a sus funciones y responsabilidades domésticas tradicionales, estando mal representadas en los parlamentos y gobiernos democráticos en comparación con los hombres. Conviene señalar que los países que han tenido más éxito para modificar este desequilibrio son los que han adoptado políticas de acción afirmativa de modo formal o informal, y que esas políticas están apoyadas explícitamente como medidas temporales por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Como muchos escritores han destacado recientemente, el principio de la igualdad de los ciudadanos tiene que dejar lugar para la diferencia de creencias, estilos de vida o identidades. En todas partes, las sociedades se caracterizan actualmente por el pluralismo de lenguas, religiones, culturas o etnias. Es ahora un principio democrático admitido que debe recibirse con agrado tal diversidad y que ha de tener protección donde sea necesario sobre la base del respeto igual y con la condición de que ese respeto se muestre también hacia los demás. En donde la diversidad origina desacuerdo o conflicto, el método democrático para su resolución es la discusión y el diálogo, en lugar de la imposición o la obligación. Así pues, la ciudadanía igual implica una forma compleja de igualdad y no una simple uniformidad.

El fundamento de la democracia consiste en asegurar iguales derechos a los ciudadanos, permitiendo que la población influya en las decisiones que afectan sus vidas. Por consiguiente, hacer que tales derechos dispongan de protección jurídica o constitucional especial no debe considerarse una infracción del principio democrático, incluso aunque vayan contra la voluntad expresada por la mayoría en casos especiales. El dominio de la mayoría es como máximo un dispositivo necesario de procedimiento para resolver desacuerdos cuando se

han agotado otros métodos, y no el acmé de la perfección democrática. Por otra parte, dado que su justificación como dispositivo de procedimiento deriva del principio de la igualdad política («todos cuentan como uno y nadie como más de uno»), resultaría autocontradictorio emplearlo para anular o limitar ese mismo principio.

Instituciones política de la democracia

Si por una parte, los principios democráticos del control popular y de la igualdad política exigen la garantía de los derechos básicos de los ciudadanos para su realización, por otra necesitan un conjunto de instituciones políticas distintas para que sean eficaces. Aunque esas instituciones pueden adoptar distintas formas de acuerdo con la cultura y la tradición de un país dado, debe haber también un límite para su posible gama de variaciones que sea coherente con la democracia. En particular, las instituciones características que surgen en los países occidentales de las luchas para someter el Estado moderno al control de la sociedad tienen un carácter ejemplar para las democracias en todas partes. Ello no se debe a cualquier superioridad intrínseca de las estructuras occidentales. Se trata simplemente de que el Estado centralizador, con su deseo de monopolizar el poder administrativo y coercitivo en un territorio dado, es ahora universal. En nuestro siglo, han resultado ilusorios los intentos para democratizarlo por medio de regímenes populistas, marxistas o de un solo partido, sin que hubiera competencia entre múltiples partidos, separación de poderes o imperio de la ley.

Las instituciones políticas democráticas están destinadas a asegurar que los funcionarios públicos tengan autorización popular y que sean continuamente responsables ante los ciudadanos. La autorización popular se logra mediante elecciones competitivas regulares por votación secreta universal, que garanticen a los votantes la elección de candidatos y políticas y que les den la oportunidad de eliminar a políticos que ya no gozan de su confianza. En este contexto, la función de los partidos políticos consiste en ayudar a enfocar la elección sumando políticas en programas distintivos, ayudando a seleccionar candidatos idóneos para los cargos públicos y proporcionando la continuidad necesaria para lograr que se realicen las prioridades gubernamentales apoyadas por el electorado. Sin embargo, la elección y el control electorales quedarán frustrados si no se mantiene una separación neta entre los partidos y el gobierno o si no hay un organismo independiente, como una comisión electoral, que tenga poder para lograr que las elecciones sean «libres y justas» y que todos los participantes acepten sus resultados. Quedarán también frustrados si el sistema electoral no consigue asegurar una representación justa en la legislatura de las distintas secciones de la sociedad.

Aunque las elecciones constituyen por sí mismas un mecanismo primordial para el control popular del gobierno, son de efectividad limitada sin instituciones que aseguren la responsabilidad continua del gobierno hacia el público. En este caso, la tarea de los Parlamentos no consiste sólo en aprobar propuestas de

legislación y tributación en nombre del electorado sino en mantener bajo constante examen las políticas y acciones del poder ejecutivo; para hacerlo con eficacia precisan poderes e independencia suficientes. Otra dimensión esencial de la responsabilidad es el requisito de que todos los funcionarios públicos actúen dentro de competencias autorizadas explícitamente por el Parlamento o la Constitución (el llamado «imperio de la ley»), lo que a su vez depende de la independencia de los tribunales y el poder judicial respecto al poder ejecutivo y la interferencia de los partidos. Por último, el gobierno no puede ser efectivamente responsable sin que sus actividades estén abierta a la inspección pública, conforme al principio de la libertad de información.

Una tercera condición del gobierno democrático, junto a la autorización electoral y la responsabilidad continuada, es su capacidad de respuesta a la opinión pública. Los gobiernos democráticos se caracterizan por la existencia de procedimientos sistemáticos de consulta de los intereses pertinentes en la formación y gestión de la política, por su apertura a fuentes independientes de conocimientos especializados y por su disponibilidad a colaborar con las asociaciones apropiadas de la sociedad civil. Además permiten que se expresen las opiniones de los usuarios en la prestación de servicios públicos y establecen mecanismos de rectificación en favor del ciudadano, como el mediador del pueblo, en caso de mala administración. Aunque esos procedimientos pueden a menudo exigir tiempo, constituyen una contribución primordial para la efectividad y la aceptabilidad de la política gubernamental. En ese sentido adquiere especial fuerza el argumento en favor de un sistema elegido de gobierno local que esté cerca del electorado al que sirve.

La autorización popular, la responsabilidad ante el público y la capacidad de respuesta a la sociedad son sellos de las instituciones políticas distintivas de la democracia, que les dan el derecho a afirmarse democráticas. Como he señalado antes, el sistema de varios partidos, la competencia electoral, la separación de poderes, el imperio de la ley, etc., no son democráticos porque se hallan en las llamadas «democracias». Lo son porque han probado a lo largo del tiempo que son mecanismos necesarios para conseguir el control popular continuado y la responsabilidad del gobierno ante el público. Estos mismos criterios pueden utilizarse para evaluar la efectividad democrática de tales instituciones en cualquier contexto dado, así como para juzgar el potencial democrático de las innovaciones o variaciones institucionales que se consideren apropiadas para determinadas culturas y tradiciones históricas.

Algunos problemas de la democracia

Se afirma con frecuencia que el problema de la democracia no es tanto definir lo que es o ponerse de acuerdo en sus principios y procedimientos fundamentales como realizarlos y mantenerlos en condiciones imperfectas. Esos problemas se notan con más agudeza en las democracias nuevas o en desarrollo, pero no están ausentes en las democracias desarrolladas. Es más, el supuesto triunfo mundial de la democracia desde 1989 ha coincidido con un malestar

ampliamente sentido respecto al proceso democrático en democracias establecidas desde hace largo tiempo. Se resaltarán a continuación algunos de los más graves de tales problemas.

Para comenzar se sostiene a menudo que una condición previa de la democracia es que exista una estructura estatal establecida con autoridad efectiva sobre todo el territorio, esto es, que su personal esté motivado por el servicio público más que por el beneficio privado y que haya acuerdo sobre una nacionalidad común entre la población del territorio. Ahora bien, algunas o todas esas condiciones pueden faltar o hallarse establecidas de modo incierto en las democracias nuevas. Mientras que las democracias antiguas fueron capaces de establecer la autoridad estatal, la ética del servicio público y una nacionalidad común a lo largo de los siglos antes del proceso de democratización, actualmente todos esos factores han de ser contruidos o reforzados simultáneamente. En algunos casos, los procesos democráticos parecen dificultar esas otras tareas de construcción del Estado y la nación, en lugar de proporcionar la solución. Así, el ejercicio de las libertades civiles y políticas, en particular por los elementos de la oposición, puede aparecer como un debilitamiento de la autoridad del Estado; la lucha por ganar una elección en busca de puestos públicos puede fomentar el empleo de posiciones estatales con fines privados; la regla de la mayoría puede empujar a las minorías excluidas a poner en duda su lealtad al Estado y en buscar otra base para la nacionalidad.

Tales problemas no tienen solución fácil. El autoritarismo no proporciona ninguna seguridad contra la corrupción y ninguna garantía de cohesión nacional o estatal efectiva; además siempre se produce con un precio elevado en términos de abuso de los derechos humanos. No hay alternativa seria para el proyecto difícil de construir simultáneamente la democracia y sus condiciones previas. Ahora bien, puede ser que ciertos tipos de instituciones democráticas sean más apropiados que otros para facilitar tales tareas. Por ejemplo, el llamado modelo de Westminster, con su Estado muy centralizado, su sistema electoral de todo para el ganador y su ausencia de cualquier limitación constitucional sobre el poder ejecutivo, puede ser el menos apropiado para contener o reconciliar profundas divisiones étnicas y de otro tipo. En tales circunstancias pueden resultar más apropiados los sistemas en donde ha de construirse la mayoría parlamentaria o gubernamental a través de amplias divisiones y por medio de la negociación, en donde hay amplias posibilidades de autogobierno local y regional y en donde los derechos fundamentales culturales y de otro tipo están garantizados por la Constitución. Como indica el ejemplo de Irlanda del Norte, no es este un problema limitado a las nuevas democracias, aunque puede ser más corriente en ellas.

Un segundo problema que sufren agudamente numerosas democracias nuevas es la extensión de la pobreza y el nivel relativamente bajo de desarrollo económico. Por una parte, estos factores tienden a asociarse con un nivel bajo de desarrollo cultural y con una ciudadanía que puede parecer inapropiada para el funcionamiento de las instituciones democráticas, así como inacostumbrada

a las mismas. Por otra parte, la organización de las instituciones democráticas es costosa y requiere tiempo y puede tener baja prioridad para el gasto de los escasos recursos públicos, en comparación con las cuestiones más urgentes de supervivencia y desarrollo económicos. ¿Pueden los países empobrecidos establecer o mantener la democracia?

Conviene señalar que la relación precisa entre democracia y desarrollo económico origina considerables debates en las publicaciones especializadas. Pueden formularse algunas observaciones simples que son difícilmente discutibles. Primero, la instrucción es un recurso esencial para la democracia y el desarrollo económico, y no hay conflicto entre los dos en esta prioridad esencial. Segundo, permitir que la población desarrolle su propia capacidad de autoorganización para satisfacer sus necesidades económicas en sus colectividades locales sirve tanto a la democracia como a sus metas de desarrollo. Tercero, aunque el funcionamiento de las instituciones democráticas en el nivel gubernamental es costoso, el costo de no tenerlas puede ser mucho mayor. Si el gobierno es abierto y responsable pueden identificarse las políticas nocivas y someterse a debate público antes de que lleguen a ser crónicas, el uso de los recursos públicos puede vigilarse con eficacia y es posible lograr que las políticas gubernamentales respondan a las necesidades del público. En este caso, el apoyo exterior desempeña una importante función al favorecer el desarrollo económico y democrático, pero sólo si el modo de intervención es facilitador y no coercitivo, y se basa en una auténtica asociación. Nada desacredita a la democracia más que las estrategias de desarrollo, económicas o políticas, que se consideran impuestas desde el exterior sin apoyo nacional popular.

Esto conduce a la discutida cuestión de la relación entre la economía de mercado y la democracia, y entre las estrategias de liberalización económica y democratización, respectivamente. Aunque históricamente no ha habido democracias políticas que no hayan tenido también economías de mercado, el mercado puede ejercer tanto consecuencias negativas como positivas para la democracia y por ello la relación es mucho más ambivalente de lo que con frecuencia se ha supuesto recientemente.

En el aspecto positivo, el mercado establece límites para el poder del Estado al descentralizar las decisiones económicas y al dispersar las oportunidades, la información y los recursos dentro de la sociedad civil. Evita que las personas se consideren dependientes del Estado en sus destinos económicos o en la financiación de cualquier actividad cultural y política independiente. Fomenta el principio del desplazamiento e intercambio libres entre ciudadanos en el mercado. Al tratar al consumidor como soberano, refuerza la idea de que las personas son los mejores jueces de sus propios intereses y desanima la existencia de una relación puramente paternalista entre los que ejercen la autoridad y los subordinados a ella. La economía de mercado puede ser de todos esos modos un apoyo de la democracia.

Sin embargo, el mercado tiene también consecuencias negativas para la democracia, que forman la otra cara de la moneda respecto a los aspectos

positivos. Así, el emplazamiento de las decisiones económicas en la esfera privada deja que importantes cuestiones, que afectan al bienestar de la sociedad y al interés público, escapen al alcance del control político y aún menos democrático. Al intensificar las diferencias de capital económico y humano que introducen los distintos agentes económicos, el mercado profundiza las desigualdades sociales y permite que la política esté subordinada a los intereses de las personas económicamente privilegiadas y poderosas. Para los desfavorecidos desde el punto de vista económico, la experiencia del desempleo, la inseguridad y las duras condiciones de trabajo contradice la dignidad otorgada por la ciudadanía democrática. Es más, la lógica del mercado hace que la capacidad individual de elegir esté por encima de la elección colectiva de la política democrática y, en la medida en que penetra en la esfera pública, corroe la ética distintiva del servicio público del que depende la efectividad del gobierno. Esos efectos se sienten en forma especialmente aguda cuando la liberalización del mercado es muy rápida o no tiene limitaciones. Sin embargo, los gobiernos democráticos no están enteramente inermes frente a tales efectos. Pueden adoptar medidas para limitarlos, por ejemplo, restringiendo la importancia política de la riqueza económica, regulando y conteniendo al mercado en interés del público y garantizando derechos de atención social para los que son incapaces de valerse por sí mismos o de sostener a sus familias. Como ya se ha indicado, la democracia debe tener una dimensión social eficaz para mantener el apoyo popular.

Sin embargo, precisamente en este punto es donde tal vez se pone de manifiesto el problema más grave de la democracia, común tanto para las democracias nuevas como para las antiguas. Se trata de la discrepancia entre el plano nacional en el que se adoptan las decisiones políticas y el ámbito mundial de las instituciones y las fuerzas económicas que determinan los parámetros de tales decisiones. ¿Puede ser plenamente significativo el control democrático del gobierno cuando tantos asuntos importantes para el bienestar de los ciudadanos escapan al control del gobierno? Para las democracias desarrolladas, las presiones de la competencia internacional han conducido a la erosión de la seguridad económica, las expectativas de bienestar social y los derechos a la vida, factores de los que típicamente ha dependido el apoyo popular en favor de la democracia. Para muchas democracias en desarrollo, la estructura de la economía mundial parece estar dirigida contra ellas y sus políticas económicas están subordinadas a las prioridades de las empresas multinacionales y de instituciones internacionales en las que no tienen voz. En conjunto se ven amenazadas por la degradación medioambiental, el agotamiento de los recursos y las presiones de la migración a gran escala, factores que escapan a su control.

Frente a esos problemas, es evidente que parte del programa contemporáneo de la democracia debe comprender la consolidación y extensión del alcance de las instituciones de gobernabilidad en el nivel internacional, haciéndolas más representativas de la población y más responsables frente a los foros transnacionales de la opinión pública. Aunque la idea de un parlamento mundial efectivo puede en la actualidad parecer fantástica o utópica, existen buenas

bases para creer que la consolidación y democratización de las instituciones de gobernabilidad en el nivel internacional es ahora un elemento homólogo indispensable para la consolidación de la democracia en el nivel del Estado nacional y que, sin la primera, la última permanecerá necesariamente insegura e incompleta.

Declaración resumida sobre la democracia

Los principales puntos de la presente exposición pueden resumirse del siguiente modo:

1. El fundamento de la democracia es el derecho de todos los adultos a intervenir en los asuntos públicos, por medio de las asociaciones de la sociedad civil y por la participación en el gobierno. Este derecho debe ejercerse en condiciones de igualdad de los ciudadanos y de respeto a la opinión de los demás.
2. El derecho a participar presupone que se garanticen los derechos de expresión, asociación y reunión. El derecho a la expresión sin obstáculos de la opinión requiere la existencia de medios informativos independientes y de leyes que impidan la concentración de la propiedad de los medios informativos. El derecho de libre asociación incluye el derecho a establecer nuevas asociaciones con fines económicos, sociales, culturales y políticos, incluidos los partidos políticos. El derecho de reunión pacífica abarca el derecho al libre desplazamiento dentro de los países y entre los mismos. Ninguno de esos derechos puede ejercerse efectivamente sin la libertad y la seguridad de la persona, y la garantía del debido procedimiento jurídico. La democracia es así inseparable de los derechos y libertades humanos fundamentales, y del respeto a los derechos y libertades de los demás.
3. El derecho a participar en el gobierno incluye los derechos a intervenir en la función pública, presentarse a cargos electivos y elegir funcionarios públicos por votación secreta universal, en sistemas que sean «libres y justos» conforme a las normas internacionales. Comprende el derecho a que los funcionarios públicos sean responsables, tanto directamente, por intermedio del procedimiento electoral, como indirectamente, por medio de la supervisión de un cuerpo legislativo elegido que sea independiente del poder ejecutivo.
4. La responsabilidad democrática exige que todos los funcionarios no elegidos del poder ejecutivo, con inclusión de la policía, las fuerzas militares y los servicios secretos, sean responsables ante los funcionarios elegidos. Abarca el derecho público a la información sobre las actividades del gobierno. Comprende el derecho a dirigir peticiones al gobierno y a obtener rectificación, por intermedio de los representantes elegidos, los tribunales, el mediador del pueblo, etc., en caso de mala administración. La responsabilidad democrática está apuntalada en el principio básico del imperio de la ley: la competencia de todos los funcionarios públicos está definida y circunscrita por la ley y por la Constitución, según las interpretan y aplican un poder judicial independiente.

5. La igualdad de los ciudadanos significa que todas las personas están protegidas contra la discriminación de cualquier tipo, como es la basada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas u otras, la nacionalidad o el origen social, la propiedad, el nacimiento u otra situación. Requiere además la eliminación progresiva de los obstáculos que impiden a cualquier grupo o categoría de ciudadanos que opinen o participen en el gobierno en igualdad con los demás. Las medidas especiales adoptadas para corregir las desigualdades existentes no constituyen discriminación. No puede obtenerse la igualdad de los ciudadanos en ausencia de derechos económicos y sociales garantizados, como son el acceso a la educación y a ingresos básicos.

6. El respeto a la opinión de otros presupone que las sociedades democráticas se caracterizan por diferencias de opinión y por la diversidad de culturas e identidades. Un Estado democrático garantizará las condiciones necesarias para que todas las culturas e identidades desarrollen su propio tipo de vida, sometidas a la ley y al principio de la igualdad de los ciudadanos, e impulsará las instituciones públicas que permitan resolver por el diálogo cualquier desacuerdo entre culturas e identidades. La tolerancia de la diversidad y la disponibilidad para iniciar el diálogo son responsabilidades básicas de todos los ciudadanos y de los gobiernos.

7. La aplicación de los principios democráticos antes reseñados a la esfera económica implica los siguientes derechos: poseer propiedades, tanto individual como colectivamente; efectuar libres intercambios con otros; fundar y tomar parte en asociaciones de defensa de los intereses económicos; y opinar sobre el funcionamiento del propio lugar de trabajo. Todos esos derechos están sometidos a la reglamentación en favor del interés público, incluidos los intereses de generaciones futuras, determinados por un cuerpo legislativo elegido democráticamente.

8. Una sociedad democrática tratará de educar a los jóvenes sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos democráticos, desarrollando las capacidades y actitudes necesarias para que los ejerzan efectivamente. Tratará de lograr la ampliación progresiva de las prácticas democráticas dentro de las esferas de la sociedad civil y el gobierno. Hará lo necesario para ampliar la democracia en el ámbito internacional, mediante la solidaridad con los gobiernos democráticos y las ONG en el extranjero, una distribución más equitativa de los recursos del planeta y la democratización de las instituciones internacionales.

El poder judicial en la gobernabilidad democrática

Algunas observaciones deducidas de la experiencia india

SRA. M. FATHIMA BEEVI*

La democracia es una filosofía política para la gobernabilidad apropiada que reconoce la dignidad del individuo. No cabe duda de que es la máxima forma de organización política que las sociedades humanas han obtenido a lo largo de los años. Pese a sus puntos débiles intrínsecos y a las deformaciones organizativas adquiridas, la forma democrática de gobierno sigue atrayendo a la mente popular en todas partes. Actualmente *no* hay *forma* alternativa suficientemente creíble para llamar la atención. Sin embargo, los daños que puede sufrir la gobernabilidad democrática son numerosos y variados. Son tan auténticos e inminentes como lo eran en el pasado cuando los regímenes autoritarios feudales dominaban en muchas partes del mundo. Los motivos de esa situación aparentemente paradójica son distintos en los diferentes países, aunque algunos son comunes y rebasan las fronteras culturales y políticas. En la mayor parte del mundo en desarrollo, el reto procede de la pobreza invasora y de las consiguientes desigualdades e injusticias. Según afirmó Dr. Ambedkar, la libertad política sin justicia económica y social carece de contenido y es insostenible. El dilema que se plantea a países como la India es superar los problemas de la pobreza manteniendo al mismo tiempo los valores democráticos y el compromiso hacia los derechos humanos. En pocas palabras, el acceso a la justicia es la clave y la condición *sine qua non* para la supervivencia democrática de los países de reciente independencia subyugados durante largo tiempo por regímenes feudales y coloniales.

Acceso a la justicia: clave de la supervivencia democrática

La dimensión de acceso a la justicia de la organización democrática puede examinarse en distintos niveles. Desde el punto de vista político, aunque el derecho de voto del adulto ha traído consigo técnicamente la forma democrática, no ha logrado el espíritu de gobierno participativo que es en definitiva la esencia de la democracia. Se supone que la reforma de las leyes electorales y la devolución del poder a las organizaciones democráticas de nivel popular establecerá

* Gobernadora del Estado de Tamil Nadu, ex Juez, del Tribunal Supremo de la India, Madras (India)

Activismo judicial y perspectivas democráticas

En tiempos recientes, la liberalización de la doctrina del *locus standi* mantuvo litigios de interés público en cuestiones que afectaban a derechos fundamentales y abrió nuevas vías para el activismo judicial. El aumento de la inacción y la indiferencia gubernamentales en el cumplimiento de obligaciones jurídicas proporcionó varias ocasiones para llevar quejas públicas a los tribunales. La incapacidad de las instituciones políticas y legislativas para extraer la responsabilidad del poder ejecutivo contribuyó todavía más a dirigirse hacia remedios judiciales, incluso en asuntos que normalmente deberían haberse resuelto en el nivel político. Obviamente, el poder judicial está siendo utilizado en exceso en la actualidad debido a las insuficiencias de las otras dos ramas del gobierno, lo que quizás no es bueno para la democracia a largo plazo. En este sentido, ha de recibirse con agrado la observación del Juez Supremo de la India de que el activismo judicial es un fenómeno temporal. Mientras tanto es preciso hallar estrategias para institucionalizar el activismo en el procedimiento judicial, de modo que sea reavivado cuando la ocasión lo exija y quede contenido dentro de límites constitucionalmente aceptables en el espíritu de la democracia y el imperio de la ley.

En tiempos recientes, el activismo judicial se manifestó en tres importantes sectores, a saber, corrupción política, contaminación medioambiental y cuestiones relativas al derecho a la vida y la libertad. No cabe duda de que la corrupción es el principal enemigo público en la actualidad y que aumenta junto con la criminalización de la política. El Informe del Comité Vohra ha dado las dimensiones del problema y la posible amenaza que plantea para la integridad y la estabilidad del país. El poder ejecutivo controla la investigación y el procesamiento, de modo que existe impunidad virtual para los elementos corruptos de alta posición, incluso cuando los informes policíacos muestran indicios de culpabilidad. Además de dañar los derechos de los ciudadanos cumplidores de la ley, la inacción del poder ejecutivo al respecto contiene la posibilidad de comprometer la capacidad del sistema de justicia criminal para mantener la democracia y el imperio de la ley. Es un tipo de situación en la que el Tribunal Supremo pasó a ser activista a instancias de personas inquietas por el bien público, entró en el campo del ejecutivo en épocas normales y condujo a los organismos de investigación a lograr que la ley siguiera su curso cualesquiera fueran las consecuencias.

Otra jurisdicción importante en la que tanto el Tribunal Supremo como varios altos tribunales han sido activos en los últimos tiempos es la degradación medioambiental porque varios organismos de los gobiernos central, estatales y locales no cumplieron la legislación urbana y relativa a la contaminación. El cierre de industrias que dan empleo a varias personas y mejoran la prosperidad económica del país no es una tarea agradable; sin embargo, teniendo en cuenta la legislación de lucha contra la contaminación y las declaraciones políticas sobre el desarrollo sostenible correspondió a los tribunales la adopción de medidas *suo moto* para poner disciplina en las industrias contaminantes, pues la

consecuencia de no actuar así era la muerte silenciosa para las próximas generaciones. La mayor de las tragedias industriales registradas, que tuvo lugar en la fábrica de la Union Carbide en Bhopal, debió por lo menos recordar a los organismos de cumplimiento de la ley cuáles eran las consecuencias de olvidar el medio ambiente. En esta esfera, el activismo merece continuar, teniendo en cuenta el proceso en curso de orientación al mercado.

El tercer sector importante de activismo judicial se produjo al dar sentido y contenido a la garantía del derecho a la vida. Habiendo declarado que el derecho comprende «vivir con dignidad» y no simplemente llevar una existencia animal, el Tribunal adoptó una jurisdicción expansiva que invoca la interpretación del «debido proceso» en la frase del «procedimiento establecido por la ley» del Artículo 21 de la Constitución. Actualmente, el derecho incluido en el Artículo 21 ha producido una serie de derechos relacionados, como el derecho a la ayuda jurídica, la educación, un juicio rápido, el sustento, un medio ambiente limpio, etc. En la aplicación de esos derechos a situaciones concretas, los tribunales pueden haber irrumpido en el territorio ejecutivo o legislativo de formas significativas. De hecho, este enfoque del Tribunal Supremo condujo a la doctrina de que no era enmendable la estructura básica de la Constitución. La revisión judicial es evidentemente una potente arma en la Constitución escrita y ciertamente los redactores de la Constitución lo entendieron de ese modo. La estructura de la Constitución y la situación única dada al poder judicial en la misma demuestran en amplia medida esta intención.

El problema consiste en conocer los límites del activismo y en asegurar que quede confinado a tales límites. La Constitución no concede poderes ilimitados o inexplorados a ninguna institución del gobierno, incluido el poder judicial. Por su formación y su experiencia, los jueces son personas que actúan naturalmente con freno, teniendo en cuenta las exigencias de la disciplina judicial y el juramento de su cargo. Sin embargo, los ciudadanos deben conocer los parámetros del poder judicial y tener la certeza razonable de la acción de la ley, cualquiera que sea el juez que aborda la situación. Si el activismo se deja a la elección de los distintos jueces, existen posibilidades de uso abusivo, incluso con el mejor de los jueces. Por otra parte, una cosa es impedir al poder ejecutivo que realice un acto ilegal y otra es realizar un acto legal de forma ilegal. Ello forma parte de la función judicial. Los tribunales pueden abrogar las acciones ejecutivas o legislativas que violan la Constitución. Cuando esto se hace de modo enérgico y frecuente puede parecer activista, pero utilizar el poder de revisión judicial para exigir al poder ejecutivo o legislativo que adopte medidas relativas a cuestiones de política y atribuciones presupuestarias es discutible en numerosos aspectos. Si el activismo judicial puede ser contrarrestado por el activismo ejecutivo o legislativo, no hay problema; de otro modo se producen situaciones de confrontación y los tribunales se ven obligados a invocar con demasiada frecuencia el desacato a la jurisdicción, lo que produce descontento en torno a ellos.

En resumen, el activismo judicial forma parte de la función judicial. Es parte del poder de revisión judicial conforme al cual la Constitución de la India ha

dotado de autoridad especial a los altos tribunales y al Tribunal Supremo. Sin embargo, los límites de esa autoridad no están especificados en la Constitución ni en el procedimiento judicial. Por ello, en la mente del público surgen aprensiones legítimas cuando los tribunales se ocupan de casos límites y dan instrucciones que han de obedecerse dentro de períodos prescritos. Después de todo, la Constitución plantea el carácter complementario de las instituciones ejecutiva, legislativa y judicial para alcanzar la gobernabilidad democrática, y en este sentido la percepción del público es tan importante como el carácter legítimo de las acciones gubernamentales. En la democracia, el poder es de naturaleza esencialmente política y los procedimientos judiciales han de seguirse cuidadosamente al adjudicar cuestiones que afecten a la división del poder estatal establecida por la Constitución.

El activismo judicial, por medio de los litigios de interés público en un país en el que la mitad de la población es desesperadamente pobre y analfabeta, es obviamente una necesidad imperiosa para la buena gobernabilidad. Para algunos jueces activistas del Tribunal Supremo de la India, los Principios Directivos de la Constitución de la India, que prometen justicia socioeconómica para los grupos más débiles de la sociedad, no habrían resultado operativos como parte del programa de derechos humanos. Actualmente, las amplias masas de pobres de la India tienen interés por los procedimientos judiciales. Se dan cuenta de que la igualdad, el imperio de la ley y la justicia social están todavía vivos y que son accesibles por medio de las instituciones democráticas. El poder judicial está inventando nuevos instrumentos y remedios que revolucionan la jurisprudencia constitucional y, mientras tanto, refuerza los compromisos democráticos y de imperio de la ley del país.

El sistema de la democracia llega a ser sinónimo de la idea de justicia, como indican las magníficas palabras de Daniel Webster:

«La justicia es lo que más interesa al hombre en la tierra. Es el vínculo que une a los seres y los países civilizados. En donde se erige su templo, existe el fundamento de la seguridad social, la felicidad general y la mejora y el progreso de nuestra raza. Quienquiera que trabaja en el edificio con valor y distinción, quienquiera que limpia sus bases, fortalece sus columnas, adorna sus cornisas o contribuye a subir su augusta bóveda todavía más arriba en los cielos, se vincula a sí mismo en nombre, prestigio y carácter con lo que es y debe ser tan duradero como la estructura de la sociedad humana.»

Algunos problemas y aspectos importantes de la democracia en el contexto de los estados de África negra

PROFESOR ABD-EL KADER BOYE*

Toda exposición o todo debate sobre la democracia implica el previo esclarecimiento de este concepto. En efecto, el sentido otorgado a la palabra democracia puede variar (y con frecuencia ha variado) en función de los paradigmas, la ideología, el contexto y la cultura a los que se refiere. También es necesario y útil señalar que el término democracia se comprende aquí en su sentido de sistema político, «distinto y disociado del sistema socioeconómico en el que funciona» (véase Larry DIAMOND, Jaun J. LINZ y Seymour Martin LIPSET, *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie*, Textes réunis, Coll. Nouveaux Horizons, 1990, p. 9). Comprendida en su forma propiamente política, la democracia designa el sistema de gobierno que, conforme a la gran mayoría de los autores, responde a tres condiciones obligatorias: 1) la existencia efectiva de competencia entre individuos y grupos de individuos por la conquista del Poder y de puestos de responsabilidad pública, conforme a procedimientos previamente establecidos y aceptados por consenso, a intervalos regulares; 2) el derecho de los ciudadanos a participar en la elección de los dirigentes mediante la organización de elecciones equitativas, transparentes y justas; 3) el reconocimiento y la garantía jurídicas del ejercicio de libertades y derechos civiles y políticos reconocidos por el derecho internacional tradicional como parte integrante de los derechos humanos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de prensa, derecho a la seguridad personal y de los bienes contra cualquier forma de acción arbitraria, etc.

Estas tres condiciones forman lo que podría denominarse el «núcleo duro» de todo régimen político democrático. Pero si este núcleo duro es necesario, está lejos de ser suficiente para que un sistema político pueda ser calificado de democrático sin discusión. Desafortunadamente, en muchos países, la prueba de la práctica muestra que la existencia de este «núcleo duro» no ha salido de su etapa formal. Los dulces cantos sobre la ejemplaridad del sistema democrático son traicionados por prácticas que se hallan en el sentido opuesto de lo que requieren las exigencias de los valores democráticos. Si así sucede principalmente, pero no exclusivamente, en muchos países del África negra, ello se debe ante todo al fallo de otros elementos o factores que necesariamente deben estar

* Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Dakar. Senegal

articulados con el núcleo duro, cuya efectividad es incluso problemática en ciertas situaciones (formación de élites políticas clarividentes y preocupadas por el bien público, existencia de partidos políticos que reflejen los cortes transversales y que tengan una raíz sociológica indiscutible, autonomía de la sociedad civil, riqueza de la vida asociativa, fomento de un debate público sobre todos los problemas de la sociedad, etc.), y se debe también al gran desequilibrio (o foso) existente entre el Estado y la sociedad, cuyos miembros son influenciados por una cultura formada por pulsiones irracionales y por la falta de mecanismos neutrales de arbitraje entre intereses opuestos. Toda la historia del desarrollo de los sistemas democráticos en el mundo muestra que éstos defienden la existencia de cierto grado de racionalidad, que algunos estiman que debe ser alto e, incluso si se admite desde hace largo tiempo por la etnología con Claude LEVY-STRAUSS, que toda sociedad, incluso primitiva, funciona de acuerdo con formas de racionalidad tributarias de sus estructuras. Sin embargo, no se podría considerar, sin prejuicio cultural, que las sociedades africanas son sociedades retrasadas o incluso primitivas. Son sociedades dinámicas y abiertas al mundo, esto es, confrontadas al desafío de la modernidad, del que ciertos valores han entrado en choque frontal con los valores tradicionales propios de tales sociedades. Los valores de la modernidad más discernibles en estas sociedades en la actualidad son los de la democracia. Se manifiestan por aspiraciones democráticas compartidas por amplias capas de la población, que chocan con la voluntad de grupos sociales preocupados por perpetuar su dominio. Ahora bien, la democracia no puede funcionar sin instituciones democráticas que hagan posible una vida democrática. Así, las dos cuestiones principales planteadas (y que se plantean en todo régimen político democrático) consisten en saber, más allá de la consistencia de las instituciones democráticas, cómo concebir estas últimas para garantizar el juego democrático y, en consecuencia, animar la vida democrática. Estas cuestiones adoptan una dimensión muy distinta cuando se refieren a los marcos y contextos africanos.

I. IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Si bien la democracia no se reduce únicamente a los aspectos institucionales, sería erróneo subestimarlos. En efecto, las instituciones permiten el libre juego democrático, al garantizarlo. Sin embargo, es preciso asegurar que llenan efectivamente tal función conforme a la lógica intrínseca en su naturaleza y finalidades. En caso contrario, estas instituciones permanecen en estado formal, contribuyendo a legitimar el acaparamiento del Poder por grupos sociales que confunden sus propios intereses con los de la colectividad. En ese sentido, la observación de las instituciones establecidas en los países del África negra, así como el análisis del funcionamiento real de estas últimas, llevan a hacer hincapié en una cuestión previa que condiciona el surgimiento de un régimen político democrático: la desincorporación del Poder.

A. La desincorporación del Poder: una cuestión previa

La desincorporación del Poder es la esencia de la democracia. Significa que el Poder se concibe como un espacio no apropiable en derecho por un individuo o grupo de individuos. Es la condición por excelencia que permite hacer pensable la conquista del Poder por elecciones y el juego de la alternativa. Este concepto del Poder, que ha acabado por imponerse en las sociedades modernas avanzadas gracias a una maduración de las ideas y a un cambio de las relaciones sociales y económicas que ha llevado a una separación de espacios políticos, religiosos y culturales, y a la autonomización de la sociedad civil, choca en África con un concepto neopatrimonial del Poder, que se manifiesta en la apropiación de hecho del espacio político por el Príncipe que gobierna y, en consecuencia, por la apropiación de los recursos tanto internos como de origen externo de la sociedad (véase Bernard BADIE, *L'Etat importé - l'occidentalisation de Tordre politique*, Edit. Fayard, 1995, p. 23 y sig.; sobre la cuestión de la desincorporación del Poder, véase Alain CAILLE, *La démission des clercs - La crise des sciences sociales et l'oubli du politique*, Edit. La Découverte, 1993, p. 234 y sig.).

Este concepto neopatrimonial del Poder existe en muchos países africanos, incluso en aquellos que se cubren con el manto democrático. Origina la longevidad de los regímenes políticos, de los hombres y mujeres que los encarnan, y el bloqueo de los procesos de democratización. En forma sutil, el gobernante efectúa compromisos de tipo democrático y establece instituciones formalmente democráticas, aceptando el pluralismo político, coronado todo por elecciones celebradas a intervalos regulares para responder a la demanda interna de la democracia y a las exigencias de los asociados extranjeros que entregan fondos (Estados, instituciones multilaterales internacionales y nacionales). Pero en el fondo, actúa de modo que el sistema establecido no pone fundamentalmente en duda la naturaleza del Poder monopolista (manipulación de las elecciones, impulso a la creación de múltiples partidos políticos pequeños, de los cuales la mayoría no son más que sucursales del partido dominante, nombramiento de jueces incompetentes y corruptos, acceso limitado de los opositores y otras élites intelectuales no conformistas a los medios públicos de información, etc.). Este sistema se observa sobre todo en ciertos Estados del África Occidental que países extranjeros desarrollados, cegados por las cuestiones de forma o que se ciegan voluntariamente por razones de interés, clasifican con demasiado apresuramiento en la categoría de Estados democráticos. Este sistema de organización de la sociedad es no sólo nocivo respecto a la promoción y el ejercicio de las libertades sino también en el plano económico, en la medida en que se nutre y mantiene por la distribución de los recursos para el desarrollo económico entre una clientela política cada vez más numerosa debido a la escasez de los recursos internos. En cualquier caso, mientras el Poder no haya llegado a una desincorporación total, no puede esperarse que surja un régimen político democrático. Queda por saber cómo llegar y cuáles son los factores objetivos que favorecen tal proceso de desincorporación. Sin querer ni poder

responder de modo sistemático a esta cuestión, es posible estimar que una definición y un funcionamiento apropiados de las instituciones formalmente democráticas pueden, en ciertas circunstancias, contribuir a que el régimen político sea democrático.

B. Definición y funcionamiento de las instituciones democráticas

Debe repetirse una vez más que la existencia en un país de instituciones formalmente democráticas no es prueba de la existencia efectiva de un régimen democrático. En ese sentido no existen instituciones específicas del régimen político democrático que tengan carácter universal. Las instituciones sólo deben ser producto de las necesidades de una sociedad dada. Varían forzosamente de una sociedad a otra en función de la historia, la geografía, la cultura, y el estado y grado de desarrollo de la sociedad en cuestión. Por ejemplo, en la mayoría de los Estados africanos existe la denominada Comisión Nacional Electoral Independientes (CNI), encargada de la organización práctica de las elecciones, la compilación de los resultados y la proclamación provisional de éstos para dejar de lado a la administración, que es el brazo secular del Poder en estos países. Tal institución es impensable en países en donde las tradiciones democráticas están enraizadas desde hace más de un siglo o incluso menos. Ahora bien, en todo régimen político existen instituciones constantes: el sistema judicial, el Poder ejecutivo, el Parlamento y las comunidades locales. Para que estas instituciones funcionen plenamente es preciso que su funcionamiento responda a cierta ética y a ciertas normas.

7. *El sistema judicial*

Se prefiere aquí el término sistema judicial al de Poder judicial porque la justicia no se considera en todas partes equivalente a los otros poderes. En las Constituciones vigentes en el mundo, se hace referencia tanto al Poder judicial como a la Autoridad judicial. No es una simple cuestión de palabras. Detrás de la disparidad de términos se esconden problemas de filosofía política sobre la función y el lugar de la justicia en la sociedad, vinculados con frecuencia a la historia del país. Pero no hay un solo Estado que, en la época contemporánea, proclame oficialmente que los jueces son dependientes del Poder político. Entonces, el auténtico problema que se plantea consiste en saber cómo garantizar la credibilidad del sistema judicial. No basta inscribir en la Constitución, en una ley orgánica o en otro instrumento jurídico el principio de independencia de los jueces, si además esta independencia resulta teórica por la acción de todo un arsenal jurídico que define las reglas que rigen su nombramiento, ascenso, desplazamiento, etc., y en las que domina el poder político. Asimismo, la defectuosidad del sistema de selección y formación de los jueces, la falta de publicidad de las decisiones de la justicia, que han de estar sometidas a la crítica permanente de una doctrina bien fundada, y el carácter módico de los presupuestos de funcionamiento del sistema jurídico contribuyen poco a asegurar la *imparcialidad* y con ella la credibilidad de la justicia. Los ciudadanos no se ven

incitados a participar en las elecciones y en la definición de las políticas públicas cuando llegan a la conclusión de que el sistema judicial no hace otra cosa que legitimar las prácticas gubernamentales. Las reglas del juego democrático nunca serán respetadas si el sistema judicial no tiene de hecho la voluntad ni el poder de sancionar su violación. En ese sentido no es preciso inflar el armazón institucional de este sistema mediante la creación de múltiples órganos judiciales: Consejos Constitucionales, Consejos de Estados, Tribunales de Apelación, etc. La escasez de los recursos internos de los países africanos no lo permite, excepto que se quiera dar la imagen democrática abusando de los contribuyentes. Basta instaurar un sistema judicial simple, pero eficaz y creíble. Este no parece ser el caso en muchos países africanos, que han copiado pura y simplemente el sistema judicial de un país desarrollado, sin ninguna ganancia tangible para la sociedad.

2. *El Ejecutivo*

El Ejecutivo debe participar en el funcionamiento del régimen democrático, incluso cuando ejerza la realidad del poder político definiendo y aplicando las políticas públicas. Debe hallarse sometido a las reglas de derecho y al principio de la legalidad de sus actos, pues la democracia apenas podría concebirse sin un Estado de derecho. Si los dirigentes de un país se sienten protegidos frente a toda sanción judicial y política (elecciones, votación del Parlamento), estarán naturalmente predispuestos a abusar del poder. Además, el ejercicio del poder en una sociedad de responsabilidad exige grandes virtudes. El poder no puede ejercerlo cualquiera. Por ello la ley debe plantear ciertas condiciones muy estrictas tanto para el carácter elegible de los ciudadanos como para el ejercicio de ciertas funciones públicas, condiciones determinadas en función del nivel de desarrollo de la sociedad.

3. *El Parlamento*

En la tradición clásica de la democracia representativa, los elegidos de la nación votan las leyes y controlan la ejecución de las políticas públicas. Esta tradición se ha mantenido en el mundo moderno actual, con variantes en los distintos países en lo que respecta a los poderes del Parlamento. En los países del África negra, la tendencia general, que tiene su origen en el viejo sistema de partido único, está marcada todavía por el dominio de los Parlamentos por los elegidos del partido dominante, gracias en gran parte a la práctica de fraudes electorales cubiertos con frecuencia por esta nueva «raza» de observadores extranjeros independientes (que con frecuencia lo son poco). La lógica clientelista lleva al partido dominante a incluir en las listas de candidatos a ciudadanos que no tienen los medios intelectuales ni la rectitud moral exigida para cumplir la función de representante del pueblo. La función se percibe ante todo como medio de obtener recursos personales y como factor de promoción personal. No puede interpretarse de otro modo la presencia en estos Parlamentos de hombres y mujeres totalmente analfabetos o de recursos

intelectuales limitados. El Parlamento debe ser el lugar donde se expresan las sensibilidades políticas más representativas de la sociedad, conociendo perfectamente las principales cuestiones de ésta. Es un asunto de modo de escrutinio y de responsabilidad. La ley debería prever un modo de escrutinio que favorezca esa representación política e imponer condiciones al carácter elegible conformes a lo que se ha indicado a propósito del Ejecutivo.

4. *Comunidades locales o de base*

Se entiende aquí por comunidades locales o de base las colectividades descentralizadas o desconcentradas: regiones, departamentos, ciudades, poblados, etc. Existe una corriente muy fuerte de pensamiento en favor de la descentralización del poder político, percibida como una respuesta a la demanda de la democracia en la base y como un instrumento de gestión más eficaz de los recursos del país. Esta corriente de pensamiento ha alcanzado a los expertos tanto de las instituciones multilaterales como de las nacionales de financiación del desarrollo de los países en vías de desarrollo (o en desarrollo) hasta el punto de que la descentralización llega a ser una condición. El término de regionalización aparece con frecuencia en las publicaciones producidas por tales instituciones y en el vocabulario político. Si bien en el África negra las comunidades de base son conocidas en las sociedades tradicionales, conviene actuar con mucha prudencia en los Estados-naciones frágiles. El principio de la democracia en la base no podría ser discutido en su función de promoción de la participación de las poblaciones en la definición y satisfacción de necesidades locales articuladas con las políticas públicas definidas en el centro, pero no es en absoluto seguro que la doble apuesta de la democracia en la base y de la eficacia de la gestión de los recursos locales pueda mantenerse en cualquier situación. Si la democracia funciona correctamente en el ámbito nacional y si la sociedad ha alcanzado cierto grado de cohesión social, la descentralización puede ser una respuesta funcional a las exigencias democráticas de la base. De otro modo se corre el riesgo de que se produzcan dos fenómenos: un redespiegue del sistema clientelista central o esbozos de separatismo regional. Ahora bien, todo puede depender también del grado de autonomía que se reconozca a las colectividades de base. En cualquier caso, éstas no deben escapar a las reglas y a los procedimientos democráticos, pues si la democracia es un asunto de instituciones, es también y ante todo un asunto de vida democrática.

II. LA VIDA DEMOCRÁTICA

El funcionamiento correcto del régimen político democrático se percibe en la vitalidad de la vida democrática. Esta depende ante todo del nivel de formación y del grado de integración social de los ciudadanos.

A. Una cuestión previa: la formación y la integración social de los ciudadanos

Difícilmente puede avanzar una sociedad sin conflictos abiertos. Estos pueden adoptar la forma de oposición de intereses entre los distintos grupos sociales, las diferentes categorías profesionales y el Estado o las empresas, etc., y también adoptar la forma de choques de ideas. Hasta ahora, sólo el régimen político democrático ha sido capaz de que tales conflictos brotaran y se canalizaran en un marco pacífico y tolerante. Pero para que haya choque de ideas, expresión racional de las reivindicaciones y las necesidades sociales de modo libre y responsable, es necesario que los actores que son los ciudadanos hayan recibido un mínimo de formación y educación. En efecto, sin ese mínimo, los ciudadanos no tendrán ninguna conciencia de las libertades y derechos que se les reconocen. Estas libertades y derechos civiles y políticos permanecerán en estado teórico. Puede comprobarse fácilmente que la vitalidad de la democracia en los países desarrollados ha dependido del desarrollo del nivel de vida de los ciudadanos, que ha sido tributario de la expansión y calidad de su enseñanza y formación. El desafío democrático en el África negra se plantea en los mismos términos: sólo habrá auténtica vida democrática cuando la enseñanza y la formación hayan alcanzado a todas las capas de la población. La tasa de alfabetización es un buen indicador al respecto. En ese sentido, las estadísticas actuales no dejan de inquietar: ponen de manifiesto que esta tasa, que era apreciable en ciertos Estados, ha empeorado bruscamente debido a las políticas de ajuste estructural impuestas por las instituciones financieras y de desarrollo de Bretton-Woods (FMI y Banco Mundial). La escuela no es sólo el lugar de formación del ciudadano sino que también es un instrumento privilegiado de socialización e integración social cuando cumple plenamente su misión. En consecuencia, la inversión en educación y formación debe considerarse prioritaria, igual que la producción de bienes y el empleo. La marginalidad social es un factor destructor de la cohesión nacional y del régimen democrático. La responsabilidad de la educación y la formación de los ciudadanos corresponde principalmente al Estado. Los partidos políticos, las asociaciones y ONG, la prensa y las élites intelectuales deben desempeñar una función de apoyo, pero nada despreciable.

B. Los partidos políticos

En un régimen político de democracia representativa, los partidos políticos son vectores de la democracia. Estos partidos políticos son fundamentales para el funcionamiento y el carácter perenne de la democracia, pues no sólo son instrumentos de conquista del Poder mediante elecciones justas, equitativas y transparentes sino también lugares en donde se elaboran ideas y propuestas concretas, que deben constituir programas alternativos de gobierno. Constituyen también los medios por los cuales los individuos pueden intervenir en los asuntos públicos, expresar su descontento o sostener las acciones gubernamentales. Pero como han destacado con acierto David BEETHAM y Kevin BOYLE: «Si bien la competencia abierta entre partidos políticos en el marco de las consultas electorales es

una de las características indispensables de las democracias representativas, constituye también el talón de Aquiles. La competencia abierta entre partidos que desean obtener la dirección de los asuntos de un país es un factor de división social y política y los desafíos para quienes participan en esta competencia son en general elevados. Por ello es importante, y es una de las condiciones de supervivencia de la democracia, que no sea insoportable el costo de la derrota para los partidos y sus simpatizantes que se encuentran excluidos del poder» (Démocratie - questions et réponses - ilustrado por PLANTU, UNESCO, 1995, p. 20).

Teniendo en cuenta estas pertinentes observaciones, el problema que plantea la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos en el África negra es triple: se trata de saber en primer lugar en qué medida la base social de los partidos políticos representa o no a todos los componentes de la sociedad, independientemente de consideraciones de carácter étnico, religioso u otras; en segundo lugar hay que determinar cuáles son las posibilidades que ofrece el sistema político a las distintas formaciones políticas para llegar un día al poder; y finalmente, precisar de qué recursos pueden disponer esas formaciones para cumplir sus diferentes misiones en todo el territorio del Estado. El primer problema corresponde a los tipos de cortes que se supone que representan las formaciones políticas (cortes transversales o verticales), problema tanto más importante y actual cuanto que los conflictos étnicos parecen multiplicarse en todas partes; el segundo problema se refiere al principio de la alternancia política propio de todo régimen político democrático, pero que algunos regímenes políticos, formalmente democráticos, hacen imposible gracias a múltiples artificios antidemocráticos (véase más arriba A. de la parte I); el tercer problema se refiere a la financiación de los partidos políticos, en particular de la oposición, pues el partido en el poder utiliza en general sin reparo medios y recursos del Estado para aposentar su dominio en ausencia de todo control por un órgano independiente; la escasez de los recursos y la indigencia de los militantes y simpatizantes otorgan a este problema una dimensión primordial para el proceso democrático. Si no se aportan soluciones a estos problemas, los cambios políticos podrán producirse de modo violento a causa de las frustraciones acumuladas.

C. Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales

Igual que los partidos políticos, las asociaciones y organizaciones no gubernamentales constituyen vectores destacados de la democracia. Sólo se diferencian de los partidos políticos por sus finalidades. Ahora bien todas contribuyen a despertar las conciencias, defender los intereses legítimos de grupos de individuos y proteger derechos y libertades individuales y colectivos. La eficacia del trabajo asociativo depende del grado de autonomía e institucionalización de las asociaciones. Cuando éstas establecen vínculos más o menos formales con el Estado o con los partidos políticos, pierden su autonomía y con ella su capacidad para intervenir con plena libertad en la gestión y conducción de los asuntos públicos y en el funcionamiento de las instituciones conforme a modalidades que permite el principio de especialidad al que están sometidas. Aun siendo asociaciones, las

ONG tiene preocupaciones más netas en materia de protección de los derechos humanos y de derecho humanitario. Estas preocupaciones les llevan a intervenir en el campo político, incluso aunque niegan que hagan política.

La riqueza de la vida asociativa se comprueba fácilmente en los países desarrollados del Norte, porque esta vida asociativa se halla anclada en una sociedad civil fuerte. La cuestión es más problemática en el África negra, en donde la existencia de sociedades civiles no es en absoluto evidente. Bernard BADOE observa que la construcción del concepto de sociedad civil se basa por lo menos en tres principios discriminatorios: «la diferenciación de espacios sociales privados con respecto al espacio político; la individualización de las relaciones sociales, que confiere así a la fidelidad del ciudadano un valor prioritario; la horizontalidad de las relaciones dentro de la sociedad, que hace que se prefiera la lógica asociativa a la estructuración comunitaria y que por ello marginaliza las identificaciones particulares en beneficio de la identificación estado-nacional» (*op. cit.* p. 116). Ciertamente es difícil comprobar en cada país africano si se cumplen esos criterios y en qué medida. Pero se puede poner seriamente en duda, por lo menos en ciertos países en donde las identificaciones étnicas, religiosas, etc. predominan sobre la identificación ciudadana, que haya acabado de constituirse la sociedad civil. Sin embargo, sigue siendo cierto que el desarrollo de las asociaciones de tipo profesional y de las ONG nacionales contribuye sobremedida a la construcción de esta sociedad civil en tales países.

D. La prensa

La libertad de prensa es esencial en una democracia. En efecto, la prensa participa en la formación política de los ciudadanos y en la cultura democrática informándoles sobre las dimensiones de las políticas públicas, y la gestión y realización de los asuntos por los responsables tanto en el nivel estatal como en el de las colectividades de base, «proporcionando y dando a los miembros de la comunidad el medio de comunicarse entre ellos» (véase David BEETHAM y Kevin BOYLE, *op. cit.*, p. 148). Pero para que la prensa pueda cumplir tales funciones, es preciso que sea libre e independiente, y que disponga de suficientes medios materiales y humanos para tratar todos los problemas importantes de la sociedad en un marco jurídico que dé seguridad.

Desde comienzo de los años 1980, el desarrollo de la prensa en los países del África negra es espectacular. Ahora bien, tras un decenio de experiencia, el juicio que puede formularse sobre esa prensa es poco concluyente. Por una parte, los medios de comunicación audiovisuales se hallan en gran parte en manos de los poderes instalados. Por otra parte, la prensa llamada privada (prensa escrita y hablada) ha sucumbido, en ciertos países, a las tentaciones del Estado neopatrimonial o de otros grupos de presión y/o a la preocupación de una rentabilidad inmediata (lo que perjudica el trato correcto de la información). En donde la prensa se ha mostrado irreverente frente a las autoridades públicas revelando sus bajezas, se ha puesto en marcha la máquina judicial para reducir a los periodistas al mutismo o al conformismo ambiental. En ciertos

países se han aplicado sanciones penales desproporcionadas a periodistas por delitos cuyas definiciones, de carácter voluntariamente vago o difuso (tal como se hallan en los Códigos Penales), han sido el pretexto para que actúen jueces pocos escrupulosos y que obedecen a las órdenes de las autoridades. Basta destacar que sin un sistema judicial independiente, la libertad de la prensa queda reducida a la libertad de desinformar. La importancia de la prensa en un país no se mide por el número de periódicos ni por el de radiotelevisión privadas sino por la calidad de la información proporcionada al público. En términos generales, la tradición de la libertad de prensa está más enraizada en los países africanos anglófonos que en los francófonos. Ello se debe sin duda a la herencia colonial.

E. Las élites intelectuales y políticas

Toda sociedad que quiere progresar debe producir élites en todos los sectores de la vida social. Esta es por lo menos la enseñanza que se deduce de la historia del desarrollo de las sociedades. La formación de tales élites depende en gran parte de la eficacia del sistema educativo.

Las funciones que han de desempeñar las élites intelectuales y políticas en una democracia son determinantes y distintas para unas y otras. Son ellas las que en general provocan los grandes movimientos políticos y sociales. El destino que puede tener un proceso de democratización o un viejo sistema político democrático depende en gran parte de la capacidad de tales élites para formular ideas nuevas y traducir en actos las aspiraciones democráticas difusas de las poblaciones; las ideas y los actos sirven para acelerar el proceso democrático o renovar el sistema democrático averiado. Ahora bien, es preciso que estas élites estén infundidas de valores democráticos y se hallen en condiciones de compartirlos con las diferentes capas de la población. En los países democráticos pesa un gran interrogante sobre la función de estas élites debido a los fracasos que acusan aquí y allá los procesos de democratización. El desarrollo de conflictos interétnicos, el bloqueo de los procesos democráticos, la generalización de la corrupción, etc. son otros tantos hechos que ponen de manifiesto la ausencia de élites políticas e intelectuales o su mediocridad, siendo los instrumentos de poblaciones analfabetas por causas formalmente democráticas pero de hecho de ambición de poder. El carácter embrionario de la separación de los distintos órdenes (político, económico, religioso, cultural e intelectual) dificulta la imputación exclusiva de esta responsabilidad a las élites políticas más que a las élites intelectuales, pues con frecuencia se confunden. Asimismo, el carácter inacabado de la constitución de sociedades civiles fuertes contribuye poco a la formación de una categoría autónoma de élites intelectuales. De modo aislado y en un entorno poco seguro tanto desde el punto de vista material como político, estas élites intelectuales tratan de promover un debate público sobre los problemas de su sociedad. Es esencial en la democracia que los que tienen la profesión de pensar dispongan de *un* espacio público de intervención.

N.B. De modo voluntario no hemos citado ningún país para no herir susceptibilidades.

Hacia una Declaración universal sobre la democracia

DR. AWAD EL MOR*

1. La democracia no es un derecho en sí misma sino más bien un sistema integral que comprende ciertas normas, en cuyo núcleo figuran los conceptos del libre debate y la elección informada. Por consiguiente, la democracia produce derechos y libertades, todos los cuales tratan de asegurar condiciones y promover vías que permitan a todos los individuos ejercer su influencia y control sobre su gobierno de un modo continuado.

En el enfoque liberal que es propio de la democracia, todas las formas de poder están enraizadas en la voluntad del pueblo. Este enfoque exalta el imperio de la ley como uno de los fundamentos básicos de la democracia, afirma la separación de poderes como vehículo para su limitación, y promueve los derechos y libertades del individuo como requisito previo para su dignidad.

2. La democracia no se puede sentir ni practicar detrás de puertas cerradas ni basarse en una función autoritaria o en la represión en lugar de los partidos políticos en competición, la oposición vigilante informada, la influencia activa de las masas sobre sus dirigentes y el derecho independiente de la gente a organizarse y criticar. Así pues, las tentativas de establecer la democracia sin liberalismo están condenadas al fracaso, teniendo en cuenta que los distintos poderes se hallan normalmente en conflicto y que su armonización depende de la existencia de salvaguardas apropiadas. Estas tienen que acomodar y reforzar la reestructuración del entorno liberal global, basado fundamentalmente en el intercambio libre y equitativo de ideas y en sus elementos concomitantes de capacidad selectiva autónoma de elegir, dispersión de oportunidades, distribución justa de la riqueza y descentralización de las decisiones económicas, unida a la reglamentación sustancial del mercado y a la debida intervención.

3. Las constituciones limitan normalmente las acciones gubernamentales de dos modos: por intermedio de las metas que han de conseguirse y por las acciones que han de adoptarse para su logro. El Estado no puede inhibir ni absorber las potencias creadoras de la mente ni tratar de dominar los aspectos más esenciales de nuestra vida; más bien tiene que exaltar el modo colectivo de pensar, evitar el considerar a la mente pública como uno de sus propios tributarios o defender conceptos basados en la estrechez o la unilateralidad.

* Presidente del Tribunal Constitucional Supremo, El Cairo (Egipto)

4. La base firme de todo sistema democrático es la conservación de derechos humanos fundamentales para todos, incluidas las minorías, que han de tener su parte proporcional en el ejercicio del poder, junto con el derecho a que sus intereses vitales sean cuidadosamente considerados si aparecen amenazados en la legislación propuesta, y a practicar su propia cultura.

5. La influencia que la población en general puede ejercer sobre el gobierno no se logra necesariamente por medio de asambleas deliberantes o por la regla de la mayoría, pues ambas pueden producir resultados antidemocráticos en distintas ocasiones.

Esa influencia puede ejercerse principalmente por medio del derecho a reunirse con libertad en asociación con otros, en particular en forma de partidos políticos, que por su propia naturaleza fomentan y generan el discurso político y reúnen a ciudadanos de mentes parecidas que comparten opiniones e intereses análogos.

Las restricciones injustificadas para la formación de partidos políticos quedan totalmente proscritas, en particular si se basan en opiniones políticas, creencias religiosas o la pertenencia a minorías.

Si se entiende de este modo, la formación de los partidos políticos debe quedar fuera del control del poder ejecutivo, bien inicialmente o en el curso de la realización de sus actividades.

De hecho, la libertad para formar partidos políticos no es terreno reservado a un grupo o una clase determinados, ni es un privilegio infinito asignado a ellos; se trata más bien de la vía para la participación colectiva en la vida política, que combina los valores educativos con la reclamación de los intereses de sus partidarios.

En todos los casos, los partidos políticos proporcionan a sus miembros la información requerida sobre las prioridades que deben destacarse, las decisiones apropiadas que han de adoptarse y las actividades que es preciso evaluar y administrar.

6. La indiscutible libertad para formar partidos políticos asegura la supremacía del pueblo, logra su participación en el ejercicio del poder y la movilización de las acciones públicas, destaca las políticas y los valores nacionales, y reconoce el disfrute de los derechos y libertades fundamentales, que incluyen la libertad de expresión y el derecho a realizar elecciones de modo que la población elija libremente sus propios representantes para la gestión de los asuntos gubernamentales.

7. Asociada a la libertad para formar partidos políticos se halla la libertad de expresión a la que tienen derecho todos los individuos.

Obviamente, las ideas tienen que florecer y extenderse y no retirarse ocultas ni quedar en la oscuridad.

La libertad de expresión implica que quienes patrocinan o defienden una determinada causa no sólo tienen el derecho a hacerlo sino también a elegir los medios que consideren más apropiados y eficaces para su logro, incluso si

disponen de otros medios para la expresión y difusión de sus opiniones. Es evidente que las libertades sufren gran daño si son consumidas por las formalidades y no se difunden a la luz del día.

El logro real de la libertad básica de expresión tiene como resultado lógico asumir las responsabilidades que acompañan necesariamente al ejercicio de esa libertad

Además, la libertad de expresión se halla en el corazón de cualquier régimen democrático. Por consiguiente, las infracciones de la misma niegan el hecho de que los instrumentos de esta libertad se hallan en constante movimiento, con su contenido neutral y sus objetivos legítimos.

Por su propia definición, la libertad de expresión se extiende a todos los aspectos de la vida. Por consiguiente, no debe estar sometida a ninguna restricción previa ni ulterior.

Además, el concepto de libre intercambio de ideas se considera un vehículo de la pluralidad de opiniones, basado en la neutralidad de la información, que ayuda a arrojar luz sobre la verdad, en particular cuando distintas ideas conflictivas se refieren al mismo tema y es preciso determinar el grado de su exactitud.

Por su propia naturaleza, las opiniones son variadas, motivadas por distintos intereses, asociadas con un riesgo claro y presente o destinadas a obtener un cambio deseable de modo pacífico.

Sin embargo, todas las opiniones tienen que manifestarse y las ideas de cualquier origen han de recibirse y transmitirse ampliamente, cualesquiera que sean los límites políticos y con independencia de los medios destinados a su difusión.

En definitiva, la exactitud de las ideas circuladas alumbrará el camino de la libertad, establecerá las dimensiones de todos los logros y dará coherencia a la conducta pública.

De ningún modo las autoridades públicas deben dominar la mente de la población ni establecer sus propias varas de medir para restringir las opiniones relacionadas con la formación de las ideas públicas. Los pensamientos no se deben murmurar ni establecer secretamente en nuestra conciencia sino que han de transferirse de modo abierto e ilimitado, incluso si manifiestamente provocan oposición o enojo en las autoridades públicas.

El examen cuidadoso de los asuntos públicos no tiene más finalidad que destacar el examen atento de sus distintos aspectos. El castigo no debe percibirse como el único guardián del orden público, por el simple hecho de que la gente en general difiere en sus opiniones y en el modo de expresarlas.

8. Los valores altamente estimados de la libertad de expresión contradicen la limitación del diálogo franco y abierto a un grupo determinado de personas o a cuestiones concretas establecidas arbitrariamente, ya que los valores orientados al contenido de esta libertad implican la existencia de ideas, opiniones y conceptos diversos e intercambiables, con objeto de abrir el círculo de las capacidades de elección y de no controlar malévolamente sus dimensiones.

También conviene recordar que la libertad de expresión, bien sea de palabra, impresión, fotografía, publicación o cualquier otro medio, ha sido mantenida en la mayoría de las constituciones con objeto de garantizar la expresión de las ideas y su divulgación. La libertad de asociación se basa firmemente en la discusión abierta y perdería su contenido si se negara a los participantes el derecho a expresar sus opiniones, sin verse limitados por otros.

De hecho, a no ser que las opiniones se expongan de modo categórico, con independencia de su falsedad o veracidad y de que choquen con el interés público o lo despierten, el sendero de la vida estable quedará perturbado y llegará a ser oscuro.

9. Por consiguiente, es necesario alinear las disposiciones constitucionales con el concepto de un intercambio de ideas sobre todas las cuestiones de interés público. La discusión obligada limitará el comportamiento talentoso, así como la imaginación y las aspiraciones, y en definitiva será el medio de cultivo del miedo, unido a la coerción y la obligación.

Por consiguiente, la protección constitucional de la libertad de expresión, sin invadir su núcleo ni descuidar sus metas, debe extenderse incluso a la crítica acerba de los funcionarios públicos.

Considerar que cada hecho que desacredite a un funcionario público es presuntamente falso o está teñido de mala fe es claramente equívoco. No deben evaluarse las opiniones declaradas que dañen la imagen del funcionario público, aparte de la necesidad de revelar toda la información pertinente que ponga de manifiesto su fallo en alcanzar los criterios normalizados de interés público en la marcha de los asuntos que se le confían.

10. Es preciso considerar que están estrechamente unidas la libertad de expresión y la de reunión ordenada, establecida por un grupo de personas deseosas de examinar cuestiones de interés común, de intercambiar opiniones distintas al respecto y de difundir sus dificultades y aspiraciones.

La organización de cualquier reunión estructurada, política, sindicalista o profesional, implica la intervención voluntaria, en la que no debe haber obligación para participar ni para retirarse.

En esencia, la reunión no es más que un foro que abarca individuos que desean dar a conocer pacíficamente sus preocupaciones, expresar sus posiciones y revelar sus dificultades. En realidad, el derecho a reunirse refleja claramente la afirmación de integridad de la libertad personal, la conservación de la intimidad de la vida y la necesidad del debate constructivo.

Reconoce también un tipo de conducta existente antes de la aparición de todas las constituciones escritas y, en definitiva, el cumplimiento de las garantías especificadas para los derechos y las libertades. El hecho de que el derecho a reunirse con libertad haya encontrado su principal impulso en el desarrollo de la civilización no está abierto a discusión. A través de la historia, la esencia de este derecho radica en reuniones que no tienen otro objetivo que examinar de modo abierto y pacífico cuestiones especificadas dentro de un círculo especial,

que no ha de delinear el cuerpo legislativo, que actúa como receptor de toda la información que lleva al poder a decidir.

Sólo dentro de cualquier forma de reunión pueden surgir y prosperar los elementos que reestructuran la personalidad humana.

Romper esta libertad arruina cualquier régimen de gobierno basado en la voluntad popular, fomenta la prevalencia de la arbitrariedad y disminuye los valores democráticos.

11. En concordancia con los destacados valores relacionados con la libertad de expresión y la de asociación, el derecho a elegir y ser elegido surge como una de las principales características de la democratización.

No cabe duda de que el derecho de los candidatos a ser elegidos libremente en foros de carácter representativo es inseparable del derecho del electorado a efectuar sus propias elecciones, indicar y presentar sus preferencias e introducir votos en favor de esos candidatos seleccionados.

Por ello, ambos derechos se hallan totalmente vinculados desde la perspectiva constitucional, intercambian mutuamente su influencia y son antagonistas a las limitaciones que afecten a la integridad y la fiabilidad del proceso electoral o que menoscaben su equidad.

Por consiguiente, toda la información pertinente debe circular sin obstáculos para conservar su neutralidad y proporcionar iguales oportunidades a todos los competidores.

Ello significa que deben evitarse las limitaciones indebidas que disminuyan las posibilidades equitativas de que un grupo determinado de candidatos luche por ganar escaños en las asambleas populares.

El conjunto del proceso electoral no puede de ningún modo ser monopolizado por un grupo determinado que dirija su marcha y domine su resultado. Conviene señalar aquí que las constituciones más modernas no se han limitado a la conservación de los derechos políticos contra las limitaciones de los mismos sino que han considerado que el ejercicio de tales derechos es un deber para proteger y generar el carácter representativo del gobierno.

Para garantizar la efectividad y la equidad del procedimiento electoral, los ciudadanos elegibles para votar deben tener igual capacidad de influir en el resultado, siendo ellos los que garantizarán sus responsabilidades respecto a los asuntos públicos.

En particular, el número de escaños atribuidos a los distintos grupos electorales debe ser proporcional al número de su población y ningún grupo o clase de ciudadanos podrá opinar en foros de carácter representativo a no ser que tenga el mandato otorgado por el peso de sus votos.

12. Junto al derecho a elegir y ser elegido están otros derechos políticos, que incluyen el que permite a los ciudadanos expresar sus opiniones en referendos públicos. En la mayoría de los países en desarrollo^ los gobiernos acuden a los referendos para legalizar y avalar una legislación determinada o una actitud en

su favor. Inicialmente un referendo se refiere a cuestiones importantes que han surgido en relación con un interés estatal legítimo. Sin embargo, en la práctica se ha aplicado para obtener la aceptación por el electorado en asuntos que no se presentan separadamente conforme al aspecto sustantivo de cada uno de ellos sino que se amalgaman en una sola cuestión pese al hecho de que sus componentes están disociados.

Se ha afirmado que los referendos, aplicados en ese contexto, como reflejo de la voluntad popular directa, implicarán la introducción de una enmienda constitucional, incluso si su resultado rebasa las limitaciones constitucionales. Frente a este argumento, el Tribunal Constitucional Supremo de Egipto declaró que las enmiendas de la Constitución están sometidas a requisitos de procedimiento estrictos y que, si no se observan, no se producirá ninguna enmienda constitucional. Obviamente, los estatutos establecidos conforme a los resultados de un referendo no están exentos del poder de revisión judicial, igual que otras legislaciones, pues en ambos casos los estatutos en cuestión son de rango inferior a la Constitución.

13. La democracia y el desarrollo están interrelacionados y sus ingredientes se hallan contenidos en la idea de que el desarrollo se basa ampliamente en el orden estructurado con el que se ha efectuado la educación y en los niveles que ha alcanzado.

Debe tenerse en cuenta que la educación no labra en el mar, sino que es un edificio en el que los gastos serán finalmente recuperados en forma de la reestructuración de una sociedad civil y avanzada, acompañada de la consolidación nacional y de los instrumentos necesarios para una vida productiva.

No cabe duda de que la educación aumenta la preocupación del público, induce la marcha correcta de las acciones, instiga la vía hacia la verdad y dispone en forma ordenada para las masas una vida informada en la que los derechos y los deberes gozan de la debida consideración, son igualmente respetados y son objeto de activa aplicación.

Por consiguiente, la educación no es un derecho subsidiario o secundario sino más bien un derecho original y creador, reclamado independientemente, obtenido de modo viable y admitido abiertamente por todos aquellos que cumplen objetivamente los requisitos racionales para su ejercicio.

En ese sentido, el gobierno no debe considerar a la educación con desprecio sino que debe observar estrictamente y examinar cuidadosamente sus distintas formas, y diseñar sus medios con eficacia y expansión a fin de ampliar la gama de sus posibilidades, teniendo en cuenta que el valor de la educación y su función dentro del proceso democrático dependen en gran parte del nivel de sus estructuras establecidas.

14. La cláusula de protección igual se considera en gran parte una válvula de seguridad en cualquier proceso democrático en evolución. Se ha afirmado repetidamente que esta cláusula no se estableció para ampliar una igualdad matemática a todos sino para abarcar a ciudadanos que están situados de modo

análogo en lo que respecta a los requisitos establecidos para el ejercicio del derecho a la libertad en cuestión. En forma categórica, el carácter general y abstracto del imperio de la ley no denota necesariamente igualdad o uniformidad de trato. De hecho, el imperio de la ley, pese a su aplicación general a los que cumplen sus requisitos, puede establecer distintas disposiciones para unos o contra otros y, por consiguiente, puede implicar un trato injusto, caprichoso o preferente que sea incompatible con los valores de orientación sustancial de la protección igual, que requiere la ausencia de distinciones, excepto las que corresponden a circunstancias diferentes.

En la naturaleza primitiva de todos los seres humanos se halla intrínseca la creencia en la justicia, incluida en la cláusula de protección igual a la que deben ajustarse todos los regímenes políticos y sociedades organizadas.

Se ha afirmado que el principio de iguales oportunidades y la cláusula de protección igual sirven a los mismos fines y los hacen progresar. Sin embargo, mientras que la cláusula de protección igual confiere un derecho negativo, cuya supresión se produce sólo cuando el Estado interviene activamente de modo discriminatorio, el principio de iguales oportunidades da por supuesto que la oportunidad que falta es aquella que el Estado tenía que proporcionar. Si no se produce este hecho, nunca surgirá la cuestión de la desigualdad en el disfrute de tal oportunidad.

Para determinar si un estatuto produce o no distinciones irrazonables o arbitrarias entre las personas respecto a sus derechos y privilegios, los tribunales han aplicado en numerosas ocasiones la regla comparativa establecida desde hace largo tiempo en el contexto de la revisión del poder judicial, esto es, la prueba de la base racional o la llamada prueba de la relación racional, conforme a la cual una clasificación legislativa que produce distinciones entre los ciudadanos ha de considerarse incoherente con la cláusula de protección igual si se prueba que está vinculada irracionalmente con un interés gubernamental legítimo al que trata de servir esa clasificación.

Sin embargo, las clasificaciones legislativas basadas en diferencias, razas y otras distinciones irrelevantes se consideran corrientemente como sospechosas de modo intrínseco y, por consiguiente, han de ser sometidas a estricto examen para que pasen la revisión judicial más exigente, conforme a la cual el Estado debe mostrar que el estatuto en cuestión va más allá de lo que el Estado puede obtener con los medios menos restrictivos prácticamente disponibles, requisito que sólo ha permitido mantener muy pocos estatutos.

15. La protección de los derechos humanos, objetivo final del proceso democrático, pide la integración de los derechos políticos con los de carácter económico, social y cultural. Ahora bien, conviene notar que su integración no significa que el logro de los segundos sea una condición previa para la realización del primero, pues todos deben ser debidamente respetados para dismantelar o por lo menos debilitar la mano de largo alcance del Estado, incluso de modo prudente y gradual, sin dejar de lado la premisa jurídica de que los derechos y libertades humanos básicos no deben ser socavados por restricciones que vayan

más allá de sus límites racionales, incluida la invasión del espacio respirable que rodea a la esfera vital de su existencia.

16. La democracia protege contra las oportunidades de abusos del poder y asegura que se rectifiquen cuando se producen, en particular por medio del sistema de verificaciones y equilibrios, considerado primordial para la observación viable del principio de la separación de poderes.

Si bien esta última norma se refiere a las distintas jurisdicciones correspondientes a las tres ramas principales del gobierno e implica que cada una de ellas ha de ejercer sus competencias atribuidas dentro de los límites constitucionales, la viabilidad del principio depende del modo por el que cada poder confronta y aborda las desviaciones del otro respecto a su mandato definido. Como Montesquieu señaló con acierto, un poder sólo puede ser detenido por su equivalente.

Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, el equilibrio percibido entre poderes distintos y a veces superpuestos se considera un enfoque teórico más que un instrumento viable. Desde una perspectiva práctica, el Parlamento ha llegado a ser una extensión del poder ejecutivo, que mantiene un dominio firme sobre su mayoría y domina las tendencias prevalecientes en el mismo. En tal situación, el principio de la separación de poderes cesará de tener vida y sustancia, junto con el carácter representativo del Parlamento. La separación de poderes no significa necesariamente su aislamiento, ni tampoco la reducción de la cooperación comprensible. Lo que realmente significa es que el nivel de esa cooperación no debe en ningún modo transformarse en obediencia a las instrucciones gubernamentales.

Desde el punto de vista jurídico, en aplicación del principio de la separación de poderes, la mayor preocupación consiste en conservar intactas las competencias atribuidas a cada poder, en particular las que están conformes a su estructura natural, sin dejar de lado la necesidad de conseguir un tipo de comprensión que esté muy lejos de terminar en subordinación o el establecimiento de un poder fuera de sus límites ordenados.

A no ser que la aplicación de este principio se halle reforzada por la concienciación y la presión del público, junto con la existencia de un círculo amplio de persuasión en los medios informativos y otros de comunicación en masa, su observación estricta caerá probablemente en ruinas, en particular en ausencia de un poder judicial independiente e imparcial capaz de ocuparse directamente de afrontar las quejas con remedios apropiados susceptibles de cumplimiento y adaptados a la época, sin excesivas demoras ni reglas de procedimiento sustancialmente desviadas, ni con manipulación de la influencia política o ideológica.

17. La efectividad de la función del poder judicial en cumplimiento del imperio de la ley deriva del hecho de que las disposiciones constitucionales en los países democráticos no son letra muerta sino que deben respirar por todos los

medios disponibles, entre los cuales el más importante es el ejercicio del poder de revisión judicial, conforme al cual deben considerarse inválidos los estatutos que no se ajustan a la constitución.

18. En ese sentido, la institucionalización del poder dentro del requisito de «casos y controversias» exige la afirmación entre otras cosas del derecho al litigio con sus consiguientes remedios judiciales pertinentes y susceptibles de cumplimiento, la exclusión de tribunales excepcionales y especiales, la limitación de la ley marcial a su sector natural, el reconocimiento de una serie mínima por lo menos de derechos acordados a los extranjeros en defensa de sus intereses legítimos, la observación de normas asociadas a la realización justa de todos los juicios, el cumplimiento de los aspectos de procedimiento y sustantivos de la cláusula del debido proceso y la aplicación de los derechos humanos, con la debida consideración de sus dimensiones internacionales y del derecho a disponer de un asesoramiento mantenido o asignado para su reclamación.

19. Pese a la supuesta tensión que resultará en algunas sociedades de la aplicación de los procesos democráticos, su importancia suprema para los distintos criterios y normas de progreso y para que los valores humanitarios queden libres de intimidación o inhibición por los órganos públicos y sus agentes está más allá de toda discusión.

Obviamente, los sistemas no democráticos son menos suaves y más repressivos, corruptos e inestables. Por consiguiente, el cumplimiento de los procedimientos democráticos supone el establecimiento de una zona bien definida de libertad individual adaptada a las realidades contemporáneas, junto con una sensación de apertura relacionada en especial con la rotación del poder, el pluralismo, la tolerancia y el derecho a ser diferente. No tiene menos importancia el reconocimiento del carácter universal de los derechos humanos, junto con su repercusión en el desarrollo y la promoción de niveles culturales mínimos que nieguen distinciones étnicas, dependientes en gran parte de la efectividad del sistema educativo y del trato igual de hombres y mujeres en todos los asuntos de interés público tanto en la ley como en la práctica.

De hecho, la ley no es un concepto sobrenatural divino sino simplemente una fórmula positiva adaptada a las necesidades orientadas a la sociedad, que debe tomar la dignidad de todas las personas como base de sus derechos y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que a menos que las modalidades de su ejercicio estén justamente delineadas sin menoscabar el núcleo de cada uno, no resistirá el compromiso hacia los principios democráticos.

20. La democracia debe apoyar los principios democráticos en las relaciones internacionales y ampliar su solidaridad auténtica hacia los que son víctimas de violaciones de los derechos humanos en manos de regímenes no democráticos.

La democracia y la voluntad individual

PROFESOR HIERONIM KUBIAK*

«La democracia no es blanca ni negra ni roja. Es el imperio de pasiones e intereses, la mezcla del desafuero con la virtud, de lo sagrado con lo infame. Su valor y su gusto son especialmente reconocibles cuando ya está perdiendo el juego bajo la presión de las ideas fundamentalistas. Este puede ser el mensaje más importante del siglo XX.»

Adam Michnik, *Szare jest piekne* (Lo gris es bello), *Gazeta Wyborcza*, 4-5 de enero de 1997.

Las consideraciones presentadas en el presente ensayo que se estiman seguras son:

- a) «La naturaleza humana y la democracia son el efecto acumulado de las acciones humanas, aunque éstas nunca se hallan exentas de determinadas condiciones estructurales heredadas del pasado». La gente «al mismo tiempo refuerza o modifica estas condiciones -H,K- para sus futuros sucesores» (Sztompka 1991: 271). Por ello el *homo creator* y el *homo sociologicus* construyen sus sociedades: civil, «la esfera no estatal de la actividad social»; política, «la esfera representativa de la actividad social»; estatal, «la esfera administrativo-coercitiva de la actividad social», y pública «la esfera informativa de la actividad social» (Kennedy 1992: 301-302). Son ellos quienes hacen la historia.
- b) La creciente soberanía de los individuos es uno de los progresos más importantes de la humanidad. La soberanía permite a las personas elegir, conforme a sus propias ambiciones, posibilidades y sensibilidades, y les permite «alejarse del *gulag* de la religión, la raza, la región y la nación» (Llosa 1996: 13).
- c) La naturaleza humana y la democracia son congruentes. Si la naturaleza humana es «libre, orientada hacia un fin y calculadora, racional y razonable», sólo el orden democrático es capaz, mediante sus reglas, instrumentos y procedimientos, «de superar la consecuencia de la libertad humana, la sociabilidad y la conflictividad» (Baechler 1995: 65).
- d) La participación, directa o por medio de representantes libremente elegidos, de ciudadanos libres e iguales en política, la aceptación de las reglas del juego y la confianza en los contratos sociales son los factores esenciales de la democracia.

* Universidad Jagellon, Instituto de Sociología. Cracovia (Polonia)

Ahora bien, la participación, igual que otras formas de las actividades humanas, está siempre incluida en un contexto. El contexto es creado una y otra vez por las personalidades de los protagonistas y por sus actitudes, creencias, opiniones, valores e intereses; por la confrontación dramática entre necesidades, deseos y medios; por los vínculos de la estructura social; y por el aprendizaje de la competencia y la incompetencia.

Debe recordarse que la democracia es el único orden político que, por la propia naturaleza de las elecciones libres y justas, contiene un mecanismo incorporado de autocorrección y, bajo la presión de divisiones persistentes o crecientes (étnicas, religiosas y socioeconómicas en particular), si lo desea la mayoría de los votantes, de autodestrucción. Ahora bien, al mismo tiempo sólo la democracia posee la capacidad de ponerse en duda y de corregir sus propios errores sin recurrir a la fuerza bruta.

La democracia no es la consecuencia de las «leyes de la historia» o la «última palabra» de la historia de la humanidad; no puede existir simplemente gracias a la inercia. En los procesos históricos de la humanidad, la democracia no sólo ha surgido en varios lugares y formas, sino que ha desaparecido asimismo por una multiplicidad de motivos. La vitalidad de la democracia, en particular en su forma poliárquica (Dahl 1995:325-336) depende de plebiscitos cotidianos, que implican a millones de personas y a miles de entidades sociales, en los que el momento culminante es el de la votación. El escrutinio desempeña hoy la función del *demiurge* de Platón.

No hay razón que oponer a la afirmación de Karl Popper de que las instituciones democráticas deberían establecerse de modo que evitaran que los políticos malos e incompetentes nos hicieran demasiado daño. Obviamente esas instituciones han de establecerse. Por otra parte, también es cierto que la democracia en nuestra época ha llegado a ser en muchos casos el valor autónomo y un importante componente de distintas ideologías, así como la base lógica de numerosos gobiernos. Sin embargo, es el votante quien, conforme a las reglas democráticas, puede o no colocar a esos políticos incompetentes al frente de las instituciones democráticas y legitimar o no la totalidad del orden político. En resumen, las personas son los sujetos de la democracia, no lo son las ideas, las normas ni las instituciones. Los elementos determinantes que condicionan el comportamiento de los votantes están situados no sólo dentro del conjunto de normas, procedimientos e instituciones democráticos, sino también en las mentes de las personas y en su experiencia existencial de cada día. Si el futuro de la democracia está determinado por la voluntad de los votantes, es esa voluntad y no sólo las estructuras normativas e institucionales la que debe ser objeto de la atención analítica de todos los que estudian la democracia o, todavía más, de los que tratan de defenderla.

Parece evidente, o tal vez incluso banal, que si la democracia ha de conservar su capacidad de autodefensa, la mayor parte de los miembros del Estado deben desear vivir en un régimen democrático, observar las reglas de la democracia y confiar en sus instituciones y funcionarios. Ahora bien, este deseo no

sólo se genera por el derecho formal «a comer fuera de la bandeja dorada», como indica la metáfora del siglo XIX, sino también por la posesión de los medios reales necesarios para hacerlo. Esto significa a su vez que la libertad política y los derechos sociales son inseparables en la democracia moderna, en la que en la mayoría de las constituciones actuales, los ciudadanos de un país dado, que tengan por lo menos 18 años de edad el día de la elección, tienen derecho a votar, y las elecciones a los Parlamentos son universales, directas, equitativas, y celebradas por boletín secreto.

La esperanza de mejorar las condiciones de vida, que habitualmente apoya los impulsos hacia la libertad política y que con frecuencia surge cuando ya se ha alcanzado esta libertad, es sin duda una poderosa fuerza que motiva la autolimitación frente a las demandas sociales y económicas. Pero esto no dura siempre. Cuando ya se posee, la libertad no compensa de las penurias de otros bienes. Muy al contrario, sirve más bien como medio de protesta contra la privación. La reciente historia de la Europa Central y Oriental proporciona abundantes datos respecto a esta generalización. Las transformaciones sistemáticas de esta parte del continente han conseguido simultáneamente el logro de dos metas gemelas: la democracia y la economía de mercado. Pero pronto se puso de manifiesto que la democratización es, por lo menos desde el punto de vista formal y normativo, un proceso mucho más fácil y rápido que el paso de una economía «mandada» y nacionalizada a un mercado libre, capaz de ser ventajoso para la mayoría de la sociedad. El primer proceso no produjo prácticamente perdedores, si no se tienen en cuenta los miembros de la antigua élite política. Este no fue el caso en el segundo proceso. Las transformaciones económicas, producidas en una época de profunda y duradera crisis económica, produjeron al principio un descenso notable del PNB por habitante, un enorme desempleo y un aumento teatral de las desigualdades sociales. El sentimiento de inseguridad social aumentó rápidamente. Amplios segmentos de la sociedad quedaron paralizados. El efecto político de este fenómeno se puso inmediatamente de manifiesto en las elecciones legislativas de 1992-1993. La sociedad mostró su ingratitud. Los líderes de la revolución democrática perdieron sus mandatos.

La situación actual en varios países de Europa Central y Oriental, en particular en Hungría, Polonia y la República Checa, está determinada por dos procesos contradictorios. Por una parte, existen ya las siete instituciones que juntas representan la *conditio sine qua non* del Estado poliárquico de Dahl (Dahl 1995: 310-12). Las tres ramas del gobierno democrático -legislativa, ejecutiva y judicial- están separadas. El cuerpo legislativo, elegido en elecciones libres y justas, tiene capacidad de controlar a los que poseen la autoridad administrativa. Las elecciones son universales, directas, equitativas, proporcionales y realizadas por boletín secreto. Prácticamente todos los ciudadanos, con independencia del sexo, la religión, la raza, la nacionalidad, etc., que tienen por lo menos 18 años de edad, pueden votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas. Están aseguradas las libertades de opinión, expresión y acceso a la información. Los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente con

otros, incluido el derecho a formar movimientos sociales, asociaciones, partidos políticos y sindicatos, y a formar parte de los mismos. Florecen los partidos políticos y la oposición parlamentaria, así como los partidos no parlamentarios, gozan de toda la panoplia de derechos concordantes con las normas internacionales. Los Parlamentos nacionales y los ayuntamientos son elegidos conforme a la Declaración de Criterios para elecciones libres y justas adoptada por el Consejo Interparlamentario en París, el 26 de marzo de 1994. Se cumplen los procedimientos de promulgación de leyes. Los derechos de propiedad y las normas asociadas con la economía de mercado libre están garantizados en la Constitución. Por último, la sociedad civil emerge del antiguo hielo autoritario. Sin embargo, por otra parte no es difícil observar que no todas las categorías sociales se benefician por igual de los cambios económicos, que algunos estratos sociales son cada vez más indiferentes hacia las reglas formales de la democracia y que se desesperan por su ineficacia. Vuelve de nuevo a vivir el fundamentalismo, mezclado con frecuencia con el nacionalismo. Los movimientos políticos generados por estas orientaciones ideológicas están ya recibiendo el beneplácito del público. Si se celebraran elecciones parlamentarias en Polonia, por ejemplo, en enero de 1997, el movimiento del tipo de Ruch Obywatelski recibiría el apoyo del 15 por ciento aproximadamente de todos los votantes. En conjunto esos factores crean un terreno fértil para un nuevo populismo. Una vez más se confunde democracia con demofilia (Sartori 1994:581-584). El nuevo populismo todavía no tiene nombre, pero sus componentes son ya visibles. Como observa Adam Michnik (1997:9), tiene «un poco de fascismo y un poco de comunismo, una pizca de igualitarismo y una pizca de clericalismo». La crítica radical del espíritu de la Ilustración se mezcla con la fuerte terminología del absolutismo moral. Tanto la crítica como el lenguaje expresan el anhelo de quienes no se benefician de los cambios del sistema, que añoran el sentimiento perdido de la seguridad social.

¿Existe una explicación para la coexistencia de estas dos tendencias contradictorias? Las respuestas típicas indican, por ejemplo, el efecto del *homo sovieticus* (Tischner 1992), la incompetencia de la civilización (Sztompka, 1993) o el síndrome de la soberanía limitada (Kubiak, 1994). Tischner afirma que la efectividad de la transformación es más lenta debido al efecto global de la socialización en los años de socialismo real. El *homo sovieticus*, producto de esta socialización, se describe como una mezcla de orgullo estúpido y falta de confianza en las propias aptitudes, incapaz de discernir la diferencia entre sus intereses personales y el bien común, y capaz así de «quemar una catedral siempre que pudiera freír una tortilla de huevos sobre el fuego». Siempre se considera la parte lesionada y siempre está dispuesto a echar la culpa a cualquiera menos a sí mismo, patológicamente desconfiado, impregnado de la percepción de su infelicidad e incapaz de efectuar sacrificios. El *homo sovieticus* considera a la posesión del poder como el sustituto de la propiedad que no posee. Si no tiene usted propiedad, debe tener por lo menos poder. Después de todo, «sólo cuando tiene poder puede estar seguro de que realmente existe». En el mundo cambiado, el *homo sovieticus* «ha perdido su espina dorsal y se siente

como una hoja arrastrada por el viento» y «espera ahora de los capitalistas lo que esperaba ayer de los comunistas».

El concepto de Sztompka de la incompetencia de la civilización señala que el socialismo real no sólo bloqueó la competencia de la civilización necesaria para constituir la triada moderna de sociedad civil, imperio de la ley y economía de mercado, «sino que de muchos modos ayudó a configurar su elemento contrario: la incompetencia de la civilización». Esa situación se manifiesta en particular en la deficiencia de cuatro culturas: la cultura de empresa («indispensable para la participación en una economía de mercado», que incluya entre otros elementos un «empuje innovador, la orientación hacia el logro, la competitividad individualista, el cálculo racional, etc.»); la cultura cívica («indispensable para participar en la sociedad política democrática», que incluya componentes tales como «el activismo político, la disponibilidad para participar, la preocupación por los asuntos públicos, el imperio de la ley, la disciplina, el respeto por los oponentes, la observación de los deseos de la mayoría» etc.); la cultura de discurso («indispensable para participar en el libre flujo intelectual», que incluye componentes tales como «la tolerancia, la apertura de espíritu, la aceptación de la diversidad y el pluralismo, el escepticismo, la crítica, etc.»), y la cultura cotidiana («indispensable para la existencia diaria en una sociedad avanzada, urbanizada, saturada de tecnología y orientada al consumo». «La pulcritud, la limpieza, el orden, la puntualidad, el cuidado del cuerpo, la actitud física, la facilidad para manipular dispositivos mecánicos, etc. son los componentes más evidentes de esta cultura»; Sztompka 1993: 88-89).

El concepto de soberanía limitada presta atención a las consecuencias de mayor alcance de la personalidad modal y la cultura política (véase el significado del término en G.A. Almond y S. Verba) consistente en actuar durante largo tiempo bajo la presión de un poder extraño o/y autoritario. Las consecuencias se observan en los trece siguientes fenómenos estrechamente vinculados:

1. Aptitudes limitadas respecto a la autoorganización social pragmática, la selección de élites políticas y las batallas políticas libradas en el Parlamento;
2. El ascenso mitológico de la conciencia social y el restablecimiento compensador de las esferas del simbolismo nacional, con la glorificación de un pasado «glorioso» distante o simplemente «mejor», mientras se cede a los rumores e ilusiones de cambios inmediatos;
3. La solidaridad social construida no sobre una elección de valores sino más bien sobre la negación del dominio «extranjero», ilegítimo, externo y/o minoritario, y la oposición a estructuras estatales percibidas como extranjeras;
4. La politización de la religión y las instituciones religiosas, consideradas durante largo tiempo como la base de la identidad comunitaria y la infraestructura de la oposición;
5. La persistencia de las noticias habladas y la capacidad sospechosa de sustituir al viejo código de la propaganda por otro nuevo de carácter primitivo y en general comparable;

6. La inestabilidad jurídica y las violaciones de los principios *pacta sunt servanda* y *lex retro non agit*, motivadas con frecuencia por una «justicia histórica», el carácter en general tenue de las leyes y la tendencia a actuar fuera de la ley;

7. La tendencia a explicar los fallos individuales o de grupo como resultado de condiciones exteriores favorables, presiones extranjeras, conspiraciones, la labor de agentes del servicio secreto, etc.;

8. La fácil penetración de la élite política por individuos con orientaciones fundamentalistas y mentalidad de barricada callejera; esas personas se sienten mejor en situaciones que no requieren autonomía ni competencia abierta basada en méritos;

9. Incapacidad para lograr una visión integral de procesos naturales y planeados o de fines tácticos y estratégicos; confusión de acciones destinada a enmascarar síntomas con medidas consagradas a erradicar las causas subyacentes;

10. Ausencia de un punto de vista pragmático a medio plazo y falta de modelos socialmente aceptados de éxito individual; en la economía, estructuras de poder y otros sistemas de valores que llevan consigo prestigio social;

11. Tendencia a considerar los procesos históricos en forma discontinua; disponibilidad psicosocial a empezar todo «desde el mismo principio»; sumisión a las ilusiones;

12. Convicción de pertenecer a un grupo (nación o Estado) que es subapreciado, mal entendido y falto de consideración por la comunidad internacional en relación con sus méritos;

13. Ausencia de una solución para la propia soberanía y falta de aptitud para percibir de modo realista los intereses justificables de otras Naciones-Estados, mientras se desea aparecer como «aliado especialmente privilegiado» de otros Estados, aunque no necesariamente de los vecinos inmediatos.

Nadie que conozca bien la realidad de Europa Central y Oriental puede considerar irrazonables esas explicaciones. En el caso de países como Polonia, es fácil probar que, por ejemplo, la tradición de actuar *contra legem*, la hostilidad hacia el Estado y el Gobierno (como si ambos fueran «suyos» y no «nuestros»), el culto de la oposición, la inclinación a improvisar y el establecimiento de estructuras informales son mucho más condicionantes que el período de socialismo estatal. Sus raíces se remontan al siglo XVIII y están relacionadas con la ausencia de un Estado polaco independiente y con la vida política legal de todo el siglo XIX. Por plausible que parezca este modo de razonar, todavía puede expresarse un *sed contra* que no es irrazonable. El proceso de recrear el Estado polaco después de 1918 fue rápido y eficaz. En el año 1989 fue el *homo sovieticus* de Tischner quien, desafiando medio siglo de adoctrinamiento, se sublevó con éxito contra «su» poder. El cambio de sistema en 1989 se produjo por negociaciones de mesa redonda, por contrato, sin derramamiento de sangre. La pérdida de poder político de los partidarios de Solidaridad en las elecciones de 1993 se produjo conforme a reglas de una democracia parlamentaria

estable. La ganadora Alianza de la Izquierda Democrática (AID) no abandonó el proceso de cambios de sistema. En términos generales, la coalición de la AID y el Partido Campesino Polaco actúa en conformidad con el concepto de las reformas de sistema y con la *raison d'état* polaca ya establecida por los partidarios de Solidaridad, etc., etc. No cabe duda de que el establecimiento de las instituciones requiere tiempo y que los hábitos democráticos no se forman simplemente de la noche a la mañana. Sin embargo, parece que a pesar del inconveniente manifiesto de la falta de experiencia política, la mayoría decisiva de la población aprende con rapidez las reglas de la democracia moderna. La recuperación a partir de regímenes autocráticos (autoritarios y totalitarios) tuvo éxito en los casos de la República Federal de Alemania, España, Grecia y Portugal. Puede suceder igual en Europa Central y Oriental. Por ello, si este modo de razonar es racional, la principal amenaza para la democracia no reside tanto en lo que se ha heredado sino que guarda relación con la naturaleza de los problemas que la población ha de resolver *hic ai nunc*.

Los sistemas políticos vienen y van, pero el éxito de un sistema dado desde el punto de vista histórico no suprime automáticamente los problemas que ese sistema fue incapaz de resolver o que él mismo creó. Por el contrario, sólo entonces muchas de esas cuestiones resultan evidentes. Incluso si por suerte la mayoría de los países no se enfrentan con una situación en la que «el Estado está en bancarota, el Presidente está enfermo, el Gobierno es impotente y la Duma carece de fuerza» (Zyuganov, 1996), las nuevas democracias se enfrentan todavía con enormes problemas. Entre los heredados figuran, por ejemplo, los siguientes: seguridad internacional, subdesarrollo económico, nivel de las infraestructuras (transporte, comunicaciones y servicios), y bajo PNB *per capita* y nivel de vida (vivienda, salud, nutrición). El proceso de transformación no es en absoluto indoloro. La transformación de la dependencia semi-colonial a la soberanía produce la búsqueda dramática de una nueva identidad dentro de la comunidad internacional y nuevas garantías de seguridad. La zona gris no parece muy segura. La reconstrucción del Estado (del sobreextendido al limitado) no ha suscitado nuevos impulsos para la sociedad civil sino que ha activado también las fuerzas desintegradoras. Una privatización de amplia magnitud ha revitalizado la economía, pero al mismo tiempo se han producido enormes malversaciones, tratadas por algunos políticos como simplemente el costo inevitable de crear la clase media. Por consiguiente, la tan necesaria economía de mercado ha mostrado no sólo sus ventajas sino también una fuerte diferenciación de los ingresos familiares, el desempleo en gran escala y el sentimiento de inseguridad social, en particular entre los nuevos graduados universitarios, incapaces de hallar empleo y entre una capa creciente de personas jubiladas. Los trabajadores, tan decisivos en los años ochenta como agentes del cambio político, se han encontrado en posición de perdedores. Esos grupos desanimados comienzan a percibir la democracia no como «el poder del pueblo, para el pueblo y por el pueblo», sino como el poder de las élites políticas, por las élites y para las élites. Ha comenzado a percibirse de nuevo la discusión aguda entre «nosotros» y «ellos». Algunos datos indican que los cambios de

sistema pueden crear de nuevo escisiones de clase y estratos. Incluso si en la época del socialismo estatal, la notable reducción de las diferencias de ingresos y de las desigualdades sociales se lograba fundamentalmente por medio del empobrecimiento común, muchos lo consideraban todavía como un valor. «Por otra parte, la movilidad social ascendente, en particular en los primeros años de *anden régime*, ayudó a crear el sentimiento de igualdad de oportunidades» (Wiatr 1996: 110). Ahora estos procesos parecen haberse interrumpido.

Las necesidades que ya surgieron en la época del socialismo estatal, pero que no quedaron satisfechas, están empezando a emerger ahora con el nuevo sentimiento de privación. Se supuso que la liberación del yugo extranjero y la abolición de la utopía supondrían la rápida satisfacción de otras necesidades. De hecho, todo ello ha conducido primero a comprobar la magnitud de esas otras necesidades. Después de quitar el poder a un régimen autocrático, la oposición política suele hallarse atrapada en sus propias promesas iniciales. Cuando la gama de necesidades es tan grande como es y cuando esas necesidades se hallan vinculadas con los derechos fundamentales del hombre, y derivan así de la presión de la vida cotidiana más que de la influencia de modos de elegir ideológicos, no pueden satisfacerse con llamamientos al sacrificio. Es digno de notar que las élites anteriores, del período socialista, y las actuales élites gobernantes han pedido ambas sacrificios a los grupos sociales básicos: primero, en nombre de la «felicidad de las futuras generaciones», y ahora para que «la transformación pueda tener éxito». Pero en ninguno de los dos casos, este tipo de argumento cala realmente en la imaginación popular.

El pueblo no rechaza la privación porque alguien le ha convencido de que actúe así. El rechazo a aceptar condiciones de vida que el pueblo percibe injustas no está producido por el adoctrinamiento pasado o por un contagio ideológico de origen reciente. Es de hecho la falta de aceptación, recurrente de modo autónomo, del *statu quo* socioeconómico. El fallo en percibir este hecho o la negación de su importancia política produce, en condiciones democráticas, el ascenso de las fuerzas radicales. En ciertos casos, como sucedió en Alemania en los años treinta, la propia democracia es derrotada por este proceso. Los lemas, los programas y los movimientos populistas surgen naturalmente en ese terreno. Como Daniel Bell observó en los años sesenta (1961), «está preparado el escenario para el líder carismático, el mesías secular, que al otorgar a cada persona el aspecto de la gracia necesaria y del pleno desarrollo de la personalidad, representa un sustituto de la antigua creencia unificadora...».

Como tales, los conflictos abiertos de intereses y los rudos debates no implicarán un destino desafortunado ni la destrucción de la democracia porque «la democracia es un debate permanente». Lo que es destructor para la democracia es una situación de conflicto intenso «cuando las partes se dirigen hacia extremos fundamentalistas y pueden entonces ser incapaces de adoptar compromisos» (Michnik 1997: 10).

Parece ahora que, en el futuro previsible, la única vía realista de escapar de la pobreza, la opresión política y el malestar social en gran escala pasa por la

vinculación racional entre la democracia y la economía de mercado. Ahora bien, este tipo de vinculación no es factible si los derechos civiles y políticos están separados de los derechos económicos, sociales y culturales. La desaparición de los últimos o una limitación notable de los mismos debe inevitablemente conducir a drásticas diferencias sociales y a una nueva utopía social radical. Es posible imaginar que, durante cierto tiempo, las masas de votantes puedan intercambiar, o incluso negociar, la libertad por la prosperidad material, pero apenas es factible que una vez obtenida la libertad política, no traten de mejorar su nivel de vida. Por consiguiente, la democracia sin derechos económicos y sociales puede llevar sólo a la autodestrucción. Resulta paradójico que el empleo de la libertad política por las masas de votantes, y su fuerza como grupo de presión, pueda ayudar a resolver las contradicciones del capitalismo contemporáneo y a establecer un consenso respecto al bien público: «el clásico problema de *tote polis*» (Bell 1994: 290).

La sociología puede apoyar este proceso permitiendo a las personas que se comprendan a sí mismas y entiendan su propia realidad, sin limitar su campo de observación por el miedo ni el dogma político, aumentando el alcance de la libertad por medio del conocimiento de la realidad social. La necesidad de la función prometea de las ciencias sociales es mucho mayor ahora que nunca antes. No se han desvanecido las escisiones clásicas, definidas por Lipset y Rokkan, ni han desaparecido las «grandes cuestiones». Ni la actividad económica tiene un carácter puramente pragmático. Existen docenas de cuestiones respecto a las que hemos de pensar, o incluso despensar, utilizando el término de Immanuel Wallerstein, si se quiere obtener una estabilidad dinámica de la democracia moderna.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (editores) (1980) *The Civic Culture Revisited*. Boston-Toronto : Little, Brown.
- Baechler, Jean (1995) *Democracy. An Analytical Survey*. París: Publicaciones de la UNESCO.
- Bell, Daniel (1978) (1994) *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Citado aquí en la edición polaca. Varsovia: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bell, Daniel (1961) *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Nueva York: Collier Books.
- Dahl, Robert (1989) (1995) *Democracy and its Critics*. Citado de la edición polaca. Cracovia: Znak.
- Kennedy, Michael (1992) «*Transformations of Normative Foundations and Empirical Sociology: Class, Stratification, and Democracy in Poland*», en Coonor W.D. y Ploszajski P. (editores) *Escape from Socialism. The Polish Route*. Varsovia: IFiS Publishers, pp. 283-312.
- Kubiak, Hieronim (1994) *Social Science and the Challenge of Transition: The Polish Case*. Estrasburgo: Consejo de Europa, AS/Science (1994/7).
- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (1967) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*. Nueva York: The Free Press.
- Llosa, Mario Vargas (1996) «*Run away from the Captivity of Race, Nation, Fanaticism*», *Gazeta Wyborcza*, 28-29 de diciembre de 1996.
- Michnik, Adam (1997) «*Szarejestpiekne*» (Lo gris es bello, *Gazeta Wyborcza*, 4-5 de enero de 1997).
- Rokkan, Stein (1970) *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitets Forlaget.
- Sartori, Giovanni (1987) (1994) *The Theory of Democracy Revisited*. Citado de la edición polaca, Varsovia: Wydawnictwo Naukowe PWN, pp. 582-584.
- Sztompka, Piotr (1993) «*Civilizational Incompetent: The Trap of Post-Communist Societies*», *Zeitschrift für Sociologie*, Jg.22, Heft 2, abril, pp.85-99.
- Sztompka, Piotr (1991) *The Theory of Social Becoming: An Outline of the Conception*, *The Polish Sociological Bulletin*, n°. 4 (96), pp. 269-279.
- Tischner, Józef (1992) *Etyka solidarnosci i Homo sovieticus (La ética de la solidaridad y el homo sovieticus)*. Cracovia: Znak.
- Wallerstein, Immanuel (1991) *Unthinking Social Science. The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. Cambridge: Polity Press.
- Wiatr, Jerzy J. (editores) (1996) *Political Sociology and Democratic Transformation in Poland*. Varsovia : Scholar.
- Zyuganov, Gennadi (1996). Citado de Michael Specter, «*Waiting for Miracles in Russia*», *International Herald Tribune*, 7-8 de diciembre de 1996, p. 1.

Democracia: delicado equilibrio y universalidad

PROFESSOR VÍCTOR MASSUH*

La democracia es el menos malo de los sistemas de gobierno (Churchill), pero el más difícil porque exige un delicado equilibrio entre términos opuestos. Trata de satisfacer la voluntad de las mayorías sin sacrificar las minorías, de propiciar la igualdad sin desdeñar las diferencias, de hacer un lugar a la sociedad civil sin devaluarel rol del Estado, de preservar los derechos del individuo sin descuidar el interés general. Promueve una refinada mecánica electoral cuidando que no se enfríe el entusiasmo democrático ni su sentido de la vida; procura que los intereses privados interactúen con los públicos sin tensión, rupturas o caídas en la corrupción.

Este delicado equilibrio, esta difícil vigilia ciudadana amenazan producir fatiga, incertidumbre, decepción. Se reclama del electorado un comportamiento prudente y sujeto a normas, respeto por el prójimo, un estado de derecho, incesante información, una libertad irrestricta pero con conciencia de sus límites, una audacia que no caiga en excesos, sabiduría en la elección de los representantes pero también severo control de sus movimientos. Como es el régimen de la iniciativa privada, el ciudadano deberá velar por su propio progreso sin descuidar la suerte de los excluidos. Además, el informe Jacques Delors « La educación encierra un tesoro » ha demostrado, hace poco, que la democracia también exige una educación permanente: un aprendizaje que se inicia en la temprana infancia y sólo se detiene el último día. En suma, al ciudadano modesto se le pide virtud, educación y esfuerzo; se le impone un stress para exquisitos.

A través de la sutileza de sus procedimientos y el justificado progreso de los derechos individuales, la democracia se hace cada día más compleja para el ciudadano común. Es difícil ser demócrata. Se le exige un alto nivel de razonabilidad en un mundo ganado por los estímulos irracionales de la pasión, la propaganda, el deporte y la imagen televisiva; ganado también por el miedo al desempleo, la enfermedad y la cercanía del excluido que se vive como una advertencia; una sociedad donde crece el hedonismo individualista, el culto del espectáculo, la explosión multitudinaria y las variadas formas de una cultura sensorial y activista.

* * *

* Universidad de Buenos Aires I Argentina)

Todo esto hace de la democracia un lujo político, una prueba costosa que despierta temor y fatiga en el ciudadano común. Por sus exigencias, ella puede llegar a ser una enemiga de si misma y ceder a la tentación de uno u otro extremo: el autoritarismo o la indiferencia. En el primer caso se anhela un gobierno fuerte que nos libere del peso de la responsabilidad; en el segundo, la democracia se vuelve un hábito sin vida, una rutina que se confunde con lo sobreentendido y la indiferencia.

El autoritarismo es frecuente en América Latina por su tradición caudillesca, la sucesión de golpes militares y la debilidad de sus instituciones civiles. No es raro que el ciudadano viva la democracia preso de una doble angustia: la de una causa que acaba de conquistar o que está a punto de perder. Pero es justo reconocer que durante la última década de vida política latinoamericana esa inestabilidad disminuyó sensiblemente.

Si bien la tentación latinoamericana es el autoritarismo, la europea es la indiferencia. Es decir, se asume la democracia como una conquista segura, una segunda naturaleza, un hábito cuyo contenido no necesita ser explícito. Esto arriesga hacer de ella una causa que ya no mueve a multitudes por exceso de asimilación; los recintos parlamentarios se vuelven foros de negociación donde los intereses sectoriales reemplazan a la confrontación de ideas.

Tales son los riesgos que corre la democracia en nuestros días: la recaída en el autoritarismo o en la indiferencia. Un estado de alerta ante cada uno de ellos podrá ayudar a encender la pasión política, animar parlamentos vacíos, dar vida al sentimiento de relegación colectiva, limitar el avance de un individualismo que disgrega no sólo a la sociedad civil sino también al Estado.

* * *

Con todo es preciso reconocer que a pesar de estos riesgos y del severo reclamo de racionalidad, moderación y respeto del otro que implica el ejercicio de la democracia, el ciudadano común la acepta y se somete voluntariamente a la dura opción. Esta notable constatación fue acentuándose en las últimas décadas. Piénsese en el caso de América Latina. Luego de largos períodos de turbulencia autoritaria terminó consolidando, casi en su totalidad, una estable experiencia democrática. Brasil, Chile, El Salvador, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Argentina accedieron a la democracia y, a través de ella, a ciertos niveles de crecimiento económico. De las trabas impuestas por un Estado despótico, los ciudadanos pasaron al ejercicio de una autonomía política aceptable con regulaciones del mercado más flexibles.

En momentos del pasado el latinoamericano medio pensaba que el liberalismo económico no necesitaba ir acompañado del liberalismo político, pero la historia demostró lo contrario. El progreso en la producción y la distribución de bienes necesita de la democracia y esa fue una lección rotunda para países como Chile, Perú y Argentina, que sólo a través del libre juego de las instituciones de una sociedad abierta, alcanzaron tasas de crecimiento anteriormente

desconocidas. Y lo mismo podría decirse de la mayoría de los países restantes del subcontinente americano.

El testimonio más sensible de la historia latinoamericana en la última década es el reconocimiento de que la democracia no necesita ser interrumpida o reemplazada por un régimen de fuerza ante la aparición de problemas graves como la miseria, el narcotráfico, la corrupción o el terrorismo. La experiencia demostró que ella es el único camino para el hallazgo de soluciones adecuadas y duraderas. El mesianismo autoritario pareciera hoy en franca retirada.

* * *

En Europa la democracia manifiesta su vitalidad aunque, como lo di a entender antes, escasamente figure entre los valores con vigencia en la pedagogía social o la difusión mediática de nuestros días: hasta tal punto se la considera una conquista definitiva e inamovible. Aún las monarquías de mayor prestigio y ascendencia popular destacan su subordinación al sistema democrático. Un sistema que se acepta y olvida como quien olvida el valor del aire que respira. No se lo cuestiona, pero tampoco está presente entre las causas que lanzan multitudes a las calles, como el desempleo, la exclusión, la discriminación, la crisis del sistema educativo, la seguridad social, la corrupción, los desequilibrios económicos entre los países de la Unión Europea. Pero si estas causas salen a la luz, todos saben que es gracias a que la democracia está viva en Europa: es el fundamento invisible que lo sostiene todo, es el «vacío» activo que hace posible el movimiento de la rueda (Lao-Tse).

También está viva la democracia en los países del Este ex comunista. Pero allí es un proyecto empecinado, una esperanza, una obra en construcción, un desafío. Es cierto que de ella se espera un rendimiento extremo: que se alie a la prosperidad, a la liberación de fuerzas económicas que ensanchen el mercado, que traiga inversiones extranjeras, contemporece con remoras dejadas por el sistema anterior, corrija los defectos de la práctica democrática evidenciados en otras partes del mundo, y que finalmente sea fiel a la propia identidad nacional, a tradiciones forjadas por etnias milenarias. Esta alucinante mixtura de lo viejo y lo nuevo en los países que sufrieron el comunismo, tiene hoy lugar en el seno del experimento democrático.

En los países del sudeste asiático también se percibe su cosecha. Hizo su entrada después de regímenes despóticos, y hoy moviliza la espontaneidad política, genera niveles de prosperidad y producción que a veces superan los cánones occidentales.

☯ * #

Estas reflexiones quieren señalar que con la excepción de países de África y del mundo islámico, la democracia ganó un lugar seguro en el mundo. Es la experiencia más original de la historia contemporánea: un caso de

globalización política pocas veces alcanzado antes por la humanidad. Esto se hizo simbólicamente claro a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y el colapso integral del comunismo. La democracia dejó de tener una ideología opositora que pudiera aparecer como una alternativa. Más aún, dejó de ser una ideología, para presentarse como una verdad de validez general.

Tanto como este hecho importa destacar otra consecuencia notable. Por su exigente nivel de razonabilidad, respeto del otro y moderación, el demócrata es un producto social de excepción: es un elitista que juega en el seno de las instituciones democráticas para preservar la pureza de éstas y su mejor destino. Con frecuencia integra un reducido grupo de ciudadanos que percibe que es preciso luchar por el «gobierno del pueblo» contra el asedio de la demagogia, la manipulación y el populismo. Esta vigilia selectiva de muchos demócratas sinceros llevó a ese pesimismo político que sólo valoriza a la democracia cuando se trata de una experiencia en vaso cerrado, de reducida representación, durante cierto tiempo y sólo en condiciones propicias. Los fundadores griegos la consideraron factible sólo en Atenas y asumida por la clase de los nobles. La República renacentista tuvo limitaciones de sangre y rango social; la americana se ciñó a los propietarios de raza blanca; el Estado-nación del siglo XIX ensayó variados filtros de representatividad antes de reconocer el marco igualador de los partidos políticos. La sociedad «sin clases», en nuestro siglo, asfixió a la democracia hasta su autodestrucción. Su mentira mayor: invocó la apertura sin límites a «lo popular» para bloquear el ejercicio del poder en manos de una élite exclusiva.

Sólo en nuestro tiempo la democracia se abrió hacia adentro y hacia afuera. Incluyó a la mujer, igualó etnias distintas, clases sociales, minorías postergadas, superó barreras religiosas, desniveles de fortuna y de educación. Se difundió en países muy diferentes entre sí. Ella se reconoce imperfecta y acepta su reforma o su reemplazo en caso de que otros modelos sean probados como mejores. Aún siendo inicialmente un oficio difícil, que pocos pueden realizar en plenitud, ella se convirtió con el tiempo en el ideal del hombre común porque es la que mejor expresa su ser profundo. La democracia ha demostrado ser un valor universal.

¿Por qué es un valor universal si existen culturas, religiones, razas, naciones, clases sociales diferentes, y cada una de ellas constituyen una identidad con derecho propio, una particularidad irrenunciable? ¿Por qué esta primacía de lo universal sobre lo particular? Para algunos el imperativo categórico de la democracia podría ser entendido como una interferencia exterior, una forma de la alienación que atenta contra una identidad nacional o religiosa cuyos principios no comulgarían con el igualitarismo democrático ni con su laicismo intrínseco.

Sin embargo la democracia es superior a la dictadura del proletariado, a la teocracia, el gobierno de los ayatollah, la monarquía absoluta o el presidente vitalicio. Sencillamente porque al haber superado las exclusiones internas y el privilegio de las corporaciones, al haber ensanchado el espectro de la

representatividad individual, la democracia se convirtió en el ideal del hombre común, en la expresión de aquello que identifica al ser humano « genérico », es decir, al habitante de cualquier lugar de la Tierra: la libertad.

La libertad es la experiencia constitutiva de lo humano «genérico», es el primer acto de lo universal válido para cualquier espacio y tiempo. Es el valor que funda a los restantes valores como la justicia, la verdad, la belleza, lo sagrado. Ninguno de éstos tiene sentido si previamente no se reconoce al ser humano la posibilidad de una elección adversa. Es certera la sabiduría bíblica cuando señala que se puso en manos de la criatura el arbitrio de elegir la salvación o la condenación y que aún contra ese arbitrio nada puede la voluntad del Creador. La libertad es el espacio ante el cual Dios se detiene porque es allí donde el ser humano se crea a sí mismo. Es el acto fundante por excelencia y en la democracia halla una expresión suprema. Como la libertad es creadora, la democracia le da un terreno real para que su aventura sea algo más que una tentativa solitaria. La democracia rescata a la libertad de la ficción solipsista y le otorga el marco del otro, de los otros, para que su proyección individual adquiera una plenitud colectiva.

Si la condición de demócrata es un oficio difícil, como dijimos al comienzo, es porque la libertad es para el ser humano difícil. Más fácil resulta renunciar a los imperativos de autocreación constante, abandonar el dominio de sí y el respeto por el otro, ceder a la docilidad y el menor esfuerzo. Y sin embargo, que el sistema de «gobierno del pueblo» coincida con la más alta afirmación de los derechos del individuo, y que al mismo tiempo se difunda por el planeta como un valor universal que atraviesa el particularismo de culturas, religiones, tradiciones o simples prejuicios y gana consensos, todo esto no deja de ser un sustancial sostén de la esperanza.

Sobre todo cuando la civilización contemporánea muestra signos que empujan en una dirección opuesta: los fanatismos violentos; el hedonismo que hace de la complacencia del yo un olvido del otro; una definición de la libertad que la identifica con el estallido del caos y no con el orden interior; una voluntad tecno-industrial que se burla de la naturaleza; cierta seducción televisiva o informática que devora la realidad y la reemplaza por la representación. Estos nuevos jinetes del Apocalipsis crecieron en la democracia y pueden pisotearlo todo a su paso. Sólo la democracia tiene la fuerza suficiente para detenerlos.

Los elementos principales de la democracia: la experiencia sudafricana

CYRILRAMAPHOSA*

Desde hace largos años, evidentemente desde que los seres humanos han estructurado sus actividades conforme a líneas sociales, la gente ha deseado tener sistemas políticos que puedan acomodar del mejor modo la competencia por los recursos y el poder, mediando en la misma, competencia que ha sido cada vez más un factor de la existencia social.

En tiempos recientes se ha aceptado ampliamente a la democracia como el vehículo más idóneo para desempeñar esa función.

Sin embargo, esta aceptación de la democracia no ha conducido a un acuerdo universal respecto al significado de la democracia ni ha llevado a la aplicación mundial de la democracia en una u otra de sus formas.

El ejercicio que consiste en delinear los principales elementos de la democracia no es puramente académico.

Como es sabido, Sudáfrica ha tenido que resolver prácticamente en los últimos años esa precisa cuestión, en particular durante el proceso de redacción de su nueva Constitución.

Me gustaría utilizar este ejemplo concreto, en oposición a las declaraciones universales y muy amplias acerca de la democracia, precisamente porque la democracia obtiene su significado por intermedio de la aplicación. A no ser que se aplique a las vidas de las personas corrientes en una situación concreta, la democracia permanece en el estado de concepto nebuloso y teórico.

He elegido el estudio de los principales elementos de la democracia por medio del examen de la lucha de un determinado país para definir la democracia y moldear las instituciones y los mecanismos que la expresan. Aunque limitado evidentemente por cuestiones de tiempo y espacio, estoy convencido de que se pueden deducir de este caso suficientes lecciones de importancia universal.

La antítesis de la democracia

Durante varios decenios, los sudafricanos han definido elocuentemente la democracia por lo que no es. En sus vidas cotidianas fueron gobernados por un sistema que se consideraba como la antítesis de la democracia, con el cual debían mantener su interacción.

* Ex-Presidente de la Asamblea Constituyente de Sudáfrica (1994-1996)

Fue un sistema que no tomaba en cuenta la protección de los derechos humanos fundamentales, hasta el punto de negar el derecho de ciudadanía a la mayor parte de los habitantes. Negaba a la mayoría de los sudafricanos, definidos conforme a criterios raciales, el derecho o la oportunidad de elegir su gobierno o de participar en absoluto en las estructuras por las cuales estaban gobernados. Fue un sistema que elevó la opacidad y el secreto a nuevas alturas y que no mostró ningún respeto por el imperio de la ley, aún siendo las leyes opresoras.

Para la mayoría de los sudafricanos, la democracia no fue durante largo tiempo más que el polo opuesto del *apartheid*. Los sudafricanos aprendieron lo que era la democracia porque se les negaba.

De la antítesis a la síntesis

Al quedar perfectamente claro que el *apartheid* se acercaba a su fin, los sudafricanos comenzaron a ocuparse de lo que debía sustituir al *apartheid*. Todos aceptaban que la democracia tenía que suceder al *apartheid*, pero había escaso acuerdo respecto a la parte sustancial de esa democracia.

En la situación sudafricana, la necesidad de un sistema político que mediará entre intereses conflictivos fue exacerbada por la distribución muy poco equitativa de los recursos y el poder. Las relaciones entre los distintos grupos raciales del país no estaban simplemente definidas por sectores de tensión. En lugar de ello estaban definidas por un sistema que colocaba sus intereses respectivos en conflicto directo con los del otro. La promoción de los intereses de los sudafricanos negros estaba conformada por el *apartheid* de modo que constituyera una amenaza directa para los intereses de los sudafricanos blancos, y viceversa.

Esta situación exigía de la democracia sudafricana que no mantuviera simplemente un equilibrio en una situación relativamente estable sino que rectificara las desigualdades y reconciliara lo que se percibía como diferencias irreconciliables.

Los sudafricanos tuvieron que desarrollar su visión de la democracia en condiciones que estaban lejos de ser perfectas. No pudieron construir una especie de *Rawlsian* «velo de ignorancia», tras el cual pudieran crearse principios de aplicación universal divorciados de consideraciones de interés propio. Por el contrario, los sudafricanos tenían que crear una democracia en una situación en la que la potente minoría blanca controlaba todavía los centros primordiales del poder, como la economía, y, en las fases iniciales del proceso, la maquinaria del gobierno y las fuerzas de seguridad. Al desplazarse el equilibrio de fuerzas hacia la mayoría, en particular tras la elección del 27 de abril de 1994, mejoraron las condiciones para alcanzar una solución más democrática.

Sin embargo, esta solución, en forma de una nueva Constitución, fue una solución negociada, nacida del compromiso y la concesión.

Aceptando estas limitaciones, es significativo señalar que la Constitución que se ha obtenido en definitiva tenga un estrecho parecido con lo que podría

considerarse un marco apropiado para el establecimiento y fomento de un Estado verdaderamente democrático.

Acceso popular al poder

Uno de los elementos principales de la democracia debe consistir sin duda en facilitar el acceso del pueblo a los centros primordiales del poder. Este acceso tiene que admitir opiniones competitivas sobre el modo de ejercer el poder de una forma justa y equitativa.

En donde no hay consenso sobre el modo de ejercer el poder particular, prevalecerá la voluntad de la mayoría. La alternativa es el veto de la minoría o, lo que quizás es todavía peor, la parálisis, y ninguna de las dos soluciones aumenta al máximo la justicia ni la equidad.

Al propio tiempo, cualquier sistema democrático tiene que crear el máximo número posible de canales para que el pueblo influya en las decisiones que le afecten. Por ese motivo, la totalidad de los estratos del gobierno tiene que ser elegido por el pueblo y responsable ante sus electores. También por ese motivo, la naturaleza de la interacción entre las estructuras gubernamentales y el pueblo no debe limitarse a las elecciones sino que ha de ser dinámica, continua y presente en distintos niveles. Gran parte de esta interacción se halla fuera de los procesos estructurados prescritos en la Constitución. Se relaciona, por ejemplo, con la efectividad e independencia de los medios informativos o con la cultura política del país.

Sin embargo, gran parte de la interacción puede y debe producirse dentro de procesos estructurados. El proceso legislativo, por ejemplo, tiene que ser accesible a todos y cualquier persona debe tener la oportunidad, y la capacidad, de influir en algún nivel del proceso. Supone una responsabilidad de los órganos del gobierno invertir recursos y energía para mantener la interacción con el público y para lograr que los procesos legislativos sean comprendidos y apreciados. El Parlamento sudafricano, en una ruptura radical con el pasado, ha dedicado grandes esfuerzos a la apertura de las puertas de la institución a los ciudadanos ordinarios. En cualquier día, la galería pública de la Asamblea Nacional puede verse repleta de grupos de niños escolares visitantes, que aunque no tienen edad suficiente para votar, mantienen un interés activo por la gobernabilidad del país.

En el proceso de redacción de la nueva Constitución se emprendió una campaña masiva de concienciación del público, no sólo para informar al pueblo del proceso sino también para pedir aportaciones para la Constitución. Al terminar el proceso, la Asamblea Constitucional había recibido más de dos millones de aportaciones distintas de personas de todo el país.

También es necesario establecer mecanismos que regulen las relaciones entre los diferentes niveles y sectores del gobierno. Esto no se refiere sólo a la separación de poderes entre los brazos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado y a la gestión de esa separación, sino también a la regulación de las

relaciones entre los diferentes estratos del gobierno, divididos típicamente conforme a las responsabilidades nacionales, provinciales y locales.

En un caso como el de Sudáfrica, en donde el país está dividido tanto espacialmente como racialmente, tiene gran importancia la regulación de las relaciones interregionales. La creación de «bantustans» (nominalmente enclaves étnicos independientes) produjo la fragmentación del país en un número de pequeños feudos artificiales, a cuyos habitantes se les negaban los recursos y el acceso a las oportunidades de que disfrutaba la parte blanca de Sudáfrica.

Por consiguiente, la promoción de la democracia en Sudáfrica requiere la distribución equitativa de los recursos nacionales entre regiones que presentan vastas diferencias de nivel de desarrollo y riqueza. Al mismo tiempo exige que se reconozcan y acomoden las diferencias auténticas existentes entre las regiones.

Al afrontar esos imperativos, la Constitución de Sudáfrica adoptó un enfoque de las relaciones intergubernamentales denominado Gobernabilidad Cooperativa. Es un enfoque, no excepcional en muchas otras democracias, que establece con bastante claridad la responsabilidad de cualquier nivel del gobierno de ejercer su poder de modo que no altere la integridad geográfica, funcional o institucional del gobierno en otra esfera.

Al regular las relaciones entre los gobiernos provincial y nacional, la Constitución establece disposiciones para la representación directa de las legislaturas provinciales en la segunda Cámara del Parlamento, de un modo que exige que estas provincias cooperen en las cuestiones relativas a sus intereses, evitando a la vez la competencia y el conflicto entre ellas.

El Gobierno es sólo uno de los sectores en los que el poder está situado en la sociedad. Es importante tener en cuenta que el poder se halla también situado en la economía, y tal vez en este nivel resulta especialmente difícil el acceso popular. Es un hecho que la mayor parte de las economías comprenden una combinación de empresas privadas y estatales, cuyas proporciones relativas varían de una sociedad a otra. Sin embargo, en general, el sector privado de la economía tiende a dominar en la mayor parte del mundo.

Ello tiene consecuencias indudables para el acceso popular al poder económico. Por una parte reduce la capacidad de instrumentos tales como la Constitución o el gobierno de proporcionar acceso al poder económico a todas las personas del país. Por otra tiende a fomentar niveles desiguales de poder económico. En un país como Sudáfrica, e indudablemente en gran parte del mundo en desarrollo, existen extremas desigualdades en la distribución del poder económico.

Por consiguiente, la democracia exige que se adopten medidas para lograr la equidad económica. Dada la naturaleza de las economías modernas y el dominio manifiesto del sector privado como generador de riqueza y crecimiento, los instrumentos de que disponen las sociedades para alcanzar esa equidad son limitados. Ahora bien son importantes.

En un nivel básico, los gobiernos tienen que verse obligados a satisfacer las necesidades económicas más fundamentales de sus ciudadanos, y concretamente el empleo, la atención de la salud, la educación y los servicios básicos.

La Constitución de Sudáfrica, por ejemplo, en su Declaración de Derechos requiere que el Estado «adopte medidas legislativas y otras razonables, dentro de los recursos disponibles, para alcanzar la realización progresiva» del derecho de todos los ciudadanos a vivienda apropiada, servicios de atención de la salud, alimentos y agua suficientes, seguridad social y educación básica y posterior.

Ello da al gobierno la responsabilidad de configurar sus intervenciones en la economía de modo que aumenten al máximo los beneficios para los grupos más necesitados de la sociedad. En Sudáfrica, esta responsabilidad es vigilada por la Comisión de Derechos Humanos del país, que tiene la obligación constitucional de pedir un informe anual a los órganos gubernamentales pertinentes sobre las medidas que han adoptado para la realización de estos derechos socioeconómicos.

El gobierno tiene también la responsabilidad de realizar políticas económicas que aumenten al máximo el crecimiento económico y la creación de empleo. Esta responsabilidad es difícil de prescribir constitucionalmente a causa de la variedad de mecanismos que podrían necesitarse conforme a las condiciones del momento. Las propuestas formuladas en algunos países, por ejemplo, de prohibir constitucionalmente un déficit gubernamental, si bien son tal vez deseables, tienen el riesgo de limitar las opciones disponibles para el gobierno cuando trata de abordar un problema económico especial.

No debe subestimarse el poder del Estado como fuente de inversión. Mediante la inversión estratégica de sus recursos, el gobierno puede servir de catalizador del crecimiento y el desarrollo en determinados sectores. Puede actuar también como fuente de financiación para los sectores de la economía, como son las empresas medianas y pequeñas, que requieren especial impulso.

El logro del acceso popular al poder económico es por definición un proceso, más que un solo acontecimiento, y sin duda un largo proceso. Teniendo en cuenta que está sujeto a las fluctuaciones del mercado, no es un proceso continuado ni está a salvo de retrocesos.

Sin embargo, el logro progresivo por todos los ciudadanos del poder económico es esencial para cualquier democracia y debe tratar de obtenerse con energía como parte de cualquier proceso de democratización.

Garantías para el ciudadano

Sin embargo, no es suficiente que los ciudadanos tengan simplemente acceso a los centros del poder. Los mecanismos acompañantes que medien entre intereses sociales potencialmente conflictivos han de ser garantías que aseguren la posición en la sociedad de todos y cada uno de los ciudadanos. No ha de ser posible, por ejemplo, que una mayoría de la sociedad decida privar a cualquier individuo o grupo de individuos de ciertos derechos inalienables.

Muchos de esos derechos, como el derecho a la igualdad ante la ley, la vida, la actividad política libre, la libertad de movimiento y la libertad de expresión, están reconocidos en todo el mundo, y gran parte se halla contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Además de garantizar tales derechos, se requieren directrices claras que estipulen las condiciones en las que tales derechos pueden verse limitados, así como la amplitud con la que pueden limitarse, si corresponde. Ningún gobierno debe tener la capacidad de suspender simplemente los derechos humanos básicos de la población sin pasar por un proceso democrático y sin demostrar un motivo apropiado. Es un sector del poder gubernamental especialmente difícil de regular, porque requiere el logro de un delicado equilibrio entre los intereses de la nación y los derechos del individuo. Con demasiada frecuencia se abusa de unos en beneficio supuesto de los otros. Obviamente, la limitación de los derechos fundamentales ha de acompañarse de distintos niveles de verificaciones y equilibrios.

El poder judicial es el nivel en el que tienen que situarse las verificaciones y los equilibrios, y no simplemente en las cuestiones relativas a la limitación de los derechos. El poder judicial debe desempeñar una función central para cuidar de que se respeten los derechos contenidos en la Constitución, de que se mantengan todas las disposiciones de la Constitución y de que toda la legislación sea aplicada de modo imparcial y justo.

La clave para realizar esta función es la independencia del poder judicial. En términos prácticos, esta independencia significa que el poder judicial debe ejercer sus derechos sin interferencia de cualquier sector o sectores de la sociedad. Los procedimientos de nombramiento y funcionamiento de los jueces deben estar deliberadamente conformados de modo que eviten tal interferencia o influencia indebida.

La garantía de los derechos fundamentales y el proceso democrático no está limitada a la Constitución ni al poder judicial. Existen otros mecanismos que pueden servir de garantía de ciertos derechos. En la Constitución de Sudáfrica se dispone la existencia del Protector del Pueblo para investigar y adoptar medidas correctoras en caso de alegaciones de mala conducta o incorrección en cualquier sector de la administración pública. Existe también una Comisión de Derechos Humanos, antes mencionada, que tiene la responsabilidad de investigar cualquier alegación de violación de los derechos humanos y de buscar la rectificación cuando se hallen violaciones.

La Constitución requiere también la existencia de una Comisión de Igualdad de Sexos, destacando la necesidad concreta de proteger los derechos de la mujer. La Comisión tiene que ser mucho más que un vigilante y ha de adoptar la responsabilidad de promover, y hacer campaña, para el logro de la igualdad de sexos en la sociedad.

Estas instituciones están destinadas no sólo a proporcionar medios para rectificar la situación de las personas cuyos derechos han sido violados sino que

han de desempeñar también una función activa para fomentar en la sociedad una cultura de respeto de los derechos humanos y de tolerancia.

Promoción de la democracia

Al actuar así, la Constitución considera que la democracia no es una situación absoluta. Es más bien una línea continuada que va desde la protección de los derechos fundamentales y la celebración de elecciones periódicas, pasando por la participación efectiva de toda la población en todos los niveles de la sociedad, hasta el ejercicio de control sobre todas las cuestiones que afectan a las vidas de la población.

Al luchar por la democracia se trata de que la sociedad se mueva por esa línea continua dotando de poder a los ciudadanos de modo progresivo y creciente durante todo el proceso.

Por consiguiente, la democracia no consiste simplemente en el logro del acceso popular a todos los centros importantes del poder, ni en la garantía complementaria de ciertos derechos fundamentales. Comprende también mecanismos sociales, instituciones y fuerzas que refuerzan y profundizan los procesos formales de la democracia.

Uno de esos mecanismos para arraigar la democracia está constituido, o debe estarlo, por los medios informativos. Para que desempeñen una función constructiva tienen que estar exentos de cualquier limitación jurídica o política. Deben estar protegidos por la libertad de expresión, asociación y publicación. Tienen que estar protegidos frente a la censura o la prohibición. En resumen han de tener libertad para decir lo que deseen.

Tienen que ser independientes del control gubernamental y disponer de capacidad institucional para representar una amplia variedad de perspectivas y opiniones. Lograr esto último es más fácil de decir que de obtener. En muchos países del mundo, los medios informativos se hallan de modo creciente en posesión y control de cada vez menos personas. Se están creando y ampliando imperios informativos a expensas de la variedad, y en definitiva a expensas de mayor democracia.

Invertir esa tendencia plantea numerosos problemas, de los cuales no es el menor la demanda del mercado. La diversidad de los medios informativos ha de ser financieramente sostenible dentro de un entorno competitivo. Las intervenciones del gobierno para fomentar la diversidad tienen que evitar el ser percibidas como tentativas, o hechos reales, de rebajar la independencia de los medios informativos.

Tiene igual importancia la función de otras secciones de la sociedad civil. La existencia de un sector de organizaciones no gubernamentales que sea amplio, potente, independiente y variado puede desempeñar una profunda función en el arraigo de cualquier democracia.

En Sudáfrica, las ONG desempeñaron una función primordial para poner fin al *apartheid* y crear una cultura democrática en la población del país. Con la

creación del Estado democrático, el trabajo de esas ONG se ha visto obstaculizado por la falta de recursos y la menguante capacidad. Preocupa al Gobierno sudafricano que el sector de las ONG tropiece con tales problemas en este momento, pues se basa en este sector de la sociedad civil para ampliar y enriquecer el proceso de dar poder a los ciudadanos ordinarios.

Conclusiones

Al elegir el ejemplo de Sudáfrica para destacar algunos elementos importantes de la democracia, no deseo que se considere a la Constitución sudafricana como el proyecto aplicable al Estado democrático ideal.

Lejos de ello, escojo de hecho este ejemplo especial porque ilustra a mi entender la dificultad de definir la democracia sin hacer referencia a un contexto concreto.

Una cosa es acudir al diccionario para leer una definición de democracia. Otra muy distinta es hallar una definición de trabajo que pueda hacer precisamente lo que la democracia desea hacer: dar poder al ciudadano ordinario.

Sudáfrica ha tratado de conseguir esto último. Es una labor que continúa, aunque nuestra Constitución está terminada. Es una labor que probablemente continuará mientras exista la sociedad. Hemos establecido una base desde la que podemos trabajar, pero se necesitarán años de experiencia, aprendizaje y sintonización antes de que podamos encontrarnos cómodos en el sistema construido. Incluso entonces todavía habrá mucho que aprender.

La construcción de la democracia en Asia sudoriental

PROFESOR JUWONO SUDARSONO*

En todo momento y lugar, la mejor forma y la más acertada de situar un debate sobre la construcción de la democracia es colocarlo en el contexto de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Declaración destaca de forma clara y firme que las cinco dimensiones de los derechos humanos - civil, política, económica, social y cultural - deben estar interrelacionadas, y ser indivisibles y equilibradas.

Durante demasiado tiempo, en los debates públicos así como a nivel académico sobre la construcción de la democracia se ha dado excesiva importancia a los derechos políticos y civiles, a la realización de elecciones generales periódicas, a la necesidad de una sociedad civil, al imperativo de la libertad de prensa y a otras cuestiones relacionadas.

En la mayoría de los países industrializados, profesores universitarios, funcionarios gubernamentales, columnistas de periódicos y militantes de organizaciones no gubernamentales dan por sentado la existencia de pilares sociales, del contexto económico y del entorno cultural. Sin embargo, son estos supuestos los que constituyen invariablemente las condiciones previas para que se pueda emprender con cierto éxito la construcción de la democracia política. Por lo tanto, las hipótesis de base del debate sobre la democracia en los países industrializados avanzados se centran casi exclusivamente en cuestiones relativas a las libertades política y civil y tienen tendencia a restar importancia a los verdaderos factores que son fundamentales para la construcción de la democracia, a saber las condiciones sociales, económicas y culturales que predominan en una trayectoria de democratización particular.

Por más comprensible que sea, los defensores de la democratización en los países industrializados avanzados se equivocan cuando sostienen que la muerte del comunismo y del socialismo de estado en los países de Europa oriental y de la ex Unión Soviética da clara justificación a una oleada de democracia a nivel mundial basada en los preceptos de formas de gobierno occidentales.

Lamentablemente, esta opinión equivocada del triunfo de la democracia liberal occidental - sea que proceda de América del Norte o de Europa occidental - influye en el debate actual entre los países del Norte y los países en desarrollo del Sur.

* Decano de la Facultad de Ciencias políticas y sociales de la Universidad de Indonesia y Director Adjunto del Instituto Indonesio de Defensa.

Se trate de la cuestión del buen gobierno, de los derechos humanos o de la protección del medio ambiente, los países industrializados avanzados (a pesar del fracaso al abordar la cuestión de la financiación de la campaña electoral en los Estados Unidos, de la timidez de los gobiernos de Europa occidental y de la corrupción en gran escala en Japón) han apremiado y exigido a los gobiernos de Asia sudoriental que se adhieran a criterios específicos de gobierno que ellos mismos a menudo no consiguen cumplir.

En lugar de repetir debates arcanos o de caer en recriminaciones mutuas acerca de los méritos o las fallas, o del funcionamiento gubernamental, tanto de los países industrializados avanzados como de los países en desarrollo, cabe analizar algunos elementos importantes cuando se examinan las cuestiones relativas a la democratización y a la construcción de la democracia.

Al examinar el gobierno y el proceso parlamentario lo principal es el contexto histórico. En esta amplia categoría se encuentran los elementos decisivos de los valores culturales, en particular en los estados-naciones que no han adquirido un sentido de unidad suficiente como nación o, aún más importante, como estado.

Sin embargo, es fundamental comprender que en muchos de los países actuales de Asia sudoriental, los importantísimos procesos de construcción del estado o la nación continúan siendo asuntos legítimos de preocupación concreta. Que esa nación sea el estado ciudad de Singapur o la vasta aglomeración que constituyen los estados archipiélagos de Filipinas e Indonesia, el deseo apremiante y el instinto de permanecer como un estado-nación unificado siguen siendo imperativos constantes. Cualesquiera que sean la ideología y el marco cultural, la cuestión de mantener la cohesión política continúa siendo una preocupación fundamental.

Aunque en los países industrializados los niños aprenden de primera mano en la escuela primaria las formas elementales de gobierno electivo, en la mayoría de los países de Asia sudoriental las decisiones se toman mediante consenso sobre todo de los ancianos que no son necesariamente elegidos sino que llegan por su edad a ocupar esos puestos. Las decisiones consensuales a nivel de la aldea, de la provincia así como a nivel nacional se logran de manera más sutil que en los procesos parlamentarios normales. La toma de decisiones deliberativa suele tener más aceptación que la que se consideraría procedente en los países industrializados avanzados. Y hasta en los estados más abiertos políticamente como Filipinas y Tailandia, el fracaso puede ser mucho más difícil de aceptar precisamente debido a que se trata que una experiencia que desilusiona profundamente y que pone de relieve divisiones peligrosas que son a menudo nefastas para la unidad y la cohesión de la comunidad.

Por consiguiente, la mayoría de los asiáticos sudorientales no se sienten intimidados por los discursos políticos de los países industrializados avanzados acerca de la necesidad de limitar o restringir la autoridad del estado en un contexto democrático. Los asiáticos sudorientales generalmente están más preocupados por la capacidad del estado de garantizar la supervivencia del país como

sociedad multicultural, multiétnica y multirreligiosa. Ningún criterio de la democracia liberal debería interponerse en el camino del estado que trata de cumplir con esas tareas esenciales que le incumben de acción, control y reglamentación.

El problema de llegar a comprender la difícil situación histórica de Asia sudoriental es aún más grave cuando uno tiene en cuenta que la democracia política tiene que operar en un entorno general de pobreza en gran escala, de analfabetismo generalizado y, en casos extremos, de grave carencia.

Todos estos factores tienden a exacerbar las sensibilidades y a crear una atmósfera de desconfianza e inseguridad, haciendo que las sociedades sean aún mucho más ingobernables. La gente en general no está muy dispuesta a aceptar normas y tiene poco interés en el progreso de la comunidad o en su sistema político. Demagogos irresponsables y oportunistas explotan con facilidad el miedo y los prejuicios. El exclusivismo racial, religioso y étnico se dirige con facilidad contra víctimas políticas propiciatorias. Con grados de frecuencia e intensidad variables, los países de la ASEAN han experimentado una gran diversidad de esos cambios difíciles.

Es fundamental comprender que para muchos gobiernos de Asia sudoriental, el problema no es limitar el poder del estado a fin de salvaguardar las libertades política y civil de las personas o las organizaciones. En cambio, las cuestiones más urgentes siempre han sido la falta de poder básica del estado para mantener la unidad y la cohesión; la debilidad de las autoridades estatales cuando se trata de movilizar las fuerzas de conciliación entre los distintos intereses étnicos, religiosos así como provinciales; y la incapacidad del estado de cumplir con su tarea elemental de proporcionar seguridad y bienestar a sus ciudadanos: alimentos, ropa, vivienda, atención de salud mínima, seguridad pública. Todo esto constituye el verdadero entorno social, económico y cultural que es necesario tener en cuenta como un factor en los debates acerca de las fases y el orden de prioridad en relación con la promoción de los derechos civiles y políticos.

Muchos gobiernos de Asia sudoriental tienen tendencia a estimular la previsibilidad, el orden y la estabilidad no porque sean necesariamente opuestos a la individualidad o a las hábiles realizaciones de sus ciudadanos más creadores. Por el contrario, la mayor parte del pasado reciente de Asia sudoriental ha demostrado cuan peligrosas e inútiles pueden ser la libertad y la apertura irrestrictas en sociedades y culturas en las que el «acuerdo sobre lo que es fundamental» es tenue, en el mejor de los casos.

Otra importante dimensión para hacer progresar la democracia política en Asia sudoriental es el contexto internacional. Los países industrializados avanzados de hoy se esforzaron por lograr la respectiva evolución política en una esfera internacional prácticamente desprovista de control extranjero. Los gobiernos nacionales y locales de América del Norte y de Europa Occidental durante los siglos XVIII y XIX siguieron su camino sin la indebida interferencia de la mirada feroz constante de los medios de comunicación modernos, en particular la televisión por satélite.

Por otra parte, el crecimiento económico de América del Norte y de Europa no tuvo que enfrentarse con la intensa actividad comercial y económica actual. Los departamentos y los ministerios de comercio y de agricultura de los Estados Unidos y de Europa occidental protegieron descaradamente sus mercados nacionales sin tener que hacer frente a las barreras de lenguaje o a las normas actuales del «comercio libre y equitativo» de la Organización Mundial del Comercio que van en su detrimento.

Los dirigentes políticos fueron capaces de sentar las bases que decenios más tarde desembocaron en la formación del gobierno cívico. Los padres de la patria estadounidense pueden haber debatido acerca de eliminar las barreras en las fronteras estatales pero la Asamblea Constitucional previó al menos un sistema federal y fue más allá de la simple creación de un gobierno nacional soberano. Y lo que es importantísimo y contrasta con la situación de los gobiernos actuales de los países en desarrollo, ese gobierno nacional ejercía su soberanía en las relaciones exteriores.

Incluso los estados-naciones de Europa occidental a mediados de los años 50 no tuvieron que preocuparse mucho con la mirada escrutadora extranjera en relación con el trato que recibían sus ciudadanos (por no hablar de los trabajadores extranjeros invitados) dentro de sus fronteras. Gran Bretaña, Francia, España y los Países Bajos eran después de todo poderes coloniales cuando firmaron la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El actual sistema competitivo, político, económico y de seguridad en el mundo opera en claro detrimento de los países de Asia sudoriental!. En esta era de aprovisionamiento mundial, de producción mundial y de comercialización mundial, las naciones de Asia sudoriental no sólo tienen que competir por tener acceso al mercado, por la expansión de su comercio y la afluencia de inversiones, sino que, al mismo tiempo, se encuentran bajo una presión implacable por parte de poderosos intereses empresariales, de sindicatos y de grupos de presión en las legislaturas del Norte desarrollado en relación con una amplia gama de acusaciones que van desde la de gobierno antidemocrático, de violación de los derechos humanos, de infracción de las convenciones de la propiedad intelectual hasta las relativas a diversas cuestiones medioambientales.

Con toda imparcialidad, tenemos que plantearnos la pregunta: ¿es realista y justo exigir a los países de Asia sudoriental que se adhieran a las normas de los derechos políticos y civiles cuando los ingredientes básicos para la formación de la nación y la cohesión nacional aún necesitan asentarse firmemente en su debido lugar?

También es necesario preguntarse con toda pertinencia: en este mundo múltiple de competencia internacional por mercados, inversiones y comercio, ¿puede ser puramente casual que la atención de los gobiernos, los parlamentos, la prensa y las organizaciones no gubernamentales, así como de otros ciudadanos interesados autodesignados del mundo industrializado, se centre en esos

gobiernos y economías que son cada vez más competitivos en las actividades comerciales y empresariales a nivel internacional?

Los indonesios no sostienen teoría alguna particular de conspiración en relación con las maquinaciones del norte industrializado. Al mismo tiempo estamos justificadamente preocupados por el hecho de que la reciente oleada de reproches a nivel internacional favorece más a menudo a los países industrializados avanzados.

A veces, independientemente del contexto histórico o de la ubicación estratégica particular de un determinado país, una nación necesita renovar sus puntos de referencia a fin de comprender mejor los formidables cambios que están teniendo lugar. Algunas veces la tarea se confía a una persona fuerte y dominante. En otros casos, la tarea debe ser la responsabilidad de un partido político organizado, comprometido y hábil, de la burocracia o de los militares. Se trate de Lee Kuan Yew en Singapur, de Mahathir Mohamad en Malasia, de Suharto en Indonesia o de Fidel Ramos en Filipinas, la impronta de un dirigente político influye en la clase de institución que construye, así como en el rumbo del progreso futuro de su nación.

En Indonesia, la decisión de asentar firmemente una única identidad estatal para decidir una vez para siempre las bases del estado indonesio se debe en no poca medida a la visión de los mandos del ejército de Indonesia en 1966, que planificaron el marco político y social de la nación indonesia.

La transición de una figura política dominante a otra que establece las firmes normas del procedimiento parlamentario, de la transacción política y del gobierno institucionalizado nunca es fácil. Más aún las naciones y las culturas de Asia sudoriental no pueden evitar los aspectos turbulentos de las vueltas aceleradas que son inherentes al proceso de cambio político y de desarrollo económico.

En algunos casos, cuando parecen estar encaminadas reformas y cambios beneficiosos, algunas naciones pueden recaer transitoriamente en la polarización exasperante entre temperamentos reaccionarios y radicales a la que cualquier nación es propensa. Las cuestiones de prudencia política, de responsabilidad pública y, sobre todo, de normas de procedimiento que son el sello de organismos legislativos que funcionan se ven constantemente puestas a prueba, cuestionadas y examinadas.

Las relaciones contractuales entre gobernadores y gobernados, que a menudo se dan por supuestas en los países industrializados, deben cultivarse constantemente en Asia sudoriental. El progresivo entrelazamiento de tradición y modernidad debe ser atesorado, honrado y defendido. Para muchos de nosotros una generación es sólo el comienzo.

Este alegato en favor de la comprensión de las dificultades con que se enfrentan los países de Asia sudoriental debe ser tenido en cuenta y valorado por los críticos de todo el mundo. Ni la ayuda del exterior por grande que sea, ni la afluencia de inversiones, ni los préstamos al sector privado pueden suplir

décadas de indiferencia, apatía y pobreza. Lo peor que pueden hacer las personas del exterior es continuar tratándonos con condescendencia.

Cada nación del sudeste asiático debe tener la resolución y la sabiduría para probar que la construcción de una sólida democracia política y cívica finalmente prevalecerá. Pero la trayectoria particular de cada nación dependerá de cómo la respectiva dirigencia nacional aborda el permanente problema del equilibrio entre los derechos políticos y civiles y el progreso cultural, económico y social.

Las condiciones, los enemigos y las oportunidades de la democracia

PROFESOR ALAIN TOURAINE*

I. No es seguro que la idea democrática sobreviva a la celebración de lo que se denominan sus victorias. La caída del sistema soviético y la de las dictaduras latinoamericanas han favorecido más el triunfo de la economía de mercado que el de la democracia; todos los que identificaron economía de mercado, democracia política y tolerancia cultural en la misma figura general de la modernidad, han destruido la base principal de la idea democrática, que era la afirmación de un orden de libertad, creado voluntariamente y situado por encima del orden económico y social, por naturaleza desigual. En efecto, hemos sufrido tanto por el voluntarismo político, que ha producido toda clase de totalitarismos y regímenes autoritarios, que tenemos la fuerte tentación de llamar democrática a la sociedad que limita las intervenciones del Estado y las movilizaciones ideológicas en beneficio del libre juego de variados intereses, que necesitan más la permisividad que principios y reglas. En todas las partes del mundo existe desconfianza respecto a la política. Los que hablan con tanta emoción de las victorias de la democracia sólo celebran en general el fin de los obstáculos al libre comercio, la disminución de la voluntad política y el triunfo del poder económico, lo que es de hecho muy razonable, pues nuestro siglo XX, que ha sido por excelencia un siglo político, nos ha enseñado que los capitalismo salvajes de la época victoriana producían menos víctimas que los poderes absolutos que establecían los héroes de la liberación de una clase o de un país. Ahora bien, lo que es aceptable durante un período de transición, en los años que siguieron a la caída del muro de Berlín, ya no lo es cuando se trata de reflexionar sobre las condiciones de la libertad política y de la lucha contra la desigualdad y la exclusión, y sobre todo el autoritarismo, que hace tan buena pareja con el liberalismo económico. No debemos ir contra el optimismo oficial, pero hemos de interrogarnos con preocupación respecto a las oportunidades reales de la democracia.

Ante todo es preciso entenderse en una definición. La democracia, como indica el propio término, es el poder del pueblo, esto es, el vínculo establecido entre una realidad social, el pueblo, y una realidad política, el poder. Esto es lo que expresamos al hablar tanto de representación como de participación, cuando soñamos en una democracia directa al estilo de Rousseau o insistimos en la función central de los partidos al estilo inglés. Ya sea que digamos con Lincoln

* Director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París (Francia)

que la democracia es el poder del pueblo para el pueblo y por el pueblo o que insistamos en la democracia de procedimiento, que asegura la representación de los intereses y la defensa del pluralismo, definimos acertadamente como principio central de la democracia la capacidad de las instituciones políticas para articular la diversidad de intereses u opiniones con la unidad de la ley y del gobierno. La democracia es el régimen político que permite que vivan bajo las mismas leyes individuos de intereses y creencias distintos, que nos permite vivir juntos con nuestras diferencias, como decían los jóvenes «beurs» (franceses de origen argelino) en su marcha por la igualdad en 1983.

II. Esta fórmula elemental, fuera de la cual no hay democracia posible, implica por lo menos tres condiciones de existencia de la democracia. La primera es la limitación del poder del Estado, pues un poder absoluto no toma en cuenta la multiplicidad de intereses y opiniones y se limita a inventar la imagen de un pueblo que es sólo la imagen del propio Estado, que éste contempla con satisfacción pretendiendo que es la imagen de la sociedad. El principio de la mayoría y el conjunto de la democracia de procedimiento son instrumentos indispensables en esta limitación del poder del Estado. La segunda condición es la existencia de actores sociales representativos, que posean cierta conciencia de sus intereses comunes. Por último, la tercera es la conciencia de ciudadanía que ocasiona el reconocimiento de la sociedad política (*ipolity*) y de sus instituciones representativas, que son propiamente políticas, esto es, que no se confunden con la expresión de intereses sociales o económicos. Limitación del poder del Estado, autonomía de los actores sociales y conciencia de ciudadanía son las tres condiciones de existencia de la democracia, o más exactamente las tres manifestaciones principales de la existencia de una democracia. No se suman unas a otras sino que las tres son elementos del propio proceso democrático, esto es, de la mediación entre los intereses sociales y la decisión política. Si no aceptamos esa definición de la democracia y si pensamos que existen tipos distintos de democracia, como existen tipos distintos de cocina, destruimos la propia idea de la democracia, pues ésta se basa en un principio universalista: el vínculo de representatividad que une a lo social y lo político, vínculo que puede adoptar formas muy variadas, pero que excluye tanto una definición puramente institucional como una puramente social de la democracia. No podemos llamar democrático a un sistema político simplemente porque es un mercado político competitivo, o más exactamente oligopolista. No basta que los ciudadanos tengan que elegir entre dos o cinco candidatos o listas para que se hable de democracia. Esa situación satisfacía a los *Whigs* ingleses, a los fundadores de la República Estadounidense o a los liberales franceses, como Guizot, a comienzos del siglo XIX, pero todos la consideran inadmisibles en la actualidad, cuando el sufragio universal es la condición mínima de la democracia. A la inversa, nadie puede llamar democrático a un régimen político porque ha elevado el nivel de vida, de educación y de salud de su población. En ese sentido, el régimen nazi de los años treinta o el régimen estaliniano durante el período de la reconstrucción de posguerra deberían ser considerados democráticos, lo que es absurdo e incluso escandaloso. No puede hablarse de democracia popular si

no hay una efectiva libertad de elección política; tampoco puede hablarse de democracia liberal si intereses económicos potentes pesan de manera decisiva en las opciones de los electores.

La definición y el análisis que acaban de proponerse son elementales en sentido estricto, esto es, tratan de deducir los elementos fundamentales de la democracia sin entraren fórmulas institucionales o sociales que sólo corresponden a casos particulares, aunque éstos sean muy importantes.

Por el contrario, un tema debe añadirse a la definición general y a la formulación de los tres elementos de la democracia presentados, pero esta propuesta es más compleja de exponer que las precedentes. Todas las teorías modernas de la democracia recurren a un principio no social, que puede llamarse moral, para limitar a la vez todas las formas de poder social, fundar la idea de ciudadanía y reconocer la legitimidad de una pluralidad de intereses y opiniones. Bien se hable como Tocqueville de igualdad, como las Declaraciones estadounidense y francesa de derechos humanos fundamentales, o incluso como Hobbes y Rousseau del acto político fundador de la sociedad, que hemos tomado el hábito de llamar, con Rousseau, el contrato social, sólo hablamos de democracia porque afirmamos la superioridad de un principio de igualdad, que es un principio de derecho, sobre la realidad social, siempre cargada de desigualdades. Mientras que una reacción espontánea e incluso una lectura rápida de los autores citados podrían conducir a un concepto unanimista o colectivista de la democracia, una reflexión más atenta lleva a reconocer, para unos en el propio sistema político y para otros en el conjunto de la vida social, un principio no social de organización de la vida social que las instituciones democráticas deben reconocer, proteger y desarrollar. Es imposible que la democracia descansa en un concepto puramente positivo del derecho. Esta idea fue llevada a su extremo por Hans Kelsen, principal figura de la filosofía del derecho en la primera mitad del presente siglo, pero se hallaba ya presente en el concepto estadounidense de la Constitución, que ocasionó la sumisión del poder legislativo al control del carácter constitucional de las leyes.

Esta reflexión puede parecer alejada de las precedentes. ¿No es contradictorio insistir en la representatividad social de los agentes políticos y al mismo tiempo en el carácter no social, moral, de un principio de limitación del poder, y detrás de esta oposición no se ve otra, mucho más concreta y mejor conocida, entre lo que podría llamarse una democracia liberal y una democracia participativa, o también *\afreedomfrom* y *X&freedom to*, para tomar los términos ingleses, de la libertad negativa y la libertad positiva?

Así pues, puede considerarse que el punto central de toda teoría democrática es la búsqueda de un vínculo no sólo de compatibilidad sino incluso de necesaria complementariedad entre los dos principios. Esto marca el límite de la oposición clásica, establecida por Benjamín Constanten 1819, entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. Según él, la primera era la libertad de la ciudad y con ella del ciudadano que se identifica con la misma; la segunda era la libertad del individuo, que afirma sus derechos frente a las fuerzas,

tradiciones e intereses que rigen la organización de la vida colectiva. De hecho, no hay individuo libre en una sociedad esclava y tampoco hay sociedad libre en la que los ciudadanos no hagan respetar sus derechos contra el propio Estado.

Lo que une a los dos principios, la representatividad y un principio no social de organización de la vida social, es que la lógica de la utilidad social, de las funciones y los deberes de cada uno al servicio de la sociedad, lógica en la que domina la unidad sobre la pluralidad y los deberes sobre los derechos, sólo puede limitarse por un principio inverso que limite la presión del todo sobre las partes, no en nombre de valores superiores sino en nombre de un individualismo que es a la vez un universalismo, que ha adoptado las formas más diversas pero que se opone a todas las variantes tanto del comunitarismo como del funcionalismo social. Siempre que una democracia se ha identificado con el interés superior de la urbe, se ha asociado a principios poderosos de exclusión social. La igualdad de los ciudadanos se ha asociado siempre a la desigualdad entre ciudadanos y no ciudadanos o ciudadanos activos y pasivos, como señalaba la Revolución francesa, o, en términos muy generales y duraderos, entre hombres y mujeres. El orden social se basa en un principio central, en la integración de todos en un conjunto, en la posesión por todos de una característica común, que puede ser la sangre, la razón o la lengua. Por el contrario, si se reconocen a todos los mismos derechos, el único modo de no reducir la gestión política a la de los intereses económicos consiste en rebasar las leyes del mercado y en reconocer un orden de derecho, un principio de igualdad que esté por encima de las distinciones sociales, que de todos modos continuarán existiendo. La característica propia de la democracia es que reconoce en cada individuo, cualesquiera sean sus características biológicas, económicas o sociales, la presencia de un derecho a la igualdad. En otros términos, si no hay democracia sin vínculo entre lo social y lo político, tampoco la hay si existe separación entre los dos órdenes, y esta separación sólo puede ser introducida y mantenida por un individualismo radical, que ha fundado en particular la idea de derecho natural y por consiguiente un principio de normatividad que se distingue del valor social y del espíritu cívico, que conducen hacia Esparta más bien que hacia Atenas.

Así se encuentra constituido el conjunto de los principios constitutivos de la democracia. Este conjunto sólo comprende un pequeño número de elementos, lo que le da una amplia esfera de aplicación, si se cuida de diferenciar estos principios fundamentales de un gran número de atributos importantes, pero no universalizables, de los regímenes democráticos. Recordemos estos elementos: la limitación por la ley de todas las formas de poder, la representatividad social de los agentes políticos, la conciencia de ciudadanía y, por encima de estos tres principios, el que es todavía más central y los une, un concepto universalista del Sujeto humano que une a la vez la limitación del poder, la idea de ciudadanía y la defensa de la pluralidad de intereses y opiniones.

III. Nada indica que el crecimiento económico, una división del trabajo cada vez más compleja o incluso un nivel de vida más alto creen por sí mismos las

condiciones favorables para la democratización. Es preciso rechazar con la mayor firmeza todos los conceptos de la modernización que hacen de ésta el factor determinante de la democratización, como si sólo los países ricos tuvieran acceso a la democracia, mientras que los países pobres se hallan encerrados en la arbitrariedad y la violencia. Todavía con más precisión debe rechazarse la confusión de democracia y de Estado de derecho. A partir del siglo XV, los Estados europeos modernos se han transformado en Estados de derecho, en los que dominaba lo que Max Weber llamó la autoridad racional legal o la burocracia, pero esta modernidad política no tiene nada que ver con la democracia. Así lo recuerdan los historiadores, que han hablado de formación de las monarquías absolutas para describir la formación de la mayoría de los Estados modernos. La mayor parte de éstos no evolucionaron en el sentido de la democracia, por lo menos durante un largo período, y la democratización se instaló primero en Inglaterra y en Holanda y no en Francia ni en España. No sólo la modernización acelerada se asocia con frecuencia a la movilización autoritaria de los recursos sino que se ha observado la instalación de regímenes totalitarios en países muy modernizados; por último es artificial llamar democráticos a los países en los que el Estado interviene menos en la economía de mercado. Vemos constituirse numerosos regímenes políticos en los que el Estado, agente principal de apertura internacional de la economía y de crecimiento rápido interviene de modo represivo contra los que atacan este modelo, respeta la libertad de prensa o acepta incluso el pluralismo de los partidos, sin que por ello pueda hablarse de democracia, precisamente porque faltan los principios que he identificado como fundamentales y que son todas condiciones para que exista un vínculo de representación entre los elementos de la sociedad y las decisiones políticas.

Frente a todas las formas de evolucionismo que quitan de hecho todo interés a la idea democrática, reduciéndola a un subproducto o consecuencia natural del crecimiento económico, hay que interrogarse sobre las características de nuestro tipo de sociedad que son favorables o, por el contrario, desfavorables a la democracia.

Se observa más fácilmente que el riesgo principal que amenaza la democracia es la separación creciente de los intereses sociales" y la gestión política. Esta pasa a ser cada vez más una gestión económica y la adaptación de una sociedad nacional o local a la apertura creciente de la economía mundial y al desarrollo acelerado de las nuevas tecnologías, lo que ocasiona un debilitamiento del orden político y de las instituciones sociales y, a la inversa, el refuerzo de lo que se ha denominado *idenúty politics*, esto es, la sustitución de la ciudadanía por la pertenencia a conjuntos culturales, étnicos, nacionales o incluso religiosos. Entre una economía mundializada e identidades culturales fragmentadas, el orden político y social se debilita, se descompone o se paraliza. Ello elimina todo contenido a la democracia. El dominio económico parece escapar a todo control social y político y los que lo ejercen sueñan con un mercado autorregulado, que escape a toda intervención no utilitaria. Los actores sociales ya no merecen este nombre pues se transforman más bien en actores culturales,

que piden el reconocimiento de su identidad más que derechos de alcance universal. Entonces desaparece la autonomía del sistema político tan completamente como el individualismo universalista que le daba su legitimidad. Esa situación puede ser favorable a la permisividad económica e incluso a la tolerancia cultural, pero no es favorable a la democracia como poder del pueblo y como autodeterminación.

En efecto, en estos términos extremos debe formularse nuestra interrogación central: ¿no estamos asistiendo a un debilitamiento constante de las instituciones y los procesos políticos, a una separación creciente del mundo de instrumentos y de valores, y a una desocialización y despolitización continuas? Por el contrario, al comienzo de la modernidad fue cuando resultó mayor la función de las instituciones políticas, cuando más se luchó por lo derechos políticos y con ellos por la libertad política, mientras que después los derechos sociales y la justicia social han ocupado el lugar central en la vida pública, y ello con tanta frecuencia de modo no democrático como democrático, antes de que» más recientemente, la preocupación principal exija la afirmación de la defensa de una identidad cultural, lo que tiene el riesgo de relegar los envites y las ideas políticas a un lugar subalterno, como han notado todos los que hablan desde hace largo tiempo ya de crisis de la participación e incluso de la legitimidad política. ¿Hemos entrado de hecho en una época postdemocrática porque es postpolítica?

Esta inquietud y esta interrogación no permiten respuestas demasiado fáciles sobre el aumento del número de países en donde se realizan elecciones abiertas, permitiendo un optimismo aparente; requieren análisis que tomen en cuenta las transformaciones producidas en nuestras sociedades. Hace cien años, en los primeros países industriales, opusimos la democracia social a la democracia política; ¿debe hablarse de una democracia cultural que se opondría a la democracia social de ayer y todavía más a la democracia política de anteayer? Evidentemente es imposible aprobar tal hipótesis. La respuesta a la inquietud que manifiesta es que el principio moral individualista, sin el cual la democracia no tiene base, se ha transformado de un tipo de sociedad a otro. Primero ha adoptado la forma de un llamamiento a una naturaleza común de todos los seres humanos, definidos como criaturas de Dios y después como ciudadanos y como trabajadores, y en nuestra sociedad este principio moral individualista se ha reducido o extendido transformándose en la defensa del derecho de cada uno a crear su vida individual. Es el derecho a la individualización. Cuanto más la sociedad era un orden, más se apelaba contra este orden a un orden superior: contra el Rey se apelaba a Dios y contra el capitalismo al Rey, es decir, al Estado. Ahora que estamos dominados por el cambio más que por el orden, no podemos apelar a un orden superior; debemos por el contrario apelar contra un cambio parcial sufrido y pedir un cambio más completo y más voluntario, esto es, la invención de una historia de vida personal. El único principio universalista que podemos oponer a las fuerzas económicas o culturales que nos dominan es nuestro derecho subjetivo, nuestro derecho a seguir conductas a las que damos valor.

La democracia, tal como la concebimos y practicamos en la actualidad, no es la imagen de una sociedad ideal, el final de la prehistoria de la humanidad o la sociedad en la que cada uno recibiría conforme a sus necesidades; es, por el contrario, el conjunto de las garantías constitucionales que dan a cada uno la libertad de vivir como un Sujeto y de crear así una vida individualizada. Es también una sociedad en la que el Otro es reconocido por las instituciones pero también por mi mismo como un Sujeto, esto es, como una persona que combina en su historia de vida personal la acción técnica y la memoria colectiva o la personalidad individual. Cuanto más afecta el cambio a todos los compartimientos de nuestra vida, lo que corresponde a una sociedad en la que los bienes culturales han adquirido un carácter más central que los bienes materiales, más ocurre que la democracia, en lugar de ser la construcción colectiva de un orden y la expresión de una voluntad general, pasa a ser la protección de proyectos y memorias personales, esto es, de la diversidad. La democracia nos revelaba lo que tenemos de común por encima de nuestras diferencias, nuestra ciudadanía común y nuestros derechos ciudadanos, que son los mismos para todos, pero es hoy la garantía de nuestro derecho no a la diferencia sino a la combinación de nuestras diferencias, con nuestra participación común en el universo abierto y cambiante de los mercados y las técnicas.

IV. ¿Cuáles son las oportunidades y cuáles son los adversarios de la democracia en nuestro mundo? Los adversarios están ya nombrados. El más importante de todos es la ruptura entre el mundo técnico y los mundos culturales, pues tal disociación hace desaparecer el espacio del político y, en consecuencia, la posibilidad misma de la democracia. Los otros adversarios son el dominio absoluto de la lógica de los mercados o de la integración comunitaria. En formas opuestas, pero igualmente destructoras, estos dos dominios no dejan ninguna autonomía a la vida política y con ello a la democracia.

Dado que la ruptura de los vínculos que unían el universo de la objetividad al de la subjetividad es casi completa porque, por una parte, los mercados triunfan y por otra se impone la *identity polines*, he afirmado, desde el comienzo de esta reflexión, que la democracia estaba en peligro y que había que inquietarse ante su escasa capacidad aparente para resistir al movimiento de disociación que destruye el terreno en el que se apoyaba.

Sin embargo, puede formularse la hipótesis optimista de que tras un período en el que los retrocesos de la democracia fueron mucho más reales que los progresos, que no eran en general otra cosa que la caída -por otros motivos- de regímenes autoritarios, observamos hoy la formación de actores y movimientos democráticos, como si, en los dos lados, el de la economía mundializada y el de los movimientos y poderes comunitaristas, se formaran reacciones que tienden a acercar lo que tiende a alejarse. El progreso de la democracia sólo puede fundarse en la formación de movimientos democráticos y en la conciencia de la necesidad de la democracia. Esos movimientos están apareciendo.

Respecto a la *identity polines*, ¿no se ve aparecer una conciencia nacional democrática que se opone al nacionalismo antidemocrático? El ejemplo más

alentador es la revuelta del pueblo serbio, y en particular de los estudiantes de Belgrado. No podemos olvidar que desde hace años la mayoría de la población de Sudáfrica, formada por negros, ha elegido, gracias a Nelson Mándela, la creación de una democracia y no la construcción de una república negra, en la que estarían excluidos los dominadores blancos. Por último, tras el fracaso de las guerrillas en América Latina, ¿no es alentador observar que los movimientos de defensa de los indios, en Chiapas (México), pero también en Guatemala, Ecuador y sobre todo Bolivia, quieren ser al mismo tiempo instrumentos activos de la democratización de su país?

En forma paralela, vemos aparecer movimientos que combaten la flexibilidad del trabajo impuesta a los trabajadores en nombre de las exigencias de la economía mundial. Los sindicatos alemanes obtuvieron una victoria notable en 1996, pero son los trabajadores coreanos quienes han sabido realizar una huelga que ha llamado la atención de todo el mundo.

Por los dos lados se acercan las estrategias económicas y las exigencias culturales. La suerte de la democracia depende de su articulación o de su separación mantenida.

En la actualidad, los mismos actores políticos tienen que ser los agentes de su propio renacimiento. Ello supone que la vida política se reorganice alrededor de nuevas opciones. ¿Puede haber otra conclusión de esta reflexión sobre la democracia que la siguiente?: su futuro está en las manos ante todo de los actores y de los partidos políticos. Pero esta reconstrucción directamente política no será factible mientras no hayamos tomado claramente conciencia de las condiciones de existencia de la democracia y nos hayamos librado de la falsa oposición entre las exigencias de la economía mundial y las de la justicia social. Allí en donde los objetivos sociales y las limitaciones económicas aparecen como contradictorios, no hay lugar para la democracia. A la inversa, sólo ésta permite combinarlos y crear, para cada uno y para todos, un espacio de libertad.

Dos sentidos de «democracia»

PROFESOR LUIS VILLORO*

«Democracia» es usada en varios sentidos. Distingamos, por lo menos, entre la democracia como un ideal de asociación política y la democracia como un sistema de gobierno. La primera es un fin de acción colectiva, tiene valor por sí misma; la segunda, un medio para lograr ciertos fines comunes, tiene valor en la medida en que contribuya a realizarlos.

En el primer sentido, «democracia» es «poder del pueblo». «Pueblo» es la totalidad de los miembros de una asociación. «Democracia» designa una asociación en donde todos sus miembros controlarían las decisiones colectivas y su ejecución, y no obedecerían más que a sí mismos. En esa forma de comunidad quedaría suprimida cualquier género de dominación de unos hombres sobre otros; si todos tienen el poder, nadie está sujeto a nadie. Democracia es la realización de la libertad de todos. Se trata de una idea regulativa; orientada por ella, la acción política puede acercarse progresivamente a la sociedad a ese ideal, pero nunca puede pretender que se encuentre realizado.

En el segundo sentido, «democracia» designa un conjunto de reglas e instituciones que sostienen un sistema de poder, tales como: igualdad de los ciudadanos ante la ley, derechos civiles, elección de los gobernantes por los ciudadanos, principio de la mayoría para tomar decisiones, división de poderes. No se trata de un ideal sino de una forma de gobierno, conforme a ciertos procedimientos, realizables según diferentes modalidades de acuerdo con las circunstancias. No es un proyecto de asociación conforme a valores, sino un modo de vida en común en un sistema de poder.

Podemos reducir «democracia» a este segundo significado; tomarla por un hecho, tal como funciona en muchas naciones, abandonando a la utopía la democracia como ideal; considerarla como un procedimiento en que varios individuos o grupos se ponen de acuerdo para coexistir, en una asociación común, sin destruirse. No tiene sentido entonces preguntarnos por su justificación moral, sino sólo aceptarla o rechazarla por razones de conveniencia.

Si preguntamos en cambio por su justificación, tomamos las reglas e instituciones democráticas como un medio para aproximarnos a la sociedad en que el poder esté efectivamente en manos del pueblo liberado de dominación. Su valor se medirá por su mayor o menor eficacia en lograr ese fin. Entonces cabe plantearse la pregunta: ¿en qué medida las prácticas democráticas existentes

* Instituto de Estudios Filosóficos (México)

contribuyen a la realización del poder real del pueblo? Esa es la cuestión que plantearé en este ensayo.

La democracia reducida

En teoría, democracia es gobierno del pueblo por sí mismo, en la práctica, su camino fue distinto. Los procedimientos democráticos se idearon con aquel fin, pero fueron desviándose de la meta hasta llegar a un sistema político distinto. Algunas causas de su desvío fueron debidas a circunstancias históricas variables o a situaciones que ofrecían resistencia al proyecto democrático, pero otras obedecían a características intrínsecas a las reglas e instituciones mismas con que se quería asegurar el gobierno del pueblo. Sólo éstas últimas habrán de detenernos.

Históricamente la democracia nace ligada a la constitución de los Estados nacionales modernos, en la revolución norteamericana de independencia, en la revolución francesa y en el nacimiento de Estados independientes en otras partes del mundo. Ahora bien, el Estado-Nación se concibe como una unidad homogénea, constituida a partir de la decisión de una suma de individuos iguales entre sí. Ignora o destruye la multiplicidad de grupos, comunidades, pueblos y formas de vida que integran las sociedades reales, para establecer sobre ellos un orden jurídico, un poder político y un sistema administrativo uniformes. El «pueblo» en que hace recaer la soberanía es el conjunto de «ciudadanos». Pero el ciudadano no es el hombre concreto, condicionado por su situación social, perteneciente a diferentes grupos y comunidades específicas, diferente a los demás en sus particularidades, sino un puro sujeto de derechos civiles y políticos, iguales para todos. En cuanto ciudadanos todos los individuos se miden por el mismo rasero y hacen abstracción de sus diferencias. El pueblo de los ciudadanos es concebido como una entidad uniforme, compuesta de elementos indiferenciados, que se sobrepone a todas las diversidades que constituyen el pueblo real. Las instituciones democráticas existentes suponen esta sustitución del pueblo real por una nación de ciudadanos. Y es entonces cuando la realidad social les juega una mala pasada: al ponerse en obra, conducen a una nueva forma de dominación sobre el pueblo a nombre del pueblo. A fines del siglo XX es claro el desvío de las democracias a un nuevo sistema de dominio. Podemos resumirlo en tres rasgos principales.

1. *Representación*

Sólo en comunidades pequeñas, donde todos pueden encontrarse y dialogar, el pueblo puede decidir directamente de los asuntos colectivos; en la nación, tiene que delegar su poder. La representación es inevitable. Pero también lo es la tendencia a sustituir la voluntad de los representados por sus representantes. Los diputados del pueblo no poseen un mandato imperativo; no son simples transmisores de los deseos de sus electores, sino intérpretes de la voluntad general. El poder del elector se reduce a depositar un voto favorable a ciertas personas. Una vez elegidas, ellas acaparan todo el poder de decisión. Las

elecciones democráticas, antes de ser un procedimiento por el que se expresa el poder del pueblo, son el medio por el que el pueblo establece un poder sobre sí mismo.

Los partidos, en una democracia moderna, son organizaciones de profesionales de la política. Poseen sus propias reglas internas, sus procedimientos de selección y formación de cuadros, sus jerarquías y clientelas propias, sus métodos de financiamiento. Son lo más parecido a una empresa dedicada exclusivamente a la conquista y mantenimiento del poder.

Si los partidos son múltiples, ninguno puede gobernar por sí solo. La composición del gobierno es entonces resultado de las transacciones en la cúpula, entre los dirigentes de los partidos. Ellos negocian entre sí los programas a seguir. Pueden olvidarse de las preferencias de sus electores: el compromiso resultará de sus cabildos, no de la opinión de sus seguidores.

Si, por lo contrario, el sistema sólo ofrece posibilidades de triunfo a dos o tres partidos, se produce una deriva inevitable en sus programas. Para lograr una mayoría electoral tienen que limar de sus propuestas todo lo que dificulte un consenso, vaciar sus programas de alternativas tajantes y ganar el centro del electorado que, por lo general, mira con prevención los cambios. Las posiciones opuestas se difuminan y los partidos convergen en un mismo centro. Así se reducen las alternativas políticas; los partidos más opuestos acaban presentando, en las cuestiones fundamentales, propuestas que sólo difieren en matices. Las opciones para los electores se reducen, en la práctica, a designar el equipo de personas que habrán de implementar una política consensuada. Es lo que está sucediendo en la mayoría de las democracias occidentales.

Por otra parte, para lograr éxito, las campañas electorales, en las sociedades modernas, requieren medios de propaganda y recursos financieros considerables. Su victoria depende cada vez menos de la decisión reflexiva de los votantes y de los grupos que financian las campañas. La parte que desempeñan en la contienda electoral los argumentos racionales sobre cuestiones importantes se reduce al mínimo, frente a las necesidades de presentar una imagen atractiva en los medios de comunicación y dar seguridades a los grupos susceptibles de aportar recursos. En los países en vías de desarrollo, a esa situación, se añade aún la ignorancia y pobreza de gran parte de la población, presa fácil de la compra de votos y sujeta a la manipulación de demagogos y publicistas.

En suma, el sistema de partidos presenta una ambivalencia. Es el único medio realista que ofrecen las instituciones democráticas para representar la voluntad de los distintos sectores de ciudadanos; a la vez, es un poder que obedece a sus propias reglas y escapa, en gran medida, al control del pueblo. En esa medida lo suplanta.

2. *Burocracia*

Al estamento de poder constituido por los cuadros de los partidos se añade, confundiéndose parcialmente con ellos, el de la burocracia.

La burocracia desempeña una función indispensable en cualquier Estado-Nación; se acrecienta en un Estado democrático. El Estado homogéneo exige una administración centralizada eficaz, el Estado social, producto del sufragio universal, conduce a una ampliación de los servicios públicos. Ambas necesidades han dado lugar a una enorme maquinaria burocrática, monstruo privilegiado de las sociedades modernas.

Por su función misma, la acción de la burocracia se ejerce en dirección opuesta a la democracia. En la burocracia las decisiones se toman en la cima y se realizan en la base, en la democracia, la base de los ciudadanos decide, la cima ejecuta. El aparato burocrático exige jerarquía, mando autoritario, disciplina entre sus funcionarios; la democracia propicia igualdad, autonomía, ausencia de sujeción entre los ciudadanos. La tarea de la burocracia es mantener el sistema desde arriba; la de la democracia, ponerlo en cuestión, desde abajo.

3. *Tecnocracia*

Al desarrollo administrativo, las sociedades modernas añaden el técnico. Los avances de la tecnología marcan el paso a nuestras sociedades. Están a la base de la producción industrial y de la explotación agrícola, del adelanto en las comunicaciones y de la expansión de las ciudades. Pero la tecnología empieza a invadir campos hasta ahora reservados a los científicos sociales o a los políticos. La administración pública descansa crecientemente en técnicas de planificación y distribución y en cálculos de costo-beneficio; la economía se vuelve asunto de expertos, fascinados por los modelos formales, las variables monetarias y el comportamiento de los mercados financieros. Una y otra basan sus propuestas en consideraciones de rendimiento y eficacia, ajenas a valores sociales.

En el proceso actual de globalización, las decisiones de los expertos dependen cada vez más de factores externos a la nación: situación del mercado internacional, políticas económicas acordadas en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, caudal de las inversiones extranjeras, movimientos de capitales fluctuantes. Los avances tecnológicos mundiales imponen también decisiones fundamentales en el desarrollo industrial del país. La tecnocracia tiene que atender a menudo las voces ajenas antes que las propias.

Así, las sociedades actuales plantean un número creciente de problemas que exigen soluciones fuera de la competencia de los ciudadanos; sólo los expertos están en posición de proponerlas. La tecnificación de la sociedad estrecha considerablemente el abanico de las decisiones que puede tomar el hombre común.

El ideal de la democracia es conceder a cualquier miembro de la sociedad la capacidad de decidir libremente sobre todos los asuntos que conciernen a su vida. La técnica lo obliga, en cambio, a atenerse a las decisiones de los especialistas. Y los dominios en que éstas se llevan a cabo son cada vez más amplios. Los ciudadanos acaban reduciendo su actividad a la de obedientes consumidores de ideas y productos, incapaces de decidir por sí mismos de la mayoría de los asuntos comunes.

Cuadros de los partidos, burócratas y técnicos constituyen un cuerpo profesional dominante, sobre el que recaen las decisiones de los asuntos colectivos. En su seno, son frecuentes las tensiones y conflictos. Es un lugar común la oposición, en el gobierno, entre «políticos» y «tecnócratas». Y, en efecto, los intereses del hombre de partido desoyen a menudo las recomendaciones de técnicos y burócratas, y las soluciones que propician los tecnócratas pueden ignorar los proyectos políticos. Pero esas diferencias son menores que su dependencia recíproca y, en todo caso, se dan en el interior del estamento que detenta el poder de decisión. Porque ahora son ellos quienes han de decidir sobre las opciones que la democracia aseguraba a los hombres y mujeres del pueblo.

Si por democracia entendemos el poder del pueblo real, asistimos a una reducción decisiva de la democracia, confiscada - con la anuencia del pueblo - por un estamento que toma por él las decisiones y depende parcialmente, a su vez, de decisiones ajenas. Esta confiscación del poder del pueblo no es consecuencia de fuerzas contrarias a la democracia, no es el resultado de un golpe de Estado, o de una revolución populista; es obra del desarrollo de las instituciones y prácticas que constituyen la democracia misma.

La democracia radical

Las instituciones democráticas fueron concebidas para realizar el ideal del autogobierno del pueblo. Al cabo de los años podemos juzgar hasta qué punto han sido capaces de lograrlo. El balance arroja resultados contrarios. La democracia real se ha mostrado efectivamente un procedimiento indispensable para oponerse al poder arbitrario; alternativa necesaria a totalitarismos, dictaduras militares y regímenes autoritarios disfrazados. Es un proceso imprescindible en todo proceso de liberación de los sistemas opresivos. Sin embargo, las mismas instituciones destinadas a asegurar la democracia han llegado a restringirla, hasta confiscarla. No se trata, por lo tanto, de destruirlas, sino de hacerlas cumplir la función para la que fueron ideadas. Superar la restricción de la democracia es avanzar hacia una democracia radical.

Democracia radical sería la que devolvería al pueblo la capacidad de participar activamente en la decisión de todos los aspectos colectivos que afectan su vida, la que lograría por fin que el pueblo no abedeciera a otro amo que a sí mismo. Pero el pueblo real no es la suma de individuos indistintos que se supone constituye un Estado-Nación homogéneo. El pueblo real es heterogéneo, está formado por una multiplicidad de comunidades, villas, organizaciones sociales, grupos, regiones, etnias y nacionalidades, regiones, estamentos, gremios, confesiones, sectas, federaciones, distintas, a veces opuestas, otras entremezcladas. El hombre del pueblo no es un ciudadano abstracto, «alguien» igual a cualquier otro. Es una persona afiliada a varias entidades sociales, perteneciente a varios grupos y culturas específicas, con características propias y una identidad que lo distingue. Es un hombre en situación, ligado a sistemas locales. Ejercer su autonomía significa para él decidir sobre su propia vida, en un entorno concreto, participar, por lo tanto, en las decisiones colectivas en la

medida en que efecten a su situación personal. Una democracia radical sería la que descansara en el poder de ese pueblo real. Así entendida es un ideal. Su realización cabal sería tal vez imposible. Pero no podemos siquiera acercarnos a ella si no la dejamos actuar como idea que oriente la práctica política.

Las vías que pueden efectivamente conducir a esa lejana meta son varias. Veamos las más importantes.

1. Difusión de poderes

La democracia ideal es la antítesis del poder centralizado, impuesto desde arriba; se realiza al abolir todo dominio particular desde un centro. El poder debe estar allí donde puede ejercerlo el pueblo real, donde desarrolla su vida: difusión del poder, de la cima a los múltiples lugares donde trabajan los hombres. El estamento político-burocrático-técnico de las instituciones democráticas acapara un poder que intenta poner en orden las múltiples fuerzas locales; en una democracia real, los poderes locales pondrían a su servicio los instrumentos centrales de gobierno.

El desarrollo de un Estado moderno impide que los poderes locales replacen al nacional, pero no es obstáculo para su equilibrio. Sin suprimir un poder central, los diversos poderes locales pueden participar en sus decisiones, conocerlas con oportunidad y mantener un control parcial sobre ellas.

En los países que no acceden aún plenamente a la modernidad, existe una rica vida colectiva en las comunidades y pueblos pequeños. En Asia, África y América Latina, la vida comunitaria, propia de las culturas no occidentales, mantiene la vigencia de valores tradicionales de servicio del individuo a la comunidad; en muchos casos, subsisten en ellas formas de participación colectiva en las decisiones y de control directo de los dirigentes por la comunidad. En lugar de seguir ciegamente el plan de modernización según modelos occidentales, aún es posible preservar y reforzar, en esos países, las formas de vida comunitarias, como sustento de una democracia real.

Muchos Estados nacionales comprenden varias etnias o nacionalidades. Producto a menudo de la colonización, se constituyeron bajo la hegemonía de una nacionalidad o etnia dominante. El proceso de democratización iría en el sentido de reconocer el máximo poder de decisión, compatible con la unidad del país, a los distintos pueblos que lo componen. Cada uno tendría derecho a determinar todo lo referente a sus formas de vida, su cultura, sus instituciones y costumbres, al uso de su territorio. Estatutos de autonomía, negociados con el poder central, establecerían el alcance de sus competencias. El Estado pasaría de ser una unidad homogénea a una asociación plural, en la que las diferentes comunidades reales participan en el poder.

Aún en los países donde ha desaparecido todo vestigio de vida comunitaria, ésta puede renovarse. Habría que otorgar el mayor poder de decisión sobre todos los asuntos que les afectan, a los poblados, municipios, regiones. Incluso en las grandes ciudades, los comités de barrio pueden representar la voluntad común mucho mejor que cualquier funcionario electo.

A partir de los múltiples poderes locales se erigirían los regionales, que deberían gozar de la mayor autonomía posible frente al gobierno central, cuyas funciones quedarían reducidas a los asuntos nacionales comunes. Localismo y federalismo radical van en la misma dirección : la difusión de un poder unitario en múltiples poderes. Toda vía hacia el reconocimiento del pueblo real es un camino de descentralización del gobierno; tiende a invertir la pirámide: máximo poder abajo, mínimo arriba.

Cierto: la descentralización radical del poder suscita fuertes problemas. Su solución no admite recetas globales, depende de cada situación específica. En primer lugar, ambas clases de poder no pueden menos de coexistir, mientras subsista el Estado-Nación. Tienen que demarcarse entonces claramente las competencias de uno y otro poder. En su límite, una democracia realmente participativa reduciría las competencias de un gobierno central a los siguientes rubros: relaciones internacionales, defensa, diseño de la política económica a nivel nacional, promulgación de las leyes constitucionales de un Estado múltiple.

La descentralización supondría una transferencia de recursos considerables a las instancias locales y regionales. La recaudación y distribución de los recursos seguiría una dirección contraria a la prevaleciente hasta ahora: en la base se decidiría su empleo y la proporción que habría de otorgarse a las instancias superiores. En cada caso se tendería a establecer un equilibrio, ajustable según las circunstancias, entre las necesidades locales y las nacionales.

En segundo lugar, el tránsito a formas de gobierno radicalmente descentralizado, tendría que ser paulatino y cuidadoso de no progresar, hasta que se dieran garantías sólidas de la implantación de prácticas democráticas en las localidades. La transición debería llevarse al cabo de manera de evitar dos escollos mayores: otorgar poder a caciques locales so capa de descentralización de funciones, y dar pábulo a conflictos entre grupos políticos locales en disputa por el nuevo poder y los recursos que le serán atribuidos. La misión del Estado, en ese proceso de transición, sería justamente evitar esos escollos, manteniendo el poder, para irlo transpasando a medida que las condiciones fueren propicias para la democracia.

2. *Democracia directa*

Son conocidas las dificultades de la democracia directa. No voy aquí a recordarlas. En los espacios de una nación, donde el pueblo no puede reunirse para tomar decisiones, las formas directas de democracia son incapaces de replazar la representación. Con todo, hay campos donde pueden complementarla. Una y otra forma de democracia tienen espacios distintos. En el nivel de comunidades, comités de barrio, consejos de producción, escuelas, asociaciones de ciudadanos, pueden someterse a discusión y decisión colectivas, alternativas concretas, sobre asuntos delimitados. En los asuntos más complejos y generales ese procedimiento no es posible. Pero la mayoría de las constituciones admite un procedimiento de consulta directa a todos los ciudadanos: los

referenda. La práctica del referendun sobre puntos precisos debería ser una medida frecuente y estar regulada con precisión. Podría llevarse al cabo en distintos niveles: local, regional, nacional.

El mandato de los representantes no puede ser imperativo. Sin embargo puede estar sujeto a reglas de control periódico por parte de los electores. Esas reglas determinarían procedimientos de presentación de demandas y de renovación o revocación del mandato.

Estas y otras medidas semejantes pueden idearse para conciliar, en ciertos campos, la democracia representativa con la directa.

3. *Democracia ampliada*

Una asociación política es democrática en la medida en que la sociedad civil controla al Estado. En ese control se manifiesta el poder del pueblo real.

Hay dos conceptos de «sociedad civil». Puede entenderse por ella el lugar de las oposiciones entre intereses particulares, lucha permanente entre grupos e individuos, que el Estado estaría encargado de resolver. En un segundo sentido, la sociedad civil comprende el conjunto de asociaciones y grupos de todo tipo, que se organizan y ejercen sus funciones con independencia del Estado. Es este segundo concepto el que utilizaremos. La sociedad civil, en este segundo sentido, es un poder que se desarrolla desde abajo y es susceptible de resistir al poder vertical de gobierno y controlarlo. Supone la existencia de múltiples lugares en la red social, en que las personas pueden actuar con autonomía, sin estar totalmente sujetas al poder central. La democracia radical implicaría el control del estamento político-burocrático-técnico por la sociedad civil. Sería una «democracia ampliada», en el sentido que le da Norberto Bobbio a ese término¹.

La democracia ampliada tiene varios aspectos. Ante todo es el desarrollo de asociaciones de todo tipo, distintas al Estado, en las que reine una democracia real entre sus miembros y no estén sujetas a controles autoritarios, la democracia se amplía al establecer prácticas de participación colectiva en las decisiones, en organizaciones no gubernamentales de toda clase, en empresas, universidades, sindicatos, gremios profesionales, iglesias.

Lugar especial en este proceso es la ampliación de la democracia en las fábricas. Los «consejos obreros» fueron, en las revoluciones socialistas, los agentes de la autogestión en la producción. Pero la evolución y acomodo posterior de los gobiernos «revolucionarios» expropió su poder en beneficio de un poder estatal controlado por el partido. La democracia ampliada renovaría los consejos de autogestión, sin ponerlos al servicio de ningún poder estatal. El proceso de democratización iría en el sentido de aumentar progresivamente la

¹ El futuro de la democracia. Plaza y Janes. Barcelona, 1985, pp. 69-71.

participación de los trabajadores en las decisiones que los afectan y en los beneficios obtenidos, sin interferir en la solución de los problemas técnicos. Un socialismo democrático no consiste en la expropiación de los medios de producción por el Estado, sino en un proceso de signo contrario: es la meta final de una democracia radical, en que el poder se devuelve al pueblo real en los lugares en que trabaja.

La democracia ampliada tiene también otro aspecto: el control por las asociaciones civiles del aparato político y su participación en el gobierno. Una democracia participativa debe asegurar la posibilidad de representación política de las asociaciones civiles, con candidatos independientes de los partidos o en coalición con ellos. Tiene también que abrir vías para el control directo de algunas actividades del Estado por parte de asociaciones civiles independientes, por ejemplo: el control de los procesos electorales, la defensa de los derechos humanos por organismos independientes con facultades ejecutivas, la participación activa de los sectores de la producción en el diseño de políticas económicas, y del sector académico en las científicas y educativas, los procedimientos de auscultación de la opinión pública sobre cuestiones importantes, etc.

El papel de la sociedad civil es particularmente importante en los procesos de transición a la democracia a partir de regímenes autoritarios. Se mostró decisivo en las revoluciones civiles que condujeras a la caída de los regímenes totalitarios en la Europa del Este y aún manifiesta su fuerza creciente en muchos países en vías de desarrollo. Ejemplos : Filipinas, México, Corea del Sur.

He mencionado algunas vías posibles para superar la reducción de la democracia y acercarnos gradualmente a una democracia radical; tránsito paralelo de un Estado-Nación homogéneo a un Estado heterogéneo, constituido por la coordinación de múltiples centros de poder. Digo «gradualmente» porque el tránsito no puede ser repentino sino la continuación de un proceso paulatino de acercamiento de las prácticas e instituciones democráticas al ideal del poder autónomo del pueblo sobre sí mismo.