

COLABORACIONES

MEDIR LOS INTERVALOS Y REDUCIR LAS DISTANCIAS: UNA PROPUESTA LIBRE SOBRE LA COOPERACIÓN ELECTORAL

*Nguyen Huu-Dong**

Cuando los organizadores de este IV Congreso me hicieron el honor de darme la palabra hoy, lo hicieron pensando en el responsable de un proyecto de cooperación entre el PNUD y las autoridades electorales mexicanas, que es al mismo tiempo un funcionario de la División de Asistencia Electoral de Nueva York. Pero yo pienso que también quisieron obligarme, de una manera como siempre muy amigable, a explicar este trabajo que es el mío en México, pero también en algunos otros países de América Latina, de Asia y de África, continente del que regresé hace tres días.

Por deber de amistad, me permitiré dar cuenta de este trabajo, que yo llamaría trabajo de cooperación electoral, pidiéndoles a ustedes de antemano su indulgencia. No es evidente que en efecto un trabajo de este tipo sea interesante, y que sea lo suficientemente consistente como para ser objeto de una presentación sistemática.

Si hace falta comenzar por alguna parte, lo haré por un problema menor: cuando invité a uno de nuestros participantes, debí hacerlo en inglés, y tenía algunas dudas para traducir el título del Congreso. Se trata de derecho electoral y no de ley electoral. Sin embargo, en inglés *Electoral Right* no se encuentra en ninguna publicación, contrariamente a *Electoral Law*. Yendo un poco más lejos, no se encuentra tampoco referencia a las “Leyes Humanas”, a pesar de que nuestro tiempo está marcado por la promo-

* Coordinador del Proyecto de Asistencia Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

ción y el respeto de los “Derechos Humanos”. Hay aquí un punto que los juristas podrían explicarle al político que soy, a fin de poder entendernos mejor.

Debo confesar ante ustedes aquí que, sobre la marcha, intenté por mis medios remontar esta diferencia entre Derecho y Ley, sin pasar por la desviación de la Facultad de Derecho o de una *Law School*. Un amigo abogado me hizo leer recientemente un texto de Víctor Hugo, conocido como escritor genial, pero que fue también diputado y político reconocido. Este texto de junio de 1873 trata justamente sobre la diferencia entre el Derecho y la Ley y, si me lo permiten, después de haber extraído los puntos esenciales, lo ilustraré con experiencias prácticas que he podido observar en el transcurso de mis peregrinaciones.

“Toda elocuencia humana en todas las asambleas de todos los pueblos y de todos los tiempos pueden resumirse como sigue: la querrela del derecho contra la ley. Esta querrela, y aquí reside todo el fenómeno del progreso, tiende cada vez más a disminuir. El día que se termine, la civilización llegará a su apogeo, se hará la unión entre lo que debe ser y lo que es...”

Notemos la fuerza de esta afirmación: se trata de una tesis válida para todas las sociedades, en todos los tiempos. Víctor Hugo destaca que esta querrela puede dar lugar al orden y a la estabilidad, lo cual para él significa el progreso, o bien engendrar catástrofes. ¿Cómo podemos captar la diferencia entre el derecho y la ley? Lo cito una vez más:

“El derecho habla y ordena desde la cima de las verdades, la ley replica desde el fondo de las realidades; el derecho se relaciona con lo justo, la ley se relaciona con lo posible; el derecho es divino, la ley es terrena... La ley se deriva del derecho, pero tal como el río nace del manantial, aceptando todas las torsiones y todas las impurezas de las riberas... la ley y el derecho compiten sin cesar, y de su debate, frecuentemente tempestuoso, surgen en ocasiones las tinieblas y en ocasiones la luz.”

Y para aquéllos que se acuerdan de que este mismo Víctor Hugo hizo un discurso vigoroso para defender el sufragio universal, yo les recuerdo igualmente que para Víctor Hugo el derecho es el sufragio universal y la ley, el sufragio restringido. Y nuestro problema, el de nosotros que reflexionamos y trabajamos por el sufragio universal, es medir, a cada instante, el intervalo que separa a la ley del derecho. Yo diría más, a saber que nuestro trabajo como actores de

la cooperación electoral, es contribuir a reducir este intervalo entre la ley y el derecho. De ahí el título de esta presentación.

No intentaré hacer el recuento de lo que ha ocurrido en el campo electoral durante la última década. Otros lo han hecho y a ellos me refiero aquí. De Samuel Huntington a Guillermo O'Donnell, de Larry Diamond a Thomas Carothers, y últimamente nuestro amigo Zovatto, a quien tendremos el privilegio de escuchar aquí mañana, todos han descrito con talento la evolución de la dinámica democrática. Estos trabajos, a menudo citados, están más matizados de lo que su título parecería indicar. Es verdad que ha habido una ola de democratización. Es verdad que ha habido avances admirables en las construcciones constitucionales que permiten más libertad, más transparencia en la gestión pública. Pero es también verdad que la dinámica democrática engendra ella misma tensiones que se analizan poco o sobre las cuales hay menos interés. Los autores citados no dejan de recordar los efectos perversos de la democratización, pero no son muy escuchados en este escrito. Es evidente también que las diferencias son todavía enormes entre los países, lo que explica entre otras cosas la dificultad de un estudio comparativo o la imposibilidad de la creación de un modelo único.

Del lado del progreso, notemos que en el año 2000, tres elecciones se desarrollaron de una manera casi perfecta, asegurando un cambio de gobierno sin tropiezos. Se trata de Senegal en África, de Taiwán en Asia y de México. Un partido dominó la vida política durante 40, 50 y 70 años respectivamente, antes de dejar el poder sin conflicto, sin siquiera una protesta. Tratando de no forzar una comparación, se diría que en los tres casos, las elecciones han sido el canal privilegiado para obtener la alternancia, para reforzar la dinámica democrática.

Las experiencias menos positivas abundan también en el transcurso de los últimos cinco años, trátase de la lejana Madagascar o de Zimbabwe en África, o de Nicaragua en América Central, o incluso de los Estados Unidos de América, los conflictos alrededor de las elecciones o de sus resultados son abiertos y, en ocasiones, violentos. Costa de Marfil corre ahora el peligro de derribarse, después de haber sido durante décadas el modelo de estabilidad en África Occidental. Pero, el origen de esta inestabilidad viene también de un balance electoral poco convincente.

Existe por supuesto un tercer grupo de países, donde las elecciones se llevan a cabo regularmente sin problemas. No los incluimos aquí puesto que el ideal es que los dos grupos previamente citados lleguen a este tercer grupo.

Para aquéllos que tienen una visión meramente instrumental de las elecciones, la política de democratización lo es todo y el proceso electoral no es nada. Sin embargo, es en el funcionamiento de este proceso, en la práctica como diría Amartya Sen donde podemos medir el intervalo entre el sufragio universal y el sufragio restringido, reducir por lo tanto la distancia entre el derecho y la ley.

Lo sabemos ahora: el proceso electoral es el resultado de cinco dominios y funciones diferentes pero complementarias. Se trata en principio de las instituciones encargadas de la organización de las elecciones, de la producción de listas electorales, de los procedimientos de votación, así como de la cultura material del voto, de la captación y del manejo de los resultados de la votación y finalmente de lo contencioso electoral.

1. En un estudio publicado en 2000, Rafael López Pintor insistió en la importancia de las instituciones encargadas de las elecciones. América Latina adoptó de manera masiva la práctica de una institución autónoma frente al Ejecutivo. Hay numerosas razones para esta preferencia. Pero hay también condiciones que no existen en todas partes. Un ejemplo: para crear una institución electoral autónoma, hace falta en un principio acordar la denominación de los miembros de esta institución. En un país donde son pocos los partidos con representación en el Parlamento, en un país donde se reconoce a la oposición en sus estatutos y en la práctica (la del diálogo), es relativamente fácil llegar a un acuerdo sobre determinados criterios para nombrar a una institución autónoma. En muchos países africanos estas condiciones no existen. En Níger existen cerca de 40 partidos políticos. En Malí, aproximadamente 90. El promedio de la región es de 25. La oposición se encuentra frecuentemente dividida, desacreditada, y no es reconocida por el gobierno. La idea de una comisión electoral independiente logró por lo tanto abrirse paso allá también. Desde Senegal hasta Malí, pasando por Guinea, Costa de Marfil y Níger, hay comisiones electorales nacionales independientes de una u otra forma (en Senegal se trata

de un Observatorio Electoral Nacional). A partir de la fragmentación de los centros de decisión y de la dificultad para llegar a un acuerdo firme, las CENI son frecuentemente organismos provisionales (es preciso garantizar una rotación para que todos los partidos estén representados) y en ocasiones numerosos (15 en Malí, 30 en Níger, 70 en Guinea). Por lo tanto, no se trata de una institución de gestión propiamente dicha, sino de un organismo de supervisión del trabajo que lleva a cabo el Ejecutivo. En ciertos casos, como en el de Malí, el Ejecutivo completa este mecanismo de supervisión mediante un mecanismo de concertación en el cual el Ejecutivo negocia con los partidos y también con la sociedad civil.

En estos casos, la cooperación electoral no consiste solamente en reforzar la estructura de estas instituciones, sino a veces en ayudar a definir mejor su objetivo, es decir la capacidad para obligar al Ejecutivo a hacer más transparentes sus decisiones. La permanencia de una institución y su autonomía se obtienen cuando se cumplen las demás condiciones. El caso de Nicaragua ilustra bien la idea de que la independencia formal de la institución electoral no es siempre una garantía de que pueda escapar a las controversias electorales cuando su justificación última es la de ser árbitro supremo de la contienda electoral. En el otro extremo, Haití demuestra de forma caricaturesca que la búsqueda de dominio por parte del Ejecutivo sobre la institución electoral no puede sino conducir las elecciones a una catástrofe.

2. La lista electoral aparece frecuentemente como un problema de orden técnico: cómo censar a las personas en edad de votar con objeto de concederles el derecho y la posibilidad de hacerlo. Reflexionemos solamente sobre la condición de base para obtener el derecho al voto (derecho de todos). Hace falta antes que nada ser ciudadano. Esta relación nacional-ciudadano está siempre inscrita en un marco nacional. Sin embargo, plantea ahora tantos problemas como los que resuelve. El primero es el de los cientos de millones de personas que no viven dentro de las fronteras de su origen. ¿Tienen el derecho y el poder de votar? Nada ilustra mejor el intervalo entre derecho y ley en este caso. El segundo problema es de los no nacionales que quisieran ser ciudadanos. La crisis actual en Costa de Marfil proviene en parte del hecho de que 30% de sus habitantes no son nacionales pero tienen derecho a votar, y votan desde hace

más de 30 años. La posibilidad de quitarles ahora ese derecho plantea problemas serios. El registro electoral es importante al punto de que en África Occidental los jefes tradicionales de las comunidades son nombrados miembros de las comisiones administrativas que llevan a cabo la revisión anual o excepcional. Más que en cualquier otro ámbito, el sufragio se vuelve cada vez más universal a través del registro electoral. Conocemos la historia tumultuosa de esta universalización del sufragio y no se dice nada sobre su carácter irreversible, mientras el cuadro del Estado-nación no deja de ser cuestionado.

3. El voto, como sabemos, es producto de una ley. Aún hace falta precisar que sólo tiene sentido si los procedimientos que lo rodean también son legales. Estos procedimientos tomaron la forma de rituales, de actos colectivos de celebración en el curso de los cuales el ciudadano designa soberanamente a sus representantes. En este sentido, las condiciones mismas de la campaña electoral deben estar reglamentadas por la ley. Comenzando por la reglamentación sobre los partidos políticos que supuestamente representan a los ciudadanos y las ciudadanas. La dinámica democrática que quiere que tendamos hacia una representación cada vez más amplia encuentra aquí algunas limitaciones: ¿cuál puede ser el carácter representativo de 90 partidos como en el caso de Malí? ¿Hace falta entonces reglamentar a los partidos? ¿En nombre de qué? Podemos ciertamente emplear el argumento financiero para limitar el número de candidatos a los puestos de elección. ¿Es más justo en términos de sufragio universal? Cuando hay dos o tres o cinco candidatos (para un escrutinio uninominal) tiene sentido elegir. ¿Pero cuál es la opción ante 24 candidatos? (última elección en Malí.) Construir la democracia ha significado frecuentemente, y con razón, dar un soporte a las actividades de los partidos políticos. ¿Pero hasta qué punto esta multiplicación de los partidos ayuda a la democratización? La conferencia de Dieter Nohlen del día de ayer nos da importantes elementos de reflexión. Hará falta profundizarlos, ya que se trata de problemas cruciales.
4. El continente americano no es el único donde los problemas que surgen de la captación y de la publicación de resultados pueden desestabilizar al mismo régimen político. Otros países lo han experimentado. En este sentido, la experiencia de Brasil en el ámbito del

voto electrónico es objeto de gran atención. Hace falta destacar que no adquiere sentido sino en un contexto cultural determinado, en un marco institucional muy preciso. ¿Qué importan los resultados instantáneos si nadie cree en su legitimidad? ¿Y cómo creer en los resultados si dudamos de quienes los producen? Pero por otra parte, ¿cómo creer en una institución incapaz de dar en tiempos razonables y legales los resultados de la votación? De nuevo, aquí también, la cooperación internacional tiene un sentido preciso: restituir a los electores y las electoras la confianza en el valor de su voto.

5. Dejo de lado el último tema de discusión, el de lo contencioso electoral. Para el consumidor que soy, queda claro que se trata de la justicia. Unas palabras solamente para compartir con ustedes una inquietud nacida de las discusiones con las autoridades de Níger: la escalada actual de extremismo en este país se explica en principio con la crisis económica, después con la crisis de representación política y finalmente con la pérdida de confianza en la justicia. Para algunos, la justicia divina es más expedita y, por lo tanto, más eficaz que la de los hombres. No hay que esperar este día para ayudar, en donde quiera que se exprese la demanda, a construir la cultura de la justicia.

Es tiempo de concluir: la revisión de los problemas nacidos del proceso electoral muestra por una parte que las elecciones son un condensado de reflexiones sobre la dinámica democrática, por otra parte que no pertenecen propiamente a ningún país en particular y que la cooperación electoral puede a la vez ayudar a reducir las tensiones nacidas de esta dinámica y acercar los países que buscan una misma solución, aunque ésta última sea siempre específica para el carácter nacional propio.

La dinámica democrática significa en principio la búsqueda de igualdad y de libertad. Pero esta dinámica conlleva una serie de tensiones que podemos resumir de la siguiente manera: tensión entre el individuo libre y la disciplina colectiva impuesta por las instituciones; tensión entre la igualdad política (electoral) y la ausencia de igualdad económica y social; tensión entre el individuo abstracto (una persona, un voto) y el individuo concreto, perteneciente a una cultura determinada, a una comunidad precisa. La

filosofía política, ya sea la de Hobbes o la de Carl Schmitt, o más cercano a nosotros, la de Rawls o de Schnapper, identificó bien los problemas y su vía de resolución: a la primera tensión responde al respecto del imperio de la ley y el principio de la representación. A la segunda corresponde el nacimiento del Estado Providencia, y a la tercera, las discusiones sobre la diferencia entre la esfera privada y la esfera pública, o bien, ante el avance en los conflictos de identidad de todos los géneros, la adopción de medidas selectivas tales como la acción afirmativa, la representación proporcional, la legalización de usos y costumbres, etcétera). Nuestro Congreso tendrá que debatir estos temas y estoy seguro de que estaremos mejor armados para encontrar soluciones prácticas.

Estas soluciones no están reservadas para un solo país. En efecto, si los países del continente en búsqueda de una institución electoral más autónoma miran hacia las instituciones ciudadanas de tipo mexicano, sería bueno que los investigadores y los administradores electorales de este continente se inclinen hacia las experiencias de negociación que llegaron a lo que llamamos la Paz de Tombuctú o el concepto de capital social (las tradiciones de discusiones colectivas y de decisiones consensuadas) de África Occidental.

Es en este sentido como se resume el trabajo de cooperación electoral. No en buscar el mejor sistema electoral ni la manera más racional de organizar elecciones, sino multiplicar las informaciones, proponer puntos de vista frecuentemente contradictorios en la corriente de pensamiento dominante, en pocas palabras, intercambiar información y experiencias, estando conscientes de que siempre habrá un intervalo entre el derecho, lo universal, y la ley, lo específico. Hará falta algún día hablar de las condiciones en las cuales se podría emprender la reducción de este intervalo. Una de ellas es el respeto de cada una de nuestras culturas e identidades nacionales. La otra, la más decisiva, es que los pueblos por sí solos están en medida de decidir semejante reducción.

La cooperación tiene este precio.