

PN-ABK-174
75104

CAPEL
CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORIA
Y PROMOCION ELECTORAL
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

CONSTITUCION Y ELECCIONES EN AMERICA LATINA

DR. DANIEL ALBERTO SABSAY

I CURSO ANUAL INTERAMERICANO
DE ELECCIONES
SAN JOSE, COSTA RICA
DEL 21 AL 25 DE SETIEMBRE DE 1987

7

DR. DANIEL ALBERTO SABSAY

CONSTITUCION Y ELECCIONES EN AMERICA LATINA

Ponencia presentada en el I Curso Anual Interamericano de Elecciones, organizado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) realizado del 21 al 25 de setiembre de 1987 en la ciudad de San José, Costa Rica

Finalizando la década del 80 el fenómeno de afirmación de la democracia que se vive en casi todo el planeta resulta sorprendente y sumamente alentador para quienes creemos en ella.

En el futuro a quienes les toque estudiar las ideologías predominantes en el mundo durante el presente siglo podrán comprobar que luego de un largo descreimiento en el Estado de Derecho, la humanidad ha vuelto a orientarse hacia sus valores, a respaldarse en el vigor de las instituciones democráticas.

Durante muchos años las miradas se dirigieron hacia ideologías totalizadoras que desde ópticas mesiánicas aseguraban a sus seguidores la solución de todos sus problemas. Se trataba de recetas perfectas que a partir de distintos basamentos ideológicos tenían en común un carácter casi mágico e irritable y un desprecio por los valores de la llamada sociedad liberal-burguesa. Derechos, garantías, soberanía del pueblo, gobiernos representativos elegidos a través del sufragio, separación de poderes, periodicidad en el ejercicio de las funciones, pluralismo, etc., todas estas premisas quedaban reducidas a un carácter secundario frente a las bondades de un sistema que terminaría con los males del mundo. Al contrario, se las consideraba como perjudiciales y retardatorias, mas bien orientadas hacia la disolución de las sociedades que hacia su cohesión encaminada al logro del bienestar general.

A los principios del constitucionalismo se les oponía la dictadura de partido o de algún iluminado, a la representación política se la sustituía por la representación funcional, el pluralismo quedaba desterrado frente al

monopolio de castas políticas, militares o sociales en el ejercicio del poder, las teorías de las libertades públicas eran condicionadas por quién sabe qué doctrinas sobre una revolución que todo lo justifica en aras de la edificación de una nación sana, fuerte y que se sitúa por encima de los individuos que la habitan.

Estas ideologías cautivaron a las ciudadanía y a las clases políticas de países de todas las latitudes. Sólo un puñado de naciones quedaban fuera de lo que parecía una regla, la adopción de sistemas autoritarios frente a la fragilidad y la ineficacia de la democracia. En latinoamérica inclusive se llegó a explicar que la democracia no era viable en países como los nuestros, poco cultos y atrasados, carentes de un umbral mínimo de credibilidad para acceder a la libertad y a la posibilidad de determinar mayoritariamente su futuro.

La experiencia fue dura. Lejos de producirse los resultados mágicos prometidos, se ahondaron los problemas en un marco de desigualdad y ausencia total de libertades públicas.

En la actualidad a casi dos siglos de la Revolución Francesa, gran parte de la humanidad parece dirigir nuevamente sus miradas hacia sus ideales.

Todos los países europeos, han accedido a la democracia, en América Latina luego de tantas experiencias autoritarias, sólo dos naciones escapan a las reglas del constitucionalismo. Inclusive países africanos y asiáticos que han logrado su independencia hace pocos años, buscan legitimar sus gobiernos a través de reglas que si bien no constituyen formas genuinas de democracia, de todos modos señalan un esfuerzo encaminado a ella.

La democracia se ha visto enriquecida por una concepción social que agrega al catálogo de los derechos individuales los derechos sociales, que proclama el carácter relativo de los derechos, que persigue una participación creciente de la ciudadanía en los asuntos del Estado, que impone un control mayor sobre los actos de quienes gobiernan, con el correlato de mayores responsabilidades en caso de producirse incumplimientos.

VALOR DEL SUFRAGIO EN ESTE CONTEXTO

La larga marcha hacia la afirmación plena de los principios del constitucionalismo se conecta con el reconocimiento del sufragio universal y en el afianzamiento de sistemas electorales que adoptan fórmulas de reparto que respetan el principio de representación, constituyéndose en fuente de legitimidad indiscutida para los gobiernos surgidos a partir de ellos.

La supremacía de la Constitución, los derechos por ella reconocidos, la división y el control de los poderes del Estado de muy poco sirven, si el acceso a los cargos públicos no es el producto de un pronunciamiento claro de la soberanía del pueblo expresado a través del sufragio. Todo ello rodeado de un marco de garantías que impida todo tipo de fraudes y de acuerdo a un sistema electoral que se concilie con las aspiraciones de la ciudadanía e interprete adecuadamente el contexto socio cultural dentro del cual deba ser aplicado.

Podríamos decir que el sufragio es la clave que permite poner en funcionamiento la panoplia de principios y técnicas contenidos en la Constitución. Sin él las disposiciones constitucionales pierden valor,

sentido, se vacían de contenido. No por casualidad el primer siglo de vida del constitucionalismo se caracterizó por un lado por el esfuerzo en justificar todo tipo de limitaciones al derecho de voto, por el otro, por la lucha hacia la obtención del sufragio universal. Tanto unos como otros sabían el valor que implicaba este instrumento, ya sea para la defensa del "statu-quo", a través de su negación irrestricta o ya sea para incorporar a los diversos sectores sociales a la vida política a través de su reconocimiento, como medio para el logro de las transformaciones que se imponían.

Por lo tanto el sufragio a no dudarlo, está en la misma base de la democracia. Y cuando hablamos de sufragio pensamos en el derecho electoral y en los sistemas electorales como un todo inescindible. La suerte del sistema elegido importará la vigencia o no de la Ley Fundamental o al menos incidirá de manera determinante en su credibilidad.

EL SUFRAGIO EN LA ACTUALIDAD

Es evidente que a través del sufragio se concreta una de las funciones primordiales del ciudadano en la vida del Estado, su participación en la elección de los ocupantes de los cargos de gobierno. De esta manera se pone en práctica el principio de representación. Ahora bien a esta altura de la evolución de las instituciones políticas el ciudadano aspira a tener un grado mayor de participación. Ya no se contenta con concurrir a las urnas periódicamente a emitir su voto, sino que pretende jugar un papel de mayor compromiso y de mayor control sobre las autoridades.

Es así como las constituciones empiezan a dar cabida a prácticas que importan reconocerle al ciudadano su participación en todas las etapas del

proceso de formación de la voluntad gubernamental, exceptuando, por supuesto la de la decisión propiamente dicha.

El sufragio para decidir ya no para elegir constituye un arma provechosa para asegurar una ampliación de la participación ciudadana. Claro que su reconocimiento debe estar condicionado al respeto de una serie de recaudos que hagan de este tipo de sufragio una institución de la democracia. Ante todo se deben tomar todas las medidas necesarias que permitan la libre actuación de los partidos políticos y de los grupos sociales en las campañas previas a la celebración de referéndums, iniciativas populares, plebiscitos, etc. Además las dos alternativas objeto de la consulta deben ser viables, de lo contrario desaparece la condición de pluralidad que debe tener todo acto electoral en un Estado de Derecho.

Las técnicas electorales deben tomar en cuenta las grandes temáticas a las que se encuentra confrontado el Estado democrático moderno. Los problemas electorales no pueden tratarse de manera aislada, sino que deben insertarse en un todo de acuerdo con la evolución que van sufriendo las instituciones.

Son datos insoslayables las transformaciones de la propia estructura estatal. En tal sentido resulta notable el debilitamiento o la metamorfosis -si se quiere- que ha sufrido la noción de soberanía. Es así como el mundo presenta de manera cada vez más marcada una tendencia a la conformación de estructuras supraestatales resultantes de fenómenos crecientes cada vez comprensivos de mayores objetivos, de integración entre estados. El ejemplo de la Comunidad Económica Europea, constituye tal vez el caso más acabado, pero también en otros continentes la evolución en este sentido es notable. El Parlamento de la C.E.E. desde ya hace casi una década es elegido por el voto

directo de sus países miembros. No resultó fácil llegar a las soluciones en materia electoral, se trató de acordar el número de representantes por país, el sistema a aplicar en cada uno de ellos, etc. En fin, problemas hasta hace poco desconocidos para los estudiosos de estos temas, se debió conciliar el criterio de representatividad a utilizar para integrar un cuerpo multinacional.

Este fenómeno de integración continental viene acompañado por otro que pareciera reafirmar una tendencia opuesta: la fuerza de lo local. Resulta notable comprobar de qué manera en los últimos años se ha revertido un proceso centralizador. Las regiones, las provincias, las comunas y demás entidades locales toman una personalidad que hasta hace muy poco no tenían.

El sistema electoral debe, por último, asegurar la eficacia de las instituciones. El criterio de representatividad que se busque como fórmula posibilitará la eficiente actuación de los órganos y al mismo tiempo debe permitir que en ellos esté representada una idea. Esa idea está constituida por la evaluación que sobre el sistema elegido tomen los miembros de la sociedad. A partir de allí podrán constituirse gobiernos legítimos munidos del poder necesario para actuar eficazmente. La eficacia también se derivará de las posibilidades reales de alternancia que se planteen en el sistema, también en este punto tendrá una gran incidencia la "ingeniería" electoral que se decida utilizar.

LA TRANSICION DEMOCRATICA EN AMERICA LATINA

América Latina se encuentra en un momento muy particular de su historia institucional. Luego de varios lustros en que la mayoría de los países latinoamericanos atravesaron experiencias autoritarias de variado color, la

situación se revierte a partir de los últimos años de la década del '70. Perú y Ecuador dan los primeros pasos, se dictan nuevas constituciones, la corriente se va extendiendo por toda América para abarcar en la actualidad la casi totalidad de los países.

La nueva tendencia se manifiesta por un fuerte apego hacia las constituciones escritas que consagran los contenidos del Estado de Derecho. En consecuencia, el origen del poder de las autoridades surge naturalmente del pronunciamiento popular a través del ejercicio del sufragio.

Nuestros países enfrentan un enorme desafío, la voluntad de consolidar el régimen democrático de gobierno en un contexto que se caracteriza por la presencia de una gran cantidad de dificultades de variada índole.

Se trata de instaurar el Estado de Derecho en países donde la tradición democrática, si bien ha sido muy declamada, fue vivida de manera cabal sólo en muy escasas oportunidades. Ello ha producido como lógica consecuencia una cultura política donde el autoritarismo juega un rol muy significativo.

A estos inconvenientes de orden político-cultural debemos agregarles los problemas de índole económica. La crisis de nuestras economías se manifiesta básicamente por el abultado endeudamiento externo y por la baja sin precedentes que ha sufrido el valor de las materias primas en el mercado internacional. Para países exportadores de este tipo de productos como son los nuestros, la situación importa una merma importantísima en la entrada de divisas como resultado de nuestro comercio exterior y al mismo tiempo una succión considerable de esas mismas divisas destinadas al pago de los servicios de la deuda externa.

El cuadro no podría ser menos alentador, se trata de consolidar instituciones en un contexto que deja muy poco lugar a la satisfacción de los reclamos provenientes de los distintos sectores de la sociedad.

Este es el difícil camino que está atravesando la transición en nuestro continente.

La realidad institucional actual en casi toda América Latina, como transición importa un eslabón, una bisagra entre el pasado, el "ancien régime" y la democracia cuya consolidación se persigue.

La etapa es crucial, de algún modo fundacional, ya que de la bondad de las soluciones a que lleguemos dependerá en gran medida el destino pluralista de nuestros países.

Nosotros desde la órbita del derecho debemos ofrecer las herramientas normativas adecuadas para lograr no sólo el funcionamiento de las instituciones democráticas, sino, principalmente, su eficiencia.

Afortunadamente el futuro institucional de nuestros países no reposa exclusivamente sobre nuestras espaldas, será el fruto del trabajo conjunto de estadistas, de técnicos, de economistas, de hombres de la cultura, etc. Nuestra labor es más bien instrumental, encaminada a lograr que puedan plasmarse las realizaciones que provengan de los otros campos. Y, sobre todo que puedan traducirse en normas los acuerdos fundamentales que se logren entre los principales actores político-sociales que existen en cada país. No creemos en la magia de las normas, pero pensamos utilizando la terminología de

Heller que existe una dialéctica que lleva a una integración e influencia mutua entre la "normalidad" y la "normatividad". Si pensáramos lo contrario sería muy poco lo que podríamos realizar a través de nuestra especialidad y además, ello implicaría un contrasentido con el destino que hemos elegido.

LAS ELECCIONES EN LA TRANSICION

Hemos afirmado que el sufragio universal constituye la llave que permite que una sociedad acceda en plenitud a la democracia que por lo tanto se trata del elemento que posibilita la aplicación de la Constitución del Estado de Derecho.

En consecuencia el derecho electoral, los sistemas electorales y la organización de las elecciones, son cuestiones que cobran una importancia básica para el logro de la democracia y para la vigencia de la Constitución.

Sin entrar en un estudio detallado de estas cuestiones, destacados especialistas se ocuparán de cada uno de ellas en particular, realizaremos una referencia a "vuelo de pájaro" de los asuntos que a nuestro juicio constituyen los principales puntos a tener en cuenta en materia electoral; asimismo haremos algunas recomendaciones generales.

- 1.- Ante todo es necesario tener en cuenta que las soluciones que se propongan y que puedan utilizarse en la práctica no siempre serán definitivas. En la medida en que estamos inmersos en una transición -un "camino hacia"- tal vez será necesario probar distintas salidas normativas hasta lograr la institución más idónea para la realidad sobre la cual debemos actuar.

- 2.- Muchos de nuestros países se encuentran embarcados en procesos de reformas de sus leyes fundamentales. Sin embargo, la materia electoral debe ser satisfecha antes de que se materialicen esas reformas. Valga esta reflexión para reforzar el argumento del punto anterior.
- 3.- Si bien coincidimos con Nohlen en que el sistema electoral de un país es el producto de un lento proceso histórico y ello dificulta su reforma, en América Latina la escasa continuidad que han tenido los procesos democráticos ha impedido en la mayoría de los casos que se decanten líneas claras en materia electoral o las que se han utilizado se han demostrado ineficaces. Por ello, se hace necesario encontrar soluciones novedosas que en muchos casos sólo la práctica podrá demostrar su eficacia.
- 4.- En razón de lo dicho en los puntos anteriores no consideramos aconsejable incorporar a las constituciones un capítulo donde se detallen las características del sistema electoral. Estimamos suficiente que la Ley Suprema contenga algunas prescripciones generales en materia de sufragio, dejando para la ley el desarrollo del sistema electoral que se elija.
- 5.- Para la elaboración de los sistemas se deberá prestar especial atención a las características del lugar donde se deban aplicar, al contexto socio-cultural y político del mismo, como así también a su tradición en la materia. Los modelos de otros países sólo deben servir como elementos de comparación. Dichos modelos importados no deben aplicarse "in totum" a la espera de obtener resultados similares, ya

que alejados de su propio contexto seguramente producirán consecuencias distintas a las esperadas.

- 6.- Ante la necesidad de legislar en materia electoral resulta imprescindible el análisis del sistema de partidos políticos existente en el país al cual irán destinadas las nuevas normas. La estructuración de los mismos, su organización interna el número de partidos con carácter estable, la tendencia a constituir confederaciones o no, son algunas de las características que deberán estudiarse con cuidado.
- 7.- La legislación electoral coadyuva a crear las bases de legitimidad sobre las cuales debe asentarse el sistema político en su conjunto. Esta apreciación cobra especial importancia en regímenes donde son frecuentes los fenómenos de discontinuidad constitucional. Por lo tanto en la confección del sistema no se deberá tomar exclusivamente en cuenta de qué manera éste repercutirá sobre la eficiencia de las instituciones, sino que se deberá contribuir igualmente, a reforzar la legitimidad del sistema político.
- 8.- La forma de gobierno imperante en cada país importa un marco de referencia fundamental que debe servir como punto de partida para la selección del sistema electoral a utilizar. Las consecuencias de la aplicación de uno u otro sistema diferirán de manera significativa según que el mismo deba operar en un país con régimen parlamentario, presidencialista o mixto. El sistema electoral actuará sobre los poderes del Estado facilitando o impidiendo determinados comportamientos. Si las relaciones entre los poderes políticos del Estado tienen un marco constitucional diferente, las consecuencias de la utiliza-

ción de uno u otro sistema diferirán en función de las modalidades que presenten dichas relaciones.

9.- Por último también deberán ser objeto de consideración la evolución que se está operando a nivel de estructuras estatales y supraestatales y las aspiraciones de participación que manifiesta la ciudadanía en las democracias modernas.

Una vez que se hayan analizado todas estas cuestiones recién se podrá pensar en el sistema más beneficioso para cada país. Todo lo relacionado con los sistemas electorales en particular como así también, sobre la organización y el planeamiento de elecciones estará a cargo de los siguientes disertantes, por ello me abstengo de desarrollar mis posiciones al respecto, reservándome la oportunidad de hacerlo en ocasión del debate que eventualmente tendrá lugar antes de la finalización del curso.