

PROLOGO

El Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), es una sección y actividad permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que se rige por el convenio constitutivo del Instituto acordado entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo de la OEA y el Gobierno de Costa Rica, y por sus propios estatutos y que tiene su sede en San José de Costa Rica.

Estos estatutos establecen que sus fines serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario que debe tener en cuenta, en especial, los problemas de América. Establece también que el Centro sustentará su acción en los principios de la democracia representativa y el estado de derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos y el principio de las elecciones libres como parte esencial de la teoría y la práctica de los derechos humanos, condición de la democracia y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la convivencia nacional e internacional.

Fue creado en enero de 1983, y dio inicio a sus actividades en 1985, atendiendo a los principios establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su artículo 23.1 dice: 'Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos,

directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y de 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, c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Principios recogidos también en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 21.3 apunta que “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público” y que “esta 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”.

En estas declaraciones, se recoge el derecho político típico, el derecho a la participación política, a la integración de los ciudadanos en el proceso de poder.

Hace referencia al papel del individuo en sus relaciones con otros miembros de la comunidad en busca de integrar el gobierno de la misma. Define el valor central de la teoría democrática, que en su concreción práctica se convierte en el presupuesto, en la condición indispensable para que todos los otros derechos puedan existir y tener vigencia real.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano manifestado a través de su participación, que persigue la identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida, en la que todos estamos en el derecho y en la obligación de participar. Y es una aventura difícil de coronar, porque identificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder, es el ideal que persigue un auténtico régimen democrático, en su visión más comprensiva.

Por eso, la práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. La promoción del derecho y los procesos electorales democráticos debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre asociación

y de expresión. Y a través de la participación política expresada en el sufragio, se produce representación, se integra gobierno consensualmente y se otorga legitimación.

Los procesos electorales en virtud de esto, se convierten en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático. La democracia se define por tres elementos que integran su contenido: el principio de igualdad política, que se expresa a través del sufragio universal, el voto igual, directo y secreto de todos los ciudadanos sin exclusiones. La idea de la soberanía nacional que atribuye la fuente del poder político a la comunidad como un todo y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general expresada directamente por los ciudadanos o a través de sus representantes, según la vieja afirmación de la Declaración Francesa de Derechos de 1789; y finalmente, el pluralismo político, que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en la libertad de participación, de discusión y de oportunidades. Y las elecciones tienen funciones básicas en ese contexto, porque a través de ellas, se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación y se integran los cuadros de gobierno.

Naturalmente, que hacer realidad estos principios es una tarea complicada y a veces parece irrealizable lograr el autogobierno de la sociedad, porque factores sociopolíticos e históricos se oponen a permitir que la comunidad política participe en su propio gobierno. Pero las consultas populares libres y auténticas hechas a los gobernados, y los mecanismos de designación y control de los gobernantes, son los instrumentos mejor logrados hasta hoy —siempre que no se desnaturalicen— para obtener un sentido colectivo de participación en la vida política, apoyo popular a la gestión de los gobernantes y además, permitir una sucesión normal y consensual de los equipos de gobierno.

Y también debe subrayarse, que compartir estos principios, no significa de ningún modo, apoyar las mixtificaciones que en nuestros países se han hecho con los procesos electorales, manipulados, desvalorizados por grupos políticos, por intereses económicos privados, desbordamiento de instituciones castrenses, o por inconvenientes presiones de intereses extraños a las propias comunidades políticas nacionales, únicas depositarias de la soberanía.

Ni tampoco pensar que las elecciones son un fin en sí mismas, ni llave mágica para la realización de la democracia. Para que ésta se realice, no se necesita solamente de un mecanismo político en busca

de consenso, sino de una decisión política clara para establecer las condiciones reales para que sus principios se hagan realidad, lo que implica no sólo el respeto a los derechos civiles y políticos, sino la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y los nuevos derechos que aparecen en los últimos años, los llamados de la tercera generación. Lograr un régimen de seguridad, sí, pero dentro del estado de derecho que garantice un régimen de libertades con el propósito de realizar la justicia. Los votos depositados en las urnas deben convertirse en poder, porque de otra manera, la expresión ciudadana quedaría limitada a seleccionar a una clase burocrática instrumentalizada o inutilizada por las fuerzas reales de poder, que sin ninguna legitimación se atribuyen competencias que nadie les ha otorgado.

Desde la fundación de la república, hemos estado en una continuada lucha en busca de la democracia. Ni los períodos autoritarios más largos, fanáticos y crueles han destruido una vocación —posiblemente innata— hacia la convivencia democrática. En los distintos momentos, en que las muy importantes fuerzas que se oponen a ella, son controladas y se repliegan, el espacio abierto es colmado súbitamente por la sociedad civil con sus propios valores maltrechos pero vivos.

Un sofisticado tejido de tendencias democráticas y autoritarias en convivencia y tensión permanente se ha construido desde la independencia hasta nuestros días. 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, y comicios —buenos y malos— se han realizado durante toda nuestra accidentada historia republicana. Con una caudalosa producción legislativa, que por ejemplo en México produjo de 1812 a 1977, 66 leyes electorales; en El Salvador, 5 leyes en los últimos 25 años; y en Honduras, 10 leyes electorales de 1924 a la fecha. Datos que no constituyen excepciones.

Hemos vivido abocados a una permanente reforma electoral. El sistema electoral que se adopta 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 suma cautela, porque ellas no indican derrotas óptimas, 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 los años recientes, el estudio de la relación entre los procesos de transición a la democracia, la consolidación democrática y los sistemas electorales, se pone en un lugar privilegiado del debate científico-político, lo que sugiere la necesidad de elaborar un estudio que analice las experiencias históricas recientes en forma sistemática.

En ninguno de los procesos de redemocratización se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes autoritarios, sino que se construyó uno nuevo, de muy variados matices, pero en busca del mismo fin. En 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 Uruguay, se volvió a su tradicional Ley de Lemas. En Brasil, se adoptó un sistema proporcional en distritos plurinominales de diferente magnitud, con listas abiertas y barrera inicial del 5% a nivel nacional y 3% en algunos Estados, 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 y barrera inicial y un sistema de mayoría a dos vueltas para la elección de presidente. Y se produjo un vuelco de tendencias, que posiblemente estaban bloqueadas, que hace llegar finalmente al APRA al poder en el Perú; en Argentina, permite a los radicales derrotar a los peronistas y, en Centroamérica, acceder al gobierno a los demócratas cristianos en Guatemala y El Salvador después de largos años de exclusión. Se da así una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y el comportamiento electoral, se llama la atención en aspectos institucionales; y se propugna por reformas en el sistema electoral, orientadas a objetivos específicos 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 tenden-

cias y bloqueó la expresión de la oposición; y evitar una polarización ideológica que impide coaliciones estables. Las características nacionales condujeron en un amplio y matizado espectro a las distintas soluciones, pero todos los experimentos se realizaron dentro del marco de un objetivo común. la búsqueda de un régimen democrático.

El análisis de la legislación electoral en este marco general, trasciende los límites de un estudio de tipo jurídico. Porque al abordar el estudio de esas instituciones, se llega al centro de los problemas de la democracia representativa. Y aparecen los valores y principios que se persiguen: consolidar los regímenes democráticos, perfeccionar las instituciones políticas, buscar la paz interna e internacional e influir en el desarrollo de la justicia social.

Es así 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. 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.

Esta preocupación nos condujo a encargar al jurista Carlos Escobar Armas el excelente trabajo que hoy presentamos, que se justifica por sí mismo. Y que aparece, en el momento en que se discute una nueva propuesta de reforma electoral, que busca mejorar las reglas de juego fijadas con base en la experiencia acumulada en el proceso electoral de la transición del régimen autoritario a la democracia constitucional. Que esperamos se resuelva en la institucionalización de un marco legal estable y suficientemente flexible que permita y amplíe la posibilidad de participación popular e impida el monopolio de la representación por actores no legítimos, característico vicio del régimen de exclusión del antiguo sistema.

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo