

MEMORIA

**04.04.02
T772t**

**Curso Anual
Interamericano
de Elecciones**

Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual

CRAI-IIS
04.04.02 T772t



21586

IIDH - CAPEL

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Centro de Asesoría y Promoción Electoral

1990

MFN 3494

**Transición democrática en América Latina:
reflexiones sobre el debate actual**

**Memoria del III Curso Anual
Interamericano de Elecciones**



**CENTRO DE ESTUDIOS
Y PUBLICACIONES ALFORJA**

Serie Memorias

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)

Oliver Clarke (Jamaica)

Irvin Cotler (Canadá)

Carlos Fernández Sessarego (Perú)

Bolívar Lamounier (Brasil)

Daniel Hugo Martíns (Uruguay)

R. Bruce McColm (EE.UU.)

Rafael Nieto (Colombia)

Carlos Roberto Reina (Honduras)

Orlando Tovar (Venezuela)

Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)

Clifton White (EE.UU.)

5774

Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual



**CENTRO DE ESTUDIOS
Y PUBLICACIONES ALFORJA**

IIDH - CAPEL

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral**

1990

04.04.02
T772t

Primera Edición
IIDH, Costa Rica, 1990

321.4
T772t

Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual; Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones / Allan Brewer...et al.; presentación Sonia Picado S.-- 1. ed.-- San José, C. R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990. 232 p. (Serie Memorias)

ISBN 9977-962-07-3

1. Derechos humanos (América Latina). 2. Democracia (América Latina). 3. Elecciones (América Latina). 4. Partidos políticos (América Latina). I. Título.

Reservados todos los Derechos
Hecho el Depósito de Ley

03712

**Esta es una producción del Servicio
Editorial del IIDH
Coordinadora: Cecilia Cortés**

Levantado de Textos: Contactos Gráficos S.A.
Diseño de Portada: Roberto Salazar
Impreso por: Varitec S.A.

21586

© IIDH - CAPEL
San José, Costa Rica

ADQUISICION

Fecha: 4 JUN 1993
Modo: _____

Presentación

La realización del III Curso Anual Interamericano de Elecciones coincide con la fase final del período de transición democrática que experimentó América Latina en la década de los años ochenta. En el campo electoral ese proceso se materializó en un aumento significativo de la participación ciudadana en el proceso político a través del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo y de la formación de asociaciones y partidos políticos, así como en el fortalecimiento de los organismos superiores electorales que adquieren una mayor capacidad e independencia funcional y administrativa.

Con todo, los retos a los que se ven enfrentados nuestros pueblos no son menos importantes. La profunda crisis económica que aqueja al continente amenaza las nacientes democracias. La etapa de consolidación, por otra parte, se inicia en medio de ingentes esfuerzos por lograr la recomposición de la sociedad civil, sin detrimento de las delicadas relaciones políticas que subsisten en el ámbito nacional. Pero son los mismos desafíos los que nos mueven a reconocer en nuestra ansiada democracia un sistema perfectible, en favor de cuya consolidación deben aunar esfuerzos todos los actores en el proceso político.

Las jóvenes democracias deben renovar su orientación hacia el pluripartidismo, en un esfuerzo por garan-

tizar que todos los sectores de la sociedad participen del poder político. Corresponde, además, a los partidos políticos asegurar su capacidad y autonomía en este momento crucial para América.

Resaltamos la responsabilidad de los organismos superiores electorales en la salvaguardia de la pureza del sufragio. Reconocemos la legitimidad de las diversas fórmulas de ejercicio electoral en tanto garanticen las libertades de expresión, desplazamiento y reunión, así como la libre formación o existencia de partidos, entre otros elementos importantes.

Enfatizamos el papel fundamental de las organizaciones no gubernamentales en la formación cívica de los pueblos en transición. Cada ciudadano latinoamericano afronta en la presente coyuntura el desafío de comprender y asegurar sus derechos políticos; su educación e información, por lo tanto, constituyen una responsabilidad ineludible.

La historia ha deparado a nuestras naciones experiencias políticas distintas, marcando diferencias en sus instituciones electorales, en el grado de educación cívica de sus habitantes y en el avance de sus derechos políticos. Esto hace imposible la práctica de un mismo modelo de democracia para toda la región. No obstante, América Latina afianzará su transición sobre la base de la colaboración y el diálogo.

A nuestro juicio, el momento actual requiere que los protagonistas de la experiencia democrática encuentren oportunidades para el intercambio de información y el establecimiento de relaciones de apoyo. Es así que participan en el Curso, a partir del año 1989, representantes de partidos políticos, conjuntamente con funcionarios de organismos electorales y de organizaciones no gubernamentales.

Podemos afirmar, con orgullo, que hemos contribuido a abrir espacios de diálogo entre estos sectores. Las relaciones establecidas a partir del I y II Curso, se vieron fortalecidas mediante el trabajo de talleres de este año. Finalmente, confiamos en que esta cita haya permitido a los actores políticos convocados, renovar su compromiso con la democracia; compromiso que constituye, en primera instancia, la esperanza de la región de alcanzar la estabilidad, la paz y la justicia.

Sonia Picado Sotela
Directora Ejecutiva
IIDH

Profesores invitados

Dieter Nohlen

Alemán, Doctor de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Alemania Federal y profesor titular de la misma Universidad.

Pedro Nikken

Venezolano, ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Vicepresidente del Consejo Directivo del IIDH, y ex-Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Claudio Grossman

Chileno, profesor de Derecho en la American University.

Bolívar Lamounier

Brasileño, Director del Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo (IDESP) - Brasil, Miembro del Consejo Consultivo de CAPEL.

Allan Brewer-Carías

Venezolano, experto en Derecho Constitucional, Miembro del Consejo Directivo del IIDH.

Juan Rial

Uruguayo, investigador de Peitho, Sociedad de Análisis Político, profesor de Ciencias Políticas e investigador

del Instituto de Ciencias Sociales en la Universidad de la República del Uruguay.

Gabriel Murillo

Colombiano, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Los Andes, Colombia.

Justo Prieto

Paraguayo, profesor de Derecho Constitucional Nacional y Comparado de la Universidad Católica de Asunción, y profesor de Derecho Administrativo de la misma Universidad.

Constantino Urcuyo

Costarricense, Doctor en Ciencias Políticas, investigador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político-Administrativo (CIAPA) y asesor externo de CAPEL.

Humberto Nogueira

Chileno, profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Santiago, investigador del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

Rodolfo Piza

Costarricense, Doctor en Derecho y especialista en Derecho Administrativo, ex-Embajador de Costa Rica ante las Naciones Unidas, ex-Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Miembro ex-Oficio del Consejo Directivo del IIDH, Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Orlando Tovar

Venezolano, experto en Derecho Constitucional y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual

Dieter Nohlen
Universität Heidelberg

El proceso de la consolidación democrática

Los cambios políticos que han experimentado varios países latinoamericanos en los últimos años, han abierto el debate sobre nuevos temas en la ciencia política comparada sobre la región.

Hace una década la pregunta central a resolver era: “¿Cómo y por qué *caen* las democracias?”, y así aparecieron los estudios sobre el “desplome” (*breakdown*) de las democracias y sobre las fuentes del autoritarismo. Hace media década la pregunta central pasó a ser “¿Cómo y por qué *terminan* los autoritarismos?”, lo que dio paso a los estudios sobre la transición a la democracia.

Actualmente, la pregunta clave es “¿Cómo se *mantienen y duran* las nuevas democracias?”, abriéndose con ella el campo de la investigación sobre la consolidación de la democracia.

del Instituto de Ciencias Sociales en la Universidad de la República del Uruguay.

Gabriel Murillo

Colombiano, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Los Andes, Colombia.

Justo Prieto

Paraguayo, profesor de Derecho Constitucional Nacional y Comparado de la Universidad Católica de Asunción y profesor de Derecho Administrativo de la misma Universidad.

Constantino Urcuyo

Costarricense, Doctor en Ciencias Políticas, investigador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político-Administrativo (CIAPA) y asesor externo de CAPEL.

Humberto Nogueira

Chileno, profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Santiago, investigador del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

Rodolfo Piza

Costarricense, Doctor en Derecho y especialista en Derecho Administrativo, ex-Embajador de Costa Rica ante las Naciones Unidas, ex-Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Miembro ex-Oficio del Consejo Directivo del IIDH, Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Orlando Tovar

Venezolano, experto en Derecho Constitucional y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual

Dieter Nohlen
Universitat Heidelberg

El proceso de la consolidación democrática

Los cambios políticos que han experimentado varios países latinoamericanos en los últimos años, han abierto el debate sobre nuevos temas en la ciencia política comparada sobre la región.

Hace una década la pregunta central a resolver era: “¿Cómo y por qué *caen* las democracias?”, y así aparecieron los estudios sobre el “desplome” (*breakdown*) de las democracias y sobre las fuentes del autoritarismo. Hace media década la pregunta central pasó a ser “¿Cómo y por qué *terminan* los autoritarismos?”, lo que dio paso a los estudios sobre la transición a la democracia.

Actualmente, la pregunta clave es “¿Cómo se *mantienen* y *duran* las nuevas democracias?”, abriéndose con ella el campo de la investigación sobre la consolidación de la democracia.

Es cierto que la velocidad con que estos fenómenos se han sucedido ha sido mayor que la maduración de las conclusiones científicas de su estudio, pero es posible afirmar que los problemas de la consolidación democrática son claramente más complejos y desconocidos que los planteados por el autoritarismo y la transición democrática.

En primer lugar en la consolidación de la democracia se confunden, superpuestamente, problemas antiguos o "eternos" de la democracia en América Latina con problemas específicos, peculiares del actual estado del desarrollo en la región. Mientras que las dudas teóricas permanentes sobre las condiciones culturales o socioeconómicas de la democracia, que acompañan al estudio de la política latinoamericana desde hace décadas, se mantienen sin resolver en el debate académico y político, se agregan los temas urgentes provenientes de la aguda crisis, especialmente socioeconómica, por la que atraviesa la mayoría de los países latinoamericanos desde el inicio de la década de los 80.

En segundo lugar, dentro de esos problemas actuales de la consolidación democrática, aparecen contornos sin precedentes en la política latinoamericana. Por una parte la crisis socioeconómica es de una profundidad incalculable, debido a la agudización de las carencias financieras, de las dificultades para modernizar la estructura productiva y de los niveles de pobreza y marginalidad social. Por otra parte, paradójicamente, se vive un renacer del espíritu democrático y de valoración de las instituciones representativas. Por cierto influyen en esto los traumas de los autoritarismos, cuyas secuelas en el campo de los derechos humanos sobrepasaron toda experiencia de este siglo. Pero, sin duda que también a América Latina ha llegado el influjo de la renovación ideológica de los socialismos de Occidente y de las tendencias de reformas o incluso superación de los llama-

dos socialismos reales. En medio de esta mezcla entre crudos problemas socioeconómicos y esperanzas democráticas, subsisten, además, amenazas internas a la estabilidad política, especialmente de parte de los militares, pero también de grupos insurgentes o terroristas de distinto signo. El grado de realismo de esas amenazas crece en relación proporcional con las dificultades que las instituciones democráticas tienen que afrontar el desafío de la crisis y del desarrollo.

Por otra parte, para el estudioso de la política, el tema de la consolidación de la democracia involucra nuevos retos —más allá de ser más amplio que el de su desplome, por abarcar los temas básicos de la *viabilidad* de la democracia, con lo que asume un significado dinámico en el cual se combinan valores, normas y metas.

Quisiera destacar que, *primero*: a pesar de que en los estudios del desplome de la democracia aparecen preguntas hipotéticas sobre cómo se habría salvado la democracia si este o aquel actor hubiera tenido esta o aquella conducta, ese tipo de investigación no deja de ser un análisis *ex-post* de factores, estructuras, conductas o interrelaciones que han influido en el resultado conocido del desplome democrático. En los enunciados teóricos prevalece el interés por la relación causa-efecto. ¿Por qué cayó la democracia? El criterio de validez de esa teoría sería la capacidad o el potencial de explicación causal del fenómeno.

Contrariamente en la investigación de la consolidación, el proceso está abierto de consolidación o desplome de la democracia, de cursos alternativos, lo que implica la posibilidad de tomar decisiones, por parte de los actores políticos y de medir las relaciones “fines-medios”.

Segundo: la función social-tecnológica del análisis conlleva otro tipo de teoría: lo que Sartori denomina *teoría operativa de la democracia*, que en nuestro tema de-

03712

quiera ser vista como la posibilidad de aplicar exitosamente la teoría democrática para el logro del objetivo "consolidación de la democracia". En esa alternativa, los criterios de validez de esa teoría serían viabilidad, éxito o fracaso.

Después de la descripción contextual y de esta problematización teórica-analítica de la consolidación democrática, es posible presentar la interrogante principal de esta exposición: ¿Con qué problemas y dilemas se encuentra el régimen político en el marco de la consolidación democrática?

Esencia y forma del régimen político: democracia y presidencialismo

Un primer bloque de problemas que aparece con relación a la interrogante presentada abarca la tensión entre la esencia y la forma del régimen político latinoamericano: entre la democracia y el presidencialismo.

Por una parte, la democracia en los países que salen de experiencias autoritarias está acompañada de una gran carga normativa y de exageradas expectativas. Se le atribuyen todas las bondades de que carecen o que lesionaban las autocracias y se estima que la democracia es un instrumento o un marco en el cual las condiciones de vida deben encontrar mejoramientos. Además, la confianza en la democracia ha sido fortalecida por el respaldo popular cuantitativo y cualitativo con que ha sido restablecida. Por otra parte, sin embargo, esta vasta expectativa en la democracia encuentra una confrontación práctica con la forma en que está estructurada en todos los países latinoamericanos: el presidencialismo. En la mayoría de los casos de redemocratización la forma presidencial del gobierno se restableció en términos similares a la época pre-autoritaria, omitiéndose las responsabilidades muchas veces fundadas, que tal es-

estructura del régimen había tenido en el desplome democrático. Incluso en la mayoría de los casos, la forma presidencial ya había mostrado sus imperfecciones en períodos muy anteriores a la década del 70, manteniéndose, sin embargo, sin reformas de consideración. Los mayores defectos de estos sistemas residían —o residen— en una falta de equilibrio del poder entre el ejecutivo y el legislativo, en una excesiva carga de tareas en el Presidente y en un engorroso mecanismo legislativo caracterizado más como un sistema de “bloqueo” que como la colaboración entre los poderes.

Este obstáculo institucional para la consolidación democrática no ha pasado inadvertido para los políticos y los académicos. En Brasil, un tema central en la agenda de la Asamblea Constituyente fue el debate sobre la reforma del sistema presidencial y su substitución por un tipo parlamentario. La votación sobre este punto no fue tan holgada en favor de los presidencialistas y el punto quedó pendiente para una decisión plebiscitaria posterior. En Argentina, por otra parte, la reforma del presidencialismo ha formado parte de las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo creado por el Presidente Alfonsín para estudiar la reforma de la Constitución. En Chile, la prioridad de aspectos constitucionales más operativos que ha impuesto la transición a la democracia que actualmente se inicia, ha postergado el debate sobre la forma del régimen de gobierno, sobre la cual hay propuestas muy serias de reforma.

El magro resultado práctico de estos esfuerzos, sin embargo, ha mostrado la resistencia de la institución presidencial y de lo arraigada que se encuentra en la cultura política. Frente a esa realidad, el actual debate académico sobre el tema se ha concentrado en dos líneas de argumentación: de un lado, algunos estudiosos sostienen que debiera persistirse en buscar fórmulas par-

lamentarias como reemplazo del sistema presidencial. De otro lado, en cuya posición me cuento, otros estudiosos se inclinan por trabajar sobre la realidad presidencial de cada contexto político e institucional y buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema sin alterar su naturaleza presidencial, por ejemplo, a través de la introducción de prácticas parlamentarias o de funciones que permitan aliviar la carga de trabajo presidencial, como la de un primer ministro. Este debate está en sus inicios y para tomar consistencia requiere aún de mucha información de detalle sobre el funcionamiento concreto de cada sistema nacional, pero constituye un tema de verdadera relevancia para el éxito de la consolidación democrática.

Teoría y práctica del régimen político: los matices de la legitimación democrática

El segundo bloque de problemas que presenta el régimen político en el proceso de consolidación democrática está formado por las relaciones entre las fuentes de legitimación de la democracia. O, si se plantea de otro modo, entre una visión estática y otra dinámica u operativa de la democracia.

En Argentina se habla de la legitimidad de "origen" de la democracia, aludiendo a que el valor de la democracia reside en la circunstancia de haberse erigido a partir del término de la autocracia. La democracia entonces se legitimaría a sí misma, por su propia y mera existencia. El mismo Presidente Alfonsín, por otra parte introdujo el concepto de "legitimación por rendimiento", aludiendo a los resultados que el gobierno democrático pudiera exhibir como fruto de su gestión.

Con este ejemplo, que tiene parecidas versiones en los otros países, se pone de manifiesto el doble carácter de la legitimidad democrática. En la América Latina de

hoy, es más evidente que antes que la democracia se juega su existencia con sus resultados concretos, medidos en variaciones de los indicadores económicos y sociales. Y el tiempo de que los gobiernos disponen para exhibir ese rendimiento, es muy escaso, justamente debido a la suma de las expectativas en el cambio de régimen con la magnitud de los problemas sociales a resolver.

Para un punto de vista politológico no sería extraño situar el problema de la legitimidad en el centro de la problemática de la consolidación de la democracia. Por lo demás, la ciencia social empírica se preocupa sobre las condiciones de otorgamiento de legitimidad por parte de la población, cuestión que abre la posibilidad de tratar diversas problemáticas. En efecto, la postura del ciudadano frente al sistema político y sus transformaciones, tiene un trasfondo genético en el que las relaciones entre ellos, el Estado y la Sociedad tienen un significado fundamental. Si en relación con la consolidación democrática se pudiera distinguir entre tres ámbitos de problemas, a saber: los valores, la integración socioeconómica del individuo y la capacidad de "rendimiento" del Estado, debiera aceptarse que la identificación vital con el sistema político imperante aumenta a través de una integración social percibida subjetivamente y de un reconocimiento de las pruebas con que el sistema político acredita su capacidad.

La línea de investigación sobre la "cultura política", por su parte, distingue entre diferentes tipos de legitimación vinculándolos al problema de la estabilidad de la democracia. En ese afán, la línea de orientación básica de esa tendencia contrapone dos afirmaciones: por una parte, sostiene que la premisa de que el Estado o el sistema político se debiera valorar como "fuente de rendimiento" no sólo es débil, sino que puede representar un peligro para la democracia. Por otra parte, afirma que el fundamento básico de la consolidación residiría

en la aprobación afectiva de la democracia como la mejor forma de peligro, expresada en el asentimiento de sus bases institucionales.

Al igual que en el caso del dilema con el presidencialismo, este cuerpo de problemas constituye un desafío nuevo al análisis politológico aplicado sobre América Latina. El factor principal para enfrentar esta tarea es reconocer que la vinculación entre las formas de legitimación se concentra muy especialmente en el terreno de las instituciones. Durante décadas, las teorías y el análisis del desarrollo latinoamericano asignaron a las instituciones un valor más normativo que instrumental, lo que resultaba del desdén con que se valoraba la llamada "democracia formal". El retorno del prestigio democrático ha traído consigo una revalorización de las instituciones, que, al igual que en lo referente a la democracia, resulta de tendencias existentes en el mundo desarrollado en los últimos años. Así, en América Latina se habla ya del "Estado eficiente" o de la "gestión del Estado", desplazándose a un segundo plano o al olvido las antiguas disputas ideológicas sobre el "carácter del Estado". En esa línea los actuales esfuerzos académicos y políticos se vuelcan al terreno de cómo establecer instituciones viables y exitosas. De cómo vincular las instituciones con las políticas públicas o *policies*.

Las dificultades metodológicas de este nuevo campo de estudio sobre América Latina residen, al igual que en el caso del presidencialismo, en el insuficiente conocimiento preciso de cómo funcionan verdaderamente los aparatos institucionales estatales en relación a las decisiones de políticas de desarrollo. Con esa carencia de información sólo es posible enunciar algunas hipótesis muy provisionales y generales:

1. La estructura institucional estatal de los países latinoamericanos está diseñada más para regular el

ejercicio del poder político, que para hacer operativa y funcional la adopción de decisiones sobre políticas públicas o de desarrollo. Esto se advierte, por ejemplo, en el criterio de cálculo político que prima en los programas o esquemas de descentralización o regionalización.

2. La mantención o ampliación del aparato estatal responde más a un tipo de lealtad ideológica con un supuesto rol del Estado, que con un criterio de eficiencia operativa. Así se explica el contenido y tono que tienen las discusiones acerca de temas como racionalización del Estado y privatización de empresas o servicios públicos.

3. Existe una desproporción entre las tareas que corresponden a los órganos y los instrumentos institucionales y recursos financieros y humanos con que ellos cuentan. Es corriente observar que las decisiones que crean instituciones o que las reformas no son acompañadas con un suficiente apoyo logístico. Así las nuevas instituciones pasan a ser una nueva carga para el aparato estatal, más que un aporte a su mejoramiento.

La recepción comparativa de democracias consolidadas

La especificidad que presenta el contexto de la consolidación y los problemas con los que en su desarrollo se ve enfrentado el régimen político democrático, obliga a buscar asideros en experiencias históricas análogas.

Por una parte, en América Latina no se dispone de muchos ejemplos útiles para ese afán comparativo.

Los casos de Venezuela y de Colombia pueden entregar lecciones en sus primeras décadas de reconstrucción democrática y, hasta hace pocos años, en la dimensión institucional formal. La actual situación de ambos países, aunque causadas por factores muy diferentes, deja

en evidencia que existen serios problemas en cuanto al funcionamiento del sistema presidencial y especialmente al rendimiento del gobierno como eficiente para resolver los problemas sociales. En ambos casos se han intentado reformas institucionales. En el caso de Colombia en el campo de la democratización de los gobiernos locales, y en el de Venezuela en lo que se ha denominado "reforma del Estado".

Costa Rica puede ser una excepción de democracia consolidada, a pesar del deterioro de sus indicadores socio-económicos en los primeros años de esta década. Sin embargo, es necesario advertir en las dificultades para transferir experiencias de un caso de fundación y consolidación democrática tan especial como el costarricense, en el que se redujeron a una mínima expresión las fuentes de amenazas internas a la estabilidad política proveniente desde los extremos del espectro político.

Hay dos casos de sorprendente éxito en el proceso de consolidación democrática, cuya evolución no ha sido estudiada, quizás debido a esa misma perplejidad de los observadores: Bolivia y Ecuador. Ambos países fueron los ejemplos más persistentes de inestabilidad política en la región y, además, situados en los niveles más bajos de desarrollo socio-económico. Contra esa negativa tradición, sin embargo, los dos países exhiben una década de normalidad institucional y de mejoramiento—aunque no constante—de los índices socio-económicos. Considerando los problemas que anteriormente hemos expuesto y el peso de la tradición de ambos países, ellos son ejemplos de adecuación institucional (nuevas Constituciones) y de preocupación por el rendimiento o la eficiencia del gobierno.

Sobre los casos recientes de redemocratización es muy aventurado arriesgar juicios para obtener lecciones. Quizás el caso del Uruguay es el más cercano a una

consolidación democrática de éxito relativamente rápido, pero, como Costa Rica, el caso uruguayo presenta peculiaridades muy notorias como para servir de modelo comparativo.

Ejemplos externos a América Latina son siempre problemáticos para analizarlos con perspectivas comparativas. Los casos europeos de la postguerra y los de los años 70 en España, Grecia y Portugal están muy marcados por el contexto internacional, el que en distintas épocas influyó decisivamente en las reformas o fundación de las instituciones y en el éxito del rendimiento en las políticas de desarrollo. Sin embargo, no es solamente la presencia de esos factores que impidió que en Europa se diera el dilema perentorio de "consolidación o desplome" con el que viven los países latinoamericanos. No debe pasar inadvertida la renovación institucional emprendida en el mismo acto fundamental de las nuevas democracias, llamando la atención por sobre todos los casos de Alemania Federal y España. Allí, la reforma político-institucional ha sido clave par la consolidación democrática.¹

Comentario final

Permítanme terminar con una conclusión que, más que una afirmación científica, expresa un sentimiento y una convicción. Creo que la desaparición de ese dilema "consolidación o desplome" debiera ser la meta no sólo práctica de la democracia en América Latina, sino también de su cultura política. Las instituciones no pueden reformarse ni adecuarse de un día para otro, como tampoco se pueden lograr cambios muy espectaculares en las condiciones de vida de la población. La democracia

¹ Para mayores detalles véase Nohlen, D./ Solari A. (Compiladores), Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina, Caracas 1988 (Editorial Nueva Sociedad).

no es una obra sencilla. Los mismos latinoamericanos debieran saberlo por su historia tan gloriosa del siglo pasado, cuando iniciaron su vida republicana. Ningún jefe de gobierno ni partido político está en condiciones de aplicar una receta mágica para los problemas tan complejos de las sociedades, así como tampoco nosotros, los estudiosos de la política. Pero lo que sí podemos y debemos hacer, especialmente desde el campo del análisis científico es conocer los problemas tal como son y a fondo, para abrir alternativas sobre su solución. En esa dirección han sido expuestas las ideas de esta exposición.

La protección internacional de los derechos políticos

Pedro Nikken

Introducción

La protección internacional de los derechos políticos constituye un tema que en la hora actual, carece de la precisión que sería deseable, por lo que es, al mismo tiempo un campo abierto a nuevos logros y nuevas formulaciones.

Una de las características del Derecho contemporáneo ha sido la internacionalización de los derechos humanos. Aún cuando la noción de derechos humanos como atributo de la persona, superiores al Estado, es un concepto que se afina incluso en el pensamiento clásico de la antigüedad, no ha sido sino hasta la era actual donde ha alcanzado una formulación jurídica concreta. Primero, en el campo interno, en el Derecho constitucional que siguió a las Revoluciones de Independencia de América del Norte y del Sur y a la Revolución Francesa. A partir de la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito internacional.

La internacionalización de los derechos humanos obedece a dos elementos, uno de naturaleza teórica, de

principio, que es el concepto de derechos humanos como atributos de la persona, que no son una concesión del Estado, sino que se afirman frente al Estado mismo. Otro de naturaleza histórico-práctica, que fue el resultado de la experiencia vivida por la humanidad en la era nazi y la conclusión de que el gobierno es una actividad lo suficientemente peligrosa para los gobernados y para la paz del mundo, como para no dejar su control estrictamente a las solas fuerzas interiores de la sociedad política. Para ese fin convenía que existieran recursos complementarios en el orden internacional, capaces de acudir en socorro de víctimas indefensas del ejercicio arbitrario del poder público, cuando los mecanismos internos para obtener esa protección no existieran o fueron vanos o ilusorios.

Es así como en el tiempo actual los derechos humanos han dejado de ser un tema del llamado dominio reservado de los Estados. En el orden teórico es fácil sustentar la internacionalización de los derechos humanos porque, si se trata de derechos que están por encima del Estado, es perfectamente lógico que haya controles supraestatales para esos derechos. Sin embargo, en el plano práctico ese concepto tropezaba con una dificultad difícil de salvar porque, en el fondo, en el concepto de derechos humanos también está envuelta la relación entre el Estado y sus súbditos, que fue siempre vista por los Estados como un tema estrictamente reservado al ejercicio soberano.

Eso quedó superado por una verdadera revolución jurídica, como ha sido la internacionalización de los derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas contempla como uno de los fines de la organización, la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos y establece, a cargo de los Estados miembros, un deber de cooperar para la obtención de ese fin. Aparte de esa obligación de carácter genérico, de

1960 a esta parte se ha adoptado más de un centenar de instrumentos internacionales entre tratados y declaraciones concernientes a la protección de los derechos humanos, que ya hoy día dejan fuera de toda duda que se trata de una materia frente a la cual los Estados no pueden oponer la idea de soberanía nacional y de dominio reservado para impedir la operatividad de los medios internacionales de protección. Desde luego que esa operatividad es variable según se trate de Estados especialmente comprometidos o no a través de convenios internacionales en la protección de derechos humanos. A la hora actual, puede incluso decirse que el principio del respeto a los derechos humanos es una norma de Derecho internacional consuetudinario. Todo Estado está internacionalmente obligado a respetar los derechos humanos y las violaciones sistemáticas a éstos constituyen una violación del Derecho internacional. No obstante, la definición más precisa de estas obligaciones no va alcanzándose sino en la medida en que los Estados son partes en determinadas convenciones internacionales.

Este contexto plantea el primer grupo de problemas implícitos en el tema que ahora se aborda, cual es el de la legitimidad de la promoción y defensa internacionales de los derechos políticos y de la democracia. Esa será la materia que consideraré en la primera parte de la exposición. Posteriormente se enunciarán algunas sugerencias sobre las medidas que tendrían que adoptarse en el presente para el mencionado propósito.

I. Bases de la protección internacional de los derechos políticos

La preeminencia de los derechos humanos implica algunos efectos sobre la organización de los poderes públicos; uno de esos efectos se expresa en sentido negativo, tal como se señaló en una opinión consultiva de la

Corte Interamericana de Derechos Humanos. La protección a los derechos humanos en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos —dice la Corte—, *está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal*. (Énfasis añadido) (Corte I.D.H., La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6., párr. 21).

Hay, pues, un primer elemento: los poderes públicos no pueden ofender esas esferas inviolables que son los derechos humanos. A esto se agrega también lo que estableció la Corte reiteradamente en los llamados casos hondureños. La Corte ha señalado que, en el deber de respeto y garantía a los derechos humanos, establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está implícita la obligación de organizar los poderes públicos de manera que contribuyan a la realización de los derechos humanos o al menos la organización de los poderes públicos de manera que no ofendan necesariamente los derechos humanos. En un sentido negativo, esto implica que el poder público no es enteramente libre de organizarse a su arbitrio (V. p. ej., Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No.4., párrs. 161-177). Está sujeto a hacerlo de manera adecuada a la protección de los derechos humanos. Ahora bien, como los derechos humanos son objeto legítimo de protección internacional, es esa una primera vertiente por la que cabe la defensa en esa escala de los derechos políticos: el sistema político debe

adecuarse a los *standares* universales sobre derechos humanos.

A esta noción de carácter general, se unen las disposiciones de varios instrumentos internacionales, de tal modo análogas que pueden considerarse como la expresión de principios universales. Así, por ejemplo, La Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo 21 dice:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente elegidos; toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; ésta se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

También en el ámbito universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Artículo 25 dice en términos muy similares:

Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el Artículo Segundo y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el ámbito regional americano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su Artículo 20 dice:

Toda persona legalmente capacitada tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes y de participar en las elecciones populares que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

También en el ámbito regional americano la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Artículo 23 dice:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y, de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El Artículo 1 del Protocolo Adicional Número 3 a la Convención Europea de Derechos Humanos dice:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar a intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos en su Artículo 13 dice:

Todo ciudadano tiene derecho a participar libremente en el gobierno de su país sea directamente o a través de representantes libremente elegidos, de conformidad con las disposiciones legales. Todo ciudada-

no tiene derecho a acceder a la función pública de su país en igualdad de condiciones.

La generalidad y la similitud de esos textos indican realmente la existencia de una especie de proclamación universal de derechos políticos, que consisten fundamentalmente en el derecho a elegir, a ser elegido, a participar en el gobierno y a tener elecciones periódicas, libres, genuinas, con voto secreto e igual. En el caso americano es tan pronunciado este principio que los derechos políticos los sitúa en la convención entre aquellos que no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en condiciones de emergencia, de guerra civil o internacional (Art. 27). De manera pues, que se trata de principios universales e inequívocos.

Ahora bien, es difícil imaginar cómo derechos con las características enunciadas puedan ejercerse fuera del contexto político de la democracia. Esto nos plantea el tema de la relación que existe entre democracia y derechos humanos.

Para abordar el tema de la democracia y los derechos humanos, debe partirse del principio de que el Estado no puede ser considerado como un fin en sí mismo sino como un instrumento para la realización de la persona. En tal virtud, entre los fines del Estado no está sólo el respeto a los derechos humanos, en el sentido de abstenerse de agredirlos, sino la promoción del pleno y efectivo disfrute de los mismos. En esa perspectiva voy a hacer tres proposiciones esquemáticas que, como tales, presentan ciertos aspectos discutibles, pero que son, en general, perfectamente sustentables.

La primera: *sin democracia no hay derechos humanos*. No hay personas libres sin un Estado libre y el Estado sólo es libre cuando se edifica sobre un pueblo libre. (V. VASAK, K. Las dimensiones internacionales de los derechos humanos. Trad. de Sabaté y Rodellar. Barcelona: Serbal/UNESCO, 1984. Vol. 1, p.27)

La democracia ofrece, en lo político, características sin las cuales determinados derechos humanos están irremediablemente vulnerados, incluso en el caso de que la mayoría de la población no sea objeto de medidas represivas concretas.

La democracia entraña que el pueblo decide sobre su destino. El gobierno es el fruto de la voluntad de la mayoría y periódicamente la consulta electoral determina quiénes han de ser los encargados de gestionar los asuntos públicos. En la democracia no cabe que se establezca un gobierno sin el respaldo de la mayoría y, de perder ese respaldo en el curso de su gestión, la voluntad popular tiene abierta la posibilidad, en lapsos relativamente breves, de pronunciarse para reorientar la dirección del Estado.

Cuando una minoría se arroga la potestad de adueñarse del poder y mantenerse en el mismo sin tener en cuenta la voluntad popular, se crea un cuadro de violación radical a los derechos humanos. No sólo porque se conculca el derecho a elegir y a ser elegido, universalmente reconocido (V. *supra*), sino porque la imposición opresiva de una minoría rompe el principio de igualdad de derecho entre los seres humanos, y no puede mantenerse durante mucho tiempo sino a través de la desesperanza, el miedo, la amenaza y la opresión frente a la sociedad toda, junto con la persecución activa de la disidencia, la violencia y represión contra quienes osen traducir su desacuerdo en un peligro —o lo que los gobernantes consideren como un peligro—, contra el régimen establecido.

Ello no obsta, por cierto, a que, dentro de un régimen no democrático, puedan cumplirse avances —incluso importantes— dentro de ciertos campos específicos de los derechos humanos, como la prohibición de la tortura y el derecho a un proceso regular, por ejemplo. Pero eso no cambia el fondo de la apreciación.

Se formula, entonces, una segunda proposición. *Tampoco hay democracia sin derechos humanos*. Los derechos humanos son, en buena medida, la razón de ser de la democracia, cuyo funcionamiento no es concebible dentro de un cuadro de desconocimiento sistemático de aquellos derechos. La minoría no está condenada a soportar incólume cualquier *diktat* arbitrario de la mayoría. La democracia reconoce el derecho a disentir. La propia dinámica de una gestión democrática debe llevarla a ser el resultado de la interacción de la mayoría, desde el gobierno, y la minoría, desde la oposición. La democracia está llamada a funcionar como un proceso de codeterminación del pueblo, quien es, precisamente, el llamado a decidir periódicamente cuál es la orientación que ha de predominar en la interacción mayoría-minoría.

Los principios enunciados no implican, claro está, que en una democracia no se incurra en violaciones de los derechos humanos ni que el hecho de que éstas ocurran desnaturalice necesariamente el régimen democrático. Por el contrario, esas transgresiones pueden representar la ocasión para poner de manifiesto un nuevo elemento que vincula vigorosamente a la democracia con los derechos humanos.

En efecto —tercera proposición—, *la democracia se expresa formalmente en el Estado de Derecho*, fuera de cuyo contexto los derechos humanos pueden ser una quimera desprovista de toda garantía.

El Estado de Derecho supone la supremacía de la ley, a la cual tienen que someterse por igual gobernantes y gobernados. Fuera de ese contexto, la acción del poder público tenderá a la opresión y la de quienes procure justicia a la fuerza bruta.

El Estado de Derecho por una parte, debe suministrar a todo aquél cuyos derechos se vean ofendidos, re-

cursos para recuperar su pleno goce y establecer las responsabilidades que haya lugar. Por otro lado, dentro de ese régimen, el gobierno carece de poderes absolutos para restringir el ejercicio de los derechos humanos.

Esas restricciones, cuando están justificadas, no pueden ser decididas por cualquier determinación del poder público, sino que deben ser producto de leyes aprobadas por un parlamento democráticamente elegido.

¿Existe entonces una especie de derecho a vivir en democracia? La pregunta es compleja, pero sin entrar en un análisis profundizado, podemos retomar una idea inicial. De la democracia puede decirse, como de la autodeterminación, que es una condición para el ejercicio de los derechos humanos, se trata de un presupuesto para su disfrute, que implica también derechos tanto en la dimensión individual como en la colectiva.

Esta doble dimensión de la democracia plantea ciertas dificultades de fondo. La protección de los derechos humanos y las violaciones a los derechos humanos, son concebibles en dos direcciones. La primera es la dirección individual, que conduce a la protección de los derechos humanos por iniciativa individual a través de un sistema de peticiones. Esta última ha sido una de las grandes conquistas de la humanidad en los tiempos actuales. La persona ofendida en sus derechos puede introducir una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o ante el Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en las Naciones Unidas contra el gobierno agresor. Esto indica una nueva evaluación del papel del individuo en las relaciones internacionales y le permite ejercer como un derecho propio la reclamación internacional, sin necesidad de que haya un gobierno que lo haga por él.

Sin embargo, no son únicamente individuales los derechos ni sus violaciones. Los casos de violaciones masivas sistemáticas de los derechos humanos ofrecen un tratamiento especial. Por ejemplo, en la acción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dentro del contexto de la Carta y de la Declaración Universal, sólo se entran a conocer casos que “parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos”, de conformidad con la resolución 1503 del Consejo Económico y Social. Es pues, ya no la violación singular, sino la violación sistemática lo que mueve al órgano internacional.

Hay otro tipo de ofensas a los derechos humanos que no son concebibles sino en forma general, cuando ofenden los llamados derechos de los pueblos, como son por ejemplo el derecho a la autodeterminación o el derecho a vivir en democracia, que es un derecho colectivo: aunque cada individuo es titular de ese derecho, el mismo no puede realizarse sino colectivamente. La democracia, como tal, existe colectivamente, lo que plantea dificultades a la hora de determinar cómo se defiende este derecho. Estas consideraciones llevar a la segunda parte de la exposición.

II. Medios de protección y promoción internacionales de los derechos políticos

Cabe hacer, ante todo, la distinción entre la protección individual y la colectiva de los derechos políticos. Es concebible que haya violaciones individuales a los derechos políticos, lo que ocurre, por ejemplo si a una determinada persona no se le permite el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad. Es el caso de alguna Constitución —que no ha dejado de crear problemas en nuestro continente— que exige que el Presidente de la República deba ser de determinada religión.

Puede ocurrir asimismo que, por motivos arbitrarios, una persona determinada sea privada de su derecho de elegir o de ser elegido. En estos casos estamos en presencia de derechos políticos individuales, cuya vulneración puede ser defendida sin mayor dificultad adicional a la que ofrece, en sí misma, la protección internacional de los otros derechos humanos individuales, es decir, invocando el mismo procedimiento al que se acude cuando se viola la libertad personal, la integridad o la libertad de expresión ante los organismos internacionales de protección.

El problema es distinto cuando se está en presencia de una vulneración de carácter general al derecho de la colectividad de elegir sus propios gobernantes y a vivir en democracia. En efecto, como ha sido dicho, la existencia de la obligación de los Estados de respetar el derecho de los pueblos a elegir a sus gobernantes y a resolver su destino a través del voto secreto, genuino, libre y periódico, no ofrece mayor duda, a la luz de los textos que antes se han citado. Sin embargo, el derecho de los pueblos, no tiene una consistencia lo suficientemente definida como para darle toda la personalidad y toda la coherencia requerida por el sistema de protección de los derechos individuales. He allí la dificultad del tema que es, precisamente, la que lo abre a desarrollos imaginativos, creativos y progresivos.

No es fácil, desde luego, agotar los distintos supuestos en que puede darse la vulneración de los derechos políticos de los pueblos. Puede haber un simple menoscabo de esos derechos; puede ocurrir alguna vulneración en mayor medida; puede presentarse también la supresión del todo. Casi toda elección tiene algún grado de irregularidad, incluso en las democracias más viejas y mejor establecidas. Pero los sistemas electorales tienen mecanismos para corregir estas irregularidades, que son así capaces de ser resueltas a través de los procedimientos internos.

Las situaciones más graves se presentan en los casos de la vulneración radical a los derechos políticos, sea porque no existan elecciones, sea porque éstas se organicen de modo evidentemente fraudulento y sin las condiciones mínimas para que el proceso de traduzca en el respeto a la voluntad popular. En estos casos, los medios de protección individual están abiertos, pero su operatividad se ve mucho más restringida que en el caso de la vulneración de los derechos individuales. En primer lugar, por la lentitud de los procedimientos internacionales, que se agrava porque los lapsos forman parte esencial del contenido de algunos derechos políticos, como las elecciones que deben tener lugar en intervalos relativamente breves y regulares. En estos casos, el hecho de que el trámite de una denuncia internacional pueda demorar varios años, como a veces ha ocurrido, disminuye sensiblemente la utilidad práctica del sistema.

Por otra parte, una limitación más de fondo tiene que ver con el alcance de los poderes actuales de las instituciones internacionales de protección a los derechos humanos. Estas, incluso las cortes internacionales, tanto la Europea como la Americana, no tienen poder revocatorio directo de decisiones internas. Así como la Corte Suprema de Justicia o la Corte Constitucional o el Consejo de Estado o un tribunal cualquiera de los distintos países, según su organización judicial interna, pueden declarar la nulidad de unas elecciones, los órganos internacionales carecen de competencia para declarar la nulidad o para adoptar cualquier otra decisión que deje sin efecto unas elecciones internas. Lo que podrían afirmar, por ejemplo, es que hubo una irregularidad, o incluso llegar a decir que hubo un fraude y que el gobierno esté en la obligación de encontrar los medios para repetir las elecciones, pero no pueden anularlas de modo que su decisión deje directamente sin efecto las elecciones.

Tampoco tienen las instituciones internacionales de derechos humanos competencia propiamente sancionatoria. Es cierto que ellas están facultadas para declarar la responsabilidad del Estado, lo que implica algún grado de sanción. Sin embargo, la sanción en el sentido de imponer una suerte de pena, de castigo, al Estado por haber violado estos derechos, no pueden ser decididos por las instituciones de protección de los derechos humanos.

Dentro de ese marco, ante su falta de capacidad sancionatoria o revocatoria, los efectos prácticos de las decisiones de las instituciones internacionales de protección frente a eventuales violaciones a los derechos políticos el estado actual de las cuestiones, están sobre todo orientados hacia la opinión pública internacional y dependen del peso político que pueda tener la conclusión a que hayan llegado estas entidades ante las distintas organizaciones internacionales.

Existen, con todo, otros medios de protección y promoción de los derechos políticos en el ámbito internacional, tanto en el campo no gubernamental como en el gubernamental.

En lo que se refiere a las organizaciones no gubernamentales, cabe mencionar, en primer lugar, la promoción electoral. En este sentido, la labor de CAPEL es bien importante. CAPEL ha tenido participación muy importante en la promoción de procesos electorales, especialmente relevante en la presente coyuntura latinoamericana, donde lo común han sido democracias incipientes, reinstauradas o renacientes cuyos sistemas electorales requerían, por lo menos, ser reconstruidos.

Otra actividad de protección y promoción no gubernamental, es la observación de elecciones en la que, por cierto, CAPEL también ha cumplido una misión importante. Es esta una materia donde hay una intensa y cre-

ciente actividad internacional, cuya eficacia depende, en buena medida, de la credibilidad de los observadores. Ha habido casos, dentro y fuera de América Latina, donde la observación ha tenido repercusión, como en las Filipinas y en el caso reciente de Panamá.

En el campo gubernamental, hay instituciones internacionales de protección a los derechos humanos que se ocupan de violaciones colectivas de los mismos. Una de ellas es la Subcomisión de Protección de Minorías y Prevención de Discriminaciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que se ocupa de los casos que revelen un cuadro persistente de violaciones manifiestas a los derechos humanos. Sin embargo, ellas más bien se han ocupado de esas violaciones graves y sistemáticas cuando se ofende fundamentalmente el derecho a la vida, a la integridad, problemas de tortura, o se practica la discriminación racial y el apartheid, etc., y no se han preocupado demasiado, dentro del contexto de Naciones Unidas, por la democracia y los fraudes electorales.

En la Organización de los Estados Americanos la perspectiva debería ser distinta, porque existe un principio jurídico de adhesión a la democracia representativa.

La Carta de la OEA dispone que los Estados Americanos “requieren de la organización política... *sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*” (Art. 3.d).

En consonancia con ello, la Carta y la Convención Americana sobre Derechos Humanos reafirman el “propósito de consolidar en este Continente, *dentro del cuadro de las instituciones democráticas*, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (preámbulo). Dentro de la misma orientación, la Convención prohíbe

toda interpretación de sus disposiciones en el sentido de *excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno* (Art. 29c). Otro de los instrumentos teóricamente fundamentales del sistema, como es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), expresa que *la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente vinculada a sus ideales democráticos* (preámbulo). (Enfasis añadidos).

Desde el punto de vista jurídico, el principio democrático ha sido invocado a menudo para orientar la interpretación de la Convención Americana, en especial cuando se ha tratado de definir el alcance de las limitaciones que ella misma autoriza para los derechos protegidos, limitaciones cuya legitimidad está en cuestión fuera del apego a los valores democráticos. Es así que esas restricciones no pueden emanar legítimamente sino de leyes dictadas por *los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos* (Corte I.D.H., La expresión "Leyes"..., Cit. párr. 38) lo que implica que *el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables* (Corte I.D.H., El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26).

En el mismo sentido, conceptos como "orden público" o "bien común", cuando son invocados como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, *deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las 'justas exigencias' de una 'sociedad democrática'* (Corte I.D.H., La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 67. La suspensión de garan-

tías, en fin, autorizada por la Convención en situaciones de emergencia carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona (Corte I.D.H., *El hábeas corpus...*, cit., párr. 20).

Todos estos postulados insinúan la conclusión de que entre los derechos humanos figura el derecho a vivir en democracia. Con todo, el asunto presenta sus complejidades y no es necesario esclarecerlo por entero en el contexto de esta presentación.

En efecto, los derechos a elegir y a ser elegido, que son derechos democráticos, son también derechos individuales que se encuadran dentro del enunciado tradicional de los derechos humanos y tienen abiertos los recursos nacionales e internacionales para la protección de tales derechos. Sin embargo, la democracia, como un todo, no puede ser ejercida individualmente sino por la colectividad como tal. Se trata de un problema parecido al que se presenta en relación con la autodeterminación, que es también un derecho sólo ejercitable colectivamente. Esa naturaleza particular ha llevado a considerarlos como "derechos de los pueblos".

La democracia —como la autodeterminación— más que entre los derechos humanos se sitúa entre los presupuestos para su vigencia. Es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el disfrute de aquellos derechos.

Esto, sin embargo, no afecta una conclusión que se obtiene inequívocamente de los instrumentos vigentes en el sistema interamericano, concordantes con otros en el ámbito universal; existe una sólida base jurídica para adoptar y aplicar mecanismos internacionales para la promoción y protección de la democracia.

La repercusión práctica de estos principios en el ámbito político, sin embargo, ha sido más bien limitada y contradictoria. Ha habido casos en que la OEA ha promovido acciones concretas frente a regímenes apartados de los valores democráticos. Puede citarse el caso de Nicaragua en las postrimerías del régimen somocista, en el cual la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores procuró establecer las condiciones para la transición hacia la democracia en ese país. La resolución II de dicha conferencia pidió *el reemplazamiento inmediato y definitivo del régimen somocista y la garantía de los derechos humanos de los nicaragüenses, sin excepción.*

Esa reunión estuvo precedida de intensas gestiones informales de los Cancilleres del Grupo Andino, que incluyeron el diálogo con el gobierno nicaragüense y con los insurrectos. También el Grupo Andino y, en una medida más limitada, la OEA, tuvieron que ver con el aislamiento al que se sometió al régimen golpista del coronel Natusch, cuando derrocó al Presidente Guevara Arce en el tiempo en que se celebraba en La Paz la IX Asamblea General de aquella Organización. En la misma Bolivia, la acción internacional estuvo de nuevo presente para poner término al gobierno del coronel Arce Gómez y devolverlo al Presidente Siles Suazo, cuyo triunfo electoral había sido desconocido por aquél, en la oportunidad en que derrocó a la Presidenta Gueiler.

La actuación multilateral más reciente, sin embargo, ha sido bastante insatisfactoria. En el caso en Panamá se adoptó una resolución, relativa a las últimas elecciones, pidiendo el respeto a la voluntad del pueblo panameño, para lo cual se designó una Comisión que iba a mediar y cuyas gestiones terminaron en un fracaso rotundo y conocido.

Hay otras posibilidades que no han sido lo suficientemente exploradas y que quizás sean las que más pue-

den llamarnos la atención en este momento de acción política internacional. Nunca antes en la historia latinoamericana, se había conocido tal florecimiento de las instituciones democráticas, lo que, en sí mismo, apela a una cooperación internacional. Esta cooperación ha tenido manifestaciones más o menos polémicas, más o menos aceptadas pero correctas. Puede citarse a Contadora, al Grupo de los Ocho, a los Acuerdos de Esquipulas y a todas las gestiones que se han venido cumpliendo en el ámbito centroamericano, las cuales han venido produciendo frutos tangibles, aunque mucho más se puede avanzar.

En una época se pensó en la aplicación de suerte de sanciones. Viví como venezolano una época en la que el gobierno de mi país aplicó la llamada *Doctrina Betancourt*, que consistía en la ruptura de relaciones diplomáticas con los países donde se derrocara por la fuerza a un gobierno elegido por el pueblo. Como la mayor parte de países americanos estaban bajo gobiernos de facto, eso se tradujo no en aislamiento de las dictaduras sino del gobierno venezolano. Fue necesario revisar esa doctrina que en verdad procuraba más la defensa de la democracia venezolana que la sanción a las dictaduras.

Yo no sugiero en este momento recuperar esa doctrina, pero me parece que un contexto como el actual donde los gobiernos de América van a ser producto, en su inmensa mayoría, de la voluntad popular, es de esperar que se abran unas perspectivas de cooperación política internacional para el rescate de la defensa y la promoción de los valores democráticos como no se han presentado anteriormente. Quizás estemos frente al albor de un nuevo desarrollo. Hay quien ha hablado incluso de una convención especial para la protección de los derechos políticos. No sé si estará maduro nuestro continente para eso, pero sí, desde luego, la experiencia que se ha tenido, lo difícil y lo valioso de la reconquista democrática.

tica y el hecho de que todos juntos hayamos logrado alcanzar un nuevo grado de desarrollo político en nuestro continente, parece constituir un escenario apropiado para abrir nuevos horizontes a formas hasta ahora no establecidas de protección internacional de los derechos políticos.

El derecho a la participación política

Claudio Grossman

Introducción

En primer lugar quisiera agradecer la invitación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Me siento muy honrado en poder cooperar en algunas de sus actividades. Además, este tipo de invitación me brinda la oportunidad de mantener mis vínculos con la realidad latinoamericana.

Debido a circunstancias que no es necesario mencionar, me ha tocado trabajar científicamente en otros idiomas distintos que el español, ya que he vivido en otros países donde no se habla mi idioma natal. El idioma español ha sido para mí el idioma de la casa, de la familia. De allí que participar en actividades científicas en español me resulta extraño, me parece que estoy contando secretos y que estamos comunicándonos cosas confidenciales. Es con este espíritu de confidencialidad y camaradería que quiero hacer esta intervención.

El derecho a la participación política

Antes de referirme a la importancia y contenido del Derecho a la Participación Política considero necesario

individualizar los textos legales internacionales que lo han consagrado.

Entre los textos de aplicación universal, cabe destacar la Declaración Universal de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Entre los textos regionales, son extremadamente importantes La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969.

Por último, el derecho a la participación política, ha sido consagrado en textos que se refieren a grupos de seres humanos o categorías específicas de derechos, entre los que cabe destacar la Convención de Derechos Políticos de la Mujer, de 1953; la Convención de la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; y la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, de 1965.

Todas estas Convenciones han establecido básicamente los mismos derechos consagrados por el Pacto de Derecho Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entre los más importantes debemos citar:

- 1) Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.
- 2) Derecho a votar y ser elegido en elecciones genuinas;
y
- 3) Derecho a acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas.

Importancia del derecho a la participación política

El derecho a la participación política implica el reconocimiento de que todos los hombres y mujeres, tienen

derecho a participar en la elección de las autoridades de su país.

La consagración internacional de este derecho y la creación de medios para supervisar su cumplimiento, es el resultado de arduas luchas de la humanidad.

Para comprender mejor su importancia y significado, nos resultará útil conocer la dinámica de las fuerzas que le dieron origen.

Este derecho fue consagrado internacionalmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, como resultado de la inhabilidad de los sistemas de derecho nacional para proteger adecuadamente a sectores importantes de la población (particularmente en el caso de Europa y de los países que participaron en el conflicto bélico). Por ejemplo, ciudadanos de origen alemán eran exterminados, y el Derecho Internacional clásico no ofrecía mecanismos ni normas adecuadas para evitarlo. Los sistemas domésticos no eran eficaces para proteger los derechos humanos, por lo tanto, era necesario crear un sistema de protección universal mediante el cual los estados pudieran intervenir legítimamente ante la existencia de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos.

Así fue surgiendo la posibilidad de supervisar internacionalmente el contenido del derecho a la participación política. Mediante la creación de organismos internacionales es posible medir la conducta de los estados, a la luz de los parámetros establecidos en distintas convenciones.

En el sistema clásico de derecho internacional los mismos estados supervisaban el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Es de conocimiento común que los estados desarrollan su política exterior influenciados por razones de carácter político, estratégico, militar, económico, más que por razones humanita-

rias. Por ello fue necesario crear instancias supranacionales de supervisión, que no dependieran en forma absoluta de las políticas estatales. Por ejemplo, en el caso del sistema interamericano, la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos; en el sistema universal, la Comisión de Derechos Humanos; en el sistema europeo, la Comisión y Corte de Derechos Humanos, etcétera.

La importancia de estos organismos supranacionales es fundamental, porque permiten juridizar y despolitizar, en gran medida, la supervisión de las normas internacionales de derechos humanos. Sin el desarrollo de los organismos y procedimientos multilaterales, existiría un mayor peligro de inacción estatal, o de que se utilizaran las violaciones a los derechos humanos como pretexto para intervenir en la política de un determinado país.

Otro efecto importante de la consagración universal del derecho a la participación política es la aceptación del principio según el cual el pueblo es el origen del poder. No me refiero al pueblo en un sentido abstracto; todo lo contrario, me refiero en su sentido práctico, a que tanto ustedes como yo tenemos derecho a generar el poder. Todos los hombres y mujeres, con o sin fortuna, con o sin capacidad de escribir y leer, con o sin la sabiduría que da la edad, tienen el derecho a la participación política.

En consecuencia, se descarta la idea de que la aristocracia tiene el "deber" de asumir su compromiso de "sangre azul" y regir los destinos de un país. Pero lo que es más importante aún, y de mayor actualidad política, es que se descarta la idea de que vanguardias políticas y militares puedan ejercer el poder sin participación popular.

Por último, quiero subrayar el hecho de que el reconocimiento internacional del derecho a la participación política, supone la creación de un lenguaje común que permita medir conductas de los estados y supervisar si se está respetando o no dicho derecho. Para algunos, la existencia de diferencias culturales, implica la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre normas de derecho internacional. De aceptarse esa tesis resultaría imposible la creación de un sistema internacional. Pero justamente el carácter universal de las normas de participación política muestran que estamos avanzando en la constitución de un cuerpo de normas valederas para todos, que no tienen un carácter proletario o burgués, que no diferencian a quienes son católicos o musulmanes, o a quienes viven en países desarrollados o subdesarrollados.

Contenido

Habiendo comentado la importancia y significado de la consagración internacional del derecho a la participación política, haré un análisis más exhaustivo de su contenido.

Se ha sostenido que el derecho a la participación política es igual a: 1.- la realización de elecciones libres; 2.- elecciones libres es igual a elecciones no fraudulentas; y 3.- elecciones no fraudulentas es igual a democracia.

Trataré de demostrar que el concepto de participación política no se agota con estas hipótesis.

1.- Es innegable que las elecciones libres son esenciales y que no hay derecho a la participación política sin elecciones libres. A través de ellas, se logran al menos dos objetivos fundamentales: a) que el pueblo participe; y b) responsabilizar el poder, recordarle que está para servir al pueblo.

Pero las elecciones no bastan. Permítanme ilustrarlo con una pequeña historia.

Todos conocemos la historia de Juan, quien tiene un cierto ego machista. Juan decía: "en mi casa mando yo, tengo derecho a decidir por cuál partido político vamos a votar, si estamos de acuerdo con la Perestroika y con Glasnot, qué pensamos de los eventos que ocurrieron en China; y mi mujer en cambio se preocupa de las cosas no importantes: la comida que vamos a comer, el colegio al que vamos a mandar a los chiquitos; los amigos que vamos a tener en la casa; y el barrio en el que vamos a vivir".

Como es obvio, Juan está muy equivocado respecto a las cosas que tienen importancia para determinar su futuro.

Decidir cuál será la educación que recibirán nuestros hijos, en qué ambiente van a crecer y otras cosas de esa naturaleza, son extremadamente importantes para participar en los "asuntos" de una sociedad. Con esto quiero demostrar que la participación política no se agota con las elecciones. El concepto de participación incluye también algunas de las decisiones que para Juan eran irrelevantes.

2.- Elecciones libres son elecciones no fraudulentas. Es obvio que el fraude impide que haya elecciones libres. Permítanme contarles otra historia. Se trata de un avión en el que viajaban el Presidente Bush, el Papa y Marcos. El avión se empieza a incendiar. Como hay sólo un paracaídas, se ponen a discutir quien de los tres lo usará. Bush dice: "Si yo muero se pone en peligro la paz mundial, yo debo utilizarlo". El Papa dice, "Yo soy el Jefe de la Iglesia y si muero puede haber una discusión sobre el sentido de la Iglesia; yo salto". Y Marcos dice: "Un momento, aquí todos somos demócratas; debemos decidir por medio de una votación". Finalmente, el resultado de la votación fue el siguiente; Bush un voto; el Papa

un voto y Marcos 96 votos. Como se ve, la ausencia de fraude puede significar que se pierda o no la vida.

Sin embargo, las elecciones sin fraude no son suficientes para que exista verdadera participación política. En efecto, deben tenerse en cuenta para que las elecciones sean efectivamente genuinas dos tipos de problemas: a) los referidos al tipo de elección, b) los referidos al contexto.

a) *Tipo de Elección.* Supongamos que los votos se cuentan en forma no-fraudulenta. Pero, ¿son libres y genuinas las elecciones si se han excluido opciones ideológicas? ¿Si hay sectores de izquierda o derecha que no pueden participar en la elección? ¿Qué pasa si se trata de una exclusión de hecho, o de una auto-exclusión, porque sectores importantes del país creen que no hay garantías para su participación? ¿Son libres y genuinas en ese caso las elecciones? ¿Qué pasa si siempre resultan elegidos miembros de dos familias? ¿Qué pasa si hay abstenciones superiores al 50%? ¿Qué pasa si hay un solo partido?

Estos son problemas muy complejos porque pueden esgrimirse buenos argumentos de uno y otro lado.

En esta materia hay que continuar avanzando en identificar criterios que permitan una supervisión internacional objetiva del derecho a la participación política. Esos criterios, sin duda, tendrán que ir en la dirección de mayor pluralismo y de mayor participación para todos.

b) *El problema del contexto:* Como sabemos, para votar es necesario estar informado. Si no hay libertad real de información, la gente no puede votar con conocimiento.

Asimismo, tiene que existir libertad de asociación, y la posibilidad de acudir a jueces independientes que actúen en procesos legítimos para decidir sobre exclusio-

nes arbitrarias. Sin reconocer esos derechos es ilusorio pensar en la existencia de elecciones libres.

Elecciones no fraudulentas en un contexto pluralista no implica necesariamente la existencia de democracia. En efecto, no se respeta el derecho a la participación política aún cuando se celebren elecciones no fraudulentas en un contexto adecuado de libertad, si la elección no resulta en una transferencia real de poder a quienes triunfaron en ellas.

Por ejemplo, podemos citar lo que sucedió en Surinam, cuyas elecciones tuve oportunidad de supervisar. Hubo bastante posibilidad de discusión y una elección real, pero el ordenamiento constitucional de ese país establece un área de autoridad exclusiva para las fuerzas armadas. Los que ganaron las elecciones se encontraron con que su posibilidad de gobernar estaba fuertemente limitada. El derecho a la participación política es esencial cuando cubre el conjunto de asuntos relevantes para la vida de los individuos y existen elecciones no fraudulentas en donde todas las corrientes de opinión tuvieron dentro de un contexto respeto a los derechos humanos. La elección debe resultar en una transferencia efectiva de poder.

Las elecciones son indispensables, son un medio principal para la realización del derecho a la participación política. Pero además de las elecciones, debemos reconocer que el contenido esencial del derecho a la participación política es la realización de la voluntad soberana de los pueblos e individuos, y del derecho que tienen a forjar su destino. En desarrollar los criterios objetivos necesarios para avanzar en la realización del derecho a la participación política los juristas tenemos un desafío importante. Pero es asumiendo ese desafío donde se permitirá el progreso de la democracia y no insistiendo en la dificultad de la tarea.

Requisitos y condiciones de un proceso democrático de elecciones*

Bolívar Lamounier

La definición de los requisitos de un proceso democrático de elecciones es una cuestión difícil, en buena parte porque está relacionada con un vacío enorme en nuestra formación intelectual latinoamericana.

Todos sabemos que el problema no consiste apenas en el enunciado abstracto de los derechos y libertades que consideramos fundamentales: la igualdad procesal entre los candidatos y partidos, y los derechos y libertades fundamentales de la persona, aquí considerada como elector. Desde esta perspectiva, que es todavía importante y que necesita ser reafirmada, se puede fácilmente caer en la ilusión de que se trata de una cuestión puramente técnica y de que el atributo "democrático" apenas es aplicable al contenido jurídico formal de las reglas electorales.

Situado el problema en esos términos, de manera exclusiva, nuestra discusión permanecería irremediablemente académica. Si hoy hablamos de elecciones verda-

* Una versión inicial de este trabajo fue presentada en la conferencia "Las Elecciones y la Democracia en Centro América", IIDH San José, Costa Rica, 27-30 de Julio, 1983.

deramente democráticas, y si hablamos de elecciones en el escenario aún más dramático de Centro América, es porque pensamos que las instituciones electorales pueden, en principio, constituir una ordenación mínima para el proceso político y para los conflictos sociales. Y también porque creemos, al menos como punto de partida, que esa forma de ordenación es susceptible de operar con neutralidad y de resistir al fraude. Finalmente, que puede tener, y probablemente tiene una relación importante, aunque muchas veces insospechada, con nuestros conceptos de una sociedad más justa y eficiente en la promoción del desarrollo.

La función de los procesos electorales puede ser también concebida, y a menudo lo es, en un cuadro más sencillo. Puede ser concebida, por ejemplo, como solución momentánea para una situación de crisis, o como expediente táctico para ampliar (o petrificar) espacios políticos. En estos términos no hay mucho que discutir, excepto, quizás, para subrayar que el valor meramente táctico, instrumental de las elecciones es claramente decreciente en nuestra conflagrada América Latina.

Este, realmente, es el vacío intelectual: ¿cómo hablar de requisitos para un proceso democrático de elecciones en función de valores que sean realmente operativos, de memorias y percepciones que sean efectivas, políticamente relevantes?

Nosotros, latinoamericanos, no conocemos nuestra historia electoral. A lo mejor la conocemos en su simplicidad objetiva, como historia de "hechos", o de hechos transformados en números. La conocemos muy mal como historia propiamente *política*, es decir, como historia de invenciones, de acuerdos, de intentos, que en la mayoría de los casos resultó en fracasos, fraudes y frustraciones, pero también, algunas otras veces, en pacificación, en flexibilización de posiciones que parecían ina-

movibles, en sacrificios menores, sobre todo para las masas desposeídas tantas veces objeto de conflictos y tragedias. Y decididamente, tenemos aún mucho que conocer de nuestra historia electoral contemporánea, historia de significaciones todavía operativas, con toda su carga contradictoria de sospecha, pero también de valores positivos; de temores, sin duda, pero también de alguna seguridad, como al darnos cuenta de que, en algunos de nuestros países, el opositor ya no es necesariamente adversario o enemigo mortal.¹

Ideal, sin duda, sería enfocar nuestro tema a la luz de memorias y valores compartidos, o al menos de un entendimiento (si esto puede ser logrado con razonable objetividad) de cuál fue la contribución de las instituciones electorales en nuestro pasado. Desde luego se puede afirmar que hay variaciones inmensas, que no existe exactamente *una* experiencia homogénea en América Latina. En este sentido, al hablar de requisitos *mínimos*, fatalmente estaremos hablando de condiciones observadas en ciertos países, pero que *pueden* darse —que están en el horizonte de lo posible— en todo el continente.

Finalmente, es necesario advertir que nuestra experiencia histórica no es la fuente exclusiva de esta reflexión. Algo se puede aprender con la trayectoria de las democracias liberales más avanzadas, aunque en ellas el estudio de las elecciones esté mucho más dirigido hacia la “decisión del voto”, a nivel individual, dentro de un cuadro de instituciones aceptado o al menos estable.

En el este europeo, en Polonia, Hungría, Alemania, Rumanía e incluso en la Unión Soviética, el concepto de elecciones pluralistas vuelve a ser considerado como parte inseparable de la idea de una sociedad democrá-

1. Cf., entre otros, Robert H. Dix, “Latin America: Oppositions and Development”, in Robert A. Dahl, editor, *Regimes and Oppositions* (New Haven: Yale University Press, 1973).

tica, justa y contemporánea de sí misma. Es bien posible que esté empezando, en aquellos países, una reorganización fundamental; más que eso, una prueba realmente definitiva de que ninguna sociedad actual puede prescindir de un mecanismo representativo basado en elecciones democráticas.

Más directamente relevante para nuestra discusión, quizás, es la experiencia contemporánea de países que se redemocratizaron después de largos períodos de gobierno autoritario: Argentina, Uruguay, España y Portugal, entre otros. Sé que ustedes sabrán perdonarme si doy mucho espacio en esta ponencia al caso brasileño. Además de la limitación de mis conocimientos sobre los otros países mencionados, esto es porque estoy convencido de que el proceso electoral tuvo una importancia crucial en la apertura política brasileña, esto es, en los cambios ocurridos entre 1974 y 1985.²

Aun más ampliamente, creo que Brasil es un caso paradigmático para el tema que hoy nos ocupa: cuáles son los requisitos para que un proceso electoral pueda ser considerado democrático, y bajo qué condiciones puede el proceso electoral ejercer un impacto democratizador sobre la sociedad. En Brasil, como en casi toda América Latina, coexisten niveles de desarrollo social distintos y, por lo tanto, "contextos" electorales también muy distintos, que van desde aquellos del Centro-Sur industrializado hasta los del Nordeste, todavía miserables y largamente dependientes de plantaciones monocultoras. Pero el hecho es que hemos visto, en los últimos 15 años, una evolución electoral importante, una apertura que en gran medida se hizo por intermedio de elecciones y cambios no menos significativos en lo que se refiere a la percepción y a la valoración de los procesos electorales.

2. Véase B. Lamounier, "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Brazilian Abertura", in Alfred Stepan, *Democratizing Brazil* (Oxford University Press, 1989).

El escepticismo, si no lo sospecha y el antagonismo eran quizás los sentimientos predominantes antes del golpe de 1964. Las nociones de *clientelismo* y *populismo* dominaban el lenguaje político, el lenguaje académico así como el popular, con el sentido invariable de considerar a los partidos y a los procesos electorales como irremediablemente "inauténticos". Hoy, estas categorías de análisis existen, y hacen referencia a cuestiones importantes, pero se han hundido en una percepción más compleja de la realidad. Con la elección presidencial directa de 1989, la primera desde 1960, estará terminado el proceso de transición. La cuestión crucial, sobre todo considerándose la crisis económica y de elevado riesgo de hiperinflación, es, si la legitimidad de la democracia como sistema resistirá a una nueva prueba. Pero sea cual sea la conclusión, creo que la importancia de la vía electoral en el proceso de redemocratización es incontestable.

I. Nota preliminar sobre los conceptos de democracia y de elecciones democráticas

Esta no sería la oportunidad adecuada para un *excursus* erudito acerca de la democracia, en el caso de que esto estuviera al alcance de mis fuerzas intelectuales. Dos breves consideraciones se imponen, sin embargo. La primera es que yo acompaño en el particular a muchos autores contemporáneos para los cuales el grado de participación, de igualdad, de justicia o de bienestar no debe ser considerado como parte de la definición de democracia. En otras palabras, la conceptualización de la democracia hace referencia apenas a un sistema político-institucional. Que condiciones "externas", es decir, socio-económicas, culturales y otras más contribuyen para que surja y se mantenga un sistema político democrático es una cuestión importante, sin duda, pero no es parte del concepto mismo de democracia. En la misma

línea de razonamiento, los efectos de la operación de un sistema democrático —más o menos desarrollo, más o menos igualdad, etc.— es por supuesto una cuestión decisiva, en términos empíricos e históricos, pero no un motivo para cambiar la definición inicial.

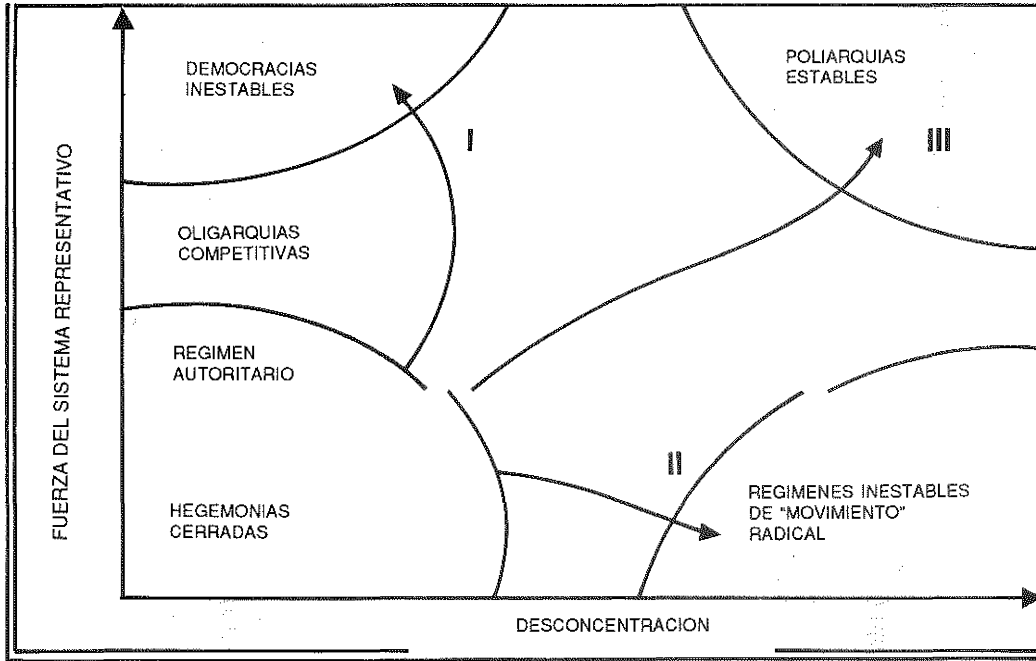
Subyacente al debate entre los conceptos “formal” y “sustantivo” de la democracia, hay sin duda una cuestión analítica o histórica de mucha importancia. Aún reafirmando el punto de vista de que la democracia es un sistema político institucional, creo que es posible formular toda esta cuestión en un plano más amplio como indica el gráfico 1. La línea vertical de ese gráfico asimila el punto de vista de los “institucionalistas”, es decir, la importancia del fortalecimiento del sistema representativo y el carácter en gran parte autónomo o endógeno de este proceso, que es la propia consolidación del sistema político de la democracia, (elecciones, pluralismo, estructura partidaria, etc.).

La línea horizontal indica las condiciones externas o infraestructurales, a la que se refiere los adeptos de un concepto sustantivo de democracia; o sea, los cambios socioeconómicos sin los cuales el sistema político democrático se torna vacío, inestable —o, como a veces se dice “meramente formal”. La síntesis de esos cambios socioeconómicos es lo que llamo desconcentración, vale decir, desconcentración del ingreso, de riqueza y de los privilegios adscritos, de modo general. El resultado de los dos procesos se puede llamar, como sugiere Robert Dahl, de “poliarquía”, y no hay duda de que en ese caso estamos hablando de la democracia de los países capitalistas avanzados, con altos niveles de bienestar social y de consolidación del sistema representativo.³

3. Para una exposición más amplia, véase mi ensayo “Brazil: Inequality against Democracy”, in Larry Diamond, S.M. Lipset & Juan Linz, “Democracy in Developing Nations: Latin America” (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989).

FIGURA 1

REPRESENTACION GRAFICA DEL PROCESO DE CONSOLIDACION DEMOCRATICA:
DESCONCENTRACION SOCIO-ECONOMICA Y FORTALECIMIENTO DEL SUBSISTEMA REPRESENTATIVO



Esta formulación gráfica no altera mi juicio inicial. En cualquier nivel de desarrollo económico y de desconcentración, podemos siempre indagar si el sistema político está estructurado de manera potencialmente pluralista, si hay elecciones democráticamente conducidas, y si el impacto de estas elecciones en la estructura social es "democratizante" (en el sentido sustantivo o sea, favorable a la desconcentración y a la mejoría de las condiciones sociales).

Pero, ¿qué decir sobre el proceso por el cual intentamos llegar a la "poliarquía"? ¿Qué decir sobre el concepto de elecciones democráticas en sí mismo? Pienso que existe aquí una dificultad real. La literatura ofrece muchas aproximaciones útiles, pero estas aproximaciones son casi siempre enunciados normativos, eso es, planteamientos de la experiencia histórica, presentados como normas o pre-requisitos. Además de esto, estos enunciados son frecuentemente planteamientos importantes del concepto de democracia aplicado a sistemas políticos considerados globalmente pero no relacionados al aspecto electoral, de manera específica. Son problemas estrechamente interrelacionados, pero no exactamente coincidentes.

Una aproximación especialmente útil es por ejemplo la de Ranney y Kendall que presenta 4 requisitos simultáneos e interdependientes:

- (a) *Soberanía popular*, como definición constitucional de la fuente última del poder;
- (b) *Igualdad política*, que quiere decir no solamente "un hombre, un voto", pero chances potencialmente iguales de participar en la totalidad del proceso decisorio;
- (c) *Consulta popular*, que es la existencia de canales apropiados (en principio, partidos competitivos) pa-

ra sondear preferencias públicas y, correlativamente, la obligación de actuar según la orientación de ellas; y, finalmente,

- (d) el principio del *poder de la mayoría*, o sea, *majority rule*, siempre que en una cuestión existan preferencias discordantes.⁴

Aunque acentuando la evolución histórica de tales criterios, en términos de incorporación a la ciudadanía, es muy próxima la formulación de Stinchcombe:

*Para que un ciudadano sea políticamente incorporado, debe ser capaz de influenciar la elección de otra persona, y esta persona debe tener alguna oportunidad de ingresar a una coalición mayoritaria por lo menos en alguna de las cuestiones de mayor importancia, y esa mayoría debe ser capaz de controlar el gobierno. Un índice de incorporación política de un grupo (es por lo tanto) una función multiplicante de (a) la proporción de ese grupo con el sufragio; (b) la posibilidad que tiene el partido apoyado por el grupo de participar en una coalición mayoritaria; y (c) los poderes del parlamento.*⁵

Pero el problema específico que nos preocupa es el carácter democrático o no-democrático del proceso electoral en sí mismo. Otro camino que la literatura sugiere, pero a mi juicio también insuficiente, es el contraste entre ciertas premisas clásicas acerca del mandato representativo y las teorías contemporáneas (por ejem-

4. Austin Ranney and Willmore Kendall, "Basic Principles for a Model of Democracy", in Charles F. Cnudde and Deane E. Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham Publishing Company, 1969), págs.

5. Arthur L. Stinchcombe, *Constructing Social Theories* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1968), págs. 173-180. Va en el mismo sentido el ensayo de Nohlen: "La democracia moderna se hizo realidad a partir del reconocimiento del principio de igualdad legal de todos los ciudadanos y de su derecho igual a participar en la constitución de una voluntad política de la comunidad, así como a partir de la implantación de la responsabilidad política del Gobierno frente a la representación popular (o directamente, frente al electorado)". Cf. Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981), pág. 57.

plo, Schumpeter), para las cuales el concepto de democracia empieza y termina en el hecho de la competencia electoral. Para las primeras, la solución al problema de conceptualizar elecciones democráticas consiste en postular que hay un mandato, es decir, una distribución de preferencias que se vuelve manifiesta a través de un proceso de consulta, que es la elección. En las palabras de Ranney y Kendall, esta presuposición clásica quiere decir que debe existir...

*... a genuine popular will; office-holders must be aware of what that will requires; having ascertained the nature of the popular will, they must then faithfully and invariably translate it into action.*⁶

Para Janowitz y Marvick, que las consideran demasiado exigentes, las teorías que hablan de un *mandato*, en este sentido, tienen origen

*(...) in classical conceptions of democracy; (they) postulate that the process of representation derives from a clear-cut set of directives which the electorate imposes on its representatives. An election is a procedure of convenience and a method for insuring that representatives comply with directives from constituents.*⁷

La crítica académica a esta concepción clásica, que realmente es demasiado exigente en lo que se refiere a los niveles de politización y articulación de la opinión pública, pasó muchas veces al extremo opuesto, considerando que el carácter democrático de las elecciones se ubica tan solamente en el *hecho* de la competición. En las palabras de Janowitz y Marvick:

A democratic election (came to be seen as) a process of selecting and rejecting candidates who were

6. Austin Ranney, op. cit., págs. 50-51.

7. Cf. Morris Janowitz y Dwaine Marvick, "Competitive Pressure and Democratic Consent", *Public Opinion Quarterly*, vol. XIX, Winter, 1955-56, pág. 382.

*in competition for public office. Basically, then, the campaign (became simply) a device for assessing leadership.*⁸

Tanto en un caso como en el otro, en la teoría del *mandato* así como en la *competitiva*, se empobrece enormemente nuestra indagación inicial. En la primera es prácticamente imposible iniciar una reflexión sobre el carácter democrático, o democratizante, de las elecciones en países marcadamente subdesarrollados. Si la descripción implícita del electorado, de corte rousseauista, no es adecuada a las democracias liberales más avanzadas, con más fuerte razón no puede corresponder a estructuras sociales como las nuestras. La teoría competitiva, en el otro extremo, supone instituciones consolidadas y estables, dentro de las cuales los líderes encuentran definiciones adecuadas y suficientes de su papel.

Es decir, supone aquello que para nosotros es el problema básico, teórico y empírico.

Contra las formulaciones precedentes, propongo que el carácter democrático o no democrático del proceso electoral depende de un delicado equilibrio entre *incerteza e interpretabilidad*. Incerteza es el criterio fundamental en el sentido *ex ante*, es decir, en lo que se refiere a la decisión del voto, al comportamiento agregado de los votantes y, sobre todo, a sus requisitos de independencia y autonomía, que son necesariamente individuales. Interpretabilidad se relaciona con la posibilidad, por parte de los candidatos y partidos, de exponer clara y consistentemente sus posiciones; con la minimización de los procesos de manipulación populista y clientelista, y de todo lo que pueda diluir o introducir "ruido" en la

8. Idem, *ibidem*.

disputa; en síntesis, con la posibilidad *ex post* de atribuir un sentido a los resultados.⁹

En lo que se refiere al proceso electoral en sí mismo, en su sentido más estricto, se puede decir que la incerteza es el criterio fundamental. Sin un buen margen de incerteza sobre quién va o no a ser electo, no se puede hablar de elección en sentido riguroso. Si el electorado en su mayoría no se encuentra frente a alternativas, si no las puede percibir o si teme optar entre ellas, no se configura la incerteza electoral. Lo que ocurre en tales condiciones es equivalente al *voto de cabresto* del interior brasileño, o al ritual que ratifica la designación de burócratas en sistemas totalitarios. El enunciado más sencillo de una elección democrática es, pues, que ella engendra incerteza cuanto a la reconducción de los *officeholders* a sus respectivos puestos. La discusión sobre los requisitos mínimos (jurídicos, socio-económicos, culturales) de una elección democrática están ligados fundamentalmente, con esta cuestión básica.

Pero, es imposible interrumpir la reflexión a este punto. Elecciones democráticas son un momento de un proceso más amplio. Son un mecanismo presumiblemente orientado para la obtención de otros valores políticos relevantes: la estabilidad del propio sistema democrático, o perfeccionamiento del diálogo entre representantes y representados, la realización de escogencias adecuadas entre las alternativas disponibles de política concreta (policy alternatives). Es decir, la incertidumbre, que es el requisito mínimo, remite a una con-

9. Naturalmente la incertidumbre no es incompatible con la existencia de identificaciones estables de los electores con los partidos. Para una discusión más extensa véase mi artículo "Representação Política: a Importância de Certos Formalismos", en B. Lamounier, F. Welfort e M. Vitoria Benevides, *Direito, Cidadania e Participação*, (Sao Paulo: T/A Queiroz Editora, 1981).

sideración posterior, que es la interpretabilidad o racionalidad, del proceso representativo en su conjunto.¹⁰

Insistamos un poco más en este punto. El sentido elemental de una elección democrática es el de una elección incierta, o sea, indeterminada, imprevisible, sin un bias social estático, y no influenciado sobremanera por ninguno de los contendores. El concepto de incertidumbre sintetiza el sentido básico de las reglamentaciones legales usuales (garantizar la autonomía individual del elector) y de toda una tradición de interpretación sociológica que trata de las resistencias sociales o culturales a la emergencia de la individualidad. El modelo general de ese análisis consiste en sopesar el impacto *profiláctico* de la legislación frente a los condicionamientos sociales. De modo general, se puede concluir que la profilaxia jurídica gana eficacia en la medida en que el volumen cuantitativo del electorado sobrepasa determinado límite, en que una parte sustancial de él pasa a vivir en grandes ciudades, en que se generalizan los modernos medios de comunicación y, naturalmente, en la medida en que se vuelven menos opresivos los vínculos de la dependencia económica y social (clientelismo).¹¹

Pero, el punto que deseo destacar es más amplio. Quiero decir que el concepto de elecciones democráticas va más allá de la incertidumbre, pues se refiere también a un horizonte de mayor racionalidad: el presupuesto

10 "Una premisa fundamental de la democracia es que los gobiernos ajustarán sus decisiones, en la medida de lo posible, a las preferencias de los electores, es decir, que actuarán en beneficio de éstos, pues ésta es una condición (substantiva) de su legitimidad. La idea de inteligibilidad ya está implícita aquí, porque ese ajuste presupone que las alternativas ofrecidas por los políticos y las preferencias de los electores se expresen con razonable nitidez. Esta búsqueda de racionalidad es, para Assis Brasil, lo que distingue el sistema representativo "en su elaboración completa" del simple plebiscito: es la combinación de la presión popular con la posibilidad de discusión metódica, necesaria para el completo esclarecimiento de los asuntos, para la posible modificación del propio modo de proponer el objeto a resolver..." Cf. J.F. Assis Brasil. *Democracia Representativa: do Voto e do Modo de Votar*, (Rio de Janeiro, Imprenta Nacional, 1931, 2da. Edición, pág. 29).

11. Cf. Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto* (Rio de Janeiro, Forense, 1948).

(igualmente esencial a la teoría democrática) de que el elector medio percibe con razonable claridad qué tipo de gobierno ayuda a constituir al momento en que emite su voto. Esto es lo que pretendí destacar arriba, cuando introduje el concepto de interpretabilidad. Pero, nuestro análisis debe seguir adelante. La relación entre la incertidumbre y la interpretabilidad no es necesariamente armónica. Al contrario, todo indica que existen importantes *trade-offs* (cambios compensatorios) entre una y otra. La sociedad de masas permite el máximo desarrollo de la incertidumbre, pero también debilita los vínculos (de los viejos 'estamentos' a los modernos partidos políticos) hasta hoy inventados para asegurar la interpretabilidad. En un plazo menos genérico, encontramos tales *trade-offs* todas las veces que nos esforzamos para evaluar una legislación electoral específica. El máximo posible de libertad en lo que se refiere a la formación de partidos políticos, por ejemplo, es sin duda un valor democrático y un estímulo a la incertidumbre; es también frecuentemente necesario para obtener la concordancia de todas las corrientes ideológicas relevantes al proceso, o sea, para legitimarlo, evitando el 'irredentismo'. Pero, la proliferación exagerada de partidos puede introducir una multidimensionalidad artificial en las elecciones, tornándolas menos interpretables. Razonamiento análogo puede ser aplicado a los medios de comunicación. En principio, las comunicaciones modernas son una poderosa fuerza movilizadora (en el sentido de Karl Deutsch), o sea, un 'ariete' en contra del clientelismo y un estímulo a la incertidumbre; pero pueden también llevar, como insisten tantos teóricos contemporáneos, a la manipulación, al predominio de factores puramente visuales sobre el proceso de persuasión, en fin, a un nuevo populismo del video. Esta, por lo menos, es una hipótesis que no podemos dejar de discutir. Todos estos pun-

tos, como intentaré demostrar enseguida, aparecen con mucho énfasis en el caso brasileño.¹²

En las consideraciones que siguen, el problema de los requisitos y condiciones de un proceso democrático de elecciones será discutido en tres niveles. Primero, el nivel de las reglas del juego, es decir, las condiciones institucionales y formales de la competición. Segundo, la cuestión de las condiciones socio-económicas, que tiene que ver con las bases estructurales de la sociedad, con niveles de vida y de igualdad social, con desempleo y subempleo, etc. ¿Cómo deben ser conceptualizadas estas realidades básicas en su relación con el carácter democrático o no-democrático de las elecciones?

Finalmente, el nivel propiamente político que tiene que ver, en este contexto, sobre todo con cuestiones más fundamentales, de mediano plazo: ¿estamos realmente consolidando la democracia en América Latina? ¿Es posible hacerlo en medio de conflictos tan graves y con la presente inestabilidad económica?

II. Requisitos formales

El sentido principal de los requisitos formales (derecho electoral en sentido estricto) es garantizar la incerteza, es decir, la igualdad fundamental entre los electores y la autonomía de cada uno frente a coacciones organizadas. Incumbe a la legislación y a la institución que

12. Parece útil introducir aquí la distinción entre los sentidos estricto y amplio del concepto de derecho electoral. Como dice Nohlen, "...el derecho electoral en sentido estricto señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar, además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto. (Contiene pues) ... únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a influir en la designación de los órganos... (En su sentido amplio), "el concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección". Desde este último punto de vista, añade Nohlen, "... es correcto considerar (incluso) las cuestiones del sistema electoral como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal". (ib.) Cf. Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, págs. 53-57).

administra y supervisa el proceso electoral asegurar esta condición básica. No se puede pretender que puedan evitar presiones informales del "grupo primario" o del "medio social". Por supuesto, la línea demarcatoria entre presión y persuasión no es clara. Pero la cuestión central es más compleja. El carácter democrático de la elección depende, como hemos visto, de la incerteza, y esta, a su vez, de que el comportamiento agregado de los electores tienda para un cierto "atomismo". Ahora bien, esto supone un grado de respeto por la autonomía del ciudadano y de su grupo primario que, en sociedades subdesarrolladas como las nuestras, no puede ser considerado como un hecho. La solución, *desde el punto de vista formal-institucional*, consiste en atribuir el máximo de autoridad posible a un organismo neutro e independiente —la Corte Electoral— cualquiera que sea su nombre; y no en proponer esquemas de voto colectivo o corporativo que evidentemente se alejan de los presupuestos básicos del proceso electoral democrático.

En el caso brasileño, el gran responsable por la definición de la cuestión (en cuanto al derecho electoral en sentido estricto) fue el Código Electoral de 1932, posteriormente confirmado y ampliado por la Constitución de 1934. Con este Código tuvo inicio el voto secreto, la representación de las minorías por medio de un sistema electoral proporcional y, principalmente, la Corte Electoral, incumbida de administrar todo el proceso, desde el alistamiento de los electores hasta la verificación de los resultados y la entrega de diplomas a los electos. En lo que se refiere a la cuestión básica del cuerpo electoral, o sea, a la cuestión de quién tiene derecho a votar, la gran innovación de las reformas de 1932-34 fue el voto femenino. Sin embargo, eran en esa época muy bajos los niveles de participación electoral. Igualmente, en las elecciones presidenciales de la primera República (1889-1930), teóricamente directas, no llegaba a un 5% de la

población total el porcentaje que de hecho comparecía a las elecciones. Ese porcentaje sube a un 13% en 1945, primera elección después de la caída de la dictadura de Getulio Vargas, y a un 22% en 1960, última elección presidencial directa de aquel período, antes del golpe militar de 1964. Aunque bajo los gobiernos militares el electorado inscrito y el número de votantes se expandieron continuamente, más que el crecimiento poblacional y la urbanización. Hoy, se espera que algo entre 70 a 75 millones entre los casi 83 millones habilitados a participar de la elección presidencial de noviembre de 1989, ejerzan su derecho. Si eso ocurre tendremos más del 50% de la población total efectivamente votando. Estos números resultan, como fue dicho, de un largo proceso histórico, pero también es resultado de las reformas legales implementadas a partir de 1985, ampliadas por la Constitución de 1988, que concedieron el derecho de voto, facultativamente, a los analfabetos y a los menores de 18 que cuenten con 16 años cumplidos. Para los mayores de 18, la Constitución mantuvo el voto obligatorio, principio establecido desde los años treinta.¹³

En un país tan urbanizado como Brasil, con razonable tradición electoral y un electorado de tales dimensiones, parece fuera de duda que ya se ha instaurado en definitiva el reinado de la incertidumbre. Por mayores que puedan ser los obstáculos socio-económicos (a los cuales volveremos en el próximo punto), así como las coacciones o fraudes aún existentes, en la periferia del sistema, el resultado agregado de las elecciones corresponde, sin ninguna duda, al requisito básico que antes enunciábamos. ¿Qué decir entonces de la interpretabilidad? Este otro requisito, como decimos, pertenece al ámbito del derecho electoral en sentido amplio, o si se prefiere, a un campo de reflexiones que es inevitablemente político,

13. Victor Nunes Leal, op. cit.: sobre a Constituicao de 1988. Amaury de Souza e Bolivar Lamounier, "A Feitura da Nova Constituicao: Um Reexame da Cultura Polittica Brasileira" (Sao Paulo, Textos Idesp, n. 31, 1989).

una vez que envuelve evaluaciones y preferencias en el campo de las opciones institucionales. Veamos en primer lugar, la cuestión de los partidos políticos.

En el terreno del derecho electoral estricto, el enunciado abstracto es sencillo: las reglas *no pueden ser discriminatorias*, y esto quiere decir que en una democracia no se puede admitir reglas aplicables a un partido que no lo sean igualmente a todos y a cada uno de los otros. Además del intento de asegurar la equidad, en este sentido, hace falta un conjunto explícito de disposiciones legales acerca del calendario electoral, para que los intervalos entre elecciones y los actos legales que deben cumplir los candidatos y partidos no se transformen en oportunidades de manipulación.

La definición de cuántos y cuáles partidos son admitidos es evidentemente un punto muchísimo más problemático. Después del golpe de 1964, no hubo una decisión inmediata de cerrar o substituir los trece partidos existentes. Esto se explica por varios motivos. Uno es que el nuevo orden político se esforzó, inicialmente, por evitar la radicalización hacia la derecha. Otro, que entre los partidos existentes ya había exclusiones legales importantes —notoriamente la del Partido Comunista—, y finalmente, porque la radicalización que antecedió al golpe no estaba basada en un claro clivage *entre* partidos, sino que los sobrepasaba o fragmentaba a todos.

La extinción, por decreto, de esa vieja estructura partidaria se debió fundamentalmente a derrotas electorales del núcleo del nuevo gobierno, en 1965, que discernió en ellas un reagrupamiento de liderazgos “tradicionales”, con apoyo de sectores más propiamente opositoristas y de izquierda. Es este el origen del dualismo partidario (ARENA X MDB), que surgió, naturalmente, de una imposición gubernamental. Sin embargo, el MDB, —Movimiento Democrático Brasileiro— creado co-

mo una oposición consentida, logró afirmarse como una coalición de oposiciones a punto de ejercer un rol decisivo, a partir de 1974, en el proceso de abertura.¹⁴

En 1979, la legislación pasó por una modificación, restableciéndose el pluripartidismo. Formalmente fue un acto impecable, en la medida en que tuvo la aprobación del legislativo, en el cual la oposición tenía asiento. Impecable, en la medida en que el retorno de los exilados y el renacimiento de los movimientos obreros habían generado demandas en el sentido de nuevas opciones partidistas. Entre tanto, desde un punto de vista sustantivo, hubo en este acto un fuerte ingrediente de manipulación en dos sentidos. Primero, el intento explícito de fragmentar electoralmente a la oposición. Segundo, instaurar un pluralismo necesariamente limitado, considerándose que en ese momento, la oposición no tenía fuerza para atenuar las exclusiones y los obstáculos que se anteponían a la formación de nuevos partidos.

Con el retorno al gobierno civil, en marzo de 1985, este ciclo de restricción y manipulación a partir del Ejecutivo se ha concluido. Ya en mayo de 1985, la Enmienda Constitucional No. 25 suspendió las restricciones legales en contra de los partidos marxistas y en verdad, des-reglamentaba todo el proceso de formación de partidos. Analizar aquí todos los motivos que llevaron a este enfoque, desde los simplemente individualistas y clientelistas hasta aquellos sinceramente preocupados por la "autenticidad" de la naciente estructura partidaria, sería extenso e innecesario. Apenas interesa señalar que, a partir de aquel momento, en las elecciones para el Congreso Constituyente en 1986, y en las actuales elecciones presidenciales (1989), si hay algún perjuicio grave para la democracia se trata mucho más de perjuicios a la "inteligibilidad" que a la incertidumbre. Hay,

14. Cf. Maria D. Kinzo: *Oposicao e Autoritarismo: Gênese e Trajetória do MDB* (Sao Paulo: Editora Vértice/Idesp, 1988).

actualmente, 36 partidos, 22 con candidato a la presidencia de la República. En un país inmerso en una grave crisis económica, con elevado riesgo de descontrol inflacionario a corto plazo, es imposible no preguntar si la intención democratizante subyacente a ese número compensa la pérdida en interpretabilidad, y hasta quién sabe, los riesgos de desmoralización del proceso. Añádase que la nueva Constitución ha establecido la elección en dos vueltas, fijando que solamente los dos más votados concurren en la segunda. La intención, está claro, es hacer que el Presidente electo lo sea por mayoría absoluta. Sin embargo, la primera vuelta funciona como una fuerza pulverizadora, en la medida en que permite (o estimula) candidaturas seguramente inviables. En asociación a la proliferación partidaria, el efecto pulverizador se vuelve fulminante. De hecho, aparecen en el horario electoral gratuito (cadena nacional de radio y televisión) candidatos a la presidencia que difícilmente conseguirían ser electos municipales en sus respectivas ciudades.

El Brasil es un caso proverbial de debilidad partidaria. No se trata, en nuestro caso, de una simple incurrencia de la "crisis de los partidos", que algunos consideran una tendencia universal. Es una larga historia de discontinuidades en lo que se refiere a los sistemas partidarios, y de fragmentaciones e inconsistencias programáticas, en lo que se refiere a la vida interna de los diferentes partidos.¹⁵

Pero ese subdesarrollo partidario no puede ser entendido como incurrencia directa o exclusiva de condicionamientos económicos y sociales. Es, en buena medida, producto de una legislación extraordinariamente permisiva, cuyo objetivo ha sido mucho más el de acomodo

15. B. Lamounier & Rachel Menequello, *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro* (Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1986).

dar las facciones y las individualidades en conflicto en el ámbito interno de los partidos, que propiamente el de tornar a las alternativas políticas inteligibles para el elector común. Ejemplo evidente es la legislación que se refiere al número de candidatos en elecciones legislativas. La ley establece que el número de candidatos a la Cámara Federal, por partido, puede ser hasta una vez y media el número de lugares a que tiene derecho cada uno de los Estados. Sao Paulo, por ejemplo, tiene actualmente 70 lugares en la Cámara Federal; por tanto, cada partido puede inscribir hasta 105 candidatos. Si veinte de los partidos existentes lograren llenar sus listas, lo que es una hipótesis posible, tendremos solamente en Sao Paulo 2.100 candidatos a diputado federal.

¿Cómo establecer una relación inteligente entre este número y los 18 millones de electores del Estado? ¿Dejando a cargo de cada uno o de cada uno o de cada partido el financiamiento de ese esfuerzo? ¿O, como ocurre hoy, compartiendo entre ellos (juntamente con los candidatos a las Asambleas provinciales y otros puestos eventualmente en disputa en el mismo período) los 60 a 90 minutos del programa diario de radio y televisión?

Elecciones democráticas suponen evidentemente que los partidos y candidatos tienen acceso igualitario a los principales medios de comunicación; y que tales medios son efectivamente utilizados, vale decir, que operan como vehículos de *interpretabilidad* de los resultados. En la práctica, ciertos problemas sumamente espinosos se presentan. En regímenes que atraviesan un proceso de liberalización controlada, como fue el caso brasileño, no es sorprendente que se mantengan fuertes controles sobre las comunicaciones y, en particular, sobre la radio y la televisión. Pero la cuestión va un poco más lejos. Independientemente de nuestras preferencias, los oyentes y telespectadores, para no mencionar los intereses

comerciales, imponen severos límites en relación al total de tiempo, e incluso al horario dedicado a las comunicaciones electorales. Si el acceso a esos medios por los partidos y candidatos puede ser comprado, como cualquiera materia de *advertising*, pueden darse diferencias inaceptables de acceso, debido a la concentración de poder económico en determinados partidos, o al apoyo que les dan las grandes cadenas de comunicación. Naturalmente, ese acceso puede ser conceptualizado como un *derecho* de los partidos y de los electores, es decir, como un espacio no susceptible de comercialización. En este caso, cabe a la Corte Electoral establecer las normas, que han de ser igualitarias. Problemas difíciles pueden todavía surgir, especialmente en sistemas pluripartidarios. Cuando hay muchos partidos, algunos de entre ellos con un ínfimo porcentual de votos en la última elección, o de escaños, no es intuitivamente claro si la igualdad consiste en asegurar tiempo proporcional a esa *performance* pasada o, al contrario, un tiempo exactamente igual en términos absolutos.

La experiencia brasileña desde los años 50 puede ser dividida en dos etapas muy distintas. Hasta 1965, hubo una firme evolución del acceso en bases comerciales hasta el concepto de propaganda electoral como derecho igual, gratuitamente garantizado a los partidos. Pero esta conquista coincidió en el tiempo con la implantación del sistema autoritario y del dualismo partidista. Así, después de una experiencia razonablemente permisiva (aunque sin programas al vivo) en 1974 se verificó una agresión autoritaria desde el 76, con la Ley Falcao. El llamado *horario oficial* estrictamente igualitario entre los partidos, pasó a ser una igualdad grotesca: transmitía solamente imágenes estáticas de los candidatos, apoyados por datos curriculares y *jingles* partidarios. La mayoría de los candidatos consideraba que esto era mejor que nada, pero evidentemente no se cumplía con

los requisitos mínimos para el uso democrático de los medios de comunicación.¹⁶

Frente a restricciones tan flagrantes, cabría preguntar si el proceso político brasileño se apoyaba en requisitos mínimamente democráticos. Considerados uno a uno y examinados apenas en términos formales, la respuesta sería probablemente negativa. Pero, como hemos dicho, problemas legales son también problemas políticos y deben ser examinados en función de tendencias y perspectivas vinculadas al conjunto de la situación política. En este sentido, incúmbenos comprender por qué, en conjunto, las reglas vigentes han servido como una ordenación mínima del proceso electoral. Muchas respuestas son posibles. En primer lugar, el sistema electoral adoptado en Brasil desde los años 30, que tiene como base el principio proporcional para las elecciones legislativas y una Corte Electoral independiente, es razonablemente consensual. En segundo, hubo entre 1974 y 1982 una vinculación muy clara entre el calendario electoral y un proyecto de *apertura política* iniciado por el Presidente Ernesto Geisel. Este proyecto nunca ha estado a salvo de manipulaciones y retrocesos, pero proporcionó a los distintos actores un horizonte de cambio, es decir, de democratización progresiva. Hubo, por consiguiente, una idea más amplia y moderadamente creíble con base en la cual el ordenamiento normativo pudo ser considerado por los participantes en función de un horizonte de tiempo más largo. Finalmente, a pesar de las muchas restricciones y distorsiones que hemos señalado, había una percepción compartida, especialmente después de 1974, de que el crecimiento electoral del país y de las estructuras sociales subyacentes, permitía la creencia en una acumulación progresiva de presiones contra el régimen autoritario.

16. Sobre la regulación de los medios de comunicación en Brasil, ver Celina R. Duarte, "A Lei Falcao: Antecedentes e Impacto", en B. Lamounier, organizador, *Voto de Desconfiança: Eleicoes e Mudanca Política no Brasil* (Petrópolis: Editora Vozes, 1988).

Este último punto tiene mucho que ver con nuestro segundo grupo de requisitos, genéricamente designado como *socio económicos*. ¿En qué medida transformaciones previas de la estructura socio-económica, incluso cierto nivel mínimo de bienestar, pueden ser considerados como un pre-requisito de elecciones democráticas? Esta es nuestra próxima cuestión.

III. Condiciones socio-económicas

Las relaciones entre estructura socio-económica y desarrollo político han sido objeto de intensa discusión académica en los últimos 25 años. Sería demasiada pretensión proponer aquí un juicio sintético sobre estudios tan amplios y diversificados, cuya principal contribución ha sido exactamente demostrar la inmensa complejidad del problema. Este tema, que obviamente se encuentra entre los más relevantes, tiene un aspecto que ha sido poco examinado: los obstáculos que el subdesarrollo *extremo* antepone al desarrollo democrático. ¿De qué manera se puede concebir, en tales condiciones, un proceso razonablemente democrático de elecciones?

Las discusiones académicas mencionadas más arriba rechazaron la creencia en una relación muy estrecha entre niveles de desarrollo económico, por un lado, y de democratización, o consolidación democrática, por otro. Se observó que regresiones muy fuertes y duraderas suelen ocurrir: incluso en países más o menos 'adelantados', como fue el caso de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay. Reforzando todavía más el argumento, se ha constatado la existencia de correlación entre *incrementos* de los dos conjuntos de indicadores, es decir, indicadores de crecimiento económico y de democratización (o consolidación democrática). Es posible, pero no muy probable, que esas relaciones se vuelvan más claras cuando, en vez de *niveles* de crecimiento, tengamos un

conocimiento más adecuado de los distintos "estilos", estructuras o modalidades del proceso de desarrollo.

Es posible afirmar, entretanto, que esas discusiones no alteraron en lo esencial la percepción de los procesos característicos de los países que ahora nos interesan, los *demasiadamente subdesarrollados*. Aunque reconociendo qué pautas de organización política e institucional dependen fundamentalmente de decisiones y negociaciones políticas; la mayoría de los estudios parece descartar la posibilidad del desarrollo democrático en tales países. Sin ir tan lejos, Neubauer expresa en los siguientes términos la idea más habitual:

It is quite clear, one might say obvious, that extremely poor, traditional societies, characterized by illiterate, rural populations in which intergroup communication is barely extant, will have considerable difficulty in establishing and maintaining political democracy (...) (our research) suggests that political development, to the extent that it represents democratic political development, is a threshold phenomenon. Certain levels of "basic" socio-economic development appear to be necessary to elevate countries to a level in which they can begin to suport complex, nation-wide patterns of political interaction, one of which may be democracy. Once above this threshold, however, the degree to which a country will "maximize" certain forms of democratic practice is no longer a function of continued socio-economic development.¹⁷

Es una formulación aceptable, pero creo que en cualquier país, y no solamente los desesperadamente subdesarrollados, la inexistencia de niveles mínimos de bienestar y de integración social lleva a niveles intolerables de tensión. Las consecuencias inmediatas pueden

17. Deane E. Neubauer, "Some Conditions of Democracy", in Charles F. Cnudde and Deane E. Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham Publishing Company, 1969), págs. 224-236.

ser varias, entre ellas la guerra civil o la tentativa de promover un desarrollo negociado. Esta última hipótesis, que implica en elecciones, depende vitalmente de las percepciones y expectativas que los distintos actores y fuerzas políticas tengan acerca de sus posibilidades electorales, al menos a medio plazo. Si las reglas formales del juego y/o las condiciones socio-económicas subyacentes producen suficiente *incerteza*, es decir, si no implican en derrota total y anticipada para ninguno de los principales interesados, el acuerdo y, por consiguiente, el desarrollo democrático electoral, es un principio factible. Nuestra cuestión, entonces, tiene que ver fundamentalmente con las bases socio-económicas de la incerteza en la lucha electoral.

Es innecesario decir que existe en América Latina una visión profundamente negativa acerca del potencial de democratización por la vía electoral. El soporte principal de esa visión es la percepción de la *estructura agraria* como un obstáculo intransponible como fuente de una radical inautenticidad en el proceso representativo. Las relaciones de dependencia personal frente a los latifundios, de una manera general; la excesiva dispersión y la pobreza en los minifundios, en el caso de la producción familiar para subsistencia; la represión masiva a la organización política y sindical, en la mayoría de los casos de *plantations* orientados hacia el mercado internacional, todo esto se encuentra en el origen (y opera como refuerzo) de la percepción a la que nos hemos referido más arriba. Aunque teóricamente ese tipo de estructura agraria pueda ofrecer importantes bases electorales a intereses conservadores, éstos no se muestran siempre seguros en cuanto a sus posibilidades en un orden político menos cerrado. Entre las fuerzas políticas urbanas orientadas hacia el cambio, el rechazo del modelo democrático-electoral es también frecuente y por las mismas razones. Pero aquí dos observaciones son

importantes. Por una parte, esta percepción de los obstáculos fundada en la estructura agraria tiene una historia, viene de varias décadas, y quizá esté demasiado sedimentada frente a *ciertos* cambios que han ocurrido. El peso creciente de las ciudades en el total de la población y la expansión de las comunicaciones, especialmente, pueden tener un impacto como fuentes de incerteza electoral mismo sin una transformación más substancial en la propiedad y en la organización de la producción. Por otra parte, es necesario advertir que esa percepción sedimentada no se compone solamente de un pronóstico sobre el comportamiento de los electores involucrados en las citadas relaciones de producción, sino también de una concepción acerca de cuál *debería* ser tal comportamiento. A este punto volveré más adelante.

El otro soporte de la creencia en una "inautenticidad" congénita del proceso representativo entre nosotros resulta de las características de la urbanización en América Latina. Esto es clave, considerándose que, al contrario de la percepción de la estructura agraria, aquí los aspectos *disfuncionales* se han acentuado, en vez de disminuir en la última década. Los rasgos generales de la situación son muy conocidos. Primero, el crecimiento de la población urbana es muy rápido, incluso en América Central, cuyo promedio de urbanización es todavía más bajo que el del resto de América Latina. Segundo, ese crecimiento, que resulta principalmente de migraciones masivas, acentúa los fenómenos de marginalidad social, de terciarización y de subempleo característicos del desarrollo latinoamericano. Las consecuencias políticas más frecuentemente percibidas son una hipersensibilidad al populismo, y después al izquierdismo, desde el punto de vista de la derecha; o la formación de un lumpenproletariado y de capas medias extremadamente manipulables por un nuevo "clientelismo urbano", en la prisma de la izquierda.

Los dos aspectos —la cuestión agraria y los procesos de urbanización— están a exigir un reexamen en conexión con nuestra concepción de los procesos electorales. Esta revisión ha de incidir sobre dos puntos principales: uno, el modelo del elector, la concepción sobre cuál debería ser su comportamiento, el otro, si es o no suficiente el *quantum* de incerteza engendrado por estructuras económicas de este tipo, es decir, con fuerte presencia del latifundio y del subempleo urbano.

El *modelo del elector* subyacente a las discusiones de que estamos tratando, es usualmente el de un elector modelo, dibujado con los colores de la *teoría del mandato*. Como vimos en otra parte de este trabajo, esa concepción se caracteriza por exigencias demasiado fuertes acerca de la articulación *previa* de intereses y opiniones que el elector debería traer para la arena electoral. Los que sustentan esa visión suponen no solamente que el elector necesita ser autónomo, sino también que debe ser capaz de definir con anterioridad sus preferencias. Más que un proceso de persuasión, para no hablar de presión, la disputa entre candidatos y partidos se presenta, en esta óptica, como un proceso de consulta.

Con semejante aproximación, no hay sorpresa alguna en el frecuente desencantamiento con las elecciones y con el proceso representativo en América Latina. En la experiencia brasileña, esto se ve de manera muy nítida. Pero fueron sobre todo la izquierda comunista y el pensamiento autoritario modernizante, de derecha, que le dieron a este conjunto de percepciones una formulación intelectual acabada, en los años veinte y treinta. Así se expresó en el particular, posiblemente con alguna exageración retórica, un diputado comunista en la Asamblea Constitucional de 1934:

La subordinación económica trae como consecuencia la subordinación política. Es esta famosísima reali-

dad política brasileña que desafía el eufemismo de la oratoria y del palabreo sonoro de nuestra logomaquia liberal. Evitemos la farsa de elecciones estaduais y federales. Desde el inicio entregamos a éstos (jefes municipales), que serán, naturalmente, los miembros de los Consejos Municipales, la tarea de elegir los diputados estaduais, los que a su vez estarán incumbidos de escoger los gobernantes de los Estados y los representantes federales. No importa que esto lastime los prejuicios liberales y subvierta las ideas predominantes en nuestras élites saturadas de cultura foránea.¹⁸

No muy distinto, excepto tal vez en la mayor seriedad que puso en sus palabras, era el punto de vista de uno de los principales ideólogos de la dictadura Getúlio Vargas:

Hubo, sin duda, una profunda alteración en nuestras costumbres electorales, en consecuencia de las reformas realizadas en este sector después de la revolución de 1930. Pero sería un grave error exagerar el alcance práctico del voto secreto y del propio establecimiento de la Justicia Electoral. Esta última efectivamente eliminó los escándalos que caracterizaban el reconocimiento de poderes de las propias asambleas políticas. El voto secreto, sin embargo, prácticamente apenas correspondió a lo que de él teóricamente esperaban sus entusiastas de los centros urbanos, pertenecientes a un nivel más elevado de cultura. La masa del electorado continúa votando en las mismas condiciones de inconsciencia, como siempre lo hicieron.

(Sin embargo), aunque las condiciones sociales, económicas y culturales del país permitiesen al electora-

18. Domingos Velasco, citado por María do Carmo Campello de Souza en su libro *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, (São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976), págs. 71-72.

*do el sufragio en circunstancias que excluyesen las causas de adulteración inherente a la situación actual de Brasil, aún así, la elección directa por medio del sufragio universal, no permitiría una representación auténtica de la nación (...). Suponer que la democracia se basa en la igualdad real y práctica de las unidades que componen el cuerpo social es una idea ilusoria... que sólo puede resultar en la caricatura del auténtico sistema representativo.*¹⁹

Ahora bien: más que nunca, y más en nuestros países que en las democracias adelantadas, es necesario tener muy claro que la democracia electoral no tiene y no puede tener como supuesto la "igualdad real y práctica de las unidades componentes del cuerpo social". Hay en esta perspectiva un doble equívoco. De una parte, el equívoco de confundir la autonomía individual (y por consiguiente el requisito 'one man, one vote') con una igualdad artificial, expresada en el número de votos.

Como dice Gramsci:

... de ningún modo el número constituye la ley suprema, ni el peso de cada opinión de cada elector es exactamente igual. Los números... son un simple valor instrumental, que dan una medida y una relación, pero nada más. ¿Qué se mide? Se mide exactamente la eficacia y la capacidad de expansión y de persuasión de las opiniones de algunos, de las minorías activas, de las vanguardias, etc. Es decir, su racionalidad o historicidad o funcionalidad concreta. Lo que no quiere decir que el peso de cada uno sea exactamente igual. Las ideas y las opiniones no nacen espontáneamente del cerebro de cada individuo: tuvieron un centro de formación, de irradiación, de di-

19. Azevedo Amaral, *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938), págs. 189-190.

*fusión, de persuasión, un grupo de hombres o inclusive una individualidad que las elaboró y presentó bajo la forma política de actualidad.*²⁰

De otra parte, la invocación de la "igualdad real y práctica de las unidades componentes del cuerpo social" engendra un equívoco cuanto al problema de la incerteza en el proceso electoral. Aunque la igualdad sea deseable, el hecho es que el grado de autonomía, para no hablar de interés y participación, en las elecciones, suele ser sumamente heterogéneo entre los distintos sectores y niveles de la sociedad. Hay importantes variaciones en función de categorías ocupacionales, de niveles educacionales, de regiones, y no es imposible que todo esto esté a su vez relacionado con las relaciones de producción preponderantes. En consecuencia, hay diversos tipos de electores, de acuerdo con sus distintos grados de autonomía, sus diferentes capacidades intelectuales, o lo que sea. Hay electores clientelistas, personalistas, ideológicos, el número de tipos dependiendo menos de ellos mismos que de nuestra imaginación para categorizarlos. Más que esto, es un hecho de observación común que los mismos electores, en las mismas sociedades, pueden votar de maneras muy distintas. "Pragmáticos" o incluso "clientelistas" en elecciones municipales, por ejemplo, o "ideológicos" en elecciones nacionales. Entre estos tipos no hay, y no puede haber, una línea demarcatoria estable. Ellos son como distintos ingredientes, que se agrupan y se separan según muchas consideraciones, en función del interés que despiertan las elecciones, y otras variables de tiempo y lugar.

Esta observación tiene un alcance teórico capital. Si el voto no es siempre mandato rousseauista o siempre *voto de cabestro*, es posible decir que el *quantum* agregado de incerteza depende también de la mezcla de tan-

20. Antonio Gramsci, *Maquiavel*, (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2da edicao, 1976), págs. 88-89.

tos diferentes "votos". En otras palabras, la incerteza no resulta solamente de la transición de un extremo donde se encuentran ciudadanos autónomos. Resulta también de que entre estos extremos hay figuras intermediarias —los electores de carne y hueso— que suelen orientarse hacia el proceso político de maneras distintas, en distintas ocasiones.

IV. Conclusión: el sustrato político

Elecciones democráticas requieren incerteza e interpretabilidad. Estos requisitos generales a su vez, dependen de que las reglas formales favorezcan, y que las estructuras socio-económicas no obstaculicen la autonomía individual y el pluripartidismo fundamental de la sociedad. Rastreando hasta un nivel más concreto las implicaciones de estos conceptos, intentamos en este trabajo un breve reexamen de ciertas cuestiones que se pueden ya considerar clásicas.

Primero, la cuestión de los requisitos *legales* absolutamente mínimos. La formulé en conexión con el concepto general de incerteza, pero es muy útil subrayar otra vez aquí la referencia de Nohlen al derecho electoral "en sentido estricto". Aunque criterios mínimos de esta naturaleza sean casi universalmente aceptados en el mundo contemporáneo, su aceptación no implica, como muy correctamente señala Dieter Nohlen, "de modo necesario, sistemas políticos democráticamente estructurados ni tampoco les es propio un efecto de participación política comparable" (op. cit., *ibidem*)

En su sentido *amplio* el concepto de derecho electoral abarca muchas regulaciones que son decisivamente políticas, y que afectan inevitablemente a la dimensión de la interpretabilidad. Nohlen ejemplifica con las cuestiones del sistema electoral, pero puede decirse que el concepto cubre también las regulaciones sobre la es-

estructura de partidos y sobre el empleo de los medios de comunicación en las disputas electorales. Quizás se pueda también decir que la forma de gobierno (presidencialismo/parlamentarismo) afecta y es a su vez afectada por las regulaciones del derecho electoral en su sentido amplio.

Llevando en cuenta los argumentos y conceptos anteriormente expuestos, que vienen de varias corrientes de pensamiento, parece evidente que la realización de elecciones democráticas y sobre todo, su continuidad e institucionalización, dependen de decisiones políticas que en parte serán entendimientos sustantivos, conducidos de buena fe, con vistas a objetivos comunes y, en parte, un proceso de cambio más largo, al cual distintos actores irán adaptándose gradualmente, según la racionalidad que les es propia.

La cuestión esencial es: ¿Qué factores podrían estimular tales entendimientos y tales adaptaciones, en medio de la crisis actual?

Creo que, en primer lugar, debemos revisar ciertos argumentos socio-económicos clásicos en América Latina, tan clásicos que ya se los puede considerar como parte de nuestra cultura política. Hay que reconocer que por muchas décadas se ha afirmado una incompatibilidad entre elecciones democráticas y subdesarrollo extremado (pensemos aquí no solamente en las realidades nacionales de América Latina, sino también en regiones específicas como el Nordeste brasileño). De manera particular, se nos ha asegurado que elecciones democráticas son inconcebibles en "economías de enclave", en las cuales el latifundio monocultor, el subempleo y, en general, la modestia de las actividades urbanas se imponen como realidades dominantes e ineludibles.

Las razones subyacentes a este diagnóstico son muchas e interdependientes. En un cuadro histórico am-

plio, su validez parece indiscutible. Sin embargo, he sugerido que al menos en tres aspectos, un reexamen se hace necesario. Uno, relacionado al modelo implícito del elector, quizás muy próximo de la teoría tradicional del mandato y, por lo tanto, demasiado exigente. Otro, la existencia de procesos extremadamente dinámicos, especialmente la urbanización, la migración masiva y la expansión de los modernos medios de comunicación, que hacen cada día menos viable la permanencia de estructuras monolíticas de control social. Y finalmente, un aspecto más propiamente teórico, que es la *posibilidad* de un aceptable nivel de *incerteza* electoral incluso en estructuras sociales de ese tipo. Por supuesto, existirán bolsones de dependencia personal, o de clientelismo; los niveles de interés y participación en el proceso electoral seguirán siendo muy desiguales. Pero esto no es demostración suficiente de que no existan condiciones *mínimas* para la realización de elecciones.

Es bien verdad, como se ha señalado, que "la subordinación económica tiene como consecuencia la subordinación política". En el concepto de *clientelismo*, la referencia principal es precisamente esta conexión. Creo, sin embargo, que la mayoría de los investigadores se ha concentrado mucho más en las fuerzas y circunstancias que mantienen unidos los diferentes aspectos del fenómeno, olvidando aquellas que pueden inducir un proceso de *fisión* o al menos de gradual independencia entre ellos.

Además, hay aquí, como dije, una importante implicación de cultura política. Las fuerzas que mantienen hundidos los diferentes aspectos de subordinación económica y política, en un proceso electoral, no son solamente los "hechos" de la estructura socioeconómica en su materialidad más sencilla. Son también las acciones, actitudes y orientaciones concretas de muchos actores sociales. Esto equivale a decir qué limitaciones estruc-

turales a la autonomía del elector son reproducidas por un substrato de relaciones políticas y culturales que, en parte y al menos en principio se puede cambiar. Es decir, es necesario cambiar ciertos rasgos de nuestra cultura política. ¿Imposible? Puede ser que sí, puede ser que no. El punto de partida para un tal esfuerzo, esto sí, parece claro, tiene que ser la revisión crítica de ciertas premisas intelectuales. En consecuencia, la revalorización de la reflexión institucional sobre cómo se desarrollan las democracias, con más adecuada atención a los procesos y opciones institucionales.

Me llevaría fuera del campo que me ha sido asignado, discutir en detalle qué factores podrían estimular tales entendimientos. Sin embargo, algunos de ellos son evidentes. El más decisivo será indudablemente la percepción de qué procesos de cambio poderosos e irreversibles han sido accionados en todo el continente. Retrocesos autoritarios o incluso la estagnación económica que ahora atravesamos no producirán el retorno al *status quo* de hace tres o cuatro décadas. La sociedad engendrada por los procesos de industrialización y urbanización puede no ser "moderna" en el sentido optimista del inicio de los años 60, pero es sin duda compleja y diversificada. En términos político-electoral, las consecuencias del cambio se vuelven cada día más nítidos, al menos en el caso brasileño: el voto urbano crecientemente desaloja a la dominación rural-clientelista, pero frente a su inestabilidad se desvanecen igualmente otros intentos de control.

Otros estímulos en el sentido de un acuerdo progresista y duradero tendrán que surgir de la necesidad imperativa de reactivar el crecimiento económico y de lograr una mejor repartición de sus frutos. Parece evidente que tales objetivos no serán alcanzados sin una reducción de las tensiones internas —lo que en muchos casos realmente quiere decir cambio y pacificación—, y sin una

mayor solidaridad entre nuestros países. Tendrán que surgir también, y esto afortunadamente ya se ve en todo el Cono Sur, de la convicción de que ningún autoritarismo hará mejor.

La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada*

Allan R. Brewer-Carías

I. Introducción

En el marco de los derechos políticos, el derecho a la participación política implica la existencia de elecciones libres y éstas significan que ellas no deben ser fraudulentas, por lo que sólo cuando hay elecciones libres no fraudulentas es que puede hablarse de democracia. Ahora bien, precisamente para garantizar que las elecciones sean un medio de actualizar el derecho a la participación política, de carácter libre y representativas propio de un régimen democrático, es que se estructuran los sistemas jurídicos electorales. En otras palabras, un sistema jurídico electoral es la garantía que en cada país se establece para asegurar la participación política de manera que el resultado buscado esté acorde con la voluntad popular.

Ahora bien, la garantía del ejercicio de los derechos políticos, entre ellos el derecho al sufragio, exige entre otros los siguientes elementos: en primer lugar, la juri-

dicidad de los propios sistemas electorales, es decir, un régimen electoral formal; en segundo lugar, un sistema de sanciones para las violaciones electorales y entre ellas, la nulidad como garantía frente a la violación de la legalidad electoral; y en tercer lugar, como consecuencia de los dos elementos anteriores (régimen jurídico y régimen de sanciones y de nulidad) tiene que haber la posibilidad de control judicial del proceso electoral y de las actuaciones de los organismos electorales.

En efecto, desde una perspectiva constitucional, en un Estado de Derecho, la garantía jurídica última y más importante de toda actuación del Estado, es el control judicial para poder adecuar al Derecho todos los actos del Estado, es decir, la posibilidad que tienen los ciudadanos de someter a control judicial los actos estatales que contraríen o vulneren la Constitución y las leyes, los cuales se consideran, por tanto, inválidos o nulos. Estado de Derecho y control judicial son los dos elementos centrales, en los Estados contemporáneos, para garantizar el sometimiento a la ley y para garantizar la supremacía de la Constitución, conforme a un principio que es más que tradicional en América Latina.

En materia electoral, esa garantía jurídica del Estado de Derecho referido a las elecciones está, en primer lugar, en el establecimiento de un régimen de sanciones, y en particular, en la consideración como nulos y por tanto, sin valor (inválidos), ni efectos (ineficaces) de los actos electorales que contraríen el principio de la legalidad electoral. Es lo que H. Kelsen denominó, hace ya más de sesenta años, al referirse al control jurisdiccional de la constitucionalidad, la *garantía objetiva* de las normas o del orden jurídico, la que implica sancionar con nulidad lo que sea contrario a esas normas o en general, al orden jurídico.

Pero además de esa garantía objetiva, en segundo lugar, tiene que haber la otra garantía jurídica de la

legalidad electoral, que es la garantía judicial, es decir la posibilidad para los ciudadanos de someter los actos electorales a revisión judicial, para que sean, básicamente, los órganos del Poder Judicial, los que constaten y declaren esas nulidades y, como consecuencia, anulen los actos contrarios a la legalidad electoral.

En consecuencia, nulidad de elecciones y control judicial constituyen un binomio indisoluble en cualquier Estado sometido a Derecho, en el cual se designen los representantes del pueblo mediante sufragio.

Este, por supuesto, es el planteamiento a nivel de principios constitucionales, ya que al confrontar esos principios con los diversos regímenes electorales concretos y los variados sistemas de protección y de garantía establecidos en los diversos países, evidentemente que nos encontraremos con múltiples soluciones. No hay, por tanto, ni podría haberla, una fórmula única válida en general, por lo que el tratamiento del tema de la nulidad de elecciones, bajo una perspectiva constitucional o del derecho constitucional, exige, necesariamente, una aproximación comparativa, es decir, hacer un análisis de derecho electoral comparado, única forma de poder enmarcar dentro de un sistema las múltiples y diversas soluciones que existen en América Latina, que sin duda, configuran un museo viviente de fórmulas de nulidad de elecciones y de control de las mismas.

Por tanto, y conforme al enfoque comparativo que hemos escogido, vamos a exponer el tema que se nos ha solicitado dividiendo la exposición en dos partes: En una primera parte, analizaremos, en general, las causas de nulidad en los procesos electorales, particularmente cuando estas causas de nulidad afectan los resultados electorales; y en segundo lugar, analizaremos los diversos regímenes conforme a los cuales se regulan los órganos estatales encargados de conocer y decidir sobre la

nulidad de los actos de las elecciones, donde estudiaremos, además, los diversos medios de control judicial que existen en relación a estas declaraciones de nulidad de los actos electorales. En esta forma entonces, estudiaremos comparativa y separadamente, las causas de nulidad en materia electoral, los órganos encargados de declarar estas nulidades y los sistemas de control judicial que se establecen para verificar la conformidad con el derecho y con la Constitución de las decisiones sobre nulidad electoral.

II. Las causas de nulidad en los regímenes electorales

En cuanto al primer punto, relativo a las causas de nulidad en los regímenes de elecciones, hay que partir del principio de que la nulidad es la garantía de la legalidad electoral, en el sentido de que es la sanción a una violación a la misma. Pero por supuesto, en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal, o en general, de la legalidad electoral, produce los mismos efectos. En otras palabras, no toda ilegalidad electoral produce la nulidad de los mismos actos en un proceso electoral. Por tanto, puede decirse que hay grados en las ilegalidades, en cuanto a sus efectos y consecuencias, por lo que los efectos de las diversas nulidades que puedan resultar de esas ilegalidades son distintos.

En términos generales, cuando se analiza comparativamente la legislación electoral de América Latina, pueden encontrarse *cuatro* causas de nulidad, según los actos electorales que puedan resultar afectados con estas sanciones: puede haber una nulidad general de un proceso electoral; puede tratarse de la nulidad de una elección; puede existir la nulidad de una votación, o puede resultar la nulidad de un voto, y en cada caso, tienen

efectos distintos. Cuatro supuestos podemos entonces distinguir: en primer lugar, la nulidad del voto; en segundo lugar, la nulidad de una votación; en tercer lugar, la nulidad de una elección, y, en cuarto lugar, la nulidad general de unas elecciones, como la que se ha pronunciado recientemente en Panamá.

Nuestra intención es analizar estos cuatro aspectos en términos generales desde el punto de vista comparado, empezando por las nulidades menos graves en cuanto a sus efectos, para poder terminar con las más graves.

A. La nulidad del voto

Puede decirse que todas las legislaciones electorales establecen diversos supuestos en los cuales el voto, individualmente considerado, se estima que es nulo, sanción que se establece cuando el voto no se considera legítimo o se considera que no cumple la función que tiene de servir para indicar la voluntad del votante, de escoger.

1. Causas de nulidad del voto

En estos supuestos, las legislaciones electorales establecen y distinguen múltiples supuestos en los cuales se produce la nulidad del voto; que se pueden agrupar en general, en dos casos relativos a la ilegitimidad del voto y a la inexistencia del voto.

a) La ilegitimidad del voto

Los supuestos de ilegitimidad del voto comprenden todos aquellos casos en los cuales quede afectada la forma de votar, por falsedad de las boletas de votación que se presume, por ejemplo cuando la boleta no tenga el sello de la mesa de votación o cuando las boletas están mutiladas (Art. 135, Ley Venezuela).

b) La inexistencia del voto

Por su parte, los supuestos de inexistencia del voto comprenden todos aquellos casos en los cuales no se pueda deducir cuál es la voluntad del votante, sea porque las boletas de votación no están marcadas (voto en blanco) o porque tienen más de una marca respecto a más de un candidato o lista (por ejemplo, Art. 135, Ley Venezuela).

2. Efectos

En general, todas las legislaciones electorales establecen casos similares de nulidad por ilegitimidad o por imposibilidad de que el voto cumpla su función de escogencia o de manifestación de la voluntad de escogencia.

En todos esos casos se establece la nulidad del voto, tratándose, sin embargo, de una nulidad que sólo puede apreciarse en el momento de la votación general, correspondiendo a la mesa de votación, junta receptora de votos o casilla (según los múltiples nombres que tienen en el ordenamiento jurídico latinoamericano), la competencia para apreciar y declarar esa nulidad. Normalmente, la decisión se adopta con total autonomía, sin apelación o revisión, porque se trata de un juicio de la mesa o de la casilla que, en definitiva, forma parte del acto de votación y de escrutinio. En estos casos, la mesa o casilla es soberana en la apreciación de estas nulidades y de establecerlas en el acto de escrutinio.

Por supuesto, esta nulidad, en principio, sólo afecta el voto individual de un elector particular, en sí mismo, y en principio no afecta la votación como tal, es decir, no afecta el conjunto de la manifestación de voluntad política de la mesa o de la casilla. En principio, tampoco afecta la elección que resulte del acto de votación.

Algunas legislaciones, sin embargo, establecen supuestos en los cuales la nulidad de los votos individua-

les puede afectar algo más que la sola votación individual. Por ejemplo, en la legislación brasileña se establece que si la nulidad de votos individuales afecta a más de la mitad de los votos de todo el país en las elecciones presidenciales, del Estado en las elecciones federales o del Municipio en las elecciones municipales, debe realizarse una nueva elección (Art. 224 Ley Brasil). Por supuesto, es un supuesto difícil de que ocurra, por ejemplo, en las elecciones presidenciales, pues para que éstas puedan ser afectadas resultaría necesario una gran cantidad de nulidades de votos individuales para poder llevar a que la nulidad de éstos, en cada mesa, en todo el país, sume más de la mitad de los votos. En esos casos, por tanto, la nulidad de los votos sí podría afectar la elección y, en ese caso, las elecciones, debiéndose proceder a realizar una nueva elección.

Un principio similar está vigente en Uruguay donde se establece que si las dos terceras partes de los votos son nulos o en blanco (inexistencia de voto), en ese caso puede quedar afectada la elección, y debe procederse a realizar una nueva votación (Art. 290).

Pero aparte de esos casos, el principio, en materia de nulidad del voto, es que sólo afecta el acto individual de votación del votante o elector.

B. La nulidad de una votación

El segundo supuesto de nulidad en materia electoral, es la nulidad de una votación, que en este caso afecta no el voto individual de un elector, sino la votación en una mesa electoral, casilla electoral, o junta receptora de votos.

En este caso, si se analiza comparativamente la legislación latinoamericana, también pueden encontrarse múltiples causas de nulidad, con regulaciones detalladas y explicitación de causales en forma a veces muy

extensa. Sin embargo, si se hace un esfuerzo de síntesis, se podrían agrupar esas causas de nulidad de la votación en una mesa o casilla en cuatro grandes grupos: la ilegitimidad de la mesa electoral; la ilegitimidad del acto de votación; la ilegitimidad del acto de escrutinio; y la ilegitimidad de las actas de escrutinio.

1. Causales de nulidad de una votación

a) La ilegitimidad de la mesa, casilla o junta electoral

El primer caso de nulidad de la votación deriva de la ilegitimidad de la mesa, casilla electoral o junta receptora de votos. Las legislaciones, en este sentido, establecen múltiples supuestos en las cuales se presume ilegítima la mesa, afectándose la votación realizada, por ejemplo, cuando la mesa se ha instalado en lugar distinto al señalado, sin causa justificada (México, Venezuela, Brasil), o cuando se ha constituido ilegalmente (Venezuela).

b) La ilegitimidad del acto de votación en la mesa respectiva

El segundo caso de nulidad de la votación, deriva de la ilegitimidad del acto mismo de votación realizado en la mesa, casilla o junta, estando regulados en las legislaciones electorales múltiples supuestos, por ejemplo: cuando el registro electoral de la mesa aparezca que es falso o apócrito, o falsos o apócritos los elementos que hayan servido para su formación (Colombia); cuando la votación se hubiera practicado en días distintos a los señalados por los organismos electorales o en locales distintos a los determinados por la autoridad electoral (Brasil, Venezuela); cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada del acto de votación en la mesa, privándose maliciosamente a los

electores del derecho de votar (Argentina); cuando se hubiere ejercido por la mesa actos de coacción contra los electores de manera tal que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o a votar en contra de su voluntad (Venezuela) o en general, cuando la mesa haya realizado actos que hubiesen impedido el ejercicio del sufragio con las garantías legales (Venezuela); cuando se hubiere ejercido violencia sobre los miembros de la mesa o casilla durante el curso de la votación, al extremo de haberse alterado el resultado de la votación (Venezuela); cuando aparezca evidente la comisión de falsedad, coacción, violencia o amenaza ejercida sobre los miembros de la mesa o junta o sobre los ciudadanos durante la realización del proceso electoral (Guatemala, Nicaragua, México, Brasil); cuando se hubiese cometido cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación (Guatemala); cuando la bolsa, caja o urna que contiene los votos hubiese sido violada (Guatemala); o cuando hubieren votado un número de sufragantes mayor al del establecido en el registro electoral (en un 10% en el caso de México).

c) La ilegitimidad del acto de escrutinio de la mesa

El tercer supuesto de la nulidad de la votación en la mesa, casilla o junta concierne a la ilegitimidad del acto de escrutinio. En efecto, la votación en sí puede haber sido legítima, y legítima la constitución de la mesa, pero el acto de escrutinio final puede haber estado viciado de ilegitimidad, en cuyo caso puede afectar la votación. También aquí se distinguen varios supuestos en la legislación electoral comparada: cuando se haya ejercido violencia contra los escrutinios o destruidos o mezclados con otras, las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia (Colombia); cuando se haya ejercido violencia sobre los miembros de la mesa de realización del escrutinio, al extremo de haberse afecta-

do el resultado de la votación (Venezuela); cuando hubiese mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos, que modifique sustancialmente el resultado de la votación (México); cuando el número de sufragantes consignados en el acta difiera en 5 sobres o más el número de sobres utilizados (Argentina); o cuando, en general, los votos emitidos en la elección se computen en violación del sistema electoral (Colombia).

*d) La ilegitimidad de las actas de votación
y escrutinios de mesa*

Por último, el cuarto supuesto que puede distinguirse en la legislación latinoamericana sobre causas de nulidad de la votación de una mesa, casilla o junta se refiere a la ilegitimidad de las actas de votación de la mesa que se produce, por ejemplo: cuando la preparación de las actas de escrutinios de votos se hubiere realizado por personas no autorizadas por la ley o fuera de los lugares o términos establecidos por los organismos electorales (Venezuela); cuando se produzca una alteración manifiesta y comprobada de las actas (Venezuela) o se produzca la destrucción de todos los ejemplares de las actas, de manera que se le reste su valor informativo (Argentina); cuando aparezca que las actas han sufrido alteración sustancial en lo escrito, después de firmadas por los miembros de la junta (Colombia); o en fin, cuando simplemente no hubiese acta de votación de la mesa o certificado de escrutinio firmado por las autoridades competentes (Argentina).

Debe tenerse en cuenta que el acta de votación o escrutinio, es el documento esencial del acto de votación, pues es el que refleja dicho acto que, una vez realizado, es irrepetible. Por tanto, sin acta, no existe acto de votación, ya que es un requisito de validez *ad solemnitatem* de éste. De allí que las legislaciones electorales con frecuencia, consideren al material electoral (boletas o

papeletas de votación) una vez efectuado el escrutinio, como material de desecho (Venezuela).

2. Efectos de la nulidad de una votación

Ahora bien, en los casos de nulidad de la votación de una mesa, casilla o junta receptora de votos, en principio, ello sólo afecta esa votación concreta de la mesa, casilla o junta receptora de votos, y por tanto, no afecta la elección o el proceso electoral. El efecto inmediato de la nulidad de una votación, como lo regula la legislación de Colombia (Art. 226), es que deben excluirse los votos de esa mesa, junta o casilla del cómputo general de los votos emitidos.

Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de una votación en una mesa, puede tener influencia en la elección por lo que, en general, casi todas las leyes establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa tiene influencia sobre el resultado general de la elección, se requeriría una nueva votación. Por ejemplo, la ley venezolana establece el principio en forma negativa: *No habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencias sobre el resultado general* (Art. 181). En el caso de Brasil se establece que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar el resultado de la elección, (Art. 212). En Nicaragua, se establece que declarada la nulidad de una votación en una junta, debe convocarse a una nueva elección, si las votaciones son determinantes para el resultado de la elección.

En estos supuestos, incluso, es muy común que en las legislaciones se establezcan presunciones para determinar cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa respecto de una elec-

ción. Por ejemplo, legislaciones, como la de Argentina (Art. 117) y Guatemala (Art. 235), establecen como presunción, que si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas, entonces, ello automáticamente afecta la elección, y por tanto, es necesario convocar una nueva elección. Agrega la Ley de Guatemala que también debe declararse la nulidad de la elección efectuada en un Municipio, si más de la mitad de las Juntas receptoras de votos en dicho Municipio hubieran sufrido actos de destrucción y sabotaje antes, durante o después de la elección (Art. 235), en cuyo caso debe procederse a efectuar una nueva convocatoria. En la legislación de Brasil, la presunción respecto de los efectos de la nulidad de la votación en mesas en cuanto a que puede afectar la elección, se establece cuando dicha nulidad afecte más de la mitad de los votos (Art. 224), en cuyo caso debe procederse a una nueva elección.

Otro supuesto, en el cual se prevé un porcentaje menor, es el previsto en la legislación de México donde se establece que cuando hubiese motivos de nulidad de Casillas que se declaren existen en un 20% de las secciones electorales de un distrito, y sean determinantes para el resultado de la elección, debe también convocarse a nueva elección (Art. 337). En el caso de Honduras, se establece que en los casos de error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decidiere el resultado de la elección, también debe procederse a realizar una nueva convocatoria (Art. 205).

En todos esos casos, por tanto, cuando existe una presunción de afectación de la elección o de que la nulidad de una votación tienen influencia determinante en la elección, la nulidad de las votaciones de mesa, o casilla electoral, trae como consecuencia la nulidad de la elección y la convocatoria a una nueva elección.

C. La nulidad de una elección

El tercer supuesto de nulidades, en materia electoral, además de la nulidad del voto y de la nulidad de la votación, es el de la nulidad de la elección. Por ejemplo, en casos de elecciones uninominales, la nulidad de la elección del Presidente de la República, de un Gobernador de entidades descentralizadas o de un Alcalde, y en caso de elección de representantes, de diputados, senadores o miembros de Concejos Municipales.

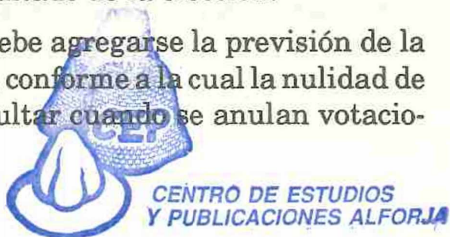
1. Causas de nulidad

En la legislación de América Latina, entre las muchas regulaciones existentes, se pueden identificar cuatro causas de nulidad de una elección: primero, como consecuencia de la nulidad de votaciones; segundo, por razones de inelegibilidad o ilegitimidad de la elección; tercero, cuando la elección no ha estado revestida de las garantías necesarias; y cuarto, en caso de fraude.

a) La consecuencia de la nulidad de votaciones

Este es el supuesto de nulidad de votaciones que ya se ha mencionado, en los casos en los cuales ésta sea determinante para la elección de un candidato. Hemos señalado la previsión de las legislaciones de Guatemala y Argentina, que establecen la nulidad de una elección en caso de que se haya declarado la nulidad de votaciones en más de la mitad de las mesas electorales. En Brasil, ello sucede cuando la nulidad de las votaciones en mesas afecte a más de la mitad de los votos. En México, la nulidad de una elección puede resultar aún cuando sólo se anule el 20% de las secciones electorales, si ello es determinante para el resultado de la elección.

A estos supuestos debe agregarse la previsión de la legislación de Uruguay, conforme a la cual la nulidad de una elección puede resultar cuando se anulan votacio-



nes de una o más circunscripciones que en conjunto afecten un tercio de la votación nacional (Art. 290).

b) La ilegitimidad de la elección (inelegibilidades)

El segundo supuesto de nulidad de una elección se deriva de la ilegitimidad de la misma, cuando ha resultado electa una persona que no reúne las condiciones de elegibilidad. Se trata, por tanto, de la ilegitimidad de la elección por razones de inelegibilidad, que se regula en casi todas las legislaciones. En algunos casos, se establece, en general, que la nulidad de la elección procede *cuando un candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del cargo, fuere inelegible o tuviere impedimento para ser elegido* (Colombia, Art. 218); y más escuetamente en otras legislaciones, se establece que dicha nulidad procede cuando el candidato no reúna los requisitos de elegibilidad (México, Art. 337) o cuando no reúna las cualidades que exija la Ley (Honduras, Art. 205).

También se regula el supuesto de nulidad de elección, por homonimia, en caso de error de hecho, *cuando la elección recaiga por error de nombres en persona distinta del candidato salvo que pueda interpretarse claramente la voluntad del electorado* (Honduras Art. 205).

Por último, también se ubican como un caso de ilegitimidad de la elección, los supuestos en los cuales el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales (Venezuela, Art. 193; Nicaragua, Art. 132).

c) La elección realizada sin las garantías debidas

Un tercer caso de nulidad de la elección, distinto al de la ausencia de condiciones de elegibilidad o que resulte como consecuencia de la nulidad de votaciones en mesas, es el caso de elecciones realizadas sin las garantías debidas, particularmente, en caso de violencia. En efec-

to, en general, puede considerarse como una causa de nulidad de cualquier acto jurídico, los supuestos en los cuales el consentimiento esté viciado como resultado de la violencia ejercida, sobre quien lo manifiesta. En términos similares, este principio también debe aplicarse a la manifestación de voluntad electoral, la cual estaría viciada cuando hubiere violencia generalizada en el proceso electoral que afecte una elección.

Ahora bien, los casos de regulación general de violencia como forma de afectar una elección no son frecuentes en la legislación de América Latina, y como ejemplo característico deben destacarse las legislaciones de México y de Panamá. El Código de México habla de la nulidad de la elección cuando exista *violencia generalizada en un Distrito* (Art. 337). Al hablarse de violencia generalizada, por supuesto, aquí estamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado que, en nuestro criterio, no da origen a discrecionalidad, es decir, la apreciación de que debe considerarse *violencia generalizada* no es propia del ejercicio de un poder discrecional, sino de aplicación de la técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión, por parte del órgano que toma la decisión, del supuesto de hecho previsto en la norma, con su adecuada calificación, la prueba para tomar una decisión, y su adecuación al fin perseguido en la norma.

En la legislación de Panamá también se encuentra una norma dentro de la misma línea de previsión de la violencia como causa de nulidad de una elección, pero en forma algo más precisa o determinada que en la legislación mexicana. En efecto, el artículo 290 de la Ley Panameña establece que puede haber declaratoria de nulidad de una elección *cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de la elección, o ésta se hubiese realizado sin las garantías requeridas*.

Por otra parte, en cuanto a elecciones realizadas sin las garantías requeridas, la legislación mexicana es más precisa que la de Panamá, al prever como causal de nulidad de la elección (Art. 337), cuando se hayan cometido *violaciones sustanciales en la joranda electoral* y se demuestre que las mismas son determinantes en el resultado de la elección, considerándose como *violaciones sustanciales*, la realización de escrutinios en lugares que no llenen las condiciones señaladas o en lugares distintos a los señalados; la recepción de la votación en fecha distinta a la señalada, o la recepción de la votación por personas distintas a las autorizadas. Asimismo, el Código Mexicano prevé como causal de nulidad de una elección, los casos en los cuales, en un 20% de las secciones electorales de un distrito uninominal, se hubiere impedido el acceso a las casillas a los representantes de partidos políticos y candidatos, o se los hubiere expulsado sin causa justificada; o no se hubiesen instalado las casillas y las votaciones no hubiesen sido recibidas (Art.337).

d) *La elección fraudulenta*

Por último, el cuarto supuesto de nulidad de una elección, es el supuesto de elección fraudulenta. Así, en general, en Venezuela se establece la nulidad de la elección *por haber mediado fraude, cohecho, soborno violencia en las inscripciones, votaciones y escrutinios*; y en El Salvador, se establece la misma nulidad cuando por fraude, coacción o violencias de las autoridades civiles o militares, miembros de los organismos electorales o partidos políticos *se hubiere hecho variar el resultado de la elección* (Art. 256).

2. *Efectos de la nulidad*

Por supuesto, en todos estos casos de nulidad de una elección, la consecuencia general, si se trata de una elec-

ción unipersonal, es la convocatoria y realización de una nueva elección. En caso de una elección por listas, sin embargo, no siempre y en todos los casos debe realizarse una nueva elección. En efecto, por ejemplo, en caso de que se trate de una nulidad por ilegitimidad, ello afecta al candidato que no reúna los requisitos de elegibilidad, subiendo en orden el candidato siguiente de la lista (México, Art. 339).

D. La nulidad total de las elecciones

El último caso de nulidad, además de la nulidad del voto, de la votación y de la elección es el de la nulidad general de las elecciones. No es frecuente encontrar en la legislación de América Latina una regulación formal de este último supuesto de nulidad, porque en general, no es imaginable que ello pueda llegar a producirse. Políticamente repugna una situación de este tipo, y quizás, por ello, la ausencia de regulaciones específicas.

Dos ejemplos, sin embargo, pueden citarse de regulaciones relativas a esta causa de nulidad general de la elección por ilegitimidad del proceso electoral o por violencia generalizada, en cuyo caso debe procederse siempre a efectuarse en una nueva elección.

1. La ilegitimidad del proceso electoral

Un primer supuesto de nulidad es el provocado por la ilegitimidad del proceso electoral en sí mismo. Por ejemplo, en el caso de la legislación de Venezuela, se establece como causa de nulidad de la totalidad de las elecciones *la celebración de ellas sin la convocatoria previa por el Consejo Supremo Electoral* (Art. 174). En igual sentido se establece en el Código Electoral de Panamá (Art. 289). En el caso de El Salvador se establece la nulidad cuando las elecciones se hubiesen realizado *en día distinto al de la convocatoria* (Art. 256). En estos casos,

como se dijo, habría ilegitimidad del proceso electoral y ello conduciría, como lo establece expresamente la legislación venezolana, a la necesidad de convocatoria a nuevas elecciones (art. 181).

2. Las elecciones sin garantías

El otro supuesto de nulidad general de elección, además de la ilegitimidad del proceso, es el supuesto regulado en la legislación de Panamá, para los casos en los cuales *hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones, o estas se hayan realizado sin las garantías requeridas* (Art. 290). En este caso, establece la ley de Panamá que el Tribunal Electoral declarará la nulidad de las elecciones en su totalidad, debiendo convocarse, por supuesto, las nuevas elecciones.

III. Los órganos competentes para declarar la nulidad de los actos electorales y la revisión de sus decisiones

A la variedad de supuestos de nulidad en los regímenes electorales, se corresponde asimismo una variedad de soluciones en cuanto a los órganos a los cuales corresponde declarar las nulidades respectivas y a los sistemas de revisión de sus decisiones, por lo que puede decirse que en América Latina no existe una solución uniforme.

En algunos casos excepcionales, el poder para pronunciar la nulidad de una elección se atribuye al máximo órgano judicial ordinario (Corte Suprema) o a órganos políticos (Congreso). En la mayoría de los casos, dicho poder se atribuye a los órganos de rango constitucional con autonomía funcional, especialmente establecidos para controlar y realizar los procesos electorales, y

que se han venido desarrollando en el constitucionalismo latinoamericano, algunos con naturaleza judicial, otros con naturaleza administrativa.

En todo caso, puede decirse que una de las garantías fundamentales de la pulcritud y legalidad de las elecciones en la legislación latinoamericana, ha sido precisamente la estructuración de estos órganos con autonomía funcional, que no dependen de los clásicos órganos del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dentro de la misma orientación constitucional que llevó hace décadas, a la creación de las Contralorías Generales, del Ministerio Público y de los Consejos de la Magistratura o Judicatura. Estos órganos constitucionales, por supuesto, aún cuando no dependan de los tres clásicos poderes, forman parte del Estado. De allí que desde el punto de vista constitucional no se entienda la expresión doctrinal recogida en la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, dictada al declarar sin lugar una acción popular ejercida contra la decisión del Tribunal Electoral de anular las elecciones de mayo de 1989, según la cual el mencionado *organismo electoral no forma parte del Estado, porque no es una función propia de ninguno de sus tres poderes*. Esta expresión realmente, no tiene sentido, pues la característica del constitucionalismo contemporáneo, es precisamente, la ruptura de la clásica trilogía de poderes, con la aparición de estos órganos constitucionales autónomos.

Pues bien, como antes indicamos, la legislación electoral de América Latina asigna en general a estos órganos electorales con autonomía funcional, el poder de declarar la nulidad de una elección o en general de las elecciones. Excepcionalmente, sin embargo, el Poder se atribuye o a un órgano político representativo (el Congreso) o a los órganos judiciales ordinarios.

Vamos a analizar a continuación, comparativamente, estos tres supuestos de declaratoria de nulidad de elecciones por órganos políticos, por órganos constitucionales con funciones electorales y por órganos judiciales ordinarios, con la advertencia de que sólo haremos referencia a los tres últimos supuestos de nulidad antes mencionados: nulidad de votación en una mesa, de una elección y nulidad general de las elecciones, ya que el primero de los supuestos indicados, es decir, la nulidad del voto corresponde ser declarada, en general a la mesa, casilla o junta receptora de votos en el momento de la realización del acto electoral o al efectuar el escrutinio. Luego estudiaremos los sistemas de revisión judicial de los actos respectivos adoptados por dichos órganos en materia de nulidad de elecciones.

A. Los órganos con competencia para declarar la nulidad de actos electorales

1. La decisión de nulidad a cargo de órganos políticos

En el primer supuesto, es decir, cuando la nulidad de una elección se encomienda a un órgano político, puede decirse que ello responde a la más pura tradición parlamentaria europea, donde sólo los órganos políticos eran los jueces de la elección de sus propios miembros. Esta había sido la tradición inglesa aún cuando, posteriormente, el juzgamiento de la elección se atribuye a la Alta Corte de Justicia. En cambio, en muchos países de régimen y tradición parlamentaria, como Italia, por ejemplo, son las Cámaras las que juzgan la elección de sus miembros. Es el caso además, de Alemania Federal, donde también es el Bundestad quien juzga la elección de sus miembros. Este sistema, sin embargo, no es común en América Latina; más bien podríamos decir que es excepcional, precisamente porque los sistemas de go-

bierno no son parlamentarios sino presidenciales. A pesar de ello, en todo caso, pueden identificarse como sistemas de declaración de nulidad por un órgano político, los sistemas de Paraguay y México, países situados en dos extremos geográficos y con tradición política y jurídica distinta.

En Paraguay expresamente se establece (Art. 101) que a las Cámaras de Senadores y Diputados les corresponde, en exclusividad juzgar la validez o nulidad de la elección de sus miembros, correspondiéndoles, además, el estudio final y aprobación de las actas de la elección presidencial.

En el caso de México se establece expresamente en la Constitución (Reforma del 86-87) el principio que *cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas* (Art. 60). En consecuencia el Código Electoral de México establece expresamente que únicamente podrá ser declarada la nulidad de votaciones en Mesas (Arts. 336, 337 y 338) por el Colegio Electoral que califica la elección. En el caso de elecciones para Senadores y Diputados, ese Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y de la Cámara del Senado está formado por los diputados o los senadores presuntos electos, a los cuales se ha dado la constancia de haber sido electos por mayoría. Se trata, por tanto, de un sistema de control político de nulidad de las elecciones.

Debe destacarse que en la Reforma Constitucional Mexicana de 1977, se había atribuido esta facultad a la Suprema Corte de Justicia mediante un recurso para verificar la legalidad de las elecciones, lo cual se consideró inconveniente, pues se estimó que no debía mezclarse a la Suprema Corte de Justicia en la controversia política, ya que el cuestionamiento de una elección, por supuesto, además de un problema jurídico, genera ine-

vitablemente es una controversia política. Por ello, ese principio de la posibilidad de la Suprema Corte de juzgar y verificar la legalidad de una elección, se eliminó en la reforma constitucional de 1987, estableciéndose el sistema de la autocalificación por el órgano político, de la elección de sus propios miembros. En ese sentido llama mucho la atención leer la Exposición de Motivos de esa Reforma Constitucional, y encontrar expresiones decimonónicas, de interpretación extrema de la separación de poderes, para justificarla. En efecto, en la exposición del Presidente de la Madrid a la Cámara de Diputados presentando la reforma en noviembre de 1986, al ubicar la tradición del sistema de autocalificación en la Constitución española de Cádiz de 1812, señaló:

El sistema de autocalificación ha estado vigente y se ha entendido como una verdadera garantía para el Poder Legislativo, ya que con sus propios miembros quienes determinan cuáles de ellos deberán ocupar los curules. El principio de la separación de poderes, recogido en nuestra Constitución, no puede permitir que para su integración, el Poder Legislativo quede sujeto a las determinaciones de otros poderes encargados de atender funciones separadas y distintas (léase Poder Judicial) de acuerdo con el Estado de Derecho que nos rige. Dejar la calificación del proceso de su integración a un órgano distinto al integrado por los miembros del propio cuerpo colegiado sería, además, lesionar la independencia en la que este poder tiene su origen y vulnerar al electorado que representa.

Es decir, el Presidente de México acudió al principio de la separación de poderes para justificar el control político de la elección de senadores y diputados, pero con base en manifestaciones extremas, que si bien se siguie-

ron al momento de la Revolución Francesa, luego cambiaron en la evolución del Estado contemporáneo.

Con base en ello, destacó el Presidente que *uno de los aspectos que más controversias ha producido entre juristas y publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación establecido en la reforma de 1977. Por ello, propuso su derogación para sustraer a la Suprema Corte del debate y de la controversia política, lo que era suficiente en nuestro criterio, para justificar la reforma desde el punto de vista de la conveniencia política, sin necesidad de acudir a una interpretación extrema de la separación de poderes. El Presidente, sin embargo, insistió en este principio al señalar que:*

atendiendo al principio de la división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación, los Colegios Electorales de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tendrán carácter definitivo e inatacables. En efecto, asignar a los Colegios Electorales de las propias Cámaras el carácter de órganos decisivos, en última instancia, en la calificación de sus propias elecciones es la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas Cámaras.

La reforma constitucional de 1987, además previó la creación de un órgano constitucional con el nombre de Tribunal Contencioso Electoral, para conocer de un recurso de queja para obtener la declaración de nulidad de la elección en un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas, pero no para la anulación de una elección que, como se dijo, se atribuyó exclusiva y únicamente a los Colegios Electorales de cada Cámara.

2. La declaración de nulidad a cargo de órganos constitucionales electorales

Como señalamos anteriormente, una característica del régimen electoral de América Latina, ha sido la creación de órganos constitucionales, con autonomía funcional, a los cuales se ha atribuido el control y realización de los procesos electorales, sin que sobre los mismos tengan injerencia los órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. En general, es a estos órganos electorales, a los cuales se atribuye competencia y poder, para declarar nulidades en los procesos de elecciones, no teniendo los mismos, sin embargo, la misma naturaleza: en algunos casos se los ha creado como órganos administrativos, en el sentido de que forman parte de la organización administrativa del Estado (aún cuando no dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo), en otros casos, han sido creados como órganos judiciales (Tribunales o Cortes).

a) La declaración de nulidad a cargo de órganos electorales administrativos

En este primer supuesto puede ubicarse el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Consejo Central de Elecciones de El Salvador, y del Jurado Nacional de Elecciones de Perú. Estos órganos, creados con autonomía funcional, tienen competencia para anular actos electorales conforme a las respectivas leyes, sin que exista recurso alguno contra sus decisiones, es decir, sin que éstas puedan ser objeto de revisión judicial, salvo la vía de amparo.

En nuestro criterio, si bien ello evidencia la voluntad de dotar al órgano electoral de autonomía, en el Estado de Derecho siempre debería quedar abierto el control judicial de constitucionalidad o legalidad de esas decisiones, al menos mediante el recurso de amparo, como sucede en Perú y El Salvador.

En otros casos de órganos electorales de naturaleza administrativa, con autonomía funcional, como es el caso de la Corte Electoral de Colombia (a pesar de su nombre de Corte) y del Consejo Supremo Electoral de Venezuela, la legislación no le atribuye competencia para declarar la nulidad de elecciones, sino que ello se atribuye a los órganos judiciales contencioso-administrativos o a la Corte Suprema; quedando en todo caso y siempre los actos de los mencionados órganos electorales, sometidos a control judicial por los Tribunales mencionados.

b) La declaración de nulidad a cargo de órganos electorales jurisdiccionales

El esquema más generalizado en América Latina, en materia de organización electoral es el de la creación de órganos electorales con naturaleza y funciones jurisdiccionales para la realización, vigilancia y control de los procesos electorales, los cuales además cumplen también funciones administrativas electorales en un marco de autonomía. En algunos casos estos órganos electorales están enmarcados dentro del Poder Judicial, pero puede decirse que en la mayoría de los casos son autónomos, por el rango constitucional que tienen.

A estos órganos electorales jurisdiccionales, en general, se les asigna la competencia para declarar la nulidad de actos electorales, en general, sin que dichas decisiones puedan ser objeto de revisión, salvo por lo que se refiere, en algunos casos, a la revisión constitucional.

i. Decisiones sin revisión en otra instancia judicial

En este supuesto puede ubicarse el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, de Costa Rica, el cual decide en última instancia siendo imposible recurso alguno contra sus decisiones; el caso de la Corte Nacional Electoral de Bolivia también decide en última instancia,

siendo sus fallos irrevisables por la Cámara; el caso del Tribunal Superior Electoral de Ecuador; el caso de la Corte Electoral de Uruguay, que decide en última instancia, siendo el único juez de las elecciones; y el caso del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, cuyas decisiones no tienen revisión. En igual sentido, en los casos de anulación de una votación en un Distrito o Mesas o Casillas, las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral de México no tienen revisión, ni siquiera por vía de amparo.

ii. Decisiones revisables sólo en vía de control de constitucionalidad

En otros casos, el poder de decidir la nulidad de actos electorales también se atribuye a órganos electorales, con carácter jurisdiccional, pero admitiéndose la revisión de sus decisiones por vía de control de la constitucionalidad, sobre lo cual insistiremos más adelante.

A los efectos de completar el esquema en este supuesto de revisión judicial no ordinaria sino por vía de control de constitucionalidad, está el caso de Panamá, donde se prevé que las decisiones del Tribunal Electoral son irrevisables, salvo por la vía de la acción de inconstitucionalidad que además es de carácter popular; en Honduras y Guatemala las decisiones del Tribunal Nacional de Elecciones y del Tribunal Supremo Electoral no tienen recurso, salvo el recurso de amparo, y en Argentina, las decisiones de la Cámara Nacional Electoral también son irrevisables por vía ordinaria, y sólo procede contra sus decisiones, el recurso extraordinario de inconstitucionalidad que es el mecanismo de revisión judicial difuso de la inconstitucionalidad. Similar es el caso de Brasil, donde también existe un control difuso de la constitucionalidad que permite acudir ante el Tribunal Supremo por la vía de control de constitucionalidad,

por lo que se establece expresamente en el Código Electoral, que las decisiones del Tribunal Superior Electoral, si bien son en principio irrecurribles, de las mismas puede sin embargo acudirse al Supremo Tribunal Federal cuando la decisión del Tribunal Electoral se ha basado en una apreciación de inconstitucionalidad de una ley o un acto, o ha sido denegatorio de una vía de protección constitucional (amparo o mandato de seguridad).

3. La declaración de nulidad a cargo de órganos judiciales

Además de los sistemas que atribuyen el poder de declarar la nulidad de actos electorales a órganos políticos y a órganos constitucionales electorales, en América Latina también existen sistemas conforme a los cuales se atribuye tal función a órganos del Poder Judicial. Es el caso de Venezuela, donde sólo la Corte Suprema de Justicia puede conocer de la nulidad de los actos del Consejo Supremo Electoral y en general, de actos electorales; y de Colombia, donde tal atribución se asigna a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y en particular al Consejo de Estado.

En efecto, en Colombia, la Corte Electoral a pesar de su denominación, no tiene funciones judiciales, y se trata de un organismo administrativo, el cual no tiene competencia para declarar la nulidad de una elección, y cuyas decisiones, en todo caso, son controlables por vía de ilegalidad por los Tribunales Contencioso-Administrativos. La competencia para declarar la nulidad de una elección, en Colombia, se atribuye precisamente a los Tribunales Administrativos y en particular, al Consejo de Estado, debiendo destacarse que este es el único país de América Latina que ha seguido el esquema francés de dualidad de jurisdicciones.

Se destaca, así, la previsión del Código Contencioso-Administrativo de Colombia, que atribuye a los Tribunales administrativos la competencia para la declaración de nulidad de una elección, requeridos mediante acción popular, cuando el candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del cargo, fuere inelegible o tuviere impedimentos para ser elegido (Art. 228); decisión que, como en todo caso contencioso-administrativo, tiene efectos *erga omnes*.

En el caso de Venezuela, en el mismo sentido, el Consejo Supremo Electoral, aún cuando es un organismo que goza de autonomía funcional, es de carácter administrativo y no tiene competencia legal para declarar la nulidad de una elección ni de las elecciones. Esta atribución se asigna en la Ley Orgánica del Sufragio, a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa.

La Corte Suprema, así, es competente tanto para declarar la nulidad de la totalidad de las elecciones cuando se celebren sin la convocatoria previa del Consejo Supremo Electoral ajustada a los términos establecidos en la Ley (Art. 174), como de una elección en particular, por ilegitimidad de la elección, en los casos en los cuales el candidato electo no reúne las condiciones de elegibilidad. La acción para intentar este recurso de nulidad, es una acción popular, legitimándose expresamente a los organismos electorales, los partidos políticos y todo ciudadano mayor de 21 años inscrito en el Registro Electoral Permanente y residenciado en la Circunscripción electoral respectiva. En el caso de nulidad por ilegitimidad de la elección, incluso, la acción puede intentarse en cualquier tiempo. Declarada la nulidad de una elección, el Consejo Supremo Electoral debe convocar a una nueva elección.

4. *La ausencia de supuestos de declaración de nulidad a cargo de Tribunales Constitucionales*

Debe señalarse, por último, que en materia de nulidad de actos electorales, no existe en América Latina el sistema de atribución de la competencia a Tribunales Constitucionales, como sucede en algunos países europeos, a los cuales se ha asignado la función electoral y la de declarar la nulidad de elecciones. El primero de los Tribunales Constitucionales europeos, que se creó después de la Primera Guerra Mundial, fue el de Austria, creación influenciada, sin duda, por Hans Kelsen quien incluso fue miembro del mismo. Dentro de las funciones iniciales que se atribuyeron al Tribunal, además del control de la constitucionalidad, estuvo el control de las elecciones, pudiendo dicho Tribunal conocer de acciones contra la elección del Presidente de la Federación, de los representantes ante las Asambleas, y de los funcionarios de los Lander o de las Municipalidades. Asimismo, se atribuyó al Tribunal, desde el inicio, competencia para conocer de acciones contra los resultados de referéndum relativos a la aprobación de leyes.

En todo caso, el más acabado ejemplo de los sistemas europeos de control jurisdiccional de elecciones, sin duda, es el sistema francés, cuyo Consejo Constitucional, entidad que si bien tiene atribuida sólo el control preventivo o previo de la constitucionalidad de las leyes, en cambio, tiene el mayor cúmulo de competencias en materia de control electoral, actuando como un verdadero tribunal electoral en relación a las elecciones parlamentarias y presidenciales y en relación a los *referéndum*.

En cuanto a las elecciones parlamentarias, el Consejo Constitucional puede verificar la regularidad de las elecciones de Senadores y Diputados, pudiendo anular una elección, modificar los resultados y declarar otro candidato como electo, atribuyéndose la acción a cual-

quier elector en la circunscripción respectiva, ejercitable en un lapso de 10 días, debiendo la decisión adoptarse previa audiencia del candidato cuestionado. En cuanto a las elecciones presidenciales, el Consejo Constitucional, no sólo puede revisar la regularidad de la elección, sino que puede vigilar la regularidad del proceso electoral. En todo caso, cuestionada la elección presidencial por los Prefectos, el Consejo Constitucional puede adoptar y proclamar el resultado final. Además, este Consejo puede, de oficio, anular la elección cuando sean evidentes las irregularidades que puedan afectar la sinceridad de una elección y el resultado final, en cuyo caso el Gobierno debe fijar oportunidad para una nueva elección.

En todo caso, el Consejo Constitucional francés puede participar en el proceso electoral cuando el Gobierno considere necesario reemplazar el procedimiento ordinario de conteo de votos, centralizando el proceso en París.

Por último, en materia de *referéndum*, el Consejo Constitucional tiene una máxima intervención: tiene que ser consultado previamente respecto a su organización; debe supervisar tanto la operación del *referéndum* como el conteo final de los votos; debe proclamar el resultado y en caso de disputa sobre el *referéndum* a requerimiento de cualquier elector, examina y decide los reclamos.

Ahora bien, a pesar de que a la América Latina se ha trasladado la figura europea de los Tribunales Constitucionales, no se han seguido los modelos de control electoral existente en los mismos. Así, encontramos Cortes Constitucionales en Guatemala y Chile, y en el Perú y Ecuador, Tribunales de Garantías Constitucionales. Sin embargo, a ninguno de esos Tribunales Constitucionales se les ha atribuido funciones de control electoral, como las tienen los modelos europeos.

B. La revisión judicial de las decisiones que declaran la nulidad de los actos electorales

La garantía fundamental del Estado de Derecho, es decir, del Estado sometido al derecho, es la posibilidad que deben tener, en todo caso, los órganos judiciales (o en genérico, jurisdiccionales) de controlar la legalidad y constitucionalidad de los actos de todos los órganos estatales. De allí que el esquema más acabado del Estado de Derecho es aquél en el cual, además de la revisión judicial de la sentencias o actos judiciales, exista un control de la constitucionalidad de las leyes, un control contencioso-administrativo de los actos de la Administración, y mecanismos judiciales de amparo o *habeas corpus* para proteger los derechos fundamentales.

En materia electoral, por tanto, el Estado de Derecho debe implicar que toda decisión sobre nulidad de elecciones o actos electorales, en algún momento, debe ser sometida a revisión judicial, sea porque la decisión en sí misma sólo la puedan adoptar los Tribunales; sea porque adoptada por otros órganos estatales, pueda ser sometida a revisión judicial, fundamentalmente por razones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, al establecer el esquema de los órganos encargados de la declaratoria de nulidad de elecciones hemos destacado, en forma dispersa, la existencia o no de mecanismos de revisión judicial de las decisiones que inciden en la nulidad de actos electorales. Queremos ahora recoger esas nociones, sistematizándolas en esta parte de nuestra exposición, y una conclusión surge de inmediato en el panorama que la legislación de América Latina en la materia, y es que el establecimiento de sistemas de control judicial tampoco es, en absoluto, uniforme.

En efecto, la interpretación del esquema del Estado de Derecho ha tenido efectos distintos en cada país, de

acuerdo a su propia tradición y a su propia forma de estructurar sus medios de control, por lo que dan una muestra muy variada, según la naturaleza de los órganos a los cuales se encomienda la declaratoria de la nulidad de los actos electorales, admitiéndose, sin embargo, en general, algún sistema de control o intervención judicial. Son excepcionales, por tanto, los sistemas que no admiten control judicial de las decisiones sobre nulidad de elecciones.

Deben distinguirse, por tanto, tres supuestos: sistemas en los cuales no se admite revisión ni intervención judicial en materia de nulidad de actos de las elecciones; sistemas en los cuales la declaratoria de nulidad se atribuye a órganos jurisdiccionales con o sin revisión judicial ulterior; y sistemas en los cuales se admite la revisión judicial de las decisiones sobre nulidad de actos electorales, atribuidas éstas, a órganos electorales administrativos.

1. Sistemas en los cuales no se admite revisión ni intervención judicial

En efecto, puede decirse que en general, sólo en los casos en los cuales la declaratoria de nulidad de una elección se encomienda a un órgano político —lo que de por sí, como hemos dicho, es excepcional— tampoco se admite control judicial alguno. Es el caso de México y Paraguay, donde, correspondiendo la decisión a las Cámaras en Paraguay y a los Consejos Electorales de las Cámaras en México, las decisiones de dichos cuerpos son irrevisables, no existiendo control judicial alguno sobre esas decisiones políticas, ni siquiera por la vía de la acción de amparo.

Contrasta en cambio, la situación existente en países con control político sobre las elecciones en el continente europeo, como es el caso de Alemania Federal. He-

mos señalado que en Alemania, el control y la nulidad de elecciones la declara el propio Bundestad, por lo que es el propio órgano político-representativo el que juzga la nulidad de la elección de sus miembros. Sin embargo, en Alemania, donde también existe un Tribunal Constitucional, esas decisiones del órgano político de declaratoria de nulidad de elecciones, están sometidas a control jurisdiccional por la vía de control de constitucionalidad. Así, expresamente se establece la posibilidad de un recurso contra las decisiones de la Asamblea sobre la invalidez de una elección. En Austria, en cambio, como hemos visto, la decisión de declarar la nulidad de la elección directamente es competencia del Tribunal Constitucional. En esa forma, incluso cuando la declaratoria de nulidad se atribuye a un órgano político, siempre hay un recurso jurisdiccional de control de la constitucionalidad, lo que muestra el cerramiento del principio del control judicial propio del Estado de Derecho.

Sin embargo, no encontramos ese mismo principio en los dos ejemplos del control político de América Latina (Panamá y México), debiendo destacarse incluso que llama la atención no encontrar ese control judicial de las decisiones de los órganos políticos en México, país que tiene la mayor tradición en materia de recurso de amparo de los derechos fundamentales. Expresamente la legislación de amparo excluye la posibilidad de ejercer un recurso de amparo contra las decisiones del órgano político al cual corresponde juzgar, en definitiva, la elección de sus miembros.

Por otra parte, y también en una forma absolutamente excepcional en América Latina, otro país que atribuye el poder de declarar la nulidad de una elección a un órgano no judicial, sin que exista control judicial, es Nicaragua, donde el Consejo Supremo Electoral, puede tomar dichas decisiones sin que exista recurso alguno contra las mismas (Art. 173).

2. Sistemas en los cuales la decisión de nulidad corresponde a órganos judiciales ordinarios

El segundo supuesto que puede identificarse en América Latina en materia de declaratoria de nulidad de elecciones, corresponde a los sistemas en los cuales la declaratoria de nulidad de elecciones se atribuye a órganos judiciales ordinarios, es decir, no especializados para el manejo de los procesos electorales. Es el caso de Venezuela, con los poderes atribuidos a la Corte Suprema de Justicia y el caso de Colombia, con los poderes atribuidos al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos, para declarar la nulidad de una elección o de las elecciones.

a) La decisión por órganos judiciales supremos

En el caso de Venezuela, en efecto, la decisión sobre la nulidad de una votación, de una elección o de las elecciones en general, se atribuyen, directamente, a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa. Por tanto, sólo este Supremo órgano judicial tiene, en Venezuela, la competencia para declarar la nulidad de una votación, de una elección o de las elecciones. Además, como órgano que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa, la Corte Suprema es competente para conocer de los recursos de nulidad contra los actos administrativos emanados del Consejo Supremo Electoral. Por supuesto, tratándose de decisiones del máximo Tribunal de la República, sus sentencias no tienen recurso alguno.

b) La decisión por órganos jurisdiccionales contencioso administrativos

En otros casos, como es el de Colombia, la decisión sobre la nulidad de una elección se atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, es de-

cir, a los Tribunales Administrativos y al Consejo de Estado. En este último caso, también, tratándose de la decisión del máximo órgano de la jurisdicción, las decisiones del Consejo de Estado no pueden ser objeto de recurso alguno.

3. Sistemas en los cuales las decisiones de nulidad de una elección se atribuyen a órganos electorales jurisdiccionales

En tercer lugar, otro sistema de declaración de nulidad de elecciones, es el atribuido a órganos jurisdiccionales electorales, distinguiéndose dos casos, según que la decisión adoptada tenga o no una revisión judicial ulterior.

a) La decisión por órganos jurisdiccionales electorales sin revisión judicial ulterior

En un primer supuesto, la decisión sobre nulidad de una elección se atribuye al órgano jurisdiccional electoral, en general, de rango constitucional, pero sin que puedan ser sometidas sus decisiones a recurso judicial alguno, ni siquiera de control de constitucionalidad o amparo.

Es el caso de Costa Rica, donde las decisiones del Tribunal Supremo de Elecciones no pueden ser recurridas en forma alguna; de Bolivia, donde las decisiones de la Corte Nacional Electoral son irrevisables; del Uruguay, donde la Corte Electoral estatuye en última instancia; de Chile, cuyo Tribunal Calificador de Elecciones decide sin recurso alguno; y de Ecuador, donde las decisiones del Tribunal Superior Electoral no son revisables. En este supuesto también debe ubicarse el caso del Tribunal Contencioso Electoral de México cuyas decisiones en materia de nulidad de votaciones no son revisables, ni siquiera por vía de amparo.

b) La decisión por órganos jurisdiccionales electorales con posibilidad de revisión judicial constitucional

Un segundo supuesto que puede identificarse en América Latina, también muy generalizado, es el que atribuye la decisión sobre nulidad de una elección al órgano jurisdiccional electoral, pero estableciendo expresamente la posibilidad de control judicial de constitucionalidad de las decisiones, sea mediante el recurso de amparo o mediante control difuso o concentrado de constitucionalidad.

i. Revisión mediante acción de amparo

En esta forma, en primer lugar se admite el ejercicio de una acción de amparo ante las respectivas Cortes Supremas de Justicia, contra las decisiones del Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras (Art. 204) y del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (Art. 248), en caso de declaratoria de nulidad de una elección, cuando se denuncie la violación de derechos fundamentales.

ii. Revisión mediante recurso extraordinario de inconstitucionalidad

En segundo lugar, puede haber una revisión judicial de inconstitucionalidad de las decisiones de los órganos electorales jurisdiccionales, en los sistemas donde se admite el control difuso de inconstitucionalidad de las leyes, como en Argentina y Brasil, pudiendo ejercerse un recurso extraordinario por ante el Tribunal Supremo. Así, en Argentina, contra las decisiones de la Cámara Nacional Electoral que resuelvan cuestiones de constitucionalidad, puede ejercerse el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de la Nación. En el caso de Brasil, contra las decisiones del Tribunal Supremo Electoral, en las cuales se resuelvan

cuestiones de inconstitucionalidad, invalidez de leyes o actos contrarios a la Constitución o se deniegue un *habeas corpus* o un mandato de seguridad, se puede ejercer un recurso por ante el Supremo Tribunal Federal.

iii. Revisión mediante acción popular de inconstitucionalidad

Pero en tercer lugar, también existen supuestos en el ordenamiento latinoamericano, en los cuales se permite el ejercicio del control de la constitucionalidad de las decisiones del órgano jurisdiccional electoral en materia de nulidad de elecciones, por vía de acción. Es el caso de Panamá, donde se establece que las decisiones del Tribunal Electoral, incluyendo las que declaren la nulidad de las elecciones, son definitivas, irrevocables y obligatorias y por tanto, sólo recurribles ante el mismo Tribunal, exceptuándose lo referente al recurso de inconstitucionalidad (Art. 137). Por tanto, esas decisiones del Tribunal Electoral pueden ser objeto de una acción popular de inconstitucionalidad que se ejerce por ante la Corte Suprema de Justicia.

En todos estos casos, por tanto, encontramos la previsión en el ordenamiento jurídico de órganos jurisdiccionales electorales, muchos de ellos con rango constitucional y autonomía funcional, lo que significa que sus decisiones son irrevisables por vía ordinaria. Sin embargo, se establece como garantía última del Estado de Derecho el control por parte de la justicia constitucional, en sus diversas modalidades: amparo y control, tanto difuso como concentrado, de la constitucionalidad.

4. Sistemas en los cuales la decisión de nulidad corresponde a órganos administrativos electorales con posibilidad de revisión judicial

Por último, también dentro del marco del Estado de Derecho, en algunos casos si bien la decisión sobre nu-

lidad de una elección se atribuye a un órgano electoral de naturaleza administrativa, se prevé expresamente la posibilidad de revisión judicial, en vía constitucional, contra la misma. Es el caso de Perú, donde si bien se establece que contra las decisiones de la Junta Nacional Electoral no cabe acción judicial alguna, se han entendido —aún bajo discusión— que ello no excluye la acción de amparo. En el mismo sentido, en el caso de El Salvador, las decisiones del Consejo Central de Elecciones pueden ser objeto de una acción de amparo ejercida por ante la Corte Suprema, en caso de violaciones constitucionales.

IV. A manera de conclusión: el caso de la nulidad de las elecciones de Panamá de mayo de 1989

El panorama comparativo que hemos formulado anteriormente permite apreciar, en general, una variedad de sistemas electorales que si bien no son uniformes, contienen en una forma u otra soluciones tendientes a garantizar el Estado de Derecho. El sistema de nulidades de votos, votación, elección y elecciones según los casos, es sin duda, una garantía para el logro de la legitimidad de un proceso electoral. En igual sentido lo es la atribución de la potestad para declarar la nulidad de las elecciones sea a un órgano judicial directamente, o a un órgano electoral con autonomía funcional, y en todo caso, independiente tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Por último, la garantía del Estado de Derecho se completa, cuando la decisión sobre nulidad de elecciones, en caso de que no sea adoptada directamente por el máximo órgano judicial de un país, puede ser objeto de revisión judicial, particularmente, por la vía de inconstitucionalidad. En general, los sistemas latinoamericanos, como hemos visto, salvo excepciones, se ajustan al mencionado esquema de garantías.

En todo caso, debe destacarse que si bien las decisiones sobre nulidad de votos, que corresponden a la mesa, casilla o junta receptora pueden considerarse como un asunto normal en un proceso electoral, no lo son las decisiones sobre nulidad de una votación en mesa, y menos de una elección o de las elecciones en general. Particularmente, en los dos últimos casos, el asunto reviste una importancia política, que en nuestros países, incluso podría desdibujar las propias garantías establecidas en el ordenamiento jurídico y hacer que sea precisa y paradójicamente, la utilización de las garantías del sistema, la que sirva para conspirar contra el resultado de una elección, particularmente cuando no está afianzado el sistema democrático y de libertades públicas. Esto fue precisamente lo que ocurrió en Panamá, respecto del reciente proceso electoral de 7 de mayo de 1989, el cual fue declarado nulo por el Tribunal Electoral, sin que las garantías jurídicas establecidas pudieran poner en funcionamiento un control judicial autónomo.

A manera de conclusión de esta exposición sobre la nulidad de elecciones en los sistemas jurídicos latinoamericanos, hemos pensado que debemos hacer referencia al proceso panameño, pues en nuestra historia política reciente es absolutamente excepcional encontrar un caso de declaratoria general de la nulidad de las elecciones de un país.

A. El ordenamiento aplicable

De acuerdo con el Código Electoral de Panamá, el Tribunal Electoral se establece como un órgano estatal autónomo al cual se atribuye competencia para *interpretar y aplicar privativamente la legislación electoral* (Art. 136); y como consecuencia se le atribuye, como hemos señalado, competencia para declarar la nulidad de las elecciones en su totalidad *cuando hayan ocurrido ac-*

tos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o éstas se hayan realizado sin las garantías requeridas (Art. 290); pudiendo dicha declaratoria ser decretada de oficio por el Tribunal Electoral o a petición de un partido o candidato afectado, formulada dentro de los 3 días siguientes a la celebración de las elecciones (Art. 219). En todo caso, de acuerdo al Código Electoral, las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de ley son definitivas, irrevocables y obligatorias, exceptuándose únicamente lo referente al recurso de inconstitucionalidad (Art. 137), en el sentido de que pueden sus decisiones ser objeto de una acción popular por razones de inconstitucionalidad por ante la Corte Suprema de Justicia.

B. El Decreto No. 58 de 10-5-89 sobre nulidad de las elecciones

Pues bien, con base en estas normas, el Tribunal Electoral dictó el Decreto No. 58 de 10 de mayo de 1989, en el cual declaró *la nulidad de las elecciones celebradas el 7 de mayo de 1989 en su totalidad en todos los niveles de los cargos de Elección Popular previstos para ser proclamados en las mismas (Art. 1), para lo cual se basó en el siguiente considerando:*

Que el Tribunal Electoral convocó al pueblo panameño a elecciones populares a celebrarse el día 7 de mayo de 1989 a objeto de elegir Presidente, Vicepresidentes de la República, Legisladores, Representantes de Corregimientos y Concejales.

Que estas elecciones fueron organizadas en medio de la más aguda crisis fiscal y económica que sufre la República de Panamá con el ánimo de brindar al pueblo panameño la oportunidad de producir la renovación de sus principales órganos de gobierno

dentro de la legalidad y para demostrar al mundo la voluntad de actuar dentro del marco de la democracia, a pesar de que el ejercicio electoral significó un enorme sacrificio económico y una distracción de esfuerzos ante los constantes ataques del agresor.

Que terminadas las votaciones a las 5:00 de la tarde, se produjeron hechos que aún persisten y los cuales han alterado de manera significativa el resultado final de las elecciones en todo el país.

Que el desarrollo normal de las elecciones fue alterado por la acción obstruccionista de muchos extranjeros llamados por fuerzas políticas nacionales o foráneas sin gozar de una invitación del Tribunal Electoral, cuyo evidente propósito era el de avalar la tesis del fraude electoral, proclamada al mundo por las autoridades norteamericanas desde fecha muy anterior a las elecciones.

Que la relación sucinta de estos hechos, según se desprende de los informes recibidos por el Tribunal Electoral, de los Coordinadores, Inspectores Electorales y funcionarios responsables de la Dirección General de Organización Electoral, así como de las Juntas Escrutadoras y Proclamadoras dan cuenta de la constante sustracción de las boletas en los recintos electorales, compra de votos por parte de los partidos políticos y, especialmente, la falta de actas y otros documentos que hacen absolutamente imposible la proclamación de cualquiera de los candidatos.

Que de conformidad con el artículo 136 de la Constitución Política y los artículos 290 y 291 del Código Electoral, el Tribunal Electoral podrá declarar de oficio la nulidad de las elecciones.

Que todas y cada una de las anteriores consideraciones, conducen a este Tribunal a concluir, en vista de

todos los hechos y circunstancias anotadas, que la medida adoptada contribuirá a devolver la tranquilidad al país y proteger la vida y bienes de todos los habitantes en el territorio nacional.

Ahora bien, declarada la nulidad de la totalidad de las elecciones, el Tribunal Electoral no procedió a convocar nuevas elecciones, sino que se limitó a formular una exhortación general para preservar el orden constitucional y legal, contenido en el artículo 2 del Decreto, del siguiente tenor:

Artículo Segundo: Se ordena enviar a todos los órganos del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, copias del informe a que se refiere lo aquí dispuesto, a fin de que se promuevan las medidas constitucionales y legales tendientes a preservar el orden constitucional y legal de la República.

Contra esta decisión del Tribunal Electoral, y conforme a la garantía judicial que consagra el ordenamiento jurídico panameño, se ejercieron dos acciones de inconstitucionalidad por ante la Corte Suprema de Justicia, las cuales sin embargo, fueron declaradas sin lugar, considerándose que el Decreto No. 58 no sea inconstitucional.

C. Primera acción de inconstitucionalidad y la sentencia del 22 de junio de 1989

La primera acción de inconstitucionalidad contra el Decreto No. 58 fue ejercida por el Lic. Ernesto Cedeño Alvarado, alegándose violación del artículo 32 de la Constitución Política según el cual

Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.

En la doctrina y jurisprudencia de Panamá se ha entendido que dicha norma consagra la *garantía del debi-*

*do proceso, la cual estimó el recurrente había sido violada en virtud de que el Tribunal Electoral había aplicado erróneamente el artículo 290 del Código Electoral, pues al prescribir dicha norma como causal de nulidad de los comicios el haber existido *violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones*, el Tribunal Electoral para decidir *no estableció exactamente el total de las Actas desaparecidas* y mal podía argumentarse *que ha existido prueba suficiente para alterar el resultado de los comicios, y por otro lado, al no haberse concluido el conteo de votos, no se ha podido determinar a ciencia cierta si el número de votantes registrados en las actas extraviadas, sean los suficientes para cambiar el resultado de las elecciones...**

La Corte Suprema de Justicia decidió el recurso por sentencia de 22 de junio de 1989, declarando, al contrario de lo solicitado, que

el artículo 1 del Decreto No. 58 del 10 de mayo de 1989 dictado por el Tribunal Electoral no vulnera el artículo 32 ni ningún otro de la Constitución Política de la República y por tanto no es inconstitucional.

Para llegar a esta conclusión, la Corte en primer lugar estableció la competencia del Tribunal Electoral para dictar el Decreto, analizando el carácter autónomo del Tribunal Electoral conforme al artículo 136 de la Constitución Política, el cual le atribuye competencia para aplicar privativamente la Ley Electoral. Concluyó la Corte Suprema su apreciación en relación a este punto afirmando que

no existe duda en torno a la autonomía y facultad privativa del Tribunal Electoral para dictar los actos concernientes al proceso eleccionario; de aquí que no puedan tales facultades ser tachadas de inconstitucionalidad.

Entre las competencias que se atribuyen al Tribunal Electoral, apreció la Corte Suprema, las facultades contenidas en los artículos 290 y 291 de la Ley Electoral, concluyendo que efectivamente dicho Tribunal sí tiene la competencia para decretar la nulidad de elecciones, incluso de oficio.

Sobre lo anterior, es claro que conforme al ordenamiento constitucional y legal de Panamá, el Tribunal Electoral sí tenía competencia para dictar el acto impugnado, lo cual por lo demás no era materia de discusión en el recurso ya que el recurrente no lo fundamentó en el cuestionamiento de la competencia del Tribunal Electoral, sino en la errada aplicación por éste del artículo 290 de la Ley y la consecuente violación del debido proceso. Por ello la Corte Suprema, en su fallo hizo la siguiente observación:

Pareciera alegar el recurrente en su escrito, que los Magistrados del Tribunal Electoral para llegar a la decisión de anular las elecciones dejaron de cumplir con algunas disposiciones del Código Electoral, y señala entre otras los artículos 269, 270, 303 y 305, pero si éste fuese el argumento, distorsiona entonces el demandante el objetivo final de su pretensión, pues es evidente que no puede atacarse a través de un recurso de inconstitucionalidad la ilegalidad de un acto. Debe el letrado recurrente, tener presente que en la acción de inconstitucionalidad, sólo puede confrontarse el acto con la norma constitucional.

Era evidente la argumentación de la Corte Suprema, en considerar que en la justicia constitucional sólo pueden formularse cuestiones de constitucionalidad y no de ilegalidad. En todo caso, la Corte en su sentencia, entró a considerar si en la emisión del Decreto No. 58, el Tribunal Electoral había violado el artículo 32 de la Constitución, sentando el criterio de que el principio

del debido proceso que consagra esa norma, sólo rige en los *procesos* propiamente dichos que se desarrollan ante los órganos judiciales, y no exigiéndose ni en la ley ni en la Constitución que para que el Tribunal Electoral tome su decisión se desarrolle un *proceso jurisdiccional*, no podría violarse dicha norma.

La Corte en definitiva señaló que *debido proceso legal* es una expresión relativa a *un procedimiento conclusivo de un proceso legal cumplido por un órgano con facultad de juzgar*, y que en cambio, la decisión del Tribunal Electoral de anular las elecciones, *no es el resultado de ninguna acción de juzgamiento* considerando que dicha decisión *en forma alguna constituye un acto jurisdiccional y por ende no puede sostenerse la violación del debido proceso*.

En resumen, la Corte señaló que *en este tipo de acto no existe proceso jurídicamente hablando, por tanto, no puede violarse lo que no existe*, razón por la cual declaró que el Decreto No. 58 *no vulnera el artículo 32 ni ningún otro de la Constitución Política de la República, y por tanto, no es inconstitucional*.

Ante todo llama la atención, de esta sentencia, la expresión de la Corte Suprema de que el Decreto No. 58 no viola ningún otro artículo de la Constitución, sin que ello se hubiese alegado y sin que ello se hubiese argumentado. El recurrente sólo planteó la violación del artículo 32 de la Constitución, y ello fue lo que analizó la Corte en su sentencia, razón por la cual puede considerarse contraria a toda técnica judicial, una declaración *ultra y extra petita* como la señalada.

En cuanto al fondo de la decisión, algunas observaciones pueden formularse. En primer lugar, si bien la violación constitucional nos parece bien identificada, el fundamento del recurso fue mal formulado. El recurrente no argumentó suficientemente la violación, por ejem-

plo, del derecho a la defensa que debió respetarse incluso, en una actuación de oficio como la que originó el Decreto impugnado. Esta deficiencia del recurso, al menos de la parte del mismo que analiza la sentencia, puede haber contribuido a la emisión de la misma en sentido desfavorable.

En segundo lugar, nos parece fuera de toda duda, que el Tribunal Electoral panameño es un órgano con funciones jurisdiccionales o *de juzgamiento* como se lo niega la Corte, y más aún en un caso como éste de declaración de nulidad de elecciones, en el cual están directamente interesados no sólo los diversos partidos políticos, sino los candidatos a todos los cargos electivos y los electores en general. En esa decisión, sin duda, existía una controversia o contención que debía ser juzgada, y ello, siempre, garantizándose los principios del debido proceso, y sobre todo del derecho a la defensa, que fue el más vulnerado. Por lo demás, no se debe olvidar que el principio del debido proceso y sus garantías, es un principio constitucional que no sólo debe respetarse en los procesos judiciales, sino incluso en los procedimientos administrativos como ya ha sido reconocido y aceptado en todos los países de régimen administrativo, por lo que con mucho mayor razón debía respetarse en un procedimiento como el de nulidad general de unas elecciones. Destaquemos, como ejemplo, la legislación de El Salvador en la materia que rige que presentada una petición sobre nulidad de actos electorales, debe notificarse de la misma a los representantes de los partidos políticos para que presenten pruebas y en general, ejerzan su derecho a la defensa (Art. 257).

D. Segunda acción de inconstitucionalidad y la sentencia del 13 de julio de 1989

La segunda acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 58 fue ejercida por el Partido Republicano De-

mocrático, alegándose violación de los artículos 17, 136 y 176 de la Constitución, pues con el Derecho impugnado no se garantizó el ejercicio del derecho al Sufragio, al ni siquiera disponerse, por ejemplo, la realización de nuevas elecciones. En su argumentación el recurrente, sin embargo, planteó lo que en nuestro criterio, era el *quid* del problema jurídico debatido, en el sentido de que el Tribunal Electoral ejerció su atribución en forma arbitraria, sin analizar las circunstancias de hecho que conforme a la Ley podían justificar la adopción de la decisión de declarar la nulidad de las elecciones. Ello lo captó precisamente el Procurador de la Administración quien en sus alegatos insistió en que

...lo atinente a la apreciación de las circunstancias de hecho que llevaron al Tribunal Electoral a anular las citadas elecciones, es algo que corresponde a la competencia de dicho Tribunal y que, en manera alguna, puede la Corte entrar a valorar en los procesos en que se impugna un acto por inconstitucional, puesto que ello implicaría sustituir al primero en el ejercicio de una función pública que la Constitución y la ley le confiere en forma privativa.

Más adelante, en su escrito ante la Corte Suprema, el Procurador de la Administración insistió en su argumento:

...el Tribunal (Electoral) se fundó en razones de hecho y de derecho que, en criterio de sus miembros, ameritaban la anulación de las citadas elecciones, por lo cual la medida no puede calificarse de inconstitucional. No es oficio de la Corte, en este tipo de proceso, practicar pruebas para esclarecer si los hechos que le sirvieron de base a la medida existieron o no, pues que conforme al artículo 2557 del Código Judicial, debe limitarse a confrontar el acto acusado con las razones constitucionales...

A ello respondió el recurrente, en nuestro criterio con razón, que si bien la Corte Suprema no podía actuar como Tribunal de Segunda Instancia,

no obstante, al resolver un recurso de inconstitucionalidad debe analizar si la actuación del Tribunal se enmarca dentro de las pautas que establece nuestra ley fundamental. Para ello, tiene que examinar tanto los hechos como el fundamental derecho invocado, pues de lo contrario no tendría razón de ser el recurso de inconstitucionalidad.

Ello era evidente, y resulta de una frase del escrito de respuesta del recurrente:

La Ley Electoral confiere al Tribunal Electoral la potestad privativa de decretar la nulidad de las elecciones, de oficio o a petición de parte, y crea el procedimiento a seguir para tomar tal decisión. Una decisión de tal trascendencia, que afecta la vigencia de la democracia y la vida institucional de la República, no puede ser dictada, so pena de incurrir en injuria contra el derecho, si no se da la investigación previa, plasmada en un proceso.

En definitiva, una decisión como la adoptada no podía ser arbitraria, ni podía ser producto de una supuesta discrecionalidad. Los artículos 289 y 290 de la Ley no confieren al Tribunal Electoral un poder para actuar *ad libidum*, sino al contrario, sometido a las exigencias de esas normas en cuanto a la prueba de los hechos, la calificación de los hechos, y su congruencia con la finalidad de la norma. Nada de ello ocurrió, y el Tribunal sin pruebas ni apreciaciones racionales y razonables, arbitrariamente, anuló las elecciones. Sin embargo, el argumento del recurrente y la defensa del Procurador, antes reseñados, si bien centraban el debate en su punto preciso (actuación arbitraria o discrecional del Tribunal), sin indicarlo expresamente, lo desviaron de nuevo al te-

rreno del respeto del principio del debido proceso. Por ello, en definitiva, la sentencia de la Corte en este caso, sin tocar para nada el fondo del asunto, se limitó a decidir que como 20 días antes, la propia Corte había sentenciado señalando que el Decreto impugnado *no vulnera el artículo 32 de la Constitución Política de la República y por tanto no es inconstitucional, siendo sus decisiones finales, definitivas y obligatorias, se inhibe de pronunciarse al respecto, toda vez que existe una sentencia en el Decreto No.58 aludido y previa, que tiene el carácter de definitiva.*

Así, la Corte Suprema de Justicia de Panamá, lamentablemente para la historia de la justicia constitucional latinoamericana, formalizó la arbitrariedad y la constitucionalizó. De ello, ahora resulta que quienes no estiman que la garantía del Estado de Derecho es el control judicial, podrán deducir que éste es el que conspira contra aquél.

Elecciones y Democracia en América Latina, Balances y Perspectivas

Juan Rial

El tema que me ha tocado desarrollar es *Elecciones y Democracia en América Latina, Balances y Perspectivas*. Lo voy a hacer desde el punto de vista de un politólogo que permite completar el tipo de análisis formal propio del jurista que sigue las orientaciones kelsenianas. Dado que el tema es demasiado amplio, voy a referirme a él en forma sintética.

El primero refiere a cuál fue o es el papel de las elecciones en los procesos de transición hacia la democracia. En América del Sur, prácticamente en todos los países existen regímenes elegidos popularmente o están a punto de serlo, como es el caso de Chile en diciembre. Hay que tener en cuenta que en el pasado este escenario ya se presentó en más de una oportunidad. A fines de la década de los 50 y comienzo de los años 60, también la mayoría de los países de América Latina tenían gobiernos electos popularmente. Sin embargo, como ustedes saben, a partir de los años 60 en una situación que se podría llamar de "casi guerra civil" generalizada en Amé-

rica Latina, prácticamente barrió con casi todos los regímenes democráticos existentes en ese momento. En la región quedaron dos países que escaparon a ese proceso totalmente, que fueron Venezuela y Costa Rica; otros estuvieron casi al borde de perderlo, como Colombia. Este país, si bien mantuvo y mantiene una situación de régimen democrático, desde hace muchos años enfrenta el problema de violencia política y social.

¿Qué rol cumplen, entonces, en el proceso histórico de los años 70 y 80 las elecciones en el proceso de transición? Cuando comenzaron estas transferencias de régimen todos apuntaron hacia un único tipo de régimen como objetivo: la instauración de la democracia y para ello el principal mecanismo para efectivizar la transición fue el llamado a elecciones. Por ejemplo, en el Perú, a fines de los 70, luego del "septenato Velasquista" y luego de la administración del General Morales, se convocó a una Asamblea Constituyente. Aún en largos períodos de transición, como el brasileño, sobre el cual los colegas politólogos todavía no lograron un acuerdo acerca de la fecha de comienzo, que jalonado por una serie de elecciones municipales y parlamentarias, culminó en noviembre y diciembre de 1989 con una elección directa del Presidente de la República. Aún en el caso de un cambio de régimen no negociado, en una rápida transición como la Argentina tras la derrota de las FFAA de ese país en la guerra de Las Malvinas, también la salida fue convocar a una elección. Esto parece trivial; sin embargo, si salimos de América del Sur y prestamos atención a otras zonas, veremos que no es tan simple. En el mismo período cayeron otros regímenes autoritarios. Basta señalar el del Sha en Irán sin dar paso a un régimen democrático. Tampoco hubo elecciones. En América Latina, el derrocamiento de Somoza no llevó a ningún régimen democrático liberal ni a elecciones. En otras partes del globo, hay países en los cuales se puede cons-

tatar un proceso de crecimiento económico y de mejoramiento relativo de las situaciones de desigualdad o de exclusión de grandes sectores de la sociedad que no están acompañados por un proceso de desarrollo político similar. Los casos citados y el de Corea del Sur, Taiwán, Singapur y en cierta medida el de Tailandia, que no llega al mismo nivel de desarrollo económico.

¿Por qué en América del Sur se llega a este mecanismo electoral luego de una fase de liberalización? Hay que tener en cuenta que casi todos los procesos dictatoriales pueden caracterizarse como "dictaduras provisionales". Ninguno de ellos —salvo excepciones como la fallida "Revolución Argentina" de Onganía o la "Revolución" de Velasco Alvarado en Perú— tuvo vocación de fundar un tipo de régimen distinto al democrático. Todos los procesos dictatoriales que existieron en América Latina o aún existen, lo hacen en nombre de la existencia de un principio democrático. Cualquier golpe de Estado se hace con la justificación de defender la democracia. Que esto último sea verdad o no, no importa. Lo que sí es significativo es cuál es el principio que fue invocado por cualquier régimen dictatorial para actuar. Si es la defensa de la democracia, cualquiera de esos regímenes tenía un límite en el futuro, por más lejano que fuera en el tiempo, como fue en el caso de Brasil o el de Chile. Cuando un régimen de excepción cumple "con sus fines" y alcanza sus metas, prácticamente se agota. No había, y hoy con más claridad, en toda nuestra América Latina y ya no sólo América del Sur, la posibilidad de recurrir a un modelo alternativo al democrático. A nadie se le va a ocurrir en el momento presente fundar un régimen de carácter "corporativo" o fascista, por ejemplo. En el citado caso argentino de 1966-69, la propia Fuerza Armada se dividió, porque hubo sectores que no aceptaron de ningún modo el planteamiento del entonces jefe, el General Onganía, de arrasar las bases del

pensamiento político liberal y sustituir el régimen político por uno de tipo corporativo. La conclusión que expone es: todos los regímenes dictatoriales tenían que llegar a su fin porque su única justificación era defender la democracia. Cuando en los años setenta, en un contexto internacional en el cual a la defensa de la democracia se une una propaganda masiva en favor de los derechos humanos, cualquiera de esos regímenes entró en una situación de ilegitimidad alta frente a toda la comunidad internacional. De ahí en adelante tuvieron que buscar formas de salir del régimen de excepción. Esto suponía retornar al marco liberal y en él es necesario realizar elecciones. Un buen parangón de este camino histórico puede verse en la historia de Turquía en las décadas recientes.

Las formas en las cuales se dieron estos procesos de transición dependió de las circunstancias de cada uno de los países. De acuerdo a como había sido el régimen dictatorial anterior, a qué partidos políticos existían antes del golpe de Estado y cuál era el sistema de partidos existente en el momento de la negociación de salida, de acuerdo a la situación económica imperante o a los resultados de una política internacional favorable o desfavorable, se dieron diferentes procesos de transición. La mayoría de transiciones de regímenes en América Latina fueron negociadas. El único caso de no negociación es el argentino. En todos los demás países hubo pactos explícitos o cronogramas de salida acordados más o menos extensos. Negociaciones elitistas, con escasos participantes fueron las que dieron origen a la transición a la democracia. Todas estas negociaciones de "cúpula" que suponen un arreglo entre el régimen dictatorial anterior, en casi todos los casos representados por sus Fuerzas Armadas y representantes políticos, en todos los casos líderes de los principales partidos moderados, terminaron en la suerte de pacto o arreglo implíci-

to para transferir el régimen mediante elecciones. Todos estos pactos fueron ratificados y legitimados por la convocatoria de una elección popular y en esto está el principal rol que tuvieron las elecciones en el proceso de transición. Muchas de ellas han sido criticadas porque se adujo y aduce que son elecciones que suponen exclusiones (como en el caso de la uruguaya de 1984, y ecuatoriana de 1978), o que suponen ciertos grados de condicionamiento que no llevan al respeto total de los derechos políticos al favorecer a ciertos actores por sobre otros (elección del Parlamento Chileno en 1989 o varias elecciones brasileñas, como la indirecta del fallecido Tancredo Neves). En otros casos, los condicionamientos llevan a que ciertas fuerzas políticas, ciertos partidos —en general los comunistas y sus asociados— no puedan presentarse al comicio o deban hacerlo en una forma tal en que no aparezcan mencionados por su identidad primaria. Pero suele permitirse que alguna corriente los represente o puedan participar en ellas. Por ejemplo el PAIS en la elección chilena de 1989, o Democracia Avanzada en la uruguaya de 1984. En otras ocasiones no se permite expresa o implícitamente la participación de cierto candidato o de cierto grupo político que era muy antagónico, como ocurrió con Bucarán en Ecuador, Wilson Ferreira en Uruguay o Lagos en Chile. Sin embargo, cualquiera de esas situaciones que primariamente llevaría a un balance negativo respecto al valor de estas elecciones no puede juzgarse tan ligeramente. Ninguno de estos procesos fue impugnado fuertemente dentro de los países en donde se efectuaron. Todas las elecciones que fueron realizadas tuvieron un apoyo popular notorio.

Hay casos dramáticos en que las elecciones se han hecho en condiciones de guerra. El Salvador es el mejor ejemplo. Se trata de un país en una situación de guerra civil que, sin embargo, trata de afianzar un débil régi-

men democrático realizando elecciones en un contexto en el que se mantiene la situación de violencia.

La elección de los presidentes Duarte y Cristiani se hizo en condiciones difíciles y el sólo hecho de que el Ing. Duarte haya culminado su mandato, pese a todas las dificultades, indica el valor de los actos electorales. En otros países, donde hasta hace poco tiempo no era pensable hablar de democracia, también ha comenzado una apertura hacia la liberalización que también ha pasado por una elección. Paraguay es el ejemplo. No implica que ya podamos afirmar que en Paraguay existe un régimen democrático pleno, con todas las garantías liberales propias de cualquier Estado de derecho, pero gracias a la existencia del proceso electoral se está avanzando mucho en esa dirección. En resumen, tenemos una serie de elecciones de diverso tipo, desde las que restauran un régimen democrático, siendo Chile y Uruguay los mejores ejemplos; las que buscan continuar un proceso ya consolidado como las que se dan en Costa Rica y Venezuela; las que tratan de crear nuevamente una democracia como la brasileña, las que buscan nuevas formas de profundizar la democracia, como las elecciones de alcaldes populares en Colombia y las que son la puerta para la liberalización y para que en el futuro se establezcan regímenes democráticos plenos como las de Paraguay o de algunos países centroamericanos. El balance es positivo. Estas elecciones han permitido la ampliación de tolerancia política que es una de las notas fundamentales de un Estado de derecho. En segundo lugar, los procesos electorales permiten un reconocimiento de la oposición política y de sus derechos, así como el de los derechos fundamentales políticos de la ciudadanía. Hay un ejemplo notorio en este momento, que en otro periodo no podría ser siquiera pensado: es el caso de Nicaragua.

La Revolución cubana que lleva 30 años, nunca realizó elecciones generales, como se conoce en el mundo occidental. En Nicaragua, en cambio, luego de una revolución protagonizada por un movimiento político-militar marxista y cristiano radicalizado, la comunidad internacional pudo imponer un acuerdo que lleva también hacia una elección.

El tercer punto que les quería plantear es el lugar de la política en los años 60 y 70 y la situación actual. Casi todos los enfoques dominantes a nivel intelectual que teníamos en las décadas pasadas sobre la situación política eran de carácter cerrado, totalizante. Se consideraba que si no se tenía en cuenta la posibilidad de llegar a una democracia sustantiva, no valía la pena la democracia. Hoy todavía se mantiene esa posición. Se repite que el desarrollo económico y social debe ser lo prioritario, no importando el marco político. Sin embargo, ya no es la posición dominante. Hoy se ha reaccionado en forma muy fuerte ante esta posición por parte no sólo de las élites políticas, sino por gran parte de la ciudadanía. Se sabe que la situación económica y social es mala, pero también se sabe que si a eso se agrega la represión política nada se adelanta.

Aquí está otro de los balances sustanciales que han tenido estos procesos electorales. Los procesos electorales no han permitido resolver cuestiones económicas o sociales graves. Como ustedes saben, en este decenio los indicadores de la CEPAL para América Latina no son buenos. El continente no ha crecido mucho en su economía, las inversiones son bajas, tenemos un enorme problema de deuda externa, el modelo actual económico lleva a un incremento notorio de la desigualdad social. Hay una concentración mayor del ingreso. Toda esta serie de problemas no pueden ser resueltos por una o varias consultas electorales. En ellas se decide, por la participación ciudadana, escoger un gobierno representativo.

Nada más que eso, ¡pero cuánto importa! Esos son los límites. Lograr que esto fuera admitido en toda América Latina fue y es el punto sustancial. En este momento ustedes pueden notar que salvo casos muy excepcionales como es el de Panamá, en donde concurren otros problemas como el referido a la administración del Canal, las relaciones específicas con Estados Unidos de Norte América y la existencia de una Fuerza Armada muy particular,¹ en todos los demás países existe una valoración muy fuerte por la democracia "formal", pese a todos los problemas económicos y sociales que subsisten. Como ejemplo podemos señalar otros casos dramáticos.

En el Perú, la administración del Presidente García ha enfrentado notorios problemas. Para muchos ha sido un fracaso. No hay duda de que en ese país existe una situación de violencia política y social que, de hecho, ha barrido al Estado de gran parte de la sierra y la selva y lo ha diluido en el resto del país. Sin embargo, pese a todo, la administración García va a llegar a su fin y va a transferir el mandato presidencial a un nuevo gobierno que será electo en el año 1990 en una consulta popular. La administración de Alfonsín en Argentina tuvo enormes problemas, tantos que hubo que buscar una forma de adelantar el traspaso del poder en junio de 1989, dado que la Constitución Argentina, por ser muy antigua, de 1853, establecía un lapso muy largo entre la reunión del Colegio Electoral y la toma de posesión, pero lo importante es que es la primera vez que en Argentina se produce una transferencia ordenada de un gobierno a otro en treinta años, y más si se tiene en cuenta una rotación de partidos en el gobierno hay que remontarse a 1916. En Brasil también con una inflación de casi el 40% por mes, va a realizarse una elección y será hecha de acuerdo a reglas que todos admiten.²

¹ Luego del curso, en diciembre el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica intervino militarmente en Panamá, derrocando al General Noriega.

² Luego de pronunciada la conferencia, se hizo la elección triunfando el candidato Fernando Collor de Mello.

La conclusión provisional de lo dicho en ésta: los miembros de las clases dirigentes con influencia en la toma de decisiones en la economía y en el control de la sociedad, los miembros de las Fuerzas Armadas y lo que es más importante, *la ciudadanía*, han entendido que el respeto a las reglas de juego de un régimen político liberal, que se expresa en su mayor manifestación en las elecciones, es sustancial e importante para el avance de todo el continente. Las elecciones no van a resolver los problemas económicos y sociales, pero sí permiten la convivencia política pacífica. En Paraguay se ha permitido la liberalización de la vida política. La superación de situaciones de guerra civil abierta, por medio de una convocatoria electoral, como es el caso nicaragüense, puede llevar a que las elecciones puedan ser consideradas como el acuerdo básico, que ha permitido un primer paso hacia la consolidación de la paz y, eventualmente, hacia una apertura. En los demás países, la reiteración democrática de elecciones es un paso clave en el proceso de consolidación democrática.³

³ Dado el tipo de exposición, no he hecho referencias académicas. Sobre el tema elecciones véase las publicaciones de CAPEL, realizadas en 1988 y 1989. Sobre transición a la democracia véase copias.

Análisis del proceso electoral salvadoreño del 19 de marzo de 1989

Gabriel Murillo

Debo, desde el comienzo, dejar muy claro que mi propósito es claramente modesto y que en ese sentido voy a acudir al apoyo de mis colegas el Dr. Martel y la Dra. de Jurado, aquí presentes, para que en caso de que cometa errores, lo cual es muy probable, o en el caso de que falle en algún planteamiento o detalle sobre los aspectos concretos del proceso electoral-político de El Salvador, ellos me corrijan y los ilustren a ustedes, en la medida que son personas mucho más informadas sobre esos desarrollos que yo.

Quisiera plantear esta breve visión analítica del proceso electoral reciente de El Salvador haciendo, primero, una contextualización reciente de los aspectos más significativos de la dinámica macro-política en la década de los 80; segundo, algunos comentarios sobre los pronósticos electorales principales que se hicieron en la víspera de los comicios realizados en el mes de marzo para, finalmente, hacer algunos comentarios sobre los resultados efectivamente obtenidos por los contendores y completar mi breve intervención con una serie de planteamientos de carácter proyectivo referidos a los retos y a los principales compromisos políticos que ten-

drá que confrontar la nueva administración arenera del Presidente Cristiani.

Es importante comenzar anotando que esta elección del pasado 19 de marzo, es el primer comicio que recibe un régimen constitucionalmente elegido de otro elegido en las primeras circunstancias. Eso, de por sí, ya planteaba una gran expectativa y una serie de inquietudes respecto de lo que significaría la consolidación de los regímenes electorales constitucional y legalmente configurados en el convulsionado panorama político centroamericano.

La Democracia Cristiana que había estado en el gobierno y que había obtenido una importante victoria electoral en las anteriores elecciones presidenciales de 1984 y que en las elecciones de 1982, que fueron las primeras elecciones constituyentes de ese país, había generado grandes expectativas y se había planteado como el vehículo y el puente para transformar la nación para proyectarla hacia una situación de confrontación efectiva y abierta para buscar soluciones a los grandes problemas de la guerra civil extendida, a los del empobrecimiento acelerado y del gran desequilibrio en la distribución del ingreso (siendo El Salvador actualmente un país de gran asimetría económica, el 7% de su población posee el 80% de la riqueza, el 90% de las familias están por debajo de la línea de pobreza). Se planteaba entonces una opción esperanzadora que evitara los riesgos y los peligros de la polarización extrema, tanto en el contexto de la ultraderecha que para comienzos de la década, como todos sabemos, ya había hecho expresiones preocupantísimas de corte reaccionario paramilitar y de guerra sucia, como en el de la guerrilla del FMLN con la intensificación prolongada de la guerra.

Si bien es verdad que el programa de reactivación y de estabilización económica que planteó la *Democracia*

Cristiana permitió, de alguna manera, nivelar el valor de la moneda, los costos de los productos básicos de consumo del país, los salarios y, en fin, los recursos económicos tan necesitados por toda la población fueron severamente penalizados. Por otro lado, el conocido impuesto a la guerra que fue decretando e imponiendo gradualmente el FMLN, aumentó el descontento. La inflación en el país siguió creciendo a tasas superiores al 20% anual y la corrupción administrativa en general se constituyó en un factor conocido y consensual para el resto de la opinión pública ajena a la administración de la *Democracia Cristiana*. La crisis del liderazgo se acentuó y se agravó con el problema de salud del Presidente Duarte y además de eso cada vez se hizo más evidente la injerencia estadounidense en el manejo de los recursos, en la orientación de las políticas de desarrollo y, desde luego, en el manejo del esquema militar para confrontar la avalancha guerrillera proveniente del FMLN.

A medida que se iba consolidando este deterioro y se iba haciendo clara esta frustración en todo el país, paralelamente se iba evidenciando la incapacidad del esquema de la Democracia Cristiana para solucionar los grandes problemas del desequilibrio y del conflicto generalizado. ARENA, en forma paradójica y gradual, fue superando su imagen terrorista y fue fortaleciendo su opción electoral. Esta se había estado debilitando en las elecciones antecedentes de la década del 80, pero para las elecciones de 1988 ya planteó una posibilidad de victoria importante. Esta última, en cierta medida, se explica en la capacidad que tuvo el partido de derecha de ir configurando esquemas de modernización partidaria, sometándose a una serie de requisitos procedimentales modernos que posibilitaron la transición de un esquema de corte caudillista a un esquema en donde ya iba a tener injerencia en la sociedad civil en virtud de una posición más moderada, un poco más consecuente con la

necesidad de ofrecerle al país un modelo que no se apoyara en los límites de la reacción y de las acciones de fuerza. Esto obtuvo un arraigo gradual y creciente en los estratos medios y desde luego consolidó todos los grupos de altos ingresos del país y, junto con un esquema de movilización y de reclutamiento electoral bastante eficiente y sofisticado, permitió resultados que más adelante comentaré brevemente.

A principios del año de 1989 se comenzaron a proyectar efectivamente los pronósticos electorales de lo que sería el resultado de los comicios programados para el mes de marzo. Se pensaba, en primer lugar, que ARENA mantendría, en el peor de los casos, la votación cercana al medio millón de votos que había logrado en el año anterior, en 1988. Efectivamente obtuvo 505.370 votos.

En segundo lugar, se pronosticaba que la *Democracia Cristiana*, a pesar de todo el deterioro de la imagen que, como dije al comienzo, era contundente, movilizaría una participación electoral más alta. Finalmente, este partido obtuvo 336.369 votos, contra 326.000 que había obtenido el año anterior.

En tercer lugar, se pronosticó que *Convergencia Democrática*, la coalición de izquierda moderada, que había dejado la sensación de que su campaña de voto de censura contra la Democracia Cristiana en el año anterior en 1988 había sido exitosa, iba a aumentar su votación para sacar entre 100.000 y 200.000 votos. No obstante, los resultados netos fueron tan solo de 35.642 votos.

En cuarto lugar, se pronosticaba que los demás partidos obtendrían un tope que sumado alcanzaría los 200.000 votos. Sin embargo, en este caso, se dio una evidente sobreestimación de la capacidad electoral de todos estos grupos que tan sólo superaron levemente los 50.000 votos.

En quinto lugar, se pronosticó que en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta en la primera ronda, habría la necesidad de ir a una segunda vuelta y que en ésta posiblemente la *Coalición del partido PAISA*, del *Partido Liberal* y del *PPS* conocida como la *Unidad Popular* le daría su apoyo a ARENA, mientras que la *Democracia Cristiana* recibiría el apoyo de los otros pequeños partidos incluidos en la *Convergencia Democrática* (la tercer fuerza electoral del país). En éstas, surgió la famosa propuesta del *Frente Farabundo Martí*, para buscar la paz en el corto plazo. Básicamente esta propuesta, como ustedes recordarán, consistía en proponer el traslado de las elecciones al mes de Septiembre de 1989. En contraposición, se establecía el compromiso de reconocer el proceso democrático con base en solicitudes al gobierno para la reducción sustancial de las fuerzas armadas y el castigo a los principales culpables de la violación de los derechos humanos. Este tipo de planteamiento no recibió una respuesta clara de parte de las fuerzas militares y el Gobierno, en contraposición, propuso posponer las elecciones tan sólo hasta el 30 de abril tratando de ganar espacio. Esta contrapropuesta no fue aceptada por la guerrilla que, a su vez, planteó el conocido boicot electoral que incrementó la intensidad del conflicto y planteó una serie de acciones desestabilizadoras muy significativas que afectaron la campaña electoral e hicieron que ésta se fuera debilitando mientras que la guerra iba adquiriendo un protagonismo político de muy alto perfil, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Por esos días, se llegó a pensar que esta propuesta del FMLN estaba en buena medida determinada por la injerencia de distintos factores provenientes de la perspectiva externa.

En primer lugar, la fuerza que estaba cobrando el nuevo esquema de la solución pacífica de conflictos y el arraigo creciente que estaba teniendo el esquema de la *Perestroika* en la Unión Soviética.

En segundo lugar, la experiencia nicaragüense que mostraba que aunque se pueda obtener una victoria militar en un proceso revolucionario, no logra cristalizar en el corto ni el mediano plazo una gama de soluciones económicas efectivas para acabar con la asimetría imperante.

En tercer lugar, la dificultad de una victoria del FMLN a corto plazo no se veía muy clara, dada la magnitud de la ayuda militar proveniente de los Estados Unidos de Norte América para el ejército regular salvadoreño.

En cuarto lugar, la presencia de Convergencia Democrática y su conformación legal como alternativa electoral disminuía las posibilidades de la guerrilla para lograr un amplio apoyo de base social.

En quinto lugar, la gira que hicieron los jefes del FMLN por los países latinoamericanos amigos nos dejó una sensación muy clara de apoyo y de credibilidad en las posibilidades efectivas de la continuación de un levantamiento armado en el contexto salvadoreño.

Y, por último la víspera del cambio presidencial en el gobierno estadounidense y la interrogante que planteaba la actitud del gobierno del presidente Bush en cuanto a lo que significaría la posibilidad de reducir la ayuda militar a El Salvador y de canalizar más recursos para el desarrollo de programas de política social.

Además de todas estas interpretaciones que se le estaban dando a esta situación, a mi juicio, se sobreestimó el peso electoral de los indecisos y de los abstencionistas, pues el efecto que tendría la conducta de estos segmentos electorales frente a las elecciones del 19 de marzo, hacía prever en buena medida la ventaja para ARENA, mientras esta fuerza aseguraba la retención de sus propios votos obtenidos en las elecciones del año 88.

¿Pero, que sucedió? 1) Apenas llegó la elección, en primer lugar ARENA obtuvo la votación que traía y al aumentar la abstención electoral, obtuvo la mayoría absoluta y así evitó que se hiciera una segunda vuelta en la cual el apoyo de esos pequeños partidos, aunque posiblemente la hubiera beneficiado, no se necesitó porque se evidenció que sus logros fueron realmente exigüos (sumados todos esos partidos, la votación lograda no superó el 6.5%).

2) La *Democracia Cristiana* mantuvo su baja votación. En realidad le quedaba muy difícil aumentarla dada la impopularidad del gobierno del Presidente Duarte, la desconfianza hacia la burocracia gubernamental, la indisciplina partidista que contrastaba en forma protuberante con las expresiones de organización y de disciplina política que había logrado el contendor ARENA. En fin, obtuvo solamente el 36% de la votación efectiva.

3) *Convergencia Democrática*, por su parte, hizo esfuerzos innegables, pero su campaña no caló al tener que enfrentar la falta de recursos, la persistencia de los sindicatos de izquierda en pregonar la abstención, la sospecha de ser el brazo político ideológico de la guerrilla, los efectos crecientes de un terrorismo reciente y acentuado sobre sus posibles simpatizantes, las amenazas de los paramilitares, etc. Sólo obtuvo el 3.8% de la votación total.

4) Los partidos pequeños fueron realmente insignificantes a pesar de haberse sobreestimado su fuerza electoral, sólo obtuvieron la cuarta parte de lo que efectivamente se les pronosticó y ni siquiera pudieron jugar un rol significativo para la segunda vuelta que nunca tuvo lugar. Ya había dicho que sólo obtuvieron el 6.5% de la votación total.

No creo que haya tiempo para detenerme en detalle sobre estos aspectos. Pero sí debo anotar que fueron las

elecciones bastante sofisticadas y que en buena medida recogieron una serie de correctivos y de avances que se había ido acuñando a lo largo de la consolidación del proceso electoral iniciado a comienzos de la década de los 80. Se votó en el 90% del territorio nacional, la votación total alcanzó un millón tres mil ciento cincuenta y cinco votos (1.003.155), de los cuales novecientos treinta y nueve mil setenta y ocho (939.078) fueron considerados válidos de un total de dos millones ochocientos mil (2.800.000) electores potenciales. Pero si tenemos en cuenta (y aquí voy a pedir ayuda a mis colegas salvadoreños) el número de salvadoreños que están fuera de su país y asumimos que la población total alcanza los cinco millones y medio (5.500.000) de habitantes, es posible que la participación levemente hubiera superado el 30% (uno de los índices de participación más bajos y preocupantes). Pero muchos de los estimados de participación efectiva que hacen los amigos del gobierno de Cristiani consideran que la participación fue del 50% en la medida en que hacen sus cálculos sobre la base de la población efectivamente empadronada.

Hay que tener en cuenta que el boicot de la guerrilla fue muy incidental. Esta fuerza armada impuso un paro de transporte, hubo incendios de vehículos, hubo enfrentamientos militares en siete cabeceras departamentales: San Salvador, San Vicente, Sacatecoluca, San Francisco Gotera, Usulután, Chalatenango y Santa Ana. Por otro lado, hubo incidentes opacos resultantes de la capacidad de ARENA de usufructuar su mayoría en la Asamblea Legislativa, lo que significó la alteración del lapso de tiempo constitucionalmente previsto para la entrega de los carnets electorales. Esto significó que un buen número de salvadoreños se quedara por fuera de las posibilidades de recibir su carnet y, en consecuencia, sin votar. No se entregaron 300.000 carnets a causa de esta reforma impuesta por ARENA pa-

ra evitar el aumento de votos que, se pensaba, podría incidir en la reducción de su caudal electoral. Por otro lado, como lo consigna el informe del Dr. Felipe González Roura a CAPEL, no se entregaron o no fueron reclamados 300.000 carnets por sus propietarios. Frente a este hecho, se adujo un sabotaje mediante una serie de injerencias y obstáculos por parte de la organización electoral en general. Esto dejó por fuera a un número considerable de electores que hubieran podido participar en el comicio.

Adicionalmente, el paro de transporte, las amenazas y las renunciaciones forzosas que hubo en los Consejos Municipales, en numerosas Alcaldías del país, fue generando una sensación de temor y de preocupación que, desde luego, tuvo una gran incidencia en estos resultados electorales y evidentemente explican en buena medida esa preocupante cifra de abstención electoral que se puede matizar cuando se tiene en cuenta que, no obstante, todas esas limitantes y esos problemas, los salvadoreños continuaron con su tradición de participación, con su deseo de presionar por el desarrollo democrático de su país, con su deseo de legitimar su derecho al voto.

Es sorprendente ver que en un país tan asimétrico y tan desequilibrado socioeconómicamente hablando, se dieran estos resultados electorales y que hubiera ganado un movimiento o un grupo de derecha, con la acogida de los sectores medios y profesionales del país ¿Pero cómo explicar una situación tan compleja y difícil? ¿Hasta qué punto vale la pena tener en cuenta implicaciones relativas a la polarización de fuerzas? Está el hecho cierto de que en El Salvador hay dos ejércitos que se constituyen en los factores determinantes de las posibilidades políticas del país y que la polarización de fuerzas advertida por algunos analistas y actores políticos de centro o de la izquierda moderada, evidentemente se constituyen en un factor explicativo preponderante.

El triunfo del Presidente Cristiani y la administración de ARENA, entonces se tienen que enfrentar a la resolución de una serie de problemas que han generado todavía más expectativas.

En primer lugar, en la dimensión política y en lo que hace referencia a una reforma constitucional para recuperar de alguna manera la legitimidad perdida, se impone el garantizar, de una vez por todas, el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento y el respeto a los sindicatos y a la clase trabajadora en general. Esto para poder desarrollar un proceso de negociación de la paz y un manejo del conflicto para la búsqueda de soluciones políticas y no militares. En el campo económico se ha hecho una serie de planteamientos y de promesas difíciles de lograr en la medida en que todavía el gobierno del Presidente Cristiani no se ha hecho merecedor de la confianza estadounidense y en la medida en que para este país no es claro aún qué injerencia va a tener la línea de extrema derecha de ARENA que, naturalmente, no está satisfecha con ciertas posiciones blandas que se le aducen al Presidente Cristiani y a sus colaboradores más inmediatos. Esto toma más fuerza si se tiene en cuenta que el nuevo Director del partido ARENA es una persona de la misma tendencia moderada del Presidente Cristiani, el Alcalde de San Salvador, Calderón Sol.

Por otro lado, desde el ángulo político es menester confrontar una serie de problemas muy importantes que tienen que ver con el manejo de las relaciones que se dan al interior de ARENA. La postura del señor D'Abuisson y de Sigfrido Ochoa, junto con su carácter vitalicio en la Asamblea, a pesar de no haber sido incluidos en el gabinete, son factores de mucho peso en este punto. Se trata de dos actores que han tenido y siguen teniendo una injerencia importante en el partido y que dificultan la superación de la imagen negativa que se tiene de ARENA y que perpetúan el temor a sus posibi-

lidades de asumir posiciones antidemocráticas extremas.

También es necesario ver cómo se confronta esta situación con las posibilidades efectivas que tiene la línea moderada de ARENA para sacar adelante un programa de gobierno que implica ganar la confianza de Estados Unidos y que también implica un manejo satisfactorio con el estamento militar, cosa nada fácil en la medida en que al interior de la cúpula militar hay problemas graves y hay posturas guerreristas que quisieran la consolidación del conflicto de alta intensidad y que quisieran que la guerra total se desencadenara en forma rápida para acabar con la guerrilla del FMLN, como si esto fuera así de fácil.

Por otra parte, no hay que dejar de lado en esta perspectiva analítica, la posibilidad de que el MAC del derrocado Adolfo Rey Prendes (escisión de la Democracia Cristiana) se alíe con la línea dura de ARENA. Si bien esta fuerza política no es muy sólida electoralmente, aún posee un número considerable de curules en la Asamblea Nacional y esto podría aumentar la fuerza de la línea dura arenera y también el retorno del terrorismo. De manera que se plantean una serie de retos muy fuertes que no permiten visualizar con gran optimismo el futuro político de El Salvador y esto, desafortunadamente, a mi modesta manera de ver, se hace más contundente cuando se corrobora el fracaso reciente de dos sesiones de negociación habiendo sido la última la que culminó con un alto margen de desesperanza aquí en San José de Costa Rica, precisamente ayer. Como resultado de este encuentro se evidencian contradicciones frontales en la medida en que para el gobierno salvadoreño y para sus representantes es necesario desarmarse inmediatamente para luego procesar una serie de puntos de discusión y de acuerdos relativos a la reincorporación de la guerrilla a la competencia política civil,

mientras que para ésta última es necesario empezar por la vía opuesta desarrollando una serie de discusiones sobre la reforma política, social y económica antes de empezar a contemplar los elementos característicos de la desmovilización y el desarme. En ese orden de ideas, lo que sigue siendo dominante y protagónico en el conflicto político en El Salvador es la polarización de las fuerzas y la capacidad bélica que tienen las expresiones militarizadas en cada uno de estos extremos.

Análisis del proceso electoral paraguayo del 1º de mayo de 1989

Justo Prieto

Previamente, no quisiera decirles a ustedes que los paraguayos estamos enderezando un poco la columna vertebral, porque en el largo peregrinaje que hemos tenido, por entre estas reuniones cívicas, es la primera vez que me toca hablar como natural de un país en vías de democracia, después de estas larguísimas décadas de dictadura que hemos tenido.

Quisiera dar algunos datos breves y sobre todo el contexto, para que el auditorio pueda advertir claramente cómo se desarrolló esta larga dictadura.

Desde hace 53 años, el predominio castrense de Paraguay es casi absoluto. Este predominio se inicia en 1936 y de estos 53 largos años, 48 han sido gobiernos militares. Solamente 5 años de gobierno civil hemos tenido durante todo ese lapso. Esta vigencia de las FFAA se debe en gran medida a algunos factores históricos.

En primer lugar, la guerra del Chaco, donde evidentemente la élite militar aparece como preponderante y, por otro lado, las influencias totalitarias de la Europa

contemporánea que sientan su sello ideológico tanto en el pensamiento político paraguayo como también en el contexto americano. Es por eso por lo que nosotros podemos señalar que en 1940 dictamos una Constitución que no se elabora por la vía constituyente, sino por medio de un Decreto Ley ratificado por un plebiscito, y que contiene estructuralmente todas estas ideas totalitarias. Durante los 8 años siguientes, hasta 1948, se gobierna en el país sin Parlamento. A partir de 1947 inicia su hegemonía el partido que actualmente está en el gobierno. Entra a regir en el país en forma absoluta.

A partir de la revolución de 1947 hasta 1954 se suceden en el gobierno una serie de elementos anárquicos que propician la aparición de Alfredo Stroessner. Stroessner es el hombre que termina con una anarquía y con el desquicio económico del Paraguay o que intenta terminarlo o, al menos conducirlo a su manera. Aparece como el hombre providencial, el salvador, y el país se le entrega en gran medida. Así derroca al gobierno anterior. Cumple un período, luego cumple un segundo período. La Constitución no le permite de ninguna manera continuar con otro más, pero se establece o, digamos, se determina que el primer período de Alfredo Stroessner sólo había sido el complemento del período anterior y, por lo tanto, tiene derecho a un tercer período. Cuando después del tercer período se piensa en una nueva reelección, la Constitución ya no se lo permite, ya no cabe interpretación alguna. Entonces, se modifica la Constitución, repitiendo el artículo anterior que permitía al Presidente de la República ser electo por un período y por otro período más. Una disposición transitoria establece que los períodos comenzarán a contarse desde ese momento. Así es como entonces el General Stroessner inicia su cuarto período, vuelve al quinto período y cuando se va a iniciar el sexto se presenta el mismo obstáculo, puesto que la Constitución se lo impide. Consecuente-

mente, sin ningún tipo de eufemismo, se reforma la reelección indefinida.

Ese es en síntesis el esquema formal del advenimiento al poder y el seguimiento en el mismo del dictador Stroessner.

Ahora bien, quisiera señalar el marco legal, en el cual se desarrolló esta dictadura durante sus 34 años de gobierno.

En primer lugar, si nosotros tomamos la Constitución vamos a encontrar estructurado lo siguiente: se establece la reelección indefinida del Presidente de la República, se le faculta a disolver el Congreso, se le posibilita dictar decretos leyes durante el receso del Congreso, se suprime el juicio político de responsabilidad al Jefe del Ejecutivo, se torna equívoca la facultad parlamentaria de prorrogar sus sesiones, como la de convocar a extraordinarias; se excluye de la iniciativa parlamentaria para transferirla al Poder Ejecutivo todo lo que corresponde a materia bancaria, monetaria y cambiaria; el establecimiento de servicios públicos, la iniciativa en materia de ordenanzas militares y la organización de los Tribunales Militares. Prácticamente, se suprime la interpelación a los Ministros de Estado, se fortalece el Veto Presidencial para con las Leyes, se renuevan las Cámaras Legislativas coincidentemente con el período presidencial, lo que permite al Presidente de escoger esas nóminas de parlamentarios. El Presidente de la República tiene la iniciativa en la designación de todos los jueces del Poder Judicial, la totalidad de los jueces se renueva cada cinco años, siempre coincidiendo con el período presidencial, lo que también permite al primer Magistrado escoger a los nuevos jueces. Se declara la integración partidaria de los organismos electorales, por vía electoral. En materia de prensa se insertan ciertas expresiones ambiguas que han dado lugar a algunas

manifestaciones legales muy negativas en mí país como son la prohibición de la prédica del odio entre los paraguayos y el de la prédica de lucha de clases que como ustedes podrán comprender dio posteriormente lugar a reglamentaciones coherentes en este sentido.

Dentro del marco legislativo coadyuvante con el sistema autocrático nos encontramos con el estatuto electoral. El estatuto en gran medida rige todavía, y en el mismo la integración de los organismos electorales contradice a la Constitución que establece el sistema proporcional. El estatuto determina que los organismos electorales se van a constituir con los dos tercios del partido oficialista y el otro tercio distribuido entre los partidos de oposición. Los integrantes de las juntas electorales de todo el país son sustituidos a voluntad por el partido de gobierno en cuanto a sus correligionarios. En un momento dado puede declarar su falta de confianza para con alguno de ellos y por lo tanto sustituirlo por quien tenga mejor naturaleza de lealtad.

Se prohíben las alianzas electorales, la propiedad de los nombres y de los símbolos partidarios que pertenecen a sus partidos políticos. Esto último es una disposición muy importante porque en el contexto paraguayo tenemos dos partidos tradicionales que tienen 100 años de vida cada uno. Estos partidos conservan sus nombres, por lo que la prohibición de utilizarlos con agregados o supresiones, permite al partido de gobierno impedir la aparición de un grupo de su propio partido que le haga competencia. Si a esto nosotros agregamos la propiedad exclusiva de los símbolos partidarios, entonces nos encontramos ante una situación anímica y sentimentalmente muy grave, porque los partidos políticos en el Paraguay están muy apegados a los colores y sobre todo a su música, elementos que teóricamente ya no podrían ser incorporados como símbolos de sectores políticos que pudieran segregarse de sus troncos naturales.

A esta normatividad constitucional se han agregado también las Leyes Represivas, que son leyes de un vigor tal que llegan a la penalización de las ideas, de la opinión y a la de la creación de ciertos y determinados partidos. Constituyen las típicas leyes en blanco que otorgan al juez una discrecionalidad tal, que prácticamente desaparece la tipificación del delito. Una ley de réplica que impide la libre expresión de las opiniones se agrega al sistema represivo.

Ahora bien, esto es tan solo un sucinto marco legal de la dictadura. Pero hay algunas disposiciones fácticas que complementan todo este cuadro. Voy a citar solamente algunas.

El Poder Judicial declaró la no justiciabilidad de todo aquello que concierne a los Estados de excepción: ni las causales, ni el juzgamiento de las facultades del Presidente de la República durante el lapso de duración. Si nosotros tomamos en cuenta que en el Paraguay desde 1947 a 1987, durante 40 años, se gobernó con Estado de sitio, podrán comprender ustedes el alcance que significa la no justiciabilidad de cualquiera de estos elementos.

En lo que respecta al Poder Legislativo también hay una disposición que permite el control por parte del Poder Ejecutivo en lo que respecta al ejercicio del derecho de los ciudadanos. En la Constitución, en materia de Estado de sitio, se da una expresión que dice lo siguiente, *que del decreto en que el Presidente de la República establece el Estado de sitio se dará cuenta al Congreso*, y el Congreso permanentemente interpretó que la expresión dar cuenta significaba simplemente informar. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo renuncia a la facultad de control sobre el Ejecutivo en cuanto a las medidas que le facultaba ese Estado de excepción.

Por otra parte se dieron algunas medidas vitalmente importantes que van a consolidar la élite gubernamental: la obligatoriedad a todos los miembros de las Fuerzas Armadas de afiliarse al partido de gobierno, y la supresión en el estatuto militar de la prohibición para los militares de dedicarse a actividades comerciales o privadas en general, lo que le va a facilitar a los altos comandos del ejército mantener una hegemonía económica muy grande.

Otras disposiciones son las siguientes: el Estado de sitio al que ya me había referido que estuvo vigente los 40 años últimos, la prohibición de actuar a determinados partidos políticos, y especialmente al Partido Liberal Auténtico que obtiene la mayoría en estas últimas elecciones, que posee un líder de alcance nacional y a la Democracia Cristiana con el pretexto de no haber logrado una cantidad de afiliados suficientes. Se practica el descuento de su salario a todos los empleados públicos con destino a la caja partidaria. En el Paraguay 150.000 empleados públicos aportan para la caja del partido de gobierno. La suma es realmente sideral, lo que le ha permitido al partido oficialista constituirse en eje de la vida nacional, no solamente en la capital sino en todos los pueblos del interior. Un simple análisis nos permite advertir que en todos los pueblos del interior y en todas las ciudades del Paraguay, el Intendente, los dos tercios de la Junta Municipal, el Juez de Paz, el Comisario, etc, son todos del partido de gobierno; los mejores edificios de la ciudad pertenecen al partido oficial. Creo que en ese sentido podríamos decir —sin que ningún otro partido político de América Latina me lo pueda discutir— que el Partido Colorado es el mejor organizado de todos los partidos políticos del continente latino.

El destierro y la prisión fueron elementos que comenzaron a acentuarse desde el primer momento de la dictadura de Stroessner y continuó después con algunas

discriminaciones más o menos inteligentes y no tan masivas, pero de todos modos constituyó siempre una atmósfera peligrosa para cualquier intento de heterodoxia política.

En lo que respecta a la prensa, ésta fue suprimida en la medida que fue necesario. El mejor periódico y la mejor radio que teníamos desaparecieron; incluso se puso obstáculos a todos los otros medios de comunicación.

Por otra parte, es importante señalar el amañamiento de las elecciones. Simplemente, voy a leer un pequeño cuadro de los porcentajes obtenidos por el partido de gobierno en las elecciones últimas.

En las elecciones de 1953 el partido obtiene el 94% de los votos. En las del 54 obtiene el 98%; en las del año 58 obtiene el 97%; en 1963, el 90%; en 1968, el 70%; en 1973, el 83%; en el año 1978, el 89%; en el año 1983, el 90%; y en 1988, el 89%. Creo que no necesito explicar el sistema que se habrá aplicado a esas elecciones después de la lectura de estas cifras.

Así vamos llegando al golpe de Estado el 3 de febrero. *¿Por qué se produce este golpe? ¿Cuáles fueron las fuerzas coadyuvantes que determinaron la caída del Presidente Stroessner?*

En primer lugar, desde hacía unos años, la oposición deja de atomizarse y se reúne en un órgano denominado *Acuerdo Nacional*, que agrupa a todos los partidos políticos básicamente contestatarios, dejando de lado a los dos partidos que entonces estaban colaborando con el gobierno. Este *Acuerdo Nacional* da una tónica de mayor empuje y permite que incluso elementos no partidarios comiencen a sentirse como integrantes de un movimiento de índole más universal. La Iglesia, factor sumamente importante que había sido por mucho tiempo bastante conservador, se integra también a este movi-

miento opositor, lo mismo que las fuerzas vivas, sin que lo hagan de una manera formal.

El deterioro económico es evidente. El gran bumm de la represa de Itaipú deja de surtir sus efectos después de la década del 70. Eso origina que las prebendas sean menores, que la pitanza sea bastante flaca y entonces comienzan a surgir algunos anhelos que no siempre son cívicos pero que de todas maneras van a acelerar la descomposición del gobierno. Por otro lado, se inicia el afloramiento de los delitos administrativos. Se detectan los casos de graves evasiones de divisas y se quiebra el contexto sentimental de la gente que creía que estábamos viviendo en paz, en progreso, en tranquilidad y que éramos el modelo americano. De pronto advertimos que también se robaba en nuestro país, que no éramos del todo impolutos. Todo eso va conformando obviamente esa atmósfera corrosiva de la que les estoy hablando.

Ahora bien, existe un elemento bastante gravitante, que debe tomarse en cuenta; la caducidad física y mental del Presidente de la República. El Presidente se va poniendo viejo y es necesario sustituirlo. *¿Cómo encarar esta sustitución?* Es evidente que se le permitirá seguir gobernando, pero el problema se planteará en dos direcciones. Una corriente que podríamos llamar civilista y que después se llamará tradicionalista, es la que comienza a pensar que ha llegado la hora de evitar un nuevo Presidente Militar. Y la otra corriente que aunque también admita la caducidad del Presidente de la República no está dispuesta a abandonar el esquema de privanzas que le ha acompañado durante tanto tiempo y en consecuencia busca un sucesor que pudiera en alguna manera imitar al Presidente Stroessner. No puedo poner la mano en el fuego ni puedo asegurarlo pero es evidente que era *vox populi* en todo el Paraguay, que de acuerdo con esta corriente su sucesor sería su hijo Gustavo Stroessner, Coronel del Ejército paraguayo.

Ahora bien, se comienza a desencadenar el golpe cuando Alfredo Stroessner toca lo que no debió haber tocado nunca: el ejército. Resuelve el desplazamiento de diversos jefes de unidades y finalmente se le ocurre lo último que quizá debió hacer: tocar al Comandante de la Caballería que es el actual Presidente General Rodríguez. Cuando lo va a desplazar, se concreta el golpe, un golpe incruento, de poquísimas horas. A la mañana siguiente el Comandante de la Caballería que habría tenido que ser desplazado, asume como Presidente provisorio de la República. En realidad, no es provisorio, es un Presidente de facto, porque el término de provisorio en nuestra Constitución tiene otro camino, otro procedimiento para alcanzarse.

Ahora bien, *¿Quién es el nuevo Presidente de la República?* El nuevo Presidente de la República fue, durante 20 años el principal soporte del General Stroessner. A él se le debe en gran medida su estabilidad en las últimas dos décadas. Por otro lado es consuegro del dictador depuesto.

En los primeros momentos del golpe el General Rodríguez emite una proclama muy inteligente porque abarca con mucho talento una serie de puntos que reflejan, en gran medida, el anhelo popular paraguayo.

Voy a hacer una síntesis, de esa proclama de media noche. Ella establece lo siguiente: 1) la democracia debe darse sobre la base de la igualdad de oportunidades de todos los partidos políticos. 2) Debe ser una democracia no solamente de fachada o meramente legal, como estaba ocurriendo. 3) Establecer una justicia fuerte e independiente. 4) Asegurar el derecho a expresar opiniones y el de reunirse sin privilegios. 5) Respetar la Constitución y las Leyes. 6) Garantizar la paz como realidad dinámica. 7) Respetar los compromisos internacionales y 8) Guardar una preferente relación con la Iglesia Ca-

tólica. Realmente es un esquema muy acertado pues abarca todos los puntos vitales de aquel momento. Pero en medio de estos puntos aparece algo que ha quedado escondido pero que en realidad explica prioritariamente la tendencial real del gobierno. Es lo siguiente: *pienso decía el General Rodríguez en esa proclama, que para hacer la unidad nacional debemos comenzar por la unidad total sin límites ni restricciones del Partido Colorado en el gobierno.* Es decir, que lo fundamental para el General Rodríguez en ese momento no son solamente las declaraciones que acabo de leer, sino la necesidad de que el esquema y la estructura de gobierno permanezca y quede en manos de un partido político determinado. Un breve análisis de algunas situaciones existentes van a darnos la razón de cuanto afirmamos.

En primer lugar todo el país conoce la gran corrupción pre-existente. Sin embargo, el Presidente de la República, el nuevo Presidente de facto de la República, acompaña al Presidente depuesto hasta la escalerilla del avión, —*el puente de plata*— viaja acompañado de su hijo Gustavo. De esa manera se evitó cualquier tipo de represión, no precisamente la violenta sino incluso la represión legal. Actualmente está en trámite la extradición, pero no sabemos con mucha certeza si eso podrá concretarse.

¿Cómo y con quién el Presidente de la República estructura su Gabinete? El Ministro del Interior y el Ministro de Defensa son militares en servicio activo, que también se habían constituido en elementos de soporte del régimen anterior.

El Ministro de Relaciones Exteriores fue en los últimos 5 años de Stroessner, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, fue el que sustentó el criterio de la no justiciabilidad de todas aquellas acciones provenientes o relacionadas con los Estados de excepción.

El Ministro de Hacienda es el que dirigió la represa de Itaipú durante toda la hegemonía de Stroessner.

El Ministro de Educación fue el Rector de la Universidad de Asunción durante los últimos 20 años de Stroessner y el que entregó una educación sectarizada a esta nueva época.

El Ministro de Agricultura es un Ex-ministro de Stroessner que continuó en el cargo.

El Ministro de Economía fue hasta último momento el Embajador de Stroessner en Londres y por otro lado también consuegro, aunque es ex-consuegro porque falleció su hijo.

Por consiguiente, si nosotros analizamos este tipo de esquema, comenzamos a advertir que las posibilidades de cambio colisionan con una estructura humana que la dificulta y aún más, que indica escasa voluntad para ello.

¿Cómo se opera políticamente a partir de ese momento? ¿Cómo se recomponen los partidos políticos?

En primer lugar, se deshace el *Acuerdo Nacional* que estaba compuesto por los partidos políticos de oposición entre los cuales se encontraba una fracción del partido de gobierno. Con bastante inteligencia, no sabemos si es obra del Presidente de la República o de sus asesores, a este grupo disidente del coloradismo se le ofrece un lugar en el gobierno. Como consecuencia de ello este grupo disidente Colorado, pero que aún estaba en el *Acuerdo Nacional*, se separa del mismo, perdiéndose de esta manera la oportunidad de operar juntos, ahora ya con un elemento tan gravitante en el gobierno. *El Acuerdo Nacional* se atomiza y el gobierno queda con las manos mucho más sueltas para poder operar ante un adversario raleado.

Se siente una nueva atmósfera en el Paraguay, eso es evidente. La libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de reunión son hechos evidentes. Esto permite en el país una euforia muy grande. Se suele decir, desde luego, que el solo hecho de haberse ido el dictador hace que el General Rodríguez tenga todas las disculpas con respecto a los errores que pueda cometer en el futuro. El derrocamiento ha sido para nosotros un suceso de tanta trascendencia que, realmente avala todas las posibilidades.

Ahora bien, *¿Cómo se encara el problema a partir de este momento, es decir, la reintegración de la democracia en el Paraguay?*

Hay un dilema: la transición o la constitucionalización. Es evidente que no se hizo la transición. La transición es una situación mucho más política que jurídica. Una transición se hace de consenso entre los grupos interesados, dejando de lado las leyes o adecuándolas al objetivo principal que es la evolución hacia la democracia. Evidentemente, el General Rodríguez escoge otro camino, escoge el camino de la constitucionalización entre comillas naturalmente, veamos en que consiste esta constitucionalización.

Lo primero que busca el nuevo Presidente de facto es legalizarse. Recurre a una disposición constitucional, que es la de la disolución del Congreso, como medida política perfectamente comprensible, porque el Congreso estaba totalmente integrado por elementos del antiguo sistema y resultaba absurdo que ese Congreso lo fuera a tolerar como nuevo Presidente. Por lo tanto disuelve el Congreso pero inconstitucionalmente. Ya había comenzado desde luego con la inconstitucionalidad al derrocar al Presidente. La disolución del Congreso tiene causales establecidas en la Constitución, es decir, razones basadas en hechos graves que sean imputables al

Congreso. Es evidente que el Congreso, al menos en ese momento, no había dado un solo paso para merecer el castigo de su disolución. Fue una medida meramente revolucionaria. De todas maneras lo hace y basándose en la Constitución convoca a elecciones en el plazo de 3 meses.

Como ustedes comprenderán, a los partidos, desquiciados por una oposición totalmente inorgánica cuando no es clandestina, les es absolutamente imposible acudir a elecciones en un lapso de 3 meses. Las protestas no surten ningún efecto, y el gobierno acomoda de esta manera la legislación a los casos que son indispensables para sus propósitos.

Sin dudar reabre la inscripción en los padrones electorales, padrones sumamente viciados, desde luego; deroga algunos artículos del Estatuto Electoral para permitir el ingreso, especialmente de dos partidos políticos de bastante resonancia internacional como lo son el Partido Liberal Radical Auténtico y la Democracia Cristiana en razón del prestigio de sus respectivos líderes, de tal manera de que ellos no queden excluidos.

Se realizan las elecciones a las que acuden varios partidos políticos: el Partido de Gobierno en cierta medida ya unificado; el Partido Liberal Radical Auténtico, tres fracciones más del Liberalismo, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Revolucionario Federista y el Partido Humanista.

Ahora bien, veamos en qué clima se desarrollaron las elecciones. Creo que CAPEL ha hecho un trabajo bastante interesante, que desde luego me permito ponerlo a disposición de ustedes por intermedio del Dr. Zovatto, un trabajo preciso que requiere apenas algunos comentarios, o algunas puntuaciones.

Pienso que más que nada se dieron en esas elecciones los llamados vicios estructurales. No hubo, y así lo

dicen los observadores, fraudes violentos o de hecho, sino simplemente las anomalías e imperfecciones originadas en esa estructura falseada: los padrones viejos y abultados, las inscripciones dobles, los órganos electorales en manos del partido de gobierno, el escaso tiempo que impidió que los partidos políticos se pusieran en igualdad de condiciones, el mantenimiento de privilegios y, muy especialmente, una disposición que no se derogó entonces y tampoco ha sido derogada hoy, que consiste en el aporte obligatorio de todos los empleados públicos para la caja del partido de gobierno, lo que le permite, desde luego, utilizar al Estado como su tesorero y obtener la financiación de todo el pueblo para su propia campaña electoral. Esa recaudación es de un millón de dólares mensuales.

Hay algunos datos muy interesantes. El partido opositor que aflora con mayores posibilidades es el Partido Liberal Radical Auténtico, cuyo líder Domingo Laíno es bastante conocido internacionalmente. Sin embargo, tenemos que tener en cuenta que el propio Partido Liberal Radical Auténtico obtendrá la primera minoría que tiene un resquebrajamiento interno que si bien no llega a la división mantiene en jaque a la directiva de ese partido político. Ese sector no oficialista logró condicionar en la Convención del Partido Liberal Radical Auténtico tanto la concurrencia a la elección como su permanencia en la Cámara. Se fijaron algunas condiciones que me voy a permitir leer. Son breves, pero suficientes para dar una idea de lo que puede ocurrir en el futuro si esas condiciones no se cumplen.

La Convención del PLRA que tiene casi el tercio de los escaños parlamentarios determinó lo siguiente: ciertas causales de no participación en las elecciones del primero de mayo, las que ya no ocurrieron; otras causales de no incorporación del Parlamento del Partido Liberal Radical Auténtico, que tampoco se dieron por lo que el

partido se incorporó. En cambio, subsisten las causales del retiro del parlamento del PLRA que son las siguientes y que podrían darse fácilmente en el curso de los próximos meses:

Primero, no tratamiento y aprobación en el período del presente año (el actual) de una nueva ley electoral, que contemple los reclamos del *Acuerdo Nacional* y del PLRA. Respecto a este punto la nueva ley electoral está en formación y creo que tiene ya unos 50 artículos aprobados.

Segundo, la derogación de las leyes liberticidas en el período parlamentario de 1989; las principales leyes liberticidas han sido derogadas dando lugar a algunos serios problemas porque ciertos implicados en el antiguo régimen estaban siendo encauzados sobre la base de dichas leyes.

La no confección de un nuevo padrón electoral con participación equitativa en su elaboración de todos los partidos políticos para las Elecciones Municipales de 1990. El parlamento decretó la caducidad de todos los empadronamientos actuales y un nuevo reempadronamiento.

La no convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en tiempo oportuno; esa convocatoria para la constituyente no tiene aún prevista una fecha fija, pero se estima que posiblemente pueda ser en 1991 ó 1992.

La no aprobación de una ley que establezca un nuevo estatuto militar de institucionalización de las Fuerzas Armadas y que prohíba la afiliación de sus miembros a partidos políticos; en este sentido el parlamento no se ha pronunciado todavía pero se han dado manifestaciones de algunos miembros de las Fuerzas Armadas que consideran la posibilidad de que un militar pudiera no afiliarse al partido de gobierno.

En el hipotético caso del triunfo del General Andrés Rodríguez, si éste pretende su reelección, el General Rodríguez públicamente manifestó que entregará el gobierno en 1993 a quien resulte electo. Para algunos la afirmación es categórica, para otros el *sacrificio* a que se sientan impulsados algunos militares puede hacer posible que esto no se cumpla.

Si estas causales ocurrieren, el Director Liberal deberá convocar a una nueva Convención extraordinaria para tomar las medidas pertinentes.

En este clima se desarrollan las elecciones paraguayas en las que se obtendrá el resultado siguiente:

El número de inscritos es de 2.200.000, acude el 54% a las urnas. Es posible que esta escasa concurrencia a las urnas no se deba realmente a una deserción, sino al hecho de que el empadronamiento estaba sumamente abultado.

Los resultados en porcentajes son los siguientes:

El General Rodríguez con su partido de gobierno obtiene el 73% y el PLRA el 19%.

En materia parlamentaria la distribución de los escaños es la siguiente: de acuerdo con la ley electoral, basta que un partido político obtenga un voto más que todos los otros, para que no solamente obtenga la Presidencia de la República pues no hay balotaje, sino que logre las dos terceras partes de los escaños; de allí que en este momento el Partido Colorado tenga las dos terceras partes de los escaños en el Senado y lo mismo en la Cámara de Diputados.

La distribución de bancas para los partidos opositores es la siguiente: de los 12 Senadores que restan para la oposición, el PLRA tiene 11 y 1 el partido denominado Federista; y en la Cámara de Diputados el PLRA tie-

ne 21 Diputados, 2 Federistas y 1 escaño para el Partido Liberal Radical Auténtico.

Ahora bien, *¿Cuáles son las perspectivas futuras?* En la oposición, en este momento, no parece estar dispuesta a poner trabas al gobierno; existe una cierta condescendencia y una cierta ligereza en el papel de opositor. Esta circunstancia está desencadenando en algunos grupos no partidarios y aún partidarios una cierta reacción contra la oposición. De todas maneras el problema central se plantea en el partido de gobierno. Esto lo explicaré brevemente, para terminar, porque los hechos ocurrieron la semana pasada.

El partido de gobierno habría logrado una semiunificación, en un acuerdo preelectoral por el cual el grupo llamado Tradicionalista o Duro o Semistroessnerista ocuparía las dos terceras partes de todos los escaños partidarios, ya sea parlamentarios o de gobierno, y los llamados Contestatarios, que estuvieron 25 años desterrados durante el gobierno de Stroessner, ocuparían la tercera parte.

Pues bien, es posible advertir, porque es una cuestión matemática que el grupo Colorado Contestatario del gobierno unido a los opositores en el Congreso podría crearle problemas al gobierno. El problema se acaba de crear exactamente hace una semana. El jueves pasado en la sesión de la Cámara de Diputados con motivo de la integración de la Junta Electoral Central, máximo organismo en materia de elecciones. *¿Cómo se constituye la Junta Electoral Central?* Esta se constituye con los dos tercios de la Junta integrada por el partido de gobierno y el tercero distribuido entre los opositores. *¿Pero, cómo se integran esos dos tercios?* El partido de gobierno tiene que mandar a la Cámara de Diputados la nómina de los dos tercios para integrar dicha Junta y la Cámara de Diputados por mayoría debe aceptar esa nómina. Sin embargo, como esa nómina enviada a la Cámara por el

partido de gobierno no se integra con los Contestatarios al mismo gobierno, entonces éstos juntamente con todos los opositores, rechazan la nómina del gobierno y el país queda sin Junta Electoral Central integrada. Por tanto se suspende el nuevo empadronamiento que ya tenía que haberse iniciado a partir del 1 de octubre. Estamos ante el resquebrajamiento más serio que puede producirse en el gobierno.

Como estoy hace una semana fuera de Asunción no tengo noticias de la evolución operada.

El cuadro futuro es el siguiente: estamos reestructurando una nueva ley electoral que se supone que terminará este año. Si ello no ocurre o no está de acuerdo con la pretensión de la Convención Liberal Auténtica podría darse luego al retiro de los parlamentarios de la oposición.

Tenemos por delante las Elecciones Municipales de 1990 en donde se espera la aplicación por primera vez de la proporcionalidad así también como la elección directa de los Intendentes que en forma inconstitucional fue evitada durante todo este tiempo; finalmente tendríamos la convocatoria a la Convención Nacional Constituyente que, como les he dicho antes posiblemente ocurra entre el 91 y el 92.

Resumiendo, existe en el Paraguay una atmósfera de libertad, lo suficientemente suelta para que seamos un tanto benevolentes con la gestión de gobierno, pero entiendo que es clara la decisión del gobierno de mantener las viejas estructuras de tal manera que el partido que en estos momentos gobierna no pierda su hegemonía. A nivel personal creo que, lamentablemente es una gran realidad. De todos modos hay en la atmósfera un optimismo tal vez un poco iluso que es fruto, más que nada, del deseo de encaminar realmente al Paraguay hacia la democracia que no hemos tenido durante tantas décadas anteriores.

La comunicación política en las campañas electorales

Dr. Constantino Urcuyo

En su edición del pasado 18 de octubre, el Miami Herald decía lo siguiente en una información sobre las elecciones en Chile: "La televisión ha sido señalada en los Estados Unidos como la responsable de la degradación del discurso político. Los debates del año pasado son un ejemplo de cómo la superficialidad puede enmascarar y desplazar a la sustancia. Sin embargo, el primer debate televisado entre los dos principales candidatos para la presidencia en Chile, que recién se desarrolló, es un ejemplo de los usos constructivos de la televisión en las campañas políticas. El debate televisado chileno probó la normalización del proceso democrático naciente de ese país y debe ser celebrado aún por los más acervos críticos de la televisión."

He querido enfocar este tema de la comunicación en las campañas políticas, partiendo de analizar la falsa alternativa que se ha planteado en muchos países, entre "satanizar" a los medios electrónicos y las nuevas técnicas de hacer campaña política, o de pura y simplemente bautizarlos y absolverlos de toda culpa por la degradación del debate político. Esta información del Miami Herald destruye, esa falsa alternativa porque demues-

tra cómo una misma técnica, el debate, un mismo medio; — la televisión, pueden dar resultados diferentes según sea el uso que se haga de estos. No estamos ante el problema de decidir entre Satán y el Arcángel San Gabriel. Todo lo contrario, se trata de darse cuenta de cuáles son las dimensiones de las nuevas formas de comunicación política y cuáles son, también, sus posibles desviaciones. Ese es el objetivo fundamental de esta charla que tratará de describir las nuevas fórmulas de comunicación política, particularmente las nuevas formas de hacer campaña y preguntarse a la vez sobre los potenciales peligros que estas tienen para la democracia. Creo que esto reviste una gran importancia para audiencias variadas. Para quienes son políticos, vamos a hablar de técnicas de persuasión que en la mayoría de los casos no les son ajenas. Para quienes son funcionarios electorales, vamos a hablar de técnicas que en algunos casos han generado debate sobre si deben ser reguladas o no. Por ejemplo, antes de empezar esta charla, hablaba con uno de los compañeros aquí presentes, quien me expresaba su preocupación por el tema de las encuestas — cuál es el tipo de regulación recomendable sobre los efectos, publicación, metodología de las encuestas políticas y los efectos de estas sobre las campañas electorales. Y para quienes promueven desde las organizaciones no gubernamentales, los valores de la democracia, es obvio que ciertas consecuencias de la aplicación de estas tecnologías de comunicación, conllevan algunos peligros para los valores democráticos, para los valores cívicos.

I. Comunicación política

Entrando al tema, es necesario hacer primero una consideración muy general distinguiendo la comunicación política, en general, de lo que es la comunicación política en las campañas. En la segunda parte veremos lo relacionado ya con los mecanismos y técnicas de campa-

ña. Inicialmente creo conveniente un pequeño ejercicio académico para situar el problema en su contexto global, teórico y práctico. Yo me he interesado en el tema de la comunicación política, a partir de experiencias prácticas, porque mi formación académica tiene poco que ver con el tema y a partir de esas experiencias prácticas, ha nacido mi interés por hacer una reflexión teórica sobre el problema. Esta aclaración personal creo que es útil también para ustedes, ya que trataré de darles, a aquellos que vienen de un mundo político y social, una teorización un poco más amplia sobre el problema global.

Debemos empezar por hacer una distinción, *no toda comunicación política es comunicación político electoral*.¹ Ordinariamente, se asimila la comunicación política a la propaganda electoral, cosa que no es correcta por las razones que voy a señalar. La comunicación política comprende todos los procesos de transmisión de información, de mensajes simbólicos que ocurren al interior de las instituciones políticas; que ocurren como proceso político general; que suceden entre gobernantes y gobernados; que se generan al interior de las organizaciones partidarias. Comprende también las actividad de los grupos de presión, y los medios de comunicación que conocen de sus demandas. Estos filtros —grupos y medios de comunicación— transmiten esas demandas colectivas de manera amplificadas hacia los receptores gubernamentales —la jerarquía organizacional, el poder institucional. Los fenómenos de comunicación ocurren también en el interior de estas jerarquías: la cooperación intragubernamental y el procesamiento de la información recibida del exterior.

A nivel gubernamental se toman decisiones, se elaboran políticas de información estatal, se vincula la información del gobierno con la prensa y se generan pro-

¹ En este punto seguimos los planteamientos de Robert Meadow. Véase: Meadow, Robert. *Politics as Communication*. ABLEX, New Jersey, 1980.

ductos políticos que son dirigidos hacia el gran público, —los ciudadanos, constituidos por líderes de opinión más activos y por gente un poco más pasiva, a quienes damos la denominación, en este caso, de espectadores. Estos tiene su percepción de los productos gubernamentales a través de la interpretación que dan grupos y medios de comunicación, que, transformándose en “gate keepers” —cuidadores de la puerta— dan interpretaciones del flujo informativo y contribuyen a fijar la agenda de cuáles son los problemas importantes que deben discutirse en el diálogo público. Como ustedes ven, he querido presentar esto, sin ser fanático del análisis sistémico, porque desde el punto de vista descriptivo me parece que es importante para ilustrar que, al margen de las campañas electorales, hay una serie de procesos de comunicación, de transmisión de mensajes entre la ciudadanía, los medios, el gobierno, al interior del gobierno, al interior de los grupos y de los medios y de vuelta del gobierno pasando por grupos, por medios de comunicación y de vuelta a la interpretación hacia la ciudadanía. También hay procesos de comunicación que los situamos entre los individuos más participantes y los individuos más pasivos en el marco ciudadano. Esto deja claramente establecido que el marco de la comunicación política es un marco amplio que no se limita exclusivamente a la campaña electoral.

II. Enfoques diversos

Hay diversos enfoques que se pueden hacer de la comunicación política. Este que les he presentado es un enfoque sistémico, lo que persigue es presentar a los actores políticos en el proceso de la comunicación.

Hay otro, *el enfoque lingüístico*, que se centra en ver el proceso de comunicación únicamente desde la perspectiva de cómo el lenguaje, ciertos tipos de lenguajes,

son más útiles para la comunicación política o no. Es la distinción entre el lenguaje ordinario de la ciudadanía y el lenguaje de la clase política. Se puede también enfocar el problema de la comunicación política desde *una perspectiva simbólica*, el tipo de símbolos que se crean y usan para controlar y manipular el proceso político. Se puede analizar desde una óptica funcional, el tipo de filtros que usan ciertos organismos para discriminar demandas, informar sobre decisiones gubernamentales, sobre los grupos, los medios y sobre el gobierno. También se puede adoptar una perspectiva meramente organizacional, que es describir los procesos de comunicación al interior de organizaciones políticas y gubernamentales.

Finalmente, está el enfoque de la comunicación desde el punto de vista del entorno, del contexto, de como este da forma al proceso de comunicación. No se trata solo que el proceso político es un proceso de comunicación, sino de que, las instituciones políticas, moldean el proceso de comunicación. Cuando ustedes tienen países en los que hay regulaciones en la propaganda política, ese factor proveniente del contexto político va a moldear el proceso de comunicación. Obviamente, sin jugar al eclecticismo, lo racional cuando estudiamos los procesos de comunicación política, es un enfoque multidimensional que comprende todas estas dimensiones y explica la comunicación desde una perspectiva múltiple.

También la comunicación política tiene que ver con conceptos políticos importantes como son los conceptos de poder, de conflicto, de participación, de desarrollo político, de integración política y de socialización política. Si estudiamos la comunicación como un proceso de *control social*, es obvio que tiene que ver con el problema de la autoridad, con el problema del poder. Si la vemos como *conflicto social*, es evidente que en esto hay un elemento de comunicación —puesto de manera muy simple,

el conflicto social puede ser interpretado como un desacuerdo sobre valores, entonces hay transmisión de información sobre ese desacuerdo. Puede ser vista también como liderazgo, como conflicto de *liderazgo* o como asignación de recursos sociales y políticos. Si vemos el problema político desde la óptica de la *participación política*, también de la comunicación juega un papel importantísimo, pues la participación es un proceso de expresión de demandas, ahí hay transmisión de información también. En la *integración política*, lo que tratamos son problemas de identidad dentro de una comunidad política y la identidad se transmite básicamente a través de valores, hay discusión y transmisión de información sobre esto. Si lo abordamos desde el punto de vista de la *socialización política*, también el proceso político tiene implicaciones para la comunicación porque la socialización política dentro del marco de las ciencias sociales es la interiorización de los valores políticos de una comunidad determinada. ¿Cómo se interiorizan esos valores? A través de un proceso de transmisión de información. O sea, es posible ver el proceso político general como un proceso de transmisión de información, como un proceso de comunicación. Hechas estas observaciones de carácter general sobre la comunicación es necesario que veamos ahora el papel que juega la comunicación en el marco de las campañas electorales.

III. ¿Cuál es el papel de la comunicación política en las campañas electorales?

La comunicación en una campaña electoral viene a resolver conflictos sobre políticas, va a dar legitimidad a las autoridades electas y a las no electas también; es un vehículo de participación y es también una oportunidad para socializar en los valores políticos.

a) *Efectos de la comunicación política en los votantes*

¿La comunicación política en época de una campaña logra alterar de una manera significativa las percepciones de los electores? Produce modificaciones significativas en la conducta política y en la preferencia de los electores? Esa es la gran pregunta que se hacen los académicos, muchas veces innecesaria porque los practicantes de la política la tienen resuelta aunque no la hayan pensado desde una perspectiva académica. Estos asumen que la comunicación política tiene un papel importante en la campaña y se dedican a aplicar una serie de técnicas a la campaña política con ese objetivo. Sin embargo, desde el punto de vista de los académicos, existen varias teorías sobre esos posibles efectos. La bibliografía ² sugiere que los periódicos y las revistas trabajan primariamente para activar y reforzar actitudes existentes. Para quienes tienen una identificación partidista fuerte, la televisión hace lo mismo. Para los partidarios más débiles y los independientes, sin embargo, la televisión puede alterar las percepciones de los candidatos, aunque no es probable que cambie actitudes políticas o afecte tomas de posición en relación con aspectos sustantivos.

1. *Teorías*

Este tipo de información, lo que revela es toda una síntesis de las investigaciones que se han hecho durante muchos años. Básicamente, empezaron con los trabajos conductistas de Lazarsfeld en la década de los 40 en los Estados Unidos, sobre el impacto que tiene la propaganda sobre los votantes. Yo diría que aquí hay dos tipos de teorías. Una son las propiamente académicas, y otras, las teorías de los profesionales y los practicantes. Para el mundo académico se ha explicado la decisión de

² Véase Joslyn, Richard. *Mass Media and Elections*. Philadelphia, 1983 y Hennessy, Bernard. *Public Opinion*. Brooks/Cole. California, 1985.

voto a partir de *tres principales teorías* o corrientes. *Las conductistas, las teorías de comunicaciones* y las *teorías llamadas positivas*, calcadas sobre los modelos económicos. *Las teorías conductistas* se dividen en dos. Unas las *sociológicas* y otras las *sicosociales*. Las sociológicas, que es el caso de Lazarsfeld y su grupo en la década de los 40, explican la decisión de voto con base en tres variables. El voto se produce como consecuencia de la afiliación religiosa, de la clase social, o zona de residencia, -se hace la distinción entre rural-urbano. Esto es un poco calcado de los estudios clásicos de la sociología francesa de Andrés Sigfried, quien descubrió, la Francia calcaría y la Francia rocosa, una era protestante, la otra era católica y se reflejaba en la relación terreno-votación. Sigfried estudió el panorama de Francia y llegó a la conclusión de que había una correspondencia entre la decisión de voto por un partido determinado y la zona en que se viviera. Entonces, los conductistas norteamericanos se tomaron este tipo de explicación -los católicos votan demócrata, las clases trabajadoras votan demócrata y las zonas de residencia, según sea medio-oeste, el este o el sur, tendrán también una preferencia política determinada.

Las teorías sicosociales se centraron básicamente sobre la relación entre el voto individual y el estímulo externo específico, y se establecieron tres tipos de variables -que nada más enumero- la identificación partidaria, la preocupación por las campañas programáticas y el atractivo del candidato.

El otro tipo de teorías son *las de comunicaciones* que, más que todo, se han empeñado en explicar el proceso de decisión de voto como un efecto de la campaña electoral, de la campaña de comunicaciones, un efecto de los medios sobre los votantes.

Finalmente, tenemos *las teorías positivas* que están calcadas sobre el análisis económico-clásico que se basa

en pura y simplemente definir, de manera racional, cuál es la conducta más útil para el votante y de ahí deducir qué es lo que lo lleva a obtener la utilidad máxima en su decisión de voto, dentro de las teorías clásicas de la racionalidad del consumidor.

Los profesionales son gente orientada más pragmáticamente. No hacen mucho énfasis en construir teorías de cómo se vota, sino tratan de probar una serie de técnicas para ver si producen o no resultados. Revisando la literatura profesional pragmática resulta más interesante, aún desde una perspectiva académica, para explicar las soluciones que las teorías meramente academicistas, que están envueltas en problemas de construcción teórica y de metodología y se les escapa lo concreto. Sin embargo, todos los análisis de campaña de consultores políticos, y especialmente una de las revistas de moda ³ entre los consultores políticos en Norteamérica, tratan de predicar cómo hacer la campaña, definiendo sin gran elaboración teórica-académica sobre el asunto, aunque sí revisten importancia sus análisis porque representan la visión del practicante. Este tipo de análisis suele ser en la mayoría de las veces superficial y anecdótico, cuenta las minucias de campaña y no se hace un análisis estratégico. Hay una mezcla de práctica con intuición y poca teoría. El análisis académico ha evitado hasta el día de hoy, hacer la sociología de los con-

³ La revista *Campaigns and Elections* es un claro ejemplo del grado de atención con que los profesionales tratan el problema de la campaña electoral. En efecto esta publica lista detalladas de los diversos servicios que los profesionales de campaña ofrecen a los políticos: agencias de publicidad, abogados especializados, materiales de promoción (botones y calcomanías), entrenamiento para campañas, computadoras (software para electores, entrada de datos, software para recaudación de fondos, hardware, software para encuestas, calendarización, software para contacto de votantes, listas de votantes), consultores políticos (en computación, operaciones de campo, investigación de la oposición, relaciones con la prensa, asesoría en oratoria, asesoría para escribir discursos), correo directo, recaudación de fondos (eventos, correo directo, donantes), organización de base (eventos, cabildeo, organización), medios (consultores, compra de espacio en medios, producción radial, servicios de satélite, producción de televisión), publicaciones políticas (eventos, boletines), impresos, investigación y encuestas (investigación de mercados, investigación de la oposición, encuestas, muestreo, tabulación), contacto de votantes por vía telefónica).

sultores políticos y de los practicantes políticos y ver así cuáles son las variables sobre las que su práctica les indica se debe hacer énfasis, al margen de la construcción teórica en la que se han embarcado muchos universitarios.

2. *La campaña en sí*

Hecha esta consideración sobre las teorías, es conveniente considerar la campaña en sí y los medios que se usan en una campaña electoral – los medios de comunicación. Aquí hay un nuevo fenómeno. Por lo menos un nuevo fenómeno en la perspectiva de América Latina, y fundamentalmente de nuestro país. Trato de partir de esa experiencia.

Hace algunos años, en que no contábamos con el desarrollo de los medios de comunicación electrónica, el tipo clásico de hacer política era la del candidato que recorría el país a caballo, se reunía en los pequeños pueblos con 200 ó 300 electores una vez cada 4 años, lo veían muy pocas personas y había un énfasis en la comunicación política de tipo escrito. Hoy día esto se ha transformado radicalmente en las sociedades super desarrolladas, y también en las sociedades latinoamericanas. De manera creciente, la televisión y las técnicas de campaña cobran una importancia extraordinaria y hay una importación de tecnología externa, sobre la que hay que realizar una reflexión. Esta tecnología es, básicamente en el caso de América Latina, importada de los Estados Unidos, tecnología de campaña hecha para las particulares condiciones sociales y políticas de los Estados Unidos, para las características específicas de ese sistema, importada a nuestro contexto, muchas veces sin la necesaria crítica o evaluación sobre lo apropiado de esta para nuestras particulares condiciones sociopolíticas.

Con respecto a la campaña, la podríamos dividir en *dos tipos de dimensiones*. Por un lado, *lo que se compra*

y controla, los anuncios y las relaciones públicas. El que hace campaña hace publicidad pagada, organiza un programa de relaciones públicas, relaciones con la prensa, con sectores, informa sobre sus actividades, da comunicados de prensa, paga publicidad política. Por otra parte, hay una dimensión de la campaña *que no se paga o se controla*, que es la cobertura que dan los medios a la actividad político electoral. En ese sentido la televisión se transforma en una fuente primaria de información. Las noticias en televisión se transforman en una fuente importantísima y eso hace que los políticos tiendan a tratar de controlar la interpretación que hacen los medios de su actividad. Eso se transforma en una de las actividades más modernas de una campaña electoral. Ver cómo se controla la interpretación, para ver también cómo se influencia al periodista, ver cómo se logra facilitarle al periodista el acceso a la campaña, de manera tal, que se le ofrezca información que se le niega a otros miembros de prensa menos importantes y, en ese sentido, tener prensa favorable o lo que conocen los norteamericanos como publicidad gratuita —“free media”. Con la ventaja de que la publicidad gratuita es una publicidad mucho más creíble porque no está adscrita a ninguno de los participantes del proceso político, sino que es la publicidad que dan los noticieros normalmente.

Antes de pasar a los debates, debo señalar unos elementos muy importantes de las noticias, tanto en prensa como en radio: qué es lo que les interesa a los periodistas sobre la campaña, y cómo incide esto sobre lo que la gente percibe. ⁴ El periodista está interesado sobre el aspecto “acción” de la campaña, el enfrentamiento. No le interesa tanto lo sustantivo, la discusión programática. Al periodista le interesa ver dónde están las incon-

⁴ Sobre esto punto véase: Ailes, Roger. *You are the Message. Secrets of the Master Communications*. Dow Jones-Irwin. Illinois, 1988. Consúltese el capítulo 15: *Media Tactics: Scoring on Defense*. p. 152.

sistencias de los candidatos, los errores verbales. Esto crea en *la cobertura de las noticias* una tendencia a simplificar asuntos complejos y también a dramatizar asuntos que muchas veces no lo son. Los políticos tienden a controlar la interpretación, básicamente por medio del mecanismo del acceso de los reporteros, dando información de los reporteros a los candidatos y de los candidatos a los reporteros, suministrándoles información a esos reporteros y también, por medio de la escenificación (Staging). Esto último se puede ver claramente si ustedes observan la política norteamericana, durante la presidencia de Reagan. No había ocasión en la que Reagan hablase en público en la que no estuviera bien pensado el escenario, pensado en términos visuales, pensado en términos de la televisión. Uno de los ejemplos clásicos es el famoso discurso de Normandía. Fue importante también la escenificación, en el caso de la presidencia de Reagan, con ocasión de los festejos de la Estatua de la Libertad, esto se ha convertido en toda una técnica de los consultores políticos que creo que todavía no está muy desarrollada en América Latina, pero que tiende a desarrollarse más por la influencia de los consultores políticos norteamericanos.

Se trata también de dramatizar. Por ejemplo, una de las cosas que yo he estado siguiendo y que me parece interesante, desde ese punto de vista, es el populismo electrónico de Menem. Si observan, Menem no es un hombre que esté hablando en este momento el lenguaje encendido de los descamisados, sino que lo que está haciendo frente a la cámaras es lo que el hombre ordinario hace. Juega football, basketball, trata de identificarse con ese tipo de actividades. Siento que por ahí está la mano malévola o benéfica, según desde el punto que se vea, de algún asesor norteamericano.

El debate es un acontecimiento sobre el cual los políticos tienen poco control. Desde luego, los debates tie-

nen un formato en torno al cual se genera una discusión importante entre los políticos, ya que es poco que pueden controlar. En un debate surge el verdadero yo de los candidatos. No hay control de todas las preguntas, no hay control de todos los intercambios y representa una buena oportunidad para ver al hombre real, para conocer su agilidad mental, su conocimiento, su manejo de situaciones difíciles, su agresividad. Creo que en una perspectiva de largo plazo es conveniente la promoción más intensa de este tipo de actividades. Es importante reflexionar ahora sobre los efectos que tienen los debates.

Lo que se ha comprobado en la investigación sico-social es que esos debates no inciden sobre mucha gente, estos reafirman la predisposición, refuerzan las preferencias de la gente.⁵ Hay un margen muy pequeño de personas que se decide por uno y otro candidato a partir de ver un debate. Además, los medios cumplen un papel muy importante en la interpretación del resultado del debate. Lo que se ha comprobado de la investigación es que si se le pregunta a la gente inmediatamente después del debate quién ganó y se le pregunta 72 horas después al mismo individuo, las opiniones divergen significativamente. Porque en el medio, sobre todo donde los medios están muy desarrollados, está la interpretación de los periodistas sobre quién ganó. Esa interpretación es retomada por los líderes de opinión y, a su vez, vuelta a redistribuir hacia el grueso de la población.⁶ Esto ha motivado el surgimiento de toda una especie de

⁵ "En general, entonces, los debates presidenciales que han ocurrido hasta ahora no parecen alterar drásticamente las percepciones del público. Con la excepción del primer debate entre Kennedy y Nixon en 1960, y posiblemente los debates de 1980, hay poca evidencia que la imagen de un candidato haya cambiado como consecuencia de su desempeño en los debates. Existen, probablemente, dos razones para esto. Primero, los ciudadanos interpretan selectivamente el resultado de un debate y refuerzan así las preferencias preexistentes. Consecuentemente, las impresiones republicanas de un candidato republicano pueden mejorar y las impresiones de los demócratas sobre ese mismo candidato deteriorarse. Si el tamaño de ambos grupos es similar el resultado neto (agregado) no mostrará ningún cambio." Joslyn, Richard. Op. Cit, p. 210.

⁶ Ibid, p. 208.

tecnólogos de campaña, por lo menos en los Estados Unidos y en algunos de los países latinoamericanos, que se llaman los "spin doctors". Es la gente que trata de controlar la interpretación de influenciar la percepción del debate.⁷ Si vemos un debate norteamericano en la televisión nos damos cuenta de que, después del debate, cada uno de los candidatos manda tres, cuatro o cinco personas a los medios a discutir, a decir por qué su candidato ganó. La mayor parte de esas informaciones vienen ya enlatadas, listas, porque se puede planear de antemano el tipo de debate, de acuerdo con el tipo de temas que se prevé se va a discutir.

En cuanto a *la publicidad política*, quiero hacer una última consideración. La publicidad política persigue tres propósitos fundamentales. uno es *dar a conocer* al candidato, otro es lograr un *desarrollo de actitudes positivas* hacia el candidato, y el tercero es, teóricamente, *quebrar los hábitos de voto* de la gente que ha venido votando en un sentido y orientarla hacia el otro. Esto es posible en un pequeño grado, sobre todo, en la perspectiva de lo que la gente piensa. Por lo general, la gente no obtiene, según las investigaciones realizadas, la mayoría de su información en las noticias, sino que la obtiene en los anuncios políticos, a los cuales le prestan más atención que a los comerciales de tipo ordinario. La gente, efectivamente, le presta más atención a un anuncio político que a un comercial. Esto es así, básicamente, porque el anuncio en televisión, o la información televisiva, o en otros medios es una información limitada a los aspectos relativos a la confrontación, a los desequilibrios, a los errores de los candidatos. En los anuncios políticos se transmite información adicional a la que se

⁷ Un ejemplo de esto ocurrió en la campaña electoral 89-90 de Costa Rica, cuando luego del debate entre los candidatos, un partido contrató un espacio televisivo luego del debate, en el que aparecieron varios comentaristas favorables a su candidato, brindando una interpretación de lo acontecido. La intención de controlar los efectos del debate fue evidente.

transmite en otros medios.⁸ Al menos el visual. Ahora subsiste la pregunta que ha creado un debate inconcluso: ¿Para qué publicidad política? ¿Es posible crear imagen, es posible a un candidato que no vale nada, hacerlo valer mucho? ¿Es posible ocultarle las debilidades? Hay una escuela de practicantes que sigue ese criterio. Es la *escuela de la creación de imagen*. Hay otra escuela que dice que no es posible crear nada, pues hay otras formas de comunicación no verbal que no se controlan en un candidato y que tarde o temprano la gente se va a dar cuenta del fraude. Entonces, lo mejor no es crear, sino proyectar lo que se tiene en un contexto favorable. Esa es la *escuela de la proyección de imagen*, versus la escuela de creación de imagen. Sobre este aspecto no hay conclusiones definitivas. Gran parte de todas estas informaciones dependen de estudios y de encuestas muy variadas, con metodologías muy diferentes, desde perspectivas teóricas también diversas que no han dado una conclusión definitiva.

B. Problemas para la democracia

Aquí surge un punto sobre el cual quiero hacer énfasis, es el hecho de que este tipo de medios crea una serie de *problemas para la teoría clásica de la democracia*.

Se supone que el elector es un ente racional que toma una decisión en base al mayor grado posible de información, juzga, separa el grano de la paja y finalmente decide, únicamente con base en criterios de tipo racional. Los medios nuevos no favorecen ese tipo de actitud del elector racional y bien informado, porque privilegian la imagen, privilegian cierto tipo de control sobre la información por parte de los políticos.

Viéndolo mucho más en detalle, consideremos la vieja y la nueva comunicación política.

⁸ Véase: Joslyn, Richard, Op. Cit. p. 272 y Meadow, Robert, Op. Cit. p. 160-171.

La vieja comunicación política, es la vieja elocuencia en la cual predominan las metáforas habladas de batalla y de fuego, de enfrentamiento, de pasión y de intensidad. Hoy día los oradores que tratan de conquistar y de inflamar, son tan anacrónicos como el anfiteatro y el acueducto. Las palabras fieras del combate no tiene ningún lugar en el medio interno de la televisión y de la radio; las metáforas feroces y el estilo que estas revelan han cedido su lugar a metáforas de electricidad y de un estilo conversacional más temperado. Tan obsoleto como esto es el punto de vista que el enfrentamiento verbal (Wordfare) equivale a la guerra (Warfare).⁹

En efecto, el mundo electrónico no es el mundo del contacto interpersonal. En el pasado, la política se hacía sobre un contacto interpersonal. No es que hoy día se deje de hacer así, todavía se sigue haciendo de esta manera y es un importante componente de las campañas electorales. Sin embargo, hay un medio que se le ha adicionado, el medio electrónico.

¿Cuáles son las *características de la comunicación interpersonal*? No hay intermediarios entre el que comunica y el que recibe el mensaje. Las audiencias son pequeñas y homogéneas. El mensaje se transmite de una manera lenta. Hay un control compartido del proceso de comunicación entre el emisor y el receptor y hay una alta calidad y cantidad de la retroalimentación. ¿Qué quiero decir con esto? Imagínense ustedes esa reunión de 200 ó 300 personas. El líder político llega y va hablando personalmente a cada uno de ellos, o a los más importantes, establece contacto ojo a ojo con ellos, los palmea, los abraza, son audiencias pequeñas y homogéneas. En cambio cuando se habla en televisión (comunicación de masas), *la audiencia es heterogénea*, se está

⁹ Hall, Kathleen. *Eloquence in an Electronic Age. The transformation of Political Speechmaking*. Oxford University Press. New York, 1988. p. 45.

hablando al obrero, al habitante del norte, del sur, del este o del oeste de la nación. El mensaje *se transmite rápidamente*, el que está recibiendo no tiene capacidad de interrumpir al que está hablando, la retroalimentación es pobre. Igualmente hay que señalar la existencia de intermediarios (productores, consultores), entre el receptor y el emisor. Las diferencias son muy importantes.¹⁰

La nueva comunicación ha provocado inclusive que los políticos hablen otro lenguaje. Hoy se habla de que las ideas son "canalizadas". Son mensajes que viajan, son "transmitidos", se habla de sintonizarse con la comunicación y, en vez de ideas que se conciben, se hablan de ideas que se generan. Es el mundo de la electricidad, que de alguna manera afectó también el lenguaje. Esto ha provocado un cambio fundamental en la nueva política, y en la nueva manera de la comunicación política que está marcada por la televisión y por el mercadeo. Como lo ha dicho el Asesor de Comunicaciones del Presidente Bush en una frase muy significativa, *en la edad de los dinosaurios, en las comunicaciones usted se proyectaba primero y después observaba su audiencia. En la nueva edad, usted observa qué está pasando primero y después se proyecta.*¹¹

Esto abre la puerta para *el mercadeo político*, lo cual en sí es ya un concepto rechazable para muchos, porque parten de la idea de que no es lo mismo vender un candidato que vender un jabón, debido a que hay graduaciones valóricas o axiológicas de tipo diferente en uno u otro proceso.

En el desarrollo de la estrategia de campaña se identifican los problemas que se van a tener, se evalúan las

¹⁰ Para un desarrollo detallado de este punto véase: Davidson Nesbit, Dorothy. *Video Style in Senate Campaigns*. The University of Tennessee Press. Knoxville, 1988. p. 11.

¹¹ Ailes, Roger. Op. Cit. p. 171.

alternativas posibles y se define la estrategia, identificando los grupos meta y los temas de campaña.¹²

Grupos meta -cuáles son los sectores que están indecisos en la competencia política, por qué lo están, cómo podríamos llegar a ellos. Por ejemplo, en una situación como la actual en Costa Rica, donde el problema de la seguridad ciudadana ha tomado mucha importancia, un candidato podría escoger este problema como un tema de campaña, seguro de que dada la magnitud de algunos crímenes recientes, le daría determinados réditos políticos con ciertos grupos sociales. Hay un proceso interconectado entre el análisis y la definición permanente, después viene el desarrollo de la campaña, que es la ejecución de la estrategia con la consecución de fondos, con el desarrollo de la organización, la ayuda, la asesoría, los anuncios y el llevar a la gente a votar. Para todo esto hay tecnologías específicas que podemos analizar luego en la etapa de preguntas. Sin embargo, hay algunos puntos pequeños que quiero tratar antes de finalizar.

Uno de los aspectos importantes de la estrategia de mercadeo es lo referente a *la identificación de los canales de comunicación*. Se desarrolla una estrategia de comunicación que busca identificar cuál es la audiencia, el grupo meta al que se desea llegar, definir el contenido del mensaje, fijar lo que se llama "mezcla de comunicaciones," a dónde se va a llevar el mensaje, en cuáles medios, qué porcentaje para la T.V., qué porcentaje para las revistas, qué porcentaje de esfuerzos en contacto personal o en radio y, después en cada uno de estos medios -en T.V. por ejemplo, qué se le va a dar a cuál esta-

¹² Véase: Mauser, Gary A. *Political Marketing. An approach to Campaign Strategy*. Praeger. New York; Beaudry, Ann y Schaeffer, Bob. *Local and State Elections. The guide to organizing your campaign*. The free press. New York, 1986; Schwartzman, Edward. *Political Campaign Craftsmanship. A Professional's Candid Guide to Campaigning for Public Office*. Van Nostrand Reinhold Company. New York, 1984; Sabato, Larry. *The Rise of Political Consultants. New ways of Winning Elections*. Basic Books, New York. 1981; y Wayne, Stephen J., *The Road to the White House. The Politics of Presidential Elections*. St. Martin's Press. New York, 1984.

ción, o a cuál revista. En los medios electrónicos hay una gran diferencia con el pasado que determina también la estrategia de comunicación. Dice una destacada profesora de la Universidad de Texas, refiriéndose a la televisión:

*La electricidad transportó las comunicaciones a un medio íntimo. La radio y la televisión entregan sus mensajes a unidades familiares de dos o tres personas. Por contraste, el desfile de faroles en otros tiempos, sacó a cientos, y ocasionalmente, miles de personas para oír a un orador. En la quietud de nuestras salas, nosotros no somos susceptibles a que se nos inflame hasta el frenesí cuando no estamos rodeados por una multitud que "suda entusiasmada".*¹³

Esta es la importancia de la televisión. Por eso, en todas las estrategias de comunicación en campañas electorales, se tiende a darle un énfasis mucho mayor. La televisión, socialmente, ha cobrado gran importancia y ha impuesto un nuevo estilo a la política. Creo que sería muy difícil para Hitler tener un gran éxito en esta época de las comunicaciones electrónicas. ¿Por qué? Porque es muy fácil inflamar a una persona que está rodeada por sus propios co-partidarios, los fieles creyentes en la misma idea, están todos juntos en un espacio limitado, son calentados durante varias horas para que se produzca ese efecto de psicología de masas. En cambio, si ustedes están sentados en la sala de la casa con los hijos viendo un programa de televisión, están distendidos, calmados, tranquilos, si de pronto les ponen a un "loquito" pronunciando un discurso en media sala de su casa, el asunto pura y sencillamente no va a funcionar.

La televisión también impone otro tipo de limitaciones en los candidatos. Dice otro autor:

¹³ Hall, Kathleen, Op. Cit., p. 55.

Las investigaciones han mostrado que las interpretaciones de la audiencia de los mensajes de un orador, están determinadas en un 55% por las expresiones de comunicación no verbal. La expresión facial, el lenguaje corporal. El 38% por la calidad vocal del orador, tono, volumen, variación y, únicamente un 7%, por las palabras literales.¹⁴

Noten ustedes el riesgo que crea este medio para la democracia. Si solo el 7% de la audiencia es accesible y presta atención al contenido, y el resto está centrado en la imagen, en lo que lo rodea y en lo que se oye, pero no en las ideas, sino solamente en la apariencia, esto crea un peligro gravísimo para el proceso democrático, partiendo de la teoría del elector racional y bien informado. El estilo de la televisión impone determinadas reglas a los candidatos y a los políticos. La transmisión tiene que ser rápida, es simultánea a varias audiencias, y hay un elemento nuevo importantísimo: los intermediarios, productores y consejeros. El trabajo con el medio electrónico exige que haya quien escriba un guión, un discurso, de alguien que maneje un "tele-prompter," de alguien que diseñe el contexto en que el candidato va a dar el mensaje. En resumen, las cosas se salen de la mano de quienes van a ser electos, pues hay un grupo de burocratas de la comunicación que adquieren un poder extraordinario sobre la campaña. Se requieren habilidades importantes muy diferentes de las habilidades de comunicación interpersonal. Se requiere pasar, como ha escrito un autor norteamericano, del "fuego oratorio de la tribuna a la conversación electrificada al lado de la chimenea."¹⁵ Eso impone que el mensaje se entregue al público de una manera conversada, que el estilo del moderno orador sea un estilo distendido, informal, animado, rápido, entretenido, divertido, que entregue el

¹⁴ Ailes, Roger, Op. Cit., p. 176.

¹⁵ Hall, Op. Cit.

mensaje rápidamente, de manera interesante, que use imágenes visuales, que observe, que sienta, que sea natural, que sea coloquial. Todos estos consejos del señor Roger Ailes, Consejero de Comunicaciones del Presidente Bush. Por esto ustedes ven al señor Bush pescando, tirando herraduras de caballo, alzando niños, levantando una olla en la cocina y viendo en qué estado están las salchichas. Obviamente ese tipo de cualidades para salir y aparecer en el medio televisivo, tienen poco que ver con las cualidades necesarias para un estadista que tiene que manejar problemas complejos, como la economía, la política exterior, la política de defensa, etc., esto limita obviamente el proceso democrático. Se limita también porque se tienen que expresar realidades complejas en un "spot" o cuña televisiva de 30 a 60 segundos, donde lo importante es lo emocional, en detrimento de la argumentación. La televisión es conclusiva. Se dicen primero las conclusiones, y si hay tiempo, se demuestran, pero no es el tipo de argumentación típica a que estamos acostumbrados los académicos donde primero demostramos y después concluimos.

Hay otros medios como los impresos, el contacto personal, el correo directo y el tele-mercadeo que, dicho sea de paso, aquí en Costa Rica ya hemos aplicado.

¿Cuáles son las implicaciones de esta problemática?
Dice un autor:

En contraste, la gran elocuencia del pasado tenía como fin el juicio —(Krinate), la finalidad que Aristóteles preveía para toda retórica en la sociedad que ambicionaba. La audiencia escuchaba todos los aspectos de un caso y luego juzgaba de manera justa. La deliberación unía el sentido común, la "phronesis", la sabiduría práctica con el juicio. La noción de que el fin de la retórica es el juicio, presupone que la retórica consiste en argumento, afirmación y prueba.

Los anuncios fraccionados de 30 segundos y las cápsulas noticiosas consisten al contrario en afirmaciones aisladas lo que nos invita a hacer nuestro juicio únicamente con base en el "ethos" del orador o los llamados emocionales que envuelven la petición. En este proceso el llamado a la razón "logos", uno de los medios primarios de persuasión de Aristóteles, se pierde. En algunas situaciones el "ethos" del orador es suficiente para dar fundamento a un caso. Los oradores griegos realzaban su "ethos" acreditando su sentido común (phronesis) su buena voluntad (eunoia) y el valor de su carácter y moral (el arete). El crear la ilusión que el orador poseía sentido común, buena voluntad y carácter era algo muy difícil en la ciudad estado en la cual el orador y la audiencia eran vecinos. Con la aparición de un electorado de millones de ciudadanos y de países continentes, la experiencia directa sobre el carácter del orador no es alcanzable para la mayoría de aquellos que van a formarse un juicio sobre el discurso político. Cuando vemos a un líder potencial a través del filtro suministrado por pseudo-eventos, "news bites" o anuncios estilo "collage" y cuando podemos darnos cuenta de que la mayoría de los políticos no hablan sus propias palabras sino las de quienes les escriben los discursos, es que podemos concluir que el "ethos" es una fuerza menos creíble hoy. Es así como nos quedamos con un método de prueba que aislado era sospechoso para Aristóteles y Platón. No es correcto el corromper al juez moviéndolo hacia la ira, la envidia o la piedad, apuntó el padre de la retórica greco-romana. Si el electorado se detiene a deliberar enteramente y a juzgar de manera justa, el discurso público debe ser enriquecido por el "logos" lo mismo que por el "ethos" y "pathos". Por la afirmación como por la prueba. La ausencia de los ingredientes básicos de la retórica clásica puede ayudar a explicar lo volátil de los elec-

torados. El discurso basado en un "ethos" garantizado y fuerte y en un fuerte "logos" en afirmación y prueba, provee un sentido de seguridad acerca de lo que conocemos y creemos que no puede ser alcanzado solamente por el "pathos".

C. Soluciones

Es decir, los nuevos medios lo que privilegian es la emoción, la imagen visual en contra del razonamiento y de la argumentación. Hay que cuidarse de ellos. Pienso que la primera propuesta es que nos alfabetizamos audiovisualmente. Es decir, hemos sido alfabetizados en la letra impresa pero nuestra sociedad no promueve la educación masiva en este nuevo tipo de técnicas.

Una gran pregunta que ha surgido es: *¿Pueden los candidatos comprar elecciones?* La respuesta es que el "marketing" no es todopoderoso. Los mercaderes y los comerciantes no venden todo lo que quieren vender y hay fracasos de estrategias de "marketing" famosos, como el caso del carro Excell que nunca se vendió. Sin embargo, existe el peligro de que en las investigaciones, en las encuestas, se llegue a un tipo de práctica de manejar los resultados, diciendo solamente lo que el público quiere oír, para halagar sus oídos. Sin embargo, el "marketing" es relevante porque contribuye a modificar percepciones y a lograr cierto tipo de decisiones en las personas.

La otra gran pregunta es: *¿Pueden los encuestadores llegar a confiscarle las elecciones a los políticos?* Lo que sucede es que el político antiguo interpretaba de acuerdo a su intuición. El político moderno tiene un encuestador que le interpreta qué es lo que la gente está pensando. Además de esto las encuestas llevan otro problema, se crean prácticas oscuras. Conscientes de su poder, hay encuestadores en algunos países que llegan a vender encuestas a los políticos para favorecerles el desa-

rrollo de su campaña, lo cual crea la necesidad de que se desarrollen reglas sobre las encuestas. Una de las regulaciones, por ejemplo, que se les puede pedir a los políticos y encuestadores, es que, en cada ocasión que se publique una encuesta, se diga quién la patrocinó, revelar las preguntas exactas, definir la población muestreada, definir el tamaño de la muestra, el margen de error, qué resultados se basan parcialmente en la muestra y si las entrevistas que se hicieron para la encuesta ocurrieron en momentos en que habían sucesos políticos o sociales importantes que determinarían un tipo de respuesta u otro.¹⁶

También, deben plantearse *regulaciones a aspectos de publicación de las encuestas* para evitar que sean manipuladas y tengan efectos negativos. En algunos países como Francia, regulan su publicación y la prohíben totalmente varios días antes de las elecciones, para así impedir que la encuesta afecte la toma de una decisión suponiendo que hay un porcentaje de la población que siempre vota a ganar —eso es una teoría que no deja de ser alterna de aquella de algunos consultores políticos que consideran que hay una parte de la población que sentimentalmente se identifica con el perdedor. En todo caso, creo que para todos ustedes que tiene responsabilidades políticas, es importante plantearse este problema de la regulación de encuestas, quien lo hace: si es directamente el gobierno, lo que podría crear manipulación alternativa, o lo hacen los gremios de encuestadores y de consultores.

Para concluir, vemos que hay problemas serios con este tipo de comunicación. La razón es opacada por el sentimiento. La solución es tratar de educar a la gente en los nuevos medios de información, para facilitar que el ciudadano pueda desenmascarar nuevas técnicas de

¹⁶ Sobre este punto consúltese: Asher, Herbert. *Polling and the Public. What every citizen should know*. Congressional Quarterly. Washington, 1988.

medios electrónicos donde la apariencia prevalece sobre la sustancia, donde no se discuten los asuntos programáticos, donde las habilidades del candidato no son necesariamente las del estadista, donde hay un grupo de burócratas de campaña que median entre el candidato y la población, quienes no son responsables como sí lo es el candidato, quien si lo hace mal es utilizado por el electorado.

Creo que hay que combatir también *en el medio periodístico* el enfoque de la campaña electoral como la carrera de caballos, como guerra o, inclusive, como la última teoría de un autor político: "la campaña electoral es como un "cortejo amoroso" ¹⁷ decía que es asimilable al cortejo amoroso porque tiene 5 fases: atracción inicial, construcción de la relación, continuación, deterioro y final, aunque el final a veces no llega. Creo que resulta claro que las nuevas fórmulas de comunicación política evaden los problemas programáticos y la política de fondo, sustantiva.

La campaña no es un proceso educativo aunque sí tiene dimensiones que pueden ser explotadas educativamente, en la medida en que los nuevos medios suministran posibilidades enormes de amplia información, como lo vimos en el caso chileno que comentaba al inicio. Sí existen posibilidades de educación cuando se expone a los candidatos a debates periódicos, repetidos, y donde realmente se controla poco el formato y las preguntas del debate. La campaña no se puede transformar en un proceso educativo cuando existe manipulación del debate, cuando la información que suministran los medios es distorsionada por el concepto de espectáculo. En esa medida la campaña no es un proceso racional de selección de alternativas; ni es un juicio sobre el rendimiento de los candidatos, no favorece la competencia

¹⁷ Davidson Nesbit, Dorothy, Op. Cit. pp. 18-30.

programática (solo la competencia personalista) y, corre el riesgo de transformarse en una ceremonia ritualista más.

Mi opinión final al respecto es que se trata de tecnologías neutras. Creo que tienen aspectos negativos que hay que revelar y enfrentar. Enfrentarlos a través de la educación sobre los medios. A los niños hay que enseñarles el alfabeto electrónico. Con cierta regulación pública de los gremios, pero la realidad es que la televisión está ahí, llegó para quedarse y la actitud democrática es aprender a vivir con ella, ponerla al servicio de la democracia, lo que significa pedirle más información, más participación, más discusión y más debate.

Los programas de Educación Cívica en la transición a la democracia

Humberto Nogueira Alcalá

La determinación del contenido esencial de la democracia

El vocablo democracia es una de las expresiones que ha recibido mayor número de definiciones que pretenden conceptualizarla. Ya en 1956, el filósofo Arne Naess enumeró 311 definiciones desde Platón hasta mediados de la década de 1950,¹ lo que muestra el caos semántico existente al respecto. A ello contribuye el hecho de que todos los regímenes políticos buscan cubrirse con el manto legitimador de la democracia.

El objetivo de esta introducción se remitirá a determinar el núcleo esencial de la democracia como régimen o forma de gobierno, aún cuando consideramos que la democracia lleva aparejada a sí misma un estilo y forma de vida, que constituye la savia que le permite crecer, desarrollarse y fructificar.²

1 NAESS, Arne. *Democracy, ideology and objectivity*, Oxford, 1956.

2 FRIEDRICH, C.J. *La democracia como forma política y como forma de vida*, Ed. Tecnos S.A. 1966.

I. Los atributos permanentes de la democracia contemporánea

A. Los valores esenciales de la democracia

La democracia contemporánea tiene tres valores esenciales: la dignidad de la persona humana, la libertad y la igualdad, los cuales se encuentran consagrados en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

B. Los principios básicos del régimen democrático

Estos principios son esencialmente dos y buscan concretar los valores de la democracia; ellos son el principio de autodeterminación del pueblo y el respeto de los derechos fundamentales.

El principio de autodeterminación del pueblo se concreta en el artículo 21 numeral 1; sostiene que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", agregando en el numeral 3 del mismo artículo que la "voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esa voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto". Esta norma se encuentra también en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas de 1966, y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

La expresión *todos los pueblos* debe entenderse, como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2: "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social", y de acuerdo al artículo 25 del mismo Pacto, inciso primero: "sin restricciones indebidas".

El respeto, garantía y promoción de los derechos humanos es el segundo principio básico del régimen democrático y de toda convivencia civilizada.

La Declaración Universal de Derechos Humanos prescribe en el artículo 1: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

El artículo 30 de la misma Declaración señala: "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración".

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas de 1966, artículo 2, prescribe: "1. Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y están sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición social".

2. "Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las

disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuvieren ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

El sujeto principal obligado al respeto de los derechos humanos es, así, el Estado; así lo establecen tanto el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Tales derechos constituyen un límite al poder estatal, ya que como establece la Convención Americana de Derechos Humanos, “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos”.

C. Las reglas del juego democrático

El tercer componente de los atributos permanentes de la democracia son las reglas de procedimiento para resolver las controversias y conflictos sobre las metas a conseguir y los medios para alcanzarlos, que no impliquen poner en cuestión los valores y principios básicos antes reseñados.

Tales reglas del juego permiten afrontar los conflictos y crear los consensos sobre las metas derivadas y los medios para lograrlas que excluyan la violencia y la utilización de trampas que busquen burlar una o más reglas del juego.

La primera regla esencial es que todos los actores políticos y sociales se mantendrán dentro de las reglas

del juego, aceptando lealmente el resultado que emane del proceso.

Las reglas del juego que fluyen de la aplicación de los principios son:

a) El gobierno de la mayoría y respeto de los derechos de la minoría o minorías.

b) Participación en el proceso electoral a través de elecciones libres, competitivas y transparentes, con sufragio universal, personal, igual, informado y secreto en la designación de las autoridades políticas.

c) Reconocimiento del pluralismo ideológico y político y la igualdad de oportunidades de las distintas fuerzas políticas en competencia.

d) Existencia de periodicidad en el recambio de los gobernantes que posibilite la alternancia en el poder.

e) Reconocimiento y respeto efectivos a la autonomía relativa de los cuerpos intermedios de la sociedad, expresión de los intereses sociales, culturales y económicos.

f) Ejercicio del poder conforme al estado de derecho, que puede resumirse en:

- i. Sujeción al ordenamiento jurídico, cuyos preceptos constituyen la concretización racional de la voluntad del cuerpo político de la sociedad a través de órganos representativos de la voluntad popular y con la posible intervención directa del pueblo.
- ii. La distribución del poder estatal en órganos diferenciados que buscan impedir el abuso del poder e independencia del Poder Judicial.
- iii. Responsabilidad de los gobernantes.
- iv. Legalidad de la administración.

- v. Efectiva garantía de los derechos fundamentales.

La existencia de los atributos permanentes: valores, principios y reglas del juego, *identifican la existencia de una forma de gobierno democrática.*

II. Los atributos variables de la democracia contemporánea

Tal democracia podrá distinguirse por los atributos variables que están dados, entre otros:

- a. Intensidad y frecuencia de la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones políticas nacionales, regionales o locales.
- b. Mayor o menor fidelidad con que el sistema electoral refleje y represente la voluntad ciudadana.
- c. El grado e intensidad del control de las tareas de gobierno y administración de las autoridades.
- d. El grado de existencia de estructuras sociales, culturales, económicas y políticas y su participación en el proceso social.
- e. La mayor o menor garantía efectiva de la participación de las minorías políticas.
- f. El grado de práctica efectiva de las libertades y derechos políticos, sociales, culturales y económicos.
- g. La posibilidad efectiva de ejercer el derecho de asociación en partidos de oposición y de actuar para obtener el apoyo ciudadano y alcanzar el gobierno.
- h. El grado de acceso a los medios de comunicación social.

A. *La forma de vida democrática*

Sin embargo, la democracia requiere para vivir, crecer y desarrollarse de una savia que la alimenta, ésta es *la forma de vida democrática*, dada no por las estructuras sino por las actitudes y comportamientos individuales y sociales: la tolerancia, la disposición a escuchar al otro, el espíritu reflexivo y el juicio personal, el sentido de diálogo, desarrollo de una libertad responsable con autodecisión y autodisciplina, el sentido de la lealtad, la búsqueda de acuerdos y compromisos.

La inexistencia de estas actitudes y comportamientos erosiona la democracia y, más temprano que tarde, termina por destruirla.

III. *Los programas de educación cívica en la transición a la democracia:*

Si los aspectos anteriormente señalados constituyen el contenido esencial de la democracia y nuestro tema es *los programas de educación cívica en los procesos de transición a la democracia*, deberemos restringirnos a analizar los programas de educación realizados en los países donde no se ha instalado un régimen democrático sino que, partiendo de una etapa autoritaria anterior, está en un proceso de tránsito de dicha realidad a una de carácter democrático.

Ello excluye del marco de análisis a los programas de educación cívica que se desarrollan cuando el régimen democrático se encuentra inaugurado y en proceso de consolidación, como ocurre con los programas *Conciencia* en Argentina y Perú, *Encuentro* de Uruguay, *Aprodem* de Costa Rica.

El análisis se nos reduce a los programas *Cruzada por la Participación Ciudadana*, hoy *Participa* en Chile, *Decidamos* de Paraguay, y el programa más circuns-

crito de CAPEL con el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, en actual desarrollo.

De estas tres experiencias, dos de ellas se desarrollan por organismos no gubernamentales, los casos de Chile y Paraguay, y uno a través de un órgano estatal, el caso de Nicaragua. El programa *Decidamos* debió realizarse por las circunstancias, en un corto período de tiempo y utilizó muchas de las ideas del programas chileno. Siendo este último el que ha tenido un desarrollo más sistemático y prolongado en el tiempo, por lo cual será el que analicemos en un marco central.

A. *El programa chileno "Cruzada por la Participación Ciudadana"*

Este programa se realiza en un proceso inicial que tenía objetivos claros para una situación determinada pero de plazo incierto, como era facilitar un pronunciamiento informado, libre y pacífico en un acto plebiscitario en que se decidía la suerte del gobierno del país para un período de 8 años.

El programa paraguayo se realiza en un período de tiempo extremadamente corto debido a que el Golpe de Estado dejó un período de 60 días para realizar las elecciones.

Ambos se producen desde una situación inicial de regímenes autoritarios militares, pero con situaciones de historia socio políticas diferentes, elementos entre los cuales cabe mencionar la práctica anterior o no de regímenes democráticos; de participación cívica de la población; niveles de organización; fortaleza y funcionamiento relativamente autónomo de sociedades intermedias; organización y estructura del sistema de partidos políticos; actitud y voluntad del gobierno de avanzar a la democracia.

1. Diagnóstico al momento de inicio del programa chileno en 1988

El diagnóstico cuando se inicia el programa en Chile a principios de 1988, es un clima en el cual se encuentran presentes los siguientes elementos principalmente:

- Temor y miedo en los sectores poblacionales populares producto de la experiencia vivida en los 15 años anteriores, con permanentes estados de excepción constitucional, con situaciones de allanamientos y detenciones nocturnas, la memoria de las desapariciones y el tratamiento cruel y degradante de los detenidos, la ausencia de protección efectiva ante la acción de los órganos de seguridad de parte de los Tribunales de Justicia.

- Actitud de indiferencia, excepticismo y apatía de sectores importantes de la población y especialmente de los jóvenes. Todo va a seguir igual, no hay garantías, es otro plebiscito similar al de 1978 y de 1980, en que se votó contra las Naciones Unidas y por la aprobación de la Constitución de 1980.

- Ignorancia sobre el contenido de la Constitución Política, en la juventud y amplios sectores de la sociedad.

- Ausencia de programas de educación cívica en los procesos educativos formales de enseñanza media durante los últimos 15 años; así, un 40% del cuerpo electoral no conoce, no ha vivenciado la democracia.

- Desprestigio sistemático de la democracia liberal y del rol de los partidos políticos por parte del gobierno, el que se considera fundador de una democracia autoritaria y protegida basada en la ideología de la seguridad nacional.

- País dividido en dos bloques respecto de la legitimidad del texto constitucional, unos que la afirmaban y

otros que la negaban, tanto por su contenido, como por su proceso de aprobación en 1980.

- Baja credibilidad de los partidos políticos al inicio del proceso, según demostraban las encuestas, consideradas organizaciones cupulares sin contacto directo con la realidad social.

- Una lógica generalizada de enfrentamiento y no de acuerdos y compromisos, en que se habían formado los jóvenes que constituyen un contingente significativo del cuerpo político de la sociedad.

2. Los objetivos, la implementación del programa 1988 en Chile y sus resultados

Ante tal situación, los objetivos centrales del programa "Cruzada por la participación ciudadana" fueron los siguientes:

a) Incentivar la inscripción en los registros electorales de la totalidad de la ciudadanía, especialmente los de sectores poblacionales y juveniles que presentaban mayor resistencia, convenciéndolos de que esa era la única manera de participar en las decisiones con eficacia.

b) Desarrollar una campaña informativa sobre el plebiscito y las condiciones a realizarse en algún momento del año y las consecuencias jurídicas y políticas de las dos alternativas en juego.

c) Llevar a votar en el acto plebiscitario en conciencia: "tu voz es tu voto" fue el lema central de la campaña.

d) Hacer conciencia sobre un acto plebiscitario limpio y transparente, colaborando los voluntarios como personas en el escrutinio sobre una muestra de 2.000 mesas a través de todo el país realizado por el "Comité de elecciones libres" constituido por personalidades de derecha, centro e izquierda democrática.

e) Colaborar en la preparación de apoderados de mesas receptoras de sufragios.

f) Contribuir efectivamente a superar el clima de enfrentamiento, crear las condiciones de un acto electoral pacífico: "Chile es un país de entendimiento y no de enfrentamiento" fue el lema de la campaña. Ello buscaba incentivar la tolerancia, el diálogo entre visiones opuestas y un clima de paz.

Para realizar el programa se contó con la acogida de la fundación CIVITAS y el patrocinio del IIDH y de CAPEL, quien realiza la supervisión del programa en términos de su calidad y su carácter no político partidista y su enmarcamiento dentro de los principios de los derechos fundamentales y de la democracia representativa.

El trabajo se realizó en 105 comunas de las trece regiones del país con un modelo de "entrenamiento de entrenadores" a través de capacitación en seminarios y aprendizaje vivencial de la metodología de capacitación con apoyo material, que permitiría a ellos reproducirlo en las respectivas comunas.

Los principales esfuerzos que tuvo el proyecto fueron el de preparar a los voluntarios a realizar un trabajo objetivo, entregando información y sin influir en la decisión de los ciudadanos. Se trataba de realizar un proyecto educativo y no proselitista. Ello hizo que de los seiscientos participantes en los seminarios iniciales de instructores, cien no asumieron el compromiso y optaron por incorporarse al trabajo de las dos alternativas en juego.

Los quinientos instructores que asumieron el compromiso en conciencia de un trabajo objetivo y educativo fueron el núcleo central del proyecto, se ampliaron a 7.300 que se constituyeron en los equipos comunales con que se llegó al pueblo.

Los problemas centrales de implementación del trabajo se tuvieron con las autoridades comunales, dependientes directamente de los Alcaldes de la confianza del Presidente de la República, a quienes no les interesaba que se prestaran locales de colegio, gimnasios o teatros para realizar las tareas de educación cívica, o las actividades de información eran obstaculizadas en una primera etapa por la policía, la que más tarde cambió de actitud, e incluso colaboró, facilitando la realización de eventos de gran significación nacional, como fue la cadena por la paz en varias ciudades, incluida Santiago, donde en un radio de 60 kilómetros se realizó una cadena de personas tomadas de la mano simbolizando la búsqueda de la paz y del entendimiento y el rechazo a la violencia y los enfrentamientos, en la que participaron más de 100.000 personas.

El esfuerzo por lograr una inscripción masiva fue ampliamente satisfecho, inscribiéndose un total de 7.500.000 ciudadanos sobre un total potencial de 8.073.000 personas.

La labor informativa, divulgando las condiciones y las alternativas en juego, se logró desarrollar a través de seminarios, eventos culturales, recitales, simulacros de votación y visitas domiciliarias, a través de todo el país. Hubo problemas de censura de spots televisivos y algunos canales no aceptaron publicidad pagada. Ello obligó a utilizar con mucha mayor intensidad la radio a través de todo el país y el desarrollo de un microprograma por dos cadenas radiales a nivel nacional durante 5 minutos a la semana "unidos de norte a sur", que cubría la necesidad de comunicación interna, desarrollo de mística e información a la población.

Los materiales preparados por el programa fueron retomados y transmitidos por medios de comunicación de propia iniciativa lo que multiplicó el público al que se llegaba.

A su vez, los foros realizados por el programa, facilitaron instancias de diálogo entre los distintos actores políticos y sociales, mostrando la posibilidad de sostener distintas opciones respetando a los adversarios.

Otro problema fue que el material educativo que gozaba de gran credibilidad, fue plagiado y con los logros del programa se modificaba parte del contenido, haciéndolo parcial y proselitista a favor de una de las alternativas en juego.

Se incentivó el proceso de control ciudadano sobre el acto electoral y el escrutinio, socializando los derechos de los ciudadanos a observar el recuento de los votos y el desarrollo de cursos para apoderados y vocales de mesas receptoras de sufragio.

El programa culminó con un reconocimiento generalizado de la sociedad chilena sobre el aporte específico en el gran nivel de inscripción electoral, la colaboración en el clima de temor e incentivos, el voto en conciencia, como la contribución al clima de paz y de control en la transparencia del acto electoral.

B. Resultado del plebiscito y sus consecuencias

El plebiscito culminó con un triunfo de la alternativa negativa al mantenimiento del General Pinochet por ocho años en el ejercicio del gobierno,³ abriendo el canal a la elección competitiva del Presidente de la República, de la totalidad de la Cámara de Diputados y del 80% del Senado y facilitó el acuerdo para realizar 54 reformas constitucionales que democratizaron parcialmente el texto de la Ley Fundamental, con base en el acuerdo político entre la concertación de Partidos por la Demo-

³ En el plebiscito votaron 7.251.943 ciudadanos electores, de ellos 3.119.110 lo hicieron en favor del General Pinochet y 3.967.579 lo hicieron negativamente, ganando en cifras totales el NO, tanto en varones como en mujeres. Véase mayores antecedentes en: PRECHT, Jorge. El plebiscito de 1988, Memoria II Curso Anual de Elecciones, CAPEL.

cracia y Renovación Nacional, aceptado por el gobierno parcialmente. Tal situación dejó superado el problema de legitimidad del texto, el cual con tales modificaciones fue aceptado como el marco dentro del cual deben realizarse las modificaciones pendientes (composición del Senado, del tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional, como modificación del sistema electoral).

*C. Los objetivos del programa 1989
y las perspectivas del año 1990*

La nueva etapa para el programa de 1989 contempla afianzar actitudes y comportamientos democráticos, informar sobre alternativas presidenciales y parlamentarias en juego, difundir el sistema electoral y el procedimiento de votación, colaborar en la mejor preparación de los vocales de mesas receptoras y afianzar el rol de los partidos en el proceso democrático.

En 1989, PARTICIPA ha contado con el apoyo generalizado de los medios de comunicación, cuenta con un Consejo Asesor de amplio espectro político y religioso, se han desarrollado foros-encuentros desde la V a VIII región con todos los candidatos a senadores y existe una muy buena relación con todos los partidos políticos que han comprendido el rol de este programa de educación cívica, el que les otorga instancias de llegada a altos sectores ciudadanos.

Todo ello llevará al programa en los próximos años, a pasar a ser ya no un programa de educación cívica en la transición a la democracia, sino un actor colaborador en el proceso de consolidación de la democracia chilena, donde deberá enfrentarse el desafío de reformar aspectos centrales del sistema político chileno, en materia de reformas electorales, modificación de la estructura del Poder Judicial, descentralización regional, democrati-

zación de las comunas, que son algunos de los aspectos en los que hay consenso en que deben ser abordados por todas las candidaturas presidenciales en juego. Todos estos complejos temas deben hacerse asequibles a la ciudadanía en general, permitiendo su adecuado conocimiento y las diversas alternativas que se presentan en cada punto por los partidos, como hacer presente a los diversos sectores parlamentarios las aspiraciones y demandas de sus mandantes; mantener un programa de educación en derechos humanos y democracia, así como colaborar en el diseño y contenido de un programa educativo formal en materia de educación cívica a nivel de enseñanza media y básica.

Observación internacional de elecciones

Dr. Rodolfo E. Piza

He dedicado muchos años al estudio del Derecho Constitucional y, particularmente, de esa rama del Derecho Constitucional que ya empieza a independizarse y que cada día se hace más interesante y más compleja: el Derecho Electoral.

Creo que esa experiencia me permite sugerir algunas ideas muy generales, como contribución o como inquietudes que ayuden a entender el problema de la observación internacional de elecciones y, sobre todo, que sea este un instrumento útil en dos sentidos. Útil para dar fe ante la comunidad internacional del funcionamiento, de la corrección y la pureza de los sistemas electorales y útil sobre todo en la medida en que pueda colaborar con los países anfitriones a mejorar sus propios sistemas electorales. Hago esta mención porque la observación internacional de elecciones se ha puesto de moda, con todas las ventajas que puede tener la observación misma, pero también con las ventajas que tienen todas las modas. En algunos casos, creo que esta moda de la observación internacional de elecciones puede haber servido para producir informes anodinos sobre algo que se parece más a un viaje de turismo, que a una verdadera observación electoral y, en algunos casos inclu-

so ha servido de sombrilla para amparar procesos electorales espurios o fraudulentos. Creo, por tanto, que la adecuada orientación, organización, estructuración y preparación de las misiones internacionales de observación es fundamental, precisamente para evitar que se conviertan en simples instrumentos cosméticos y logren así su verdadero objetivo. Esas misiones cortas que se realizan tres o cuatro días antes de las elecciones y terminan antes del escrutinio definitivo, —a las cuales ha llamado más “turismo electoral” que observación— han sido útiles en algunas oportunidades, sobre todo en aquellas elecciones en las que la diferencia entre la posición oficial y la realidad electoral es más violenta y más grande, ya que ha permitido, en unas pocas horas, observar irregularidades verdaderamente graves. Sin embargo, creo que ya es hora de que las misiones de observación se organicen con mucho más profundidad y extensión en el tiempo, y en el temario mismo que los observadores deben cumplir.

Antes de hacer algunos comentarios sobre este tema, hay que tener presente el *para qué* de las misiones internacionales de observación. Es decir, qué se quiere observar y qué es lo que se debe observar. Creo que esto es particularmente importante porque, siguiendo la definición tan conocida de *Schumpeter* de la democracia como un sistema de participación popular en la designación de los gobernantes, cada día vamos pasando más al concepto de la democracia verdaderamente participativa, en la que la soberanía popular no se ejerce sólo una vez cada cuatro o seis años para delegar en gobernantes casi omnipotentes. Por el contrario, la democracia cada vez más va siendo un ejercicio diario en que el pueblo sigue ejerciendo su poder, su poder soberano, y en que los gobernantes son cada día más administradores y menos gobernantes de los destinos de los países. Esta observación la hago porque, aunque los sistemas electorales

fundamentalmente son formas de escoger a los gobernantes, a esos administradores, cada cierto tiempo, la verdad es que si no tenemos presente la otra dimensión, la dimensión participativa de la población, creo que podemos caer en naderías en cuanto a los resultados de la observación.

Una observación internacional de elecciones es útil en la medida en que sea capaz de observar y de valorar todo el sistema político del país anfitrión, y no solamente esa pequeña porción del sistema político que es el ejercicio del sufragio para el nombramiento para la designación de algunos de los funcionarios públicos. No puede llegarse a una evaluación útil, de un sistema electoral, y mucho menos de un sistema político, si no se observa en primer lugar, y sobre todo, el clima de derechos humanos que se vive en el país anfitrión. Porque sin el respeto de todas las libertades y derechos fundamentales del ser humano, no es posible hablar seriamente del ejercicio del poder a través del sufragio. Sin libertad de expresión irrestricta, sin libertad de asociación irrestricta, sin las libertades de reunión, sin las libertades de tránsito y sin la seguridad que tiene el propio ciudadano de que su libertad e integridad personal no está sujeta al capricho de los gobernantes, creo que hablar de un sistema electoral es hablar de un tecnicismo sin contenido. Este aspecto no se puede determinar en tres o cuatro días en que un grupo de observadores internacionales visitan un país. La evaluación de unas elecciones, para que sea útil, tiene que abarcar no solamente la situación general de los derechos fundamentales, sino también eso que la Corte Interamericana ha denominado el trípode inseparable entre estado-derecho-democracia y respeto a la dignidad, a la libertad y a los derechos fundamentales de la persona humana. De manera que una verdadera observación electoral tiene que incluir indispensablemente esas tres patas del trípode.

Tiene que examinar cuál es la situación de derecho de aquel país, cuál es la supremacía de la Constitución y qué garantías existen para que esa supremacía se respete y funcione. Tiene que estudiar el régimen político y como vive ese régimen jurídico en el seno de aquella sociedad. En este sentido, hay muchas constituciones en nuestra América que son en el papel de lo mejor y otras que son bastante deficientes. En esto quiero ser inmodesto. En mi país, Costa Rica, la Constitución en el papel es muy deficiente en materia de definición de los derechos fundamentales de la persona humana, diría que es de las más malas de América, sin embargo, estos derechos funcionan y eso es tan importante como definir los derechos. No olvidemos que el sistema constitucional que mejor funciona en el mundo es precisamente el sistema norteamericano, que tiene la misma Constitución desde hace más de 200 años y sin embargo, esa Constitución tiene una presencia viva en la sociedad norteamericana, en la vida diaria de los norteamericanos, quienes se sienten libres, tranquilos, incluso diría yo que llegan al desinterés en las elecciones, precisamente porque no corren un riesgo muy grande cualquiera que sea su resultado.

La observación de elecciones también debe llegar a profundizar en cuál es la realidad de esas normas jurídicas que se supone deben regular toda la vida de la sociedad. Cómo viven, cómo se interpretan, cómo funcionan, cómo se aplican, qué independencia y qué audacia tienen los tribunales, y sobre todo los tribunales constitucionales y qué grado de respeto alcanzan sus decisiones. No en vano cada vez que en nuestra América Latina se suspenden las garantías, o se declara el estado de sitio, lo cual sucede muy a menudo, cuando se produce una de estas situaciones de excepción, lo primero que se destruye es el sistema de garantías jurisdiccionales, el "*habeas corpus*" y si no se suspende, de hecho no funcio-

na. Todo esto lo menciono para llegar a una proposición de carácter general.

Una misión de observación debe seleccionarse primero con un criterio multidisciplinario que incluya juristas, no sólo académicos, sino juristas entrenados en el ejercicio diario de las libertades, en el examen diario del sistema jurídico y en el cuestionamiento diario de las constituciones. Debe incluir por supuesto los técnicos del sistema electoral. Sin la técnica, el sistema no funciona, pero no debe limitarse solamente a técnicos del sistema electoral porque arriesgamos a confundir lo instrumental con lo sustancial. No se trata de limitarnos a examinar si los centros de votación están bien hechos o si los padrones están bien hechos y si la gente vota o no vota, porque con esto arriesgamos a que los árboles no nos dejen ver el bosque. Claro que si necesitan los técnicos, pero también se necesitan los juristas, e incluso personas que tengan experiencia política que son las que pueden tener una fina sensibilidad para saber a quién preguntar, qué preguntar y qué comentarios hacer.

En algunos casos, los observadores internacionales han tenido problemas porque se involucran en el proceso activo y se ponen a dar consejos y a veces hasta órdenes. En otros casos, no saben de lo que se trata e incluso muchas veces tienden a examinar, a valorar todo el proceso electoral del país que observan según sus propios prejuicios y valoraciones, lo cual es también un error garrafal. Además de una selección muy cuidadosa de los observadores, debe hacerse por lo menos 3 visitas,¹ preferiblemente prolongadas.

Una al comienzo o antes del comienzo del proceso electoral mismo, otra durante el proceso electoral y la última, directamente en el período inmediato anterior e

¹ Al país objeto de la observación.

inmediato posterior a las elecciones. Digo inmediato posterior porque me parece que uno de los errores más grandes que cometen los observadores es que la propia noche de la elecciones, o al día siguiente, ya están tomando el avión de regreso a sus países.

Es necesario que se dé un seguimiento, quizás no todos los observadores puedan hacer todas las visitas, pero, entendiendo la misión como institución única, ésta debe visitar el país y estudiarlo a fondo en distintas situaciones y en distintas oportunidades. La misión debe estar imbuida de una gran objetividad. Debe de tener pautas ya establecidas de qué es lo que debe hacer. Saber que no se trata de hacer turismo electoral. Saber que el día de los propios comicios no hay que quedarse en la capital sino que se debe ir al interior, para tratar de visitar un segmento más o menos representativo de la población. Se debe conversar con la gente, menos con los funcionarios públicos y con los funcionarios del partido en el poder, y más con los funcionarios del partido de oposición. Diría algo muy importante, hay que guardar silencio. Me ha tocado en las pocas oportunidades que he participado como observador en elecciones, ver la euforia de algunos observadores internacionales haciendo declaraciones maravillosas el mismo día de las elecciones. Generalmente declaraciones basadas más que en lo que vieron, en lo que los llevaron a ver, en lo que les enseñaron. Recuerdo en elecciones que me parecieron bastante retables desde el punto de vista de corrección o de pureza, ver observadores internacionales con un entusiasmo increíble declarando que habían asistido a una gran fiesta cívica. Las irregularidades empezaron a aparecer después.

Quisiera retomar algo que mencioné atrás. Me parece que es muy importante que las misiones de observadores internacionales lleguen al país anfitrión con humildad, y cuando digo con humildad, me refiero funda-

mentalmente a la humildad intelectual que debe tenerse para no pretender trasplantar el propio sistema de valores, el propio sistema de instituciones al país que se observa. En nuestra experiencia costarricense, y lo digo con toda franqueza, no gracias a los *100 años* de democracia que estamos celebrando, sino más bien gracias a lo mucho que nos ha costado—incluso durante esos *100 años*— ir avanzando paso a paso en el mejoramiento de nuestras instituciones democráticas, que no son tan buenas ni tan viejas como se pretende decir; poco a poco hemos ido creando mecanismos que nos garanticen que el voto duplicado es algo completamente del pasado, pero no de un pasado tan lejano, sino de un pasado que tiene tal vez de *30 a 40 años* de estarse ya encaminando realmente a una depuración completa. No puedo ir a otro país centroamericano a tratar de valorar su sistema de elecciones de acuerdo con los parámetros de lo que aquí nos ha costado mucho, porque no hay términos de comparación. Para poner un ejemplo, en Costa Rica nosotros tenemos un sistema de registro electoral automático, de empadronamiento automático, de un único documento de identidad para todas las labores de nuestra vida, y con el cual también votamos.

En países que no tienen un registro civil centralizado, que tienen distintos sistemas de identificación de las personas, las reglas tienen que ser diferentes. Rafael Villegas, ilustre Magistrado de nuestro Tribunal Supremo de Elecciones, contaba que en unas elecciones en Bolivia, no había un sistema único de identificación del elector con la consecuencia de que había quienes tenían hasta 7 documentos y los había quienes no tenían ninguno. Entonces se había tenido que idear —y por esto en Bolivia fue un avance democrático—, un sistema que prohibiera el transporte el día de elecciones porque eso evitaba que la persona que tenía 7 identificaciones votara 7 veces.

Entre nosotros, por el contrario el transporte el día de las elecciones es algo que se fomenta a extremos incluso de exageración. El pueblo siente que ese día él manda y se le puede decir al rico del pueblo: "venga por mí a mi casa para llevarme a votar, y venga a las nueve y cuarto de la mañana porque si no no voy"; y el rico del pueblo, para convencerlos de que voten por su partido, va en su automóvil a recoger a aquel campesino, lo lleva a votar, lo espera y lo vuelve a llevar a su casa.

Cada país tiene sus propias tradiciones, cada país tiene sus propias creencias, sus propios problemas. No podemos valorar igual las elecciones de un país con larga tradición democrática que las que se celebran en un país que apenas está llegando a la democracia. En un país que sale de una larga dictadura y que llega a una democracia imperfecta, lo que puede darse es una liberalización de la dictadura y todavía no una democracia. Sin embargo, puede ser que una misión de observación llegue a la conclusión de que debe de aplaudir aquel proceso, porque es un paso hacia un sistema más completo. Menciono esto porque me ha tocado en misiones de observación encontrarme a veces con esos criterios cerrados —esto es una barbaridad—, esto es un fraude, esto es un abuso. Creo que todas esas afirmaciones rotundas son peligrosas. Hay que examinar el conjunto del proceso, el conjunto del sistema político del país observado y de ahí obtener conclusiones que sean constructivas.

Comentario sobre las misiones internacionales de observación de elecciones

Dr. Orlando Tovar

¿Cuál es la naturaleza jurídica de esta figura nueva del observador internacional de elecciones? No es una cortesía por parte del Estado que recibe la misión y no es una deferencia turística de los organismos de los Estados que envían la misión. Es una manera más del orden jurídico internacional de constatar que a un deber, nacido de una convención internacional, se le está dando cumplimiento. Resulta que en el Pacto de San José se reconoce que los pueblos deben de ser gobernados en una fórmula democrática y que deben haber unas elecciones genuinas y libres. En igual sentido está la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y están distintas declaraciones regionales. De manera que la misión de observación no es simplemente de carácter ético, sino que es uno de los mecanismos que tiene la comunidad jurídica internacional, para saber si en un Estado se está dando o no, cumplimiento a los deberes internacionales de ese Estado. Esto es tanto más así cuando normalmente los Estados que no dan cumplimiento a su deber de permitir el ejercicio de los derechos políticos son aquellos que se muestran reacios a recibir las visi-

tas de observación, o tratan de limitar la visita de observación a determinadas partes del proceso o de determinados territorios del proceso. De tal manera que no me queda la menor duda de que estas misiones son interesantes y son necesarias en el mundo contemporáneo y fundamentalmente en América Latina, en su trance y su camino para llegar a la democracia.

En segundo lugar está el problema subjetivo del observador. Ya lo dejó claramente establecido el Magistrado Piza. Es un observador, y un observador de buena fe y no puede tomar partido, no están en juego sus simpatías personales, ni por los candidatos, ni por ideología. Está en juego su objetividad como un ser humano contemplando un desarrollo político, condición para que exista una democracia en un pueblo amigo, o por lo menos, que ha despertado el interés de la misión. Esto es muy importante, ya que la democracia es un sistema que tiene características especiales distintas a las de la otra forma: la dictadura o el autoritarismo. La democracia es un sistema formal y experimental de hacer participar al pueblo y lograr unas soluciones experimentales a los problemas que ese pueblo enfrenta. No es lo mismo la democracia en un país totalmente desarrollado que un país en trance de desarrollo. Lo que en unas circunstancias puede parecer lógico en un estado determinado, en otro estado puede parecer ilógico. Tuve una experiencia interesante haciendo observaciones en un país centroamericano. En mi país, el acto del conteo electoral se hace público y en este país al llegar al conteo electoral los observadores, los testigos, salvo los representantes de partido y miembros de mesa, se sacaban del local y se cerraban las puertas. A mí me pareció absolutamente inaceptable y les dije -¿y ésto a qué norma obedece? Si yo hubiera sido un observador de los que se dejan llevar por las apariencias, me hubiera rasgado la vestidura y hubiera afirmado -"este es un fraude elec-

toral absoluto". Luego averigüé la razón de la norma. Había sido presentada precisamente por la oposición. Se pensaba que si la oposición iba ganando, la gente del partido de gobierno iba a entrabar desde el punto de vista fáctico el desarrollo de los escrutinios. Ese simple ejemplo nos dice cómo debe ser de cauteloso el observador de un proceso electoral, en los juicios que elabore o haga público en su misión de observador.

En tercer término no es lo mismo un sistema electoral con toda la exquisitez de los sistemas de computación, que un sistema electoral que se hace a mano, entre personas de un pueblo que normalmente tiene un alto número de analfabetos y por mecanismos distintos a los usuales desarrollados en una sociedad, con tecnología más avanzada. Y no es lo mismo un proceso electoral en un régimen que va en forma de transición hacia la democracia, que un sistema donde la democracia ya está consolidada y de lo que se trata es de constatar, que se acrecenta, esa consolidación a cada momento que el pueblo vaya a expresar su decisión última en el proceso de selección de una solución o de un candidato para gobernar.

De otra parte, no se necesita ser muy técnico para formarse un criterio acerca del proceso que se está observando, máximo en Latinoamérica. En el libro a que ha hecho relación el colega Piza, se da una serie de instrucciones, de orientación sobre la idiosincrasia y las peculiaridades del pueblo; pero entre latinoamericanos, mal que bien, cada uno de nosotros tiene un conocimiento mucho más amplio y profundo que lo que tienen otros sectores de otros países. Si a mí me mandan a observar una elección a Haití, Brasil o Argentina, por muy torpe que sea, llevo un conocimiento geográfico, cultural, de las ideologías que están en juego. De manera que en ese sentido diría que el observador latinoamericano para los países latinoamericanos no necesita la misma rigu-

rosidad en su formación que la que puede necesitar un español, un norteamericano o un francés que vengan a observar un proceso eleccionario en Latinoamérica. Pero lo que sí cuenta es la sindiéresis de esa misión. La integración misma. No solamente necesita personas capacitadas, que hayan abogados con suficiente entrenamiento en el conocimiento del sistema. Importa que haya personas que sean capaces de recibir los estímulos del pueblo. Importa que no sea una persona con vocación de turista sino una persona que se traslade al sitio donde se está votando, que vaya a los organismos electorales, que vaya a los partidos políticos y, que en otros términos, ejerza una presencia dinámica; no porque trata de intervenir en el proceso, sino activa porque siempre de imputaciones a los que están realizando el proceso y le es útil a éste. Vale decir, la presencia de un observador hace cesar automáticamente las irregularidades. Las personas que las están cometiendo se saben observadas y si hay un conjunto de observadores repartidos en ese país, ese conjunto, mientras más nutrido sea y sobre todo, en caso en que se trate de una elección que puede ser cuestionada; es más favorable, porque los ojos de la comunidad internacional están presentes en el desarrollo del proceso. Yo diría por ejemplo, que las observaciones en Chile, de que hablamos tanto anteriormente, tuvieron un gran papel. No simplemente por lo que vieron, sino por lo que evitaron que sucediera. No es lo mismo la gente que fue a Chile, que por ejemplo quienes fueron a Haití. Allá la presencia misma no contaba para alterar las decisiones que ya previamente habían sido dadas.

Índice

Presentación	
<i>Sonia Picado Sotela</i>	7
Profesores invitados	11
Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual	
<i>Dieter Nohlen</i>	13
La protección internacional de los derechos políticos	
<i>Pedro Nikken</i>	25
El derecho a la participación política	
<i>Claudio Grossman</i>	45
Requisitos y condiciones de un proceso democrático de elecciones	
<i>Bolívar Lamounier</i>	53
La nulidad de los actos electorales:	
Una perspectiva constitucional comparada	
<i>Allan R. Brewer-Carías</i>	89
Elecciones y democracia en América Latina, Balances y Perspectivas	
<i>Juan Rial</i>	139



Análisis del proceso electoral salvadoreño del 19 de marzo de 1989 <i>Gabriel Murillo</i>	149
Análisis del proceso electoral paraguayo del 1º de mayo de 1989 <i>Justo Prieto</i>	161
La comunicación política en las campañas electorales <i>Constantino Urcuyo</i>	179
Los programas de Educación Cívica en la transición a la democracia <i>Humberto Nogueira Alcalá</i>	205
Observación internacional de elecciones <i>Rodolfo Piza</i>	221
Comentario sobre las misiones internacionales de observación de elecciones <i>Orlando Tovar</i>	229

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Consejo

<i>Presidente</i>	Thomas Buergenthal
<i>Vicepresidentes</i>	Pedro Nikken Oliver Jackman
<i>Miembros</i>	Lloyd Barnett Allan Brewer-Carías Marco Tulio Bruni-Celli Augusto Cançado Trindade Máximo Cisneros Margaret E. Crahan Carmen Delgado Votaw Louis Henkin Héctor Gros Espiell Emilio Mignone Marco Monroy Cabra Jorge Arturo Montero Máximo Pacheco Carlos Roberto Reina Luis Adolfo Siles Salinas Rodolfo Stavenhagen Walter Tarnopolsky Cristian Tattenbach Edmundo Vargas Carreño Fernando Volio Jiménez
<i>Miembros Ex-Officio</i>	Héctor Fix-Zamudio Rafael Nieto Navia Policarpo Callejas Bonilla Orlando Tovar Tamayo Rodolfo Piza E.
<i>Directora Ejecutiva</i>	Sonia Picado S.
<i>Subdirectores:</i>	Roberto Cuéllar M. Daniel Zovatto

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una entidad internacional autónoma de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que tiene en cuenta, en especial, los problemas de América.

Impreso en los talleres de
Imprenta y Litografía VARITEC S. A.
San José, Costa Rica
en el mes de agosto de 1990
su edición consta de 2000 ejemplares

La realización del III Curso Anual Interamericano de Elecciones coincide con la fase final del período de transición democrática que experimentó América Latina en la década de los años ochenta. En el campo electoral ese proceso se materializó en un aumento significativo de la participación ciudadana en el proceso político a través del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo y de la formación de asociaciones y partidos políticos, así como en el fortalecimiento de los organismos superiores electorales que adquieren una mayor capacidad e independencia funcional y administrativa.

Con todo, los retos a los que se ven enfrentados nuestros pueblos no son menos importantes. La profunda crisis económica que aqueja al continente amenaza las nacientes democracias. La etapa de consolidación, por otra parte, se inicia en medio de ingentes esfuerzos por lograr la recomposición de la sociedad civil, sin detrimento de las delicadas relaciones políticas que subsisten en el ámbito nacional. Pero son los mismos desafíos los que nos mueven a reconocer en nuestra ansiada democracia un sistema perfectible, en favor de cuya consolidación deben aunar esfuerzos todos los actores en el proceso político.