

LA ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE. DE LA IDEA A LA REALIDAD ACTUAL

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA*

Quiero principiar estas reflexiones con un recuerdo afectivo y respetuoso de Arturo Herbruger, el primer presidente del Tribunal Supremo Electoral, quien fue uno de los personajes más importantes en el difícil proceso de transición que iniciamos dificultosamente en Guatemala en 1982, y que todavía no termina.

Esas transiciones que se produjeron en la década del ochenta en casi todos los países, tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático que en varios casos, durante muchos años, no había existido. Era un proceso en varias direcciones: de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al rescate y fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno, ejerciendo competencias que nadie les había otorgado, y del autoritarismo a la democracia, buscando una nueva forma institucional que recuperara donde había existido, o que creara donde era necesario una nueva institucionalización del Estado de derecho. Y para nosotros, en Guatemala, además de todo eso, era imperativo terminar con el régimen de exclusión política que se inició en 1954 con la absurda interrupción del excelente experimento que estábamos ensayando durante la Revolución democrática de 1944-1954. Régimen de exclusión política que había llegado a sus extremos con la Constitución del peor tipo posible, en el sentido platónico, que fue la Constitución de 1965, la que sirvió de marco protector a un exagerado y cruel régimen autoritario que se instauró como consecuencia de la intervención extranjera de 1954.

* Primer director de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.

La política se parece a la cocina. No basta con un recetario bueno y nuevo, sino que se necesitan buenos cocineros que no abundan, y Arturo Herbruger sí lo era. Dentro del irrepetible aire público que se respiró en los primeros años de la transición en Guatemala, la figura de Arturo Herbruger es la clave. Dentro del maremágnun que desde la caída del régimen democrático en 1954 se produjo en el país, la estatura intelectual y la entereza que Herbruger Asturias preservó esos años, lo hicieron indispensable en el proceso de la transición. En el nuevo andamiaje legal e institucional que hubo de formularse, la reforma electoral estuvo en el centro del proceso porque era indispensable encontrar nuevas fórmulas que garantizaran el ejercicio de los derechos políticos y la realización de una competencia equitativa y legítima en el nuevo espacio político, que se colmó rápidamente de nuevos actores. Y cuando la Comisión de Postulación se reunió para seleccionar a los integrantes del primer Tribunal Electoral y buscar —no para calificar solicitudes— a los integrantes del primer Tribunal Electoral, la figura de Herbruger apareció de inmediato sin ninguna reserva. Su presencia le dio credibilidad al Tribunal y respeto a sus actuaciones. La dignidad de su actuar, su elegancia y proporción de funcionario, su autoridad moral e intelectual, su adecuada personalidad y carácter, su habilidad en la negociación y en la decisión, calificaron los largos y difíciles primeros años del proceso. Las primeras consultas electorales para integrar la Asamblea Constituyente, para elegir el primer presidente constitucional, el primer Congreso de los Diputados y las primeras autoridades municipales, están asociadas a su figura, a su entereza y a su excelente sentido del humor con el que sorteaba las situaciones más controversiales.

El director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el jurista uruguayo Héctor Gros Espiel, solicitó un candidato para primer director de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Capel) al rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el también reconocido jurista Jorge Carpizo McGregor, quien me pidió aceptar el ofrecimiento de ser el primer director de Capel, y hacer uso de la autorización del Estatuto de la carrera docente de la UNAM, en la cual yo desarrollaba mis actividades como investigador de carrera de tiempo completo en mi que-

rido Instituto de Investigaciones Jurídicas, ofrecimiento, casi orden afectiva, dada nuestra estrecha amistad, que acepté.

En mi viaje desde México, y solamente con un ejemplar mecanografiado de los Estatuto del Centro, de acuerdo con el licenciado Herbruger, hice una escala de trabajo en Guatemala para cambiar impresiones sobre el programa con el Tribunal Supremo Electoral e informarlo de mi misión. Desde esa reunión, el licenciado Herbruger se solidarizó totalmente con el Programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y principió a colaborar con nosotros sin ninguna reserva, en una doble vía de colaboración, solicitando asesoría en aspectos importantes. Nuestra relación fue permanente, especialmente en algunos aspectos claves: tecnificación del registro electoral, capacitación de personal y nuevos cuadros, observación de elecciones y coordinación entre los Tribunales Electorales. El extensivo programa de capacitación lo formulamos con don Arturo Herbruger y el entonces magistrado del Tribunal Electoral, Johny Schwank Durán, y después de aplicarlo con gran éxito en Guatemala en un convenio con la Universidad Landívar, fue también aplicado en varios países con las adecuaciones correspondientes.

Y en el marco de la cooperación regional, la creación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe constituyó un avance trascendental en una materia que, por razones obvias, había sido de las que menos desarrollo tenía evidenciado en el área. A las pocas semanas de que nos instalamos en Costa Rica, una institución de la cual nunca más tuve noticia, que Rodrigo Carrera y su hermano dirigían en San José, el Centro de Estudios de Problemas Centroamericanos y Caribeños (Ceproceca), invitó a funcionarios electorales de la región a una reunión en ciudad de Panamá. Ahí aprovechamos la oportunidad para presentar por primera vez el programa electoral de Instituto a través de Capel. Y de las discusiones se evidenció que había un intento regional en formar una organización con fines de cooperación y consultas recíprocas, en observar las nuevas elecciones del área y compartir sugerencias y recomendaciones para la mejor organización de los procesos electorales. En una larga reunión, al final de la conferencia, en su habitación del hotel, Herbruger Asturias, su compañero de delegación —el entonces magistrado Luis Arturo Archila— y yo, como director de Capel, convenimos en copatrocinar

una reunión en Guatemala a la que invitaríamos a los funcionarios electorales de la región con el objetivo fundamental de fundar una asociación regional. Herbruger redactó el proyecto, que después se llamó Protocolo de Tikal, que revisé a su petición, y que presentado a los delegados en la reunión fue aprobado por unanimidad, después de pequeñas y marginales discusiones. El presidente del Tribunal Electoral de Guatemala, redactor del proyecto, afirmó que recogía el criterio general externado en Panamá, que consistía en que la Asociación no implicara ni significara un tratado internacional a nivel de gobiernos, sino una cooperación entre organismos electorales sin compromiso alguno para las entidades gubernativas, y que con él se buscaba sólo encontrar y aplicar los mejores métodos electorales, fomentar la democracia y no eludir en manera alguna la observación de los comicios, en esa época tema polémico; y que las informaciones de trabajo que recíprocamente se intercambiaran en el futuro serían esenciales para mejorar, y si era posible, uniformar los métodos electorales del área. Así surgió el Protocolo de Tikal en Ciudad de Guatemala, en septiembre de 1985, cuyo principal objetivo era el de servir de instrumento institucional para el intercambio de conocimientos y experiencias en pro del perfeccionamiento de los sistemas electorales, uno de los instrumentos para lograr regímenes auténticamente democráticos en los que los principios de igualdad política, soberanía nacional y pluralismo ideológico fueran su base de sustentación. Tuvo en Guatemala un impacto especial la reunión, porque se hacía en el momento en que se realizaba el proceso de selección de las primeras autoridades electas libremente después del colapso del antiguo régimen autoritario, y lo firmamos en las ruinas de Tikal, nuestro monumento prehispánico más importante, en un impresionante marco geográfico y espiritual, una clara mañana de septiembre de 1985. Tikal, como dijo José Silié Gatón, entonces consultor jurídico de la Junta Central Electoral de República Dominicana, “para asombro de quienes tuvimos la dicha de conocer su espectacularidad, contemplamos lo sensacional que permanece como historia de la vida de los mayas”, un mundo maravilloso de templos y palacios añejos de nuestra cultura, nuestra raíz esencial, que ofrecimos a nuestros invitados.

El Acta Constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centro América y el Caribe es un documento de excepcional luci-

dez. Parte de “la necesidad de formalizar por medio de un instrumento, la cooperación entre las autoridades regionales en materia electoral”, inquietud que se puso de manifiesto en la Conferencia celebrada en Panamá. Y fija los objetivos de la Asociación:

Fomentar la cooperación internacional para promover la democracia representativa, el voto libre, universal y secreto; y sistemas electorales eficientes y puros en sus respectivos países; consultarse recíprocamente cualquier clase de problemas relacionados con el proceso electoral; intercambiar informaciones sobre los mismos y sobre el desarrollo de las elecciones; propiciar la participación como observadores de los organismos miembros de la Asociación, a invitación del país sede, proporcionando las facilidades necesarias; y emitir recomendaciones de carácter general sobre tales asuntos.

El órgano superior era la Asociación de la Conferencia de Órganos Electorales, que se debería reunir periódicamente, presidida por el presidente del Organismo del país sede, y el órgano permanente sería la Secretaría General, lo que produjo la única observación al documento por la reserva que el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua presentó, con justificadas preocupaciones por la agresión que el país sufría del extranjero, pero que fueron salvadas por el conocimiento previo de mi persona, director de Capel, y por el presidente del Consejo Supremo Electoral, Mariano Fiallos, los dos antiguos profesores de nuestras respectivas universidades, y con amplio reconocimiento; tuve ahí oportunidad de garantizarle —lo que era conocido— mi absoluta independencia personal, valor que siempre he defendido y protegido, y la garantía de que no permitiría ninguna injerencia extraña desde mi temporal cargo, como efectivamente sucedió. Se declaró que la Secretaría estaría mientras a cargo de Capel, y que la entidad tendría un carácter no gubernamental; además, que sus miembros no podrían arrogarse representación nacional o internacional alguna. En otro tema polémico, entonces, se decidió que la autoridad electoral del país anfitrión podría invitar a los observadores que decidiera. En la firma del Protocolo, hace veinte años, en las propias ruinas de Tikal, el licenciado Herbruger, señaló que el criterio adoptado “consiste en que la Asociación no implica ni significa un tratado internacional a nivel de gobiernos sino una cooperación

entre organismos electorales, sin compromiso alguno para las entidades gubernativas”, y que lo que se buscaba era “encontrar y aplicar los mejores métodos electorales, fomentar la democracia y no eludir en manera alguna la observación de los comicios”, también que “las informaciones de trabajo que recíprocamente se intercambien en el curso del tiempo serán esenciales para mejorar, y si es posible, uniformar los métodos electorales del área”.

Con apoyo de lo previsto en los Estatutos del Centro, principiamos nuestro emocionante trabajo en varias direcciones. En esa década convulsa en la región, el Protocolo de Tikal sirvió para un intercambio riquísimo y permanente entre los diferentes órganos electorales de la región. Ayuda recíproca en diversos campos, asistencia a las elecciones para integrarse a misiones de observación y asesoría específica en la redacción de documentos legales. Estuvimos en una permanente comunicación durante el proceso de cambio que se producía.

Nuestro trabajo inicial fue en distintos campos, que reseñaremos brevemente, y que dio orientación en la actividad del nuevo organismo.

En el campo de la investigación, que por otra parte era mi actividad predilecta por razones profesionales, realizamos los siguientes proyectos que eran necesarios y se habían olvidado. En la legislación electoral comparada diseñamos dos proyectos. El primero con un grupo de países de la región: México, los cinco países centroamericanos, Panamá, Colombia y Venezuela, el cual fue organizado con la colaboración de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de México. E inmediatamente después, lo completamos con un estudio sobre el resto de países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, en colaboración con la Universidad del Uruguay. Adolfo Celsi Bidart, decano de la Facultad de Derecho de esa Universidad, en el prólogo de esta segunda obra afirmaba que “el régimen electoral y el régimen de los partidos políticos son dos piezas maestras de esta continua tarea política que los juristas expertos en temas materia de derecho público deben estudiar permanentemente, teniendo presente la realidad, posibilidad y aspiración de los pueblos que integran”, y que deben hacerlo “para permitir así la efectiva realización de un régimen democrático acorde con el momento histórico que viven nuestras naciones, surgidas a la vida inde-

pendiente con la vocación inequívoca de elaborar un sistema respetuoso de los derechos humanos y de la auténtica participación de todos sus integrantes en el quehacer social, económico, cultural y político que les corresponde”. En el prólogo del primer libro, yo llamaba la atención de que el estudio de la legislación electoral debe hacerse dentro del contexto al que pertenece: los procesos sociales, los conflictos políticos y los problemas económicos, y que las leyes electorales están en el centro de la relación entre el orden normativo y la realidad política, entre la Constitución formal y la Constitución material; y que el aporte dado no tenía precedente en la región. Colaboramos en la preparación e impresión del libro *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, que se publicó en España, en colaboración con la Fundación Ebert, sección de España, la que había tenido tanta importancia en la transición en ese país a la muerte de Francisco Franco. Buscábamos diversificar las relaciones estructurales del Centro y fortalecer su independencia.

Iniciamos una colección que titulamos Cuadernos de Capel, que recogía aportes de profesores, funcionarios e investigadores en el área electoral, que permitió conocer y retroalimentar el pensamiento más moderno que teníamos a la mano, colección que tuvo varias decenas de colaboraciones.

Reunimos a los organismos electorales de la región para intercambiar opiniones y experiencias sobre el registro electoral que necesitaba modernización, en algunos casos organizarse en forma permanente y en otros reimplantarse.

Formulamos un proyecto de investigación sobre los partidos políticos en la región, que desgraciadamente se interrumpió al regresar yo a México, pero que dejó aportes básicos como el único trabajo que conocemos sobre los partidos en Belice, de Assad Shoman, y los trabajos de Héctor Rosada sobre los partidos en Guatemala.

Posiblemente en este campo, lo más importante, según mi criterio, fue la elaboración del *Diccionario electoral*, primero en el mundo, que realizamos con la colaboración del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional —del cual soy directivo— que fundamos en México en 1975, y del Instituto de Estudios Electorales de Alemania, con sede en Heidelberg, bajo la dirección del mejor especialista en la

materia, el profesor Dieter Nohlen, quien era nuestro querido amigo, y a quien logre incorporar a los trabajos de nuestra institución.

En el campo de la capacitación, tan necesaria en el momento de la recuperación de la actividad electoral y el funcionamiento reciente de organismos electorales de nueva factura, organizamos un proyecto con el licenciado Johny Swanck Durán, entonces magistrado del Tribunal Electoral de Guatemala, que aplicamos exitosamente en este país, y que después lo realizamos en Honduras, Nicaragua y Bolivia. Ahí se logró formar a muchos nuevos empleados y funcionarios que después han sido apoyos importantes de los organismos electorales en sus países. Y en esta misma línea fundamos el Curso Anual sobre Elecciones y Derecho Electoral que ha mantenido su continuidad hasta hoy.

Iniciamos también, con mucha prudencia, la participación del Centro en las misiones de observación de elecciones en países fuera del área centroamericana. En ella, el Protocolo de Tikal había tomado una decisión, y la presencia de las misiones de los otros países en las elecciones que se realizaron en ese periodo, fueron una garantía para la pureza de los comicios, y sirvieron de apoyo a los organismos nacionales.

En los otros países la situación era distinta. En algunos, la posición de desconfianza a estas misiones respondía a reservas nacionalistas ante intervenciones indeseables del extranjero, como en México y Colombia, y fuimos muy respetuosos de la decisión de sus gobiernos y organismos electorales. A Chile, donde habíamos organizado un programa de control del proceso electoral, asistimos en calidad legal de turistas, y nuestra presencia en el plebiscito que decidió el fin del régimen militar y abrió el camino de retorno al régimen democrático fue de gran significación. También en Haití realizamos un programa fallido para colaborar en la democratización del país, envuelto entonces, como ahora, en un conflicto sin salida.

Cuando terminaron los permisos autorizados, nos reintegramos a nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de México, de donde habíamos llegado a Costa Rica, y al poco tiempo de nuestro regreso debimos regresar a Guatemala, para colaborar en el proceso dificultoso de transición, llamados para integrarnos a la Corte Constitucional y después a la Procuraduría de Derechos Hu-

manos. Estuvimos y estamos satisfechos del trabajo que se realizó, y el Centro continuó con sus actividades de acuerdo a las nuevas condiciones del proceso en América Latina. Sería conveniente realizar un estudio que recoja la importante actividad que Capel ha realizado durante todo ese periodo hasta hoy. La documentación está en su sede, y los informes periódicos, presentados al Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, recogen la importantísima actividad.

Creemos necesario realizar una reflexión sobre el contexto histórico y político en que se inscribe el trabajo de Capel en estos 20 años.

En este momento en que tratamos de profundizar el larguísimo proceso de transición política —que amenaza con fracasar— se pone en primer plano el problema de la gobernabilidad en crisis. La facultad gubernamental de adoptar decisiones oportunas, eficaces, que cuenten con la aceptación de los actores del proceso para producir legitimidad y estabilidad.

A la consolidación del régimen democrático se oponen varios factores enemigos de la convivencia democrática. Uno de ellos es de histórico atavismo. Es la oposición al sistema democrático, desde una cultura política autoritaria, resistente a la tolerancia. La formación de la clase política latinoamericana, que fue abrevada, en sus inicios en el siglo XVII, dentro del neotomismo, ha pesado en la historia y ha heredado una actitud intransigente, intolerante, resistente a la concertación.

Cuando leemos los escritos de los autores de nuestra ilustración —y pienso especialmente en José Cecilio del Valle— en el momento de la independencia, o los escritos de la clase dirigente de las reformas liberales de finales de siglo XX, concientizada en el positivismo —y pienso especialmente en Lorenzo Montúfar—, se encuentra una gran similitud con cierta literatura marxista en boga en los últimos años y hoy mucho menos utilizada, con los documentos de los partidos de la extrema derecha, y con cierta literatura política de esa misma tendencia, actualmente de moda, de orientación triunfalista neoliberal.

Esa cultura autoritaria ha pesado mucho para evitar que las experiencias democráticas avancen, que se logre un consenso para realizar cambios sustanciales.

Parece ser necesaria la adopción, lo que requiere de un proceso de lenta sedimentación, de una nueva cultura y estilo político de comportamiento. En una reunión, en Montevideo, donde se discutía el tema, Francisco Cumplido puntualizaba la cuestión en forma de interrogante:

Hemos hablado de reformas institucionales —decía—, pero ¿qué lugar tiene el problema de la cultura política, no sólo en la sociedad sino en el comportamiento de los actores? El comportamiento de los políticos, por ejemplo, el de los diputados, es un aprendizaje, pero muchas veces las democracias parece ser que se suicidan no sólo por el mal diseño institucional sino por los comportamientos de sus miembros. En el fondo hay una vocación de morir.

Y dramáticamente concluía su reflexión, “¿de qué manera se puede salvar la vocación democrática?”.

Otro factor negativo es la falta de un adecuado sistema de partidos. La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces genera intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. Y el pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias que realicen las funciones clásicas de articulación y agregación de las demandas sociales, así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia, produce un régimen de exclusión que deviene en un régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por un minoría a los demás. Al reconocer la legitimidad del conflicto y establecer reglas de juego claras por las cuales se deba discurrir, se establece un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. De otra forma se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en

“amigos” y “enemigos”, de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas, polariza la vida política y estimula la violencia que hemos sufrido en forma estacional.

Los partidos políticos, en este contexto, constituyen un elemento necesario de la vida democrática, y su responsabilidad es inmensa. No es posible, por hoy, concebir —fuera de alternativas autoritarias que colocan en manos de minorías armadas de diverso signo la decisión final sobre el proceso político— otras instituciones que suplan las funciones atribuidas a estas organizaciones.

El régimen de exclusión terminó con el inicio de la apertura política. Pero no existe, desgraciadamente, un sano régimen de partidos, y el nuevo escenario se reciente de la presencia de muchos actores ilegítimos, de una conducta viciada de otros que impide una expresión adecuada de las organizaciones y de la perversión del sistema, por lo menos en tres direcciones viciosas:

1. La *partiditis*, que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que canalizan intereses individuales, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introduce elementos de dispersión y confusión en el régimen político: y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas que tienden a desaparecer.

2. La *partitocracia*, que ha concentrado y monopolizado las decisiones y la designación de candidatos en pequeñas cúpulas de dirección partidaria, que funcionan sin ninguna clase de controles.

3. El *patrimonialismo* de la actividad política, que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico, agravado por la conversión de algunas cámaras empresariales en verdaderos partidos irregulares.

Además existe poca participación popular. Partidos minoritarios de izquierda y derecha no tienen organizaciones que les den presencia a nivel nacional. Existe una profunda desconfianza del ciudadano común por la actividad política y sus actores. Se produce una canalización millonaria hacia partidos que se convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamientos ideológicos. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que planteen programas de gobierno. Y por eso se da un en-

tremezclamiento de los partidos que nos presentan ese poco reconfortante espectáculo de “saltos ideológicos acrobáticos” del que se dolía Giovanni Sartori. En muchas ocasiones, el gobierno y la oposición son lo mismo. Las diferencias entre los partidos desaparecen, y sus programas —cuando los hay— y sus prácticas se asemejan mucho.

En algunos procesos de transición, por otra parte, se perfilan con mucha claridad los problemas que Juan Linz veía en la consolidación de un nuevo régimen democrático:

1. Tendencia a acusar al régimen previo de todos los problemas acumulados, en vez de afrontar la complejidad de los mismos.

2. Euforia inicial, fortalecida por un amplio apoyo popular espontáneo, acompañada de la ilusión de que con buena voluntad se pueden resolver los problemas, lo que conduce a una frustración sobreviniente.

3. Inexperiencia administrativa de los nuevos líderes, por mucho tiempo excluidos de la práctica de la gestión gubernamental.

4. Sustentación de los nuevos gobiernos en coaliciones, en las que hasta los grupos más pequeños, cuya fuerza real no se conoce, y que han obtenido mínimo porcentajes en las votaciones sin llegar siquiera a la barrera legal, pretenden ser escuchados y participar en las decisiones.

5. Un entusiasmo, un fervor legislativo que produce un marco jurídico difícilmente aplicable.

Por todo ello, los largos procesos de transición en que estamos inmersos carecen de una base sólida, porque los intereses de las fuerzas internas y externas que se les oponen son fuertes, importantes, están intactas y políticamente son muy fanáticas.

Sería ingenuo pensar que estos procesos en desarrollo son irreversibles, pero ha quedado claro que el pueblo los apoya por lo menos por dos indicadores: se ha producido una alta participación electoral en los últimos procesos, y además se han dado movilizaciones populares espontáneas, que sugieren una vocación clara de participación política, muchas veces al margen de las dirigencias partidistas.

Pero en el otro lado de la medalla, ha existido siempre una tendencia permanente en busca de la democracia. Un complejo tejido de tendencias democráticas y autoritarias, en convivencia y tensión permanente, se ha construido desde los años de la independencia y

ha persistido hasta nuestros días. Se da así una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y el comportamiento político. Se llama la atención en aspectos institucionales y se pugna por reformas en el sistema electoral y el sistema político global, orientado a diversos objetivos, según la coyuntura. En cada país y coyuntura se potencia una de las posibilidades, pero todas ellas conducen en un amplio y matizado espectro a las distintas soluciones, dentro del marco de un objetivo común, que es la búsqueda de un régimen democrático.

Y la práctica electoral es de vieja data, ya que las primeras elecciones jurídicamente organizadas se produjeron en 1809, a propósito de la convocatoria a elegir representantes americanos a la Junta Central española durante la invasión napoleónica a la península, y comicios —buenos y malos— se han realizado durante toda nuestra accidentada historia republicana. Hemos vivido abocados a una permanente reforma electoral. El sistema electoral que se adopte tiene consecuencias sobre el régimen político en cuanto a su estabilidad, legitimidad y conflictividad, aunque no en la forma mecánica y absoluta en que algunos estudios, engolosinados con actitudes “socialtecnológicas”, entienden. Los efectos de los sistemas electorales dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos, y también de la forma en que esos diversos elementos se interrelacionan. Las comparaciones se deben hacer con cautela, porque no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados deberían relacionarse más bien con otras variables: cultura política, historia de la región, modelo de desarrollo económico y social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos.

En ninguno de los procesos de redemocratización que se han producido en América Latina, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes autoritarios, sino que se construyó uno nuevo de muy variados matices, pero con el mismo fin.

En el Perú se volvió al régimen constitucional a través de un cuerpo constituyente electo con un sistema proporcional puro, integrado por 100 diputados en un solo distrito, adjudicando los escaños por el método de la cifra repartidora. En el Uruguay, cuando salieron los militares del poder, se volvió a su tradicional Ley de Lemas. En el

Brasil se adoptó un sistema proporcional en distritos plurinominales de diferente magnitud, con listas abiertas y barrera inicial, y se siguió así la tradición del régimen anterior a los militares que se modificó en forma poco sensible. En Guatemala se adoptó el voto doble del modelo alemán con dos listas, una nacional y otra distrital con un sistema de representación proporcional de adjudicación por el método D'Hondt, barrera inicial y mayoría absoluta, con una segunda vuelta para la elección presidencial. El sistema alemán como se sabe, es una combinación entre el proporcional con el voto de lista por partido y el sistema mayoritario con el voto del candidato individual en colegios plurinominales; así, el espíritu del sistema es el de recuperar el principio participativo del mayoritario, pero garantizando la lógica representativa del proporcional.

¿Cuál es el papel de las elecciones en los procesos de transición y de consolidación de la democracia? En general, las elecciones abren alternativas, canalizan los conflictos, fijan canales de circulación de las élites políticas y regulan racionalmente las confrontaciones. Al decir de Niklas Luhman, “la elección repetida periódicamente se convierte en un proceso, en el cual el sistema político se puede orientar por su propia historia... La elección se convierte en un mecanismo por medio del cual el sistema político se autosanciona y la decisión política administrativa del pasado se confirma y se rechaza”, y por lo cual es el mecanismo de legitimación por excelencia.

Pero además, en los procesos de transición y consolidación democrática, las elecciones tienen otros significados. Uno de ellos, de carácter “simbólico fundamental”, el momento en que cada ciudadano tiene la posibilidad de ejercer el derecho de escoger, al decir de Mario Fernández Baeza, “es el momento de la democracia... aun cuando falte mucho camino por recorrer; con la celebración de una elección libre, no hay más transición para la ciudadano. Hay democracia”. Una elección libre, limpia y acatada contribuye más que muchos años de esfuerzos de estudios o de arreglos.

En la recomposición del sistema político, que transita desde sistemas autoritarios de exclusión, que marginaron de la participación a importantes sectores de la sociedad, las elecciones juegan el papel integrador de nuevos actores que fortalecen y estabilizan el régimen. Y

finalmente contribuyen a comprometer la adhesión a los nuevos valores democráticos basados en el consenso.

Contradictoriamente, las elecciones, que por naturaleza enfrentan a diversos contendientes en su mecánica formal en una competencia por el gobierno, en el fondo sirven para sellar un acuerdo en lo fundamental, en las reglas del juego democrático. Los muy justificados llamamientos reivindicativos de una ética política, del rescate de una moral ciudadana en crisis, no debieran vincularse con intentos de regresión autoritaria, ni con conductas antidemocráticas. Por el contrario, una buena moral ciudadana siempre debe estar relacionada con la exigencia de una conducta democrática a nivel individual y de una democracia política a nivel global.

Una adicional reflexión final. El tema del financiamiento de los partidos y de la política en general, de la relación entre el dinero y la política, es el tema central con el que entramos al siglo veintiuno. La década de los ochenta del siglo pasado, el siglo XX, se inició con un difícil y precario proceso, que aún hoy se recorre dificultosamente, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, partidos conservadores de extrema derecha, representantes de intereses económicos privados y por intereses extranjeros) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Esas transiciones tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático, que en varios casos durante muchísimos años no había existido. Era un proceso en varias direcciones; de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno, ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del autoritarismo a la democracia, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del Estado de derecho.

En ninguno de los procesos de transición que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas *elecciones de apertura*, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Estas

elecciones, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semiautoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político.

Se dio una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y comportamientos electorales, se llamó la atención en aspectos institucionales y se propugnó por reformas esenciales en el sistema electoral, orientadas a objetivos específicos y diversos en cada país: superar una hipotética ingobernabilidad; fortalecer el sistema de partidos; terminar con el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias, y bloqueó la expresión de la oposición; o evitar la polarización ideológica indeseable que impedía coaliciones estables. El objetivo común siempre fue la búsqueda de un nuevo régimen auténticamente democrático.

En todo el proceso de transición, que en algunos países parece ser permanente por lo prolongada, hemos vivido abocados a una persistente reforma electoral. Es que el sistema electoral que se adopta, y las decisiones que dentro de él se toman en diversos aspectos, tienen consecuencias sobre el régimen político, en cuanto a su estabilidad legítima y conflictividad. Los efectos de los sistemas electorales, y de las decisiones normativas, dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos, y también de la forma en que esos diversos elementos se interrelacionan. Las comparaciones se deben hacer con suma cautela, porque ellas no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados deberían relacionarse más bien con otras variables: cultura política, historia de la región y de los países, modelo de desarrollo económico y social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos.

En la década de los ochenta y en parte de la de los noventa del siglo pasado, los temas centrales de reforma electoral tuvieron como objetivo superar el régimen de exclusión y crear el andamiaje institucional que permitiera una competencia equitativa y legítima, objetivo logrado en términos generales.

Un aporte latinoamericano esencial en esta línea, poco subrayado todavía, consiste en la creación del Poder Electoral, rompiendo el

viejo esquema de la división de poderes, y rescatando una vieja idea bolivariana. En el Uruguay, la Constitución de 1934 “constitucionalizó la existencia de la Corte Electoral, dedicando toda su sección XVIII, artículos 278 a 281, a la justicia electoral”, Corte que dotada:

Constitucionalmente de atribuciones propias, creada con la finalidad de regular y controlar todo el proceso electoral, que dentro del sistema constitucional, no se incluye dentro de ninguno de los poderes representativos. Es un órgano sui géneris, cuya organización, funcionamiento y competencia están constitucionalmente previstas que no integra ni depende de ningún poder del Gobierno, y cuyos actos definitivos están al margen de toda posibilidad de revisión por cualquier otro órgano administrativo, legislativo o judicial, sin perjuicio de la responsabilidad política penal o administrativa del servicio o de sus agentes.

Varios años después el decreto número 17 de la Junta Fundadora de la Segunda República en Costa Rica en 1948, se estableció que el Tribunal Electoral se llamara supremo por tratarse de un Tribunal “que disfrutará de todas las ventajas de un poder del Estado”; y en la Constitución de Nicaragua de 1987, en su artículo 70., se indica expresamente que los órganos de gobierno son: “El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral”.

Tendencia que parece tomar forma y fuerza al establecerse tribunales electorales independientes y con amplias atribuciones en la mayoría de los países. Esto ha permitido que las elecciones sean libres, limpias y competitivas.

Hoy superada en gran medida esta etapa, creemos que la agenda político electoral ha cambiado. El tema central es el del rescate de los partidos y de la ética política perdida, si queremos salvar la democracia. La consolidación de la democracia, como quería Sartori, “tiene el principal desafío en alcanzar una mejor calidad de la política”. Debemos pensar en el *bien común* y no sólo acompañar el espontaneísmo sin reglas del mercado en busca de satisfacción de intereses personales y sectoriales. Es necesario rescatar una escala de valores de participación y compromiso social. Para esto, debemos regular y controlar las relaciones entre el dinero —limpio y sucio— y la política, resguardando su ética para resguardarnos todos.

Es necesario que las acciones se tiñan de necesarias valoraciones éticas. Rodrigo Borja se lamenta con razón de no saber:

De donde ha surgido el criterio, por desgracia muy generalizado, de que la actividad política está exenta o debe estarlo, de limitaciones morales. El divorcio entre la moral y la política ha causado mucho daño a las sociedades. Si hay una acción humana que, por su trascendencia social, debe estar rigurosamente sometida a la moral esa es la política. Todas las acciones humanas deben estarlo... Pero con mayor razón la de conducir los destinos de los pueblos... para gobernar se requiere de una credencial ética, una legitimidad. Sólo así puede nacer en los gobernados la obligación moral de la obediencia... Mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar creencias. La corrupción gubernativa... erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo, porque corroe los valores ético-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria. La sociedad, entonces, puede entrar en una suerte de anomia, es decir de la falta de referencias morales para el comportamiento de las personas, de modo que no puedan distinguir lo lícito de lo ilícito, lo bueno de lo malo, lo permitido de lo prohibido.

Esta confusión total de valores, a su vez, alimenta una corrupción generalizada y contagiosa, gravemente desestabilizadora del régimen político.

La inmoralidad suele expandirse en una forma de metástasis y toma cada vez mayores partes del cuerpo social.