

PROLOGO

El Estatuto de nuestro Centro, establece 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.

El *Centro de Asesoría y Promoción Electoral*, fue creado el 14 de enero de 1983, por el *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, como una rama especializada suya, atendiendo a los principios establecidos en la *Convención Americana de Derechos Humanos*, artículo 23.1 que 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) La voluntad del pueblo es la base de las autoridades 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”.

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. Así, 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 expresión y asociación.

Los procesos electorales se convierten así, 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 la 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.

La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces generan 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. 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 una minoría a los demás. Al reconocer la legitimación del conflicto y establecer reglas de juego claras por las cuales deba dis-

currir, se establece un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen los 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 sufrimos en muchos países de América Latina en forma estacional.

Los partidos políticos en este contexto, constituyen un elemento necesario de la vida democrática. No es posible concebir, fuera de alternativas autoritarias que colocan en manos de minorías armadas de diverso signo la decisión del proceso político, otras instituciones que suplan las funciones atribuidas a las organizaciones políticas que hemos indicado. El gran jurista Hans Kelsen afirmó que los partidos, son la base esencial de la democracia moderna, y que sólo por ofuscación o dolo podía sostenerse la posibilidad de una democracia sin partidos. Ellos son los instrumentos a través de los cuales se realizan los valores del pluralismo democrático.

De ahí, la gran responsabilidad de las cúpulas partidarias, que no siempre han actuado al nivel de sus obligaciones históricas. En el trasfondo de los procesos electorales es necesaria la presencia de una virtud, de una ética. La “ética de las ideas” de que hablaba Max Weber, debe orientar en su totalidad la actividad política, para que adquiera respetabilidad y legitimidad.

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

Y también sería pertinente subrayar, que compartir estos principios, no significa, sino todo lo contrario, apoyar las mixtificaciones que en nuestra América y en el mundo, se han hecho con los procesos electorales, manipulados, desvalorizados por grupos políticos irresponsables o grupos de intereses económicos particulares, desbordamiento de instituciones castrenses, o por inconvenientes presiones

de intereses extraños a las propias comunidades políticas nacionales, únicas depositarias de la soberanía.

A través de las elecciones se persigue controlar y encauzar las pretensiones sociales y mitigar, articular los intereses y encuadrar los antagonismos naturales en el cuerpo social. Las elecciones condicionadas, producen más la exacerbación que la resolución de los conflictos. Por eso no sólo es indispensable que sean absolutamente libres, sino también especialmente que la voluntad expresada a través de las urnas, se transforme auténticamente en poder, porque de otra manera, la expresión ciudadana, quedaría limitada a seleccionar a una clase burocrática instrumentalizada por las fuerzas reales de poder. Y por otra parte, tampoco es correcto pensar que las elecciones son un fin en sí mismas, ni la llave mágica para la realización de la democracia, sino debemos estar conscientes de que se necesita no sólo un mecanismo político en busca de consenso, sino además, una decisión política clara para establecer las condiciones reales para que ella se realice, suprimiendo injusticias y pugnando por la real existencia, no sólo formal, del catálogo más amplio de derechos.

Este proyecto de investigación se inscribe dentro de las actividades normales de nuestro Centro. En su propio Estatuto, se establece que podrá organizar programas de investigación en materia de elecciones y legislación electoral comparada, que podrán realizarse con la cooperación de otras instituciones que persigan fines análogos o complementarios y compartan sus principios. Así fue como, en el inicio de actividades de la Institución, entramos en contacto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a efecto de realizar un análisis comparado de las instituciones jurídicas electorales de un grupo homogéneo de países de la región y con la coordinación del licenciado Jorge Madrazo, Director del Instituto y la colaboración del Director del Centro, organizamos este proyecto, cuyo informe final hoy presentamos. La selección de los países incluidos en el informe, los cinco de Centroamérica y los cuatro del grupo llamado Contadora, se inscribe en nuestra profunda convicción de que los conflictos de América Latina, deben resolverse por la amable vía del diálogo y de la aplicación de las normas de derecho y no de la confrontación irracional.

El análisis de la legislación electoral, trasciende los marcos 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. Por eso, 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.

Los expertos que colaboraron en este proyecto, son todos juristas de reconocida competencia, maestros de amplia experiencia y gran responsabilidad. El trabajo que realizaron es excelente y es un aporte sin precedente en la región. Esperamos completar el análisis de la legislación electoral de América Latina, con dos estudios sobre el resto de países que aquí no se incluyen y que tenemos en preparación. Estas obras enriquecerán la muy escasa bibliografía sobre derecho y procesos electorales que se ha producido en la región. Lo entendemos como una colaboración en favor de la búsqueda de un orden auténticamente democrático.

Jorge Mario García Laguardia
DIRECTOR EJECUTIVO
CAPEL