

DERECHO ELECTORAL Y PROCESOS ELECTORALES DEMOCRÁTICOS. LA EXPERIENCIA DE NICARAGUA (1984-1990)

Mariano FIALLOS OYANGUREN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes históricos.* III. *Etapas del derecho electoral en Nicaragua.* IV. *La legislación electoral vigente.* V. *Características principales de la legislación electoral de Nicaragua.* VI. *La observación internacional.* VII. *Las asociaciones internacionales de organismos electorales.* VIII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas parece haberse aceptado, con vigencia virtualmente mundial, que los procesos electorales periódicos, de sufragio universal, son la sola forma idónea de establecer el marco político democrático que se estima indispensable para poder intentar, con visos de éxito y permanencia, resolver los ingentes problemas económicos, ecológicos, políticos, sociales y de derechos humanos del mundo contemporáneo. Aún más, se considera que la pureza, la claridad, la honestidad y la libertad electorales son virtudes que necesariamente deben poseer las elecciones con que culminan dichos procesos para merecer el nombre de tales y para que puedan, como consecuencia, cumplir su cometido.

El derecho, como un programa normativo de vida común que en el presente señala anticipadamente la solución posible de los problemas y conflictos que, por experiencia del pasado, se espera que se presenten en el futuro, puede contribuir de manera sustancial en su rama electoral a que los procesos electorales y las elecciones se lleven a cabo en la debida forma, tengan efectos positivos y así justifique el costo, indubitablemente alto, que tienen, tanto en recursos materiales y energía social, como, más a menudo de lo que podría suponerse, en seguridad, integridad y vida humana.

El innegable aumento, cuantitativo y cualitativo, de la interdependencia de la sociedad global, hace cada vez más importante el inter-

cambio de ideas y experiencia entre quienes dedican su tiempo a elaborar, aplicar y analizar las innumerables y variadísimas normas de diverso rango, desde el constitucional hasta el meramente ejecutivo, que forman el derecho electoral, objeto de este II Congreso.

Es por tener conciencia de ello que quiero expresar mi agradecimiento a los organizadores de esta importante actividad académica porque, al invitarme a participar en ella, me han dado esta valiosa oportunidad de escuchar, leer y aprender al mismo tiempo que me brindan la posibilidad de exponer la experiencia nicaragüense en derecho electoral, dedicando especial atención a algunos aspectos de las instituciones y normas jurídicas que rigieron las elecciones de Nicaragua de 1984 y 1990, con la esperanza de contribuir en alguna medida a los meritorios fines del II Congreso Internacional de Derecho Electoral.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La experiencia nicaragüense y centroamericana en materia de derecho electoral es muy variada y se extiende a lo largo de más de 180 años de vida colonial e independiente. En efecto, en el Reino de Guatemala, como parte del imperio español, se llamó a elecciones en 1810 durante el fugaz y tímido paréntesis liberal y democrático del cual resultó la Constitución de Cádiz. Esto ocurrió mucho antes de que el Reino se convirtiera, pasado el interludio de la anexión al imperio mexicano, en la República Federal de Centroamérica, y veintiocho años antes de que ésta, a su vez, se partiera en cinco pequeños Estados —Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica— como consecuencia, por un lado, de la herencia colonial que, si bien no dio experiencia para el autogobierno, sí dejó una extrema pobreza y una estructura social de abismales contrastes y, por el otro, del poco realista idealismo de sus próceres liberales, de la tenaz resistencia al cambio de sus clases dominantes, del exacerbado localismo de sus provincias y ciudades, y de la intervención del imperio británico que pretendió sustituir a España al emanciparse sus colonias.

En 1823, Centroamérica se dio sus primeras normas electorales y organizó sus primeras elecciones. Posteriormente, los cinco países de Centroamérica establecieron por separado, a partir de 1838, sucesivos sistemas electorales cada vez más complejos y con distintos grados de organización y eficiencia sin haber dejado de hacerlo hasta el presente. Esta persistencia en la elaboración de normas electorales también se dio en los hechos, ya que con reiterada insistencia se celebraron elec-

ciones, tanto en la Federación Centroamericana como en sus Estados miembros y posteriormente en los cinco Estados independientes.

Desafortunadamente, las más de las veces estas normas no fueron bien aplicadas y la gran mayoría de las elecciones que por ellas se rígieron carecieron de las cualidades que debieron haber tenido y no tuvieron por ello de la capacidad para impactar sobre la realidad política. Por lo general las elecciones no se concretaron en Centroamérica en cambio de partido gobernante. Las verdaderas decisiones quedaron, fundamentalmente, en manos de unos pocos que actuando en general por medio de las armas impusieron las decisiones políticas que consideraron más satisfactorias para sus intereses. De los cinco países centroamericanos, Costa Rica es el único que ha logrado llevar a la práctica una serie de elecciones periódicas y ordenadas que a partir de 1888 determinaron numerosos cambios de partidos en el gobierno. Esta serie ha sido interrumpida por la fuerza solamente dos veces: a finales de la segunda década de este siglo y en 1948.

En Nicaragua, la dualidad entre derecho electoral y elecciones democráticas y las acciones de fuerza que se imponen es particularmente notoria. Aún los más duros de sus dictadores han sentido la necesidad de promulgar leyes electorales, de crear un derecho electoral, de celebrar elecciones de mucha apariencia aunque sin ningún significado en la práctica. Como consecuencia de esta tendencia de legitimar mediante comicios los hechos del poder, el periodo más largo transcurrido en Nicaragua sin celebrar elecciones desde la independencia en 1821 hasta la fecha ha sido de nueve años, 1938-1947. Al mismo tiempo la experiencia nicaragüense incluye extremos tan vergonzosos como la elección de William Walker hecha a mediados del siglo XIX por sus filibusteros en nombre del pueblo nicaragüense, y las de 1928 y 1932 organizadas y decididas por las tropas estadounidenses de ocupación mientras el general Sandino combatía en las montañas. No es sino hasta 1984 que se dan elecciones jurídica y técnicamente aceptadas como válidas por la generalidad, y hasta 1990 que las mismas produjeron en la práctica un cambio efectivo de grupo gobernante.

III. ETAPAS DEL DERECHO ELECTORAL EN NICARAGUA

Para un mejor entendimiento del derecho electoral vigente en Nicaragua, es conveniente señalar que su evolución ha seguido, a lo largo de las décadas, más o menos de cerca el desarrollo del derecho electoral de Europa y Estados Unidos y, particularmente en los últimos años,

del de América Latina y Centroamérica. Puede decirse, pues, que ha ido evolucionando a medida que se ha expandido el sufragio y se ha aumentado la importancia del derecho electoral y las elecciones como base de la legitimación de los sistemas políticos. Para los fines de esta breve exposición, las diferentes etapas del derecho electoral nicaragüense pueden resumirse en tres: *a) el periodo de sufragio restringido (1810-1893); b) el periodo del sufragio universal (1893-1979), y c) el periodo contemporáneo (de 1979 al presente).*

1. Periodo del sufragio restringido (1810-1893)

En este primer lapso se estableció un sistema indirecto, de segundo o tercer grado, según el caso; restringido a los ciudadanos que llenaran ciertos requisitos de alfabetismo, arraigo, propiedad o renta; con un sistema de asambleas en las cuales votaban quienes a ellas asistían para elegir representantes a las asambleas de segundo nivel para luego repetir la operación para el caso del tercero sin que se estableciera un organismo electoral permanente. Se dirigía la elección y se informaban los resultados mediante directorios *ad hoc* electos al inicio por los mismos asambleístas. La legislación electoral de esta etapa fue primero española, luego centroamericana y por último nicaragüense. A partir de 1824 se basó en la Constitución federal y en la Constitución de Nicaragua como Estado desde 1826. No fue, en un principio, codificada y la primera Ley Electoral propiamente dicha data de 1835. Desde 1838 hasta el fin del periodo se basó en las sucesivas Constituciones de Nicaragua independiente y en las leyes electorales que se promulgaron.

2. Periodo del sufragio universal (1893-1979)

En 1893, como resultado de la revolución liberal se introdujo el sufragio universal masculino y, aunque el femenino no fue aprobado sino en 1955, el aumento del número de votantes determinó cambios importantes en las normas electorales. A partir de la Constitución del 93 se estableció por primera vez un organismo especializado para organizar y decidir las elecciones. Posteriormente, de manera paulatina se introdujeron el sistema de lugares de votación apropiados para el voto domiciliar. También se introdujo el voto por boletas y urnas y la constitución de juntas de mesa con presencia de representantes o fiscales de los partidos participantes.

Conviene destacar, por otra parte, que durante este periodo las fuerzas de intervención estadounidenses introdujeron el bipartidismo for-

zado por disposición legal que se impuso hasta 1978. Como consecuencia, en las elecciones comprendidas entre 1924 y 1978 no participaron sino los “partidos históricos”, liberal y conservador, a pesar de haber comenzado a surgir nuevos partidos desde 1932. Basándose en este sistema fue que la dictadura somocista estableció el sistema de “pactos” entre los caudillos de ambos partidos para distribuir de antemano las cuotas de poder que resultarían confirmada por las elecciones.

Debe señalarse que si bien la legislación promulgada introdujo los avances técnicos ya señalados y otros más que no se han mencionado, el balance fue negativo, ya que no significaron en la realidad un verdadero avance en la calidad y efectividad de las elecciones que continuaron careciendo de capacidad decisoria y de credibilidad.

3. Periodo contemporáneo (de 1979 al presente)

No es sino hasta esta última etapa electoral que en Nicaragua las elecciones adquieren su verdadero valor debido a que el triunfo de la insurrección popular que inició el proceso revolucionario del 19 de julio de 1979, introdujo en el país profundos cambios sociales, económicos y políticos que posibilitaron el establecimiento de un sistema electoral que eliminando los vicios electorales tradicionales, hizo de los comicios de 1984 y 1990 instrumentos capaces de reflejar la voluntad popular.

IV. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL VIGENTE

1. Antecedentes jurídico-políticos

La legislación electoral vigente en Nicaragua, como parte del proceso revolucionario de 1979 tiene sus antecedentes político-jurídicos inmediatos en el Programa de Gobierno de Reconstrucción Nacional, en el Estatuto Fundamental de la República del 18 y 19 de julio de 1979, respectivamente, y en el Estatuto de Garantías de los Nicaragüenses del 20 del mismo mes. En ellas el Gobierno de Reconstrucción Nacional se había comprometido a establecer un sistema electoral democrático, justo y de sufragio universal, y a organizar las correspondientes elecciones en cuanto las condiciones del país lo permitieran.

2. La legislación de 1983 y 1984

Para establecer el marco jurídico necesario para la celebración de las primeras elecciones en 1984 se promulgaron sucesivamente la Ley de Partidos Políticos de 1983, las Reformas al Estatuto Fundamental de la República y la Ley Electoral de 1984, así como una serie de resoluciones del Consejo Supremo Electoral que en efecto reglamentaron, para su aplicación, los mencionados instrumentos jurídicos.

3. Base jurídica de las elecciones de 1990

La Asamblea Nacional, electa en 1984, elaboró la Constitución Política de la República de 1987 que dio rango constitucional a los aspectos fundamentales del derecho electoral, y con base en ella se promulgó la Ley Electoral de 1988 que fusionó la materia contenida en las Leyes de Partidos Políticos y Electoral de 1983 y 1984. Con algunas reformas menores estos instrumentos jurídicos vigentes actualmente sirvieron de base para la organización del proceso electoral 1989-1990 y para las elecciones de 1990. Fundamentado en las disposiciones constitucionales correspondientes y en la Ley Electoral, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua emitió, en 1989 y 1990, una serie de resoluciones complementarias que se encuentran también vigentes.

V. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DE NICARAGUA

La legislación electoral de un país contiene por lo general gran cantidad de normas de todo rango. Algunas incluidas en la respectiva Constitución política, otras en la ley, o leyes de la materia y otras más en resoluciones del órgano electoral correspondiente.

Para mantenerme dentro de los límites que determina la naturaleza del presente trabajo he reducido mi exposición a aquellos aspectos del derecho electoral nicaragüense que estimo más importantes.

1. Jerarquía de la ley electoral

Las principales normas jurídicas del derecho electoral de Nicaragua son constitucionales, de rango constitucional y reglamentarias.

La misma Constitución Política de la República dedica el título a la materia electoral estableciendo allí los principios fundamentales de la

función y organización electoral. Tales disposiciones están sujetas a los requisitos de reforma de una Constitución rígida como es la de Nicaragua: iniciativa de un tercio de los representantes o del presidente de la República ante la Asamblea, debate en dos legislaturas y una mayoría calificada del 60% del total de representantes.

La Ley Electoral tiene, por disposición de la misma Constitución, rango constitucional; su reforma establece los mismos requisitos de la Constitución, salvo que puede aprobarse en una sala legislativa.

La naturaleza constitucional de la Ley Electoral tiene como ventaja que dificulta el cambio inoportuno de las normas que rigen una elección, que puede intentarse a veces en medio proceso electoral. Puede, al mismo tiempo, obstaculizar un cambio de normas que se considere necesario. La experiencia de Nicaragua señala que hay que ser muy cuidadoso en los temas y sobre todo en los detalles que se introducen en la Ley para evitar la rigidez excesiva que podría perjudicar la agilidad resolutiva que demanda un proceso electoral.

Gran cantidad de normas jurídicas aplicables a la elección se originan en resoluciones del Consejo Supremo Electoral. Éstas, naturalmente, no tienen esa rigidez y sirven para prestar al proceso decisorio la agilidad que a veces demandan las cambiantes situaciones de un proceso electoral.

2. *Naturaleza y rango del organismo electoral*

La Constitución Política de la República, al establecer la división de poderes del régimen presidencialista clásico, añade un cuarto poder: el poder electoral, con el objeto, evidentemente, de destacar la independencia y autonomía del organismo encargado de hacer las elecciones. Encarga a este poder electoral, en sus artículos 168 al 174, la organización, dirección, vigilancia y decisión en última instancia, sin ulterior recurso, de todo lo concerniente al proceso electoral y la elección. El desarrollo histórico en materia de elecciones en Latinoamérica y en particular de Centroamérica se caracteriza porque a lo largo de su historia se ha pasado de directorios electorales *ad hoc* a organismos permanentes con creciente autonomía, y porque en la realidad durante el periodo electoral llegan a asumir funciones de primer poder del Estado.

Aunque en la actualidad solamente Nicaragua, a partir de las reformas constitucionales de 1966, da ese rango a su organismo electoral, existe una tendencia en Centroamérica para reformar en ese sentido las respectivas Constituciones.

No cabe duda que en un país como Nicaragua, cuya experiencia electoral ha sido lamentable por la interferencia, principalmente, del Eje-

cutivo y de las fuerzas armadas, se hace necesario reforzar al organismo electoral de derecho y de hechos. Tres aspectos son importantes: la autonomía y la independencia en sus diferentes aspectos; la supremacía de sus decisiones en materia electoral y la subordinación a un solo organismo electoral de los aspectos administrativos y jurisdiccionales de la elección.

3. Organización territorial electoral

Para que los electores tengan acceso al voto es necesario que la legislación prevea y el organismo electoral correspondiente haga los mayores esfuerzos para facilitar este acceso. Cuatro aspectos merecen destacarse en este campo. Primero, el establecimiento de un número suficiente de lugares de inscripción y votación distribuidos en todo el país, con una adecuada cartografía electoral que señale claramente los límites de cada circunscripción. Para 1990 se establecieron 4,394 juntas receptoras de votos; para 1994 se prevén más de 6,000. Segundo, un adecuado registro electoral que puede ser *ad hoc* como lo fue en Nicaragua para 1984 y 1990 o permanente como el que el Consejo Supremo Electoral se propone establecer para 1994, y que mediante la aplicación de la informática esté en capacidad de facilitar el conocimiento de las listas generales y por lugar de votación tanto a la ciudadanía como a los partidos políticos. Tercero, un sistema adecuado de identificación ciudadana. Actualmente en Nicaragua la Asamblea Nacional debate una Ley de Identificación Ciudadana que pondrá en manos del Consejo Supremo Electoral el establecimiento y administración de este sistema. Cuarto, la organización de una campaña de educación cívica apartidaria que difunda por todo el país la información necesaria para inscribirse, si es del caso, y para votar.

4. Los partidos políticos

La legislación nicaragüense a partir de 1983, tal vez como reacción al bipartidismo forzado impuesto entre 1923 y 1978, dio en 1983 amplias facilidades para constituir un partido político y de hecho se constituyeron 21. A partir de 1990 se han restringido algo estas facilidades pero todavía se puede calificar al sistema como muy abierto.

No existe en la actualidad un límite de votos obtenidos bajo el cual el partido pierde su personalidad jurídica y ésta solamente puede ser cancelada o suspendida por violaciones de la Ley.

Una característica interesante del sistema de partidos de Nicaragua es que deja el manejo de los asuntos correspondientes a un organismo descentralizado, dentro del poder electoral establecido al efecto. Es el Consejo de Partidos Políticos, organismo mixto formado por representantes del Ejecutivo, el Legislativo y los propios partidos políticos, el que resuelve el otorgamiento de la personalidad jurídica a los partidos y la cancelación y suspensión de la misma, así como los problemas que surgen por la legitimidad de las autoridades de los partidos. Las resoluciones definitivas del Consejo de Partidos Políticos son apelables ante el Consejo Supremo Electoral.

Este sistema tiene la ventaja de que al establecer dos líneas de competencias separadas, una exclusivamente para asuntos partidarios y otra para asuntos electorales, descongestiona la actividad del organismo electoral que especialmente en época de elecciones se encuentra lleno de actividades y permite a los propios partidos participar en la solución de sus asuntos.

5. *Sistema electoral*

El derecho electoral nicaragüense da a los partidos políticos la exclusividad para la presentación de candidatos para la presidencia y vicepresidencia y la Asamblea Nacional, pero permite la presentación de candidatos a los organismos municipales y regionales. La elección presidencial se decide por simple mayoría en circunscripción nacional. La de Representantes ante la Asamblea Nacional por el sistema de representación proporcional por cociente electoral en 9 circunscripciones regionales. Para las elecciones municipales y regionales se utiliza un sistema de representación proporcional modificado para reforzar la mayoría en los concejos municipales y para garantizar la representación étnica en las dos regiones autónomas del Atlántico.

6. *Participación de los partidos en el proceso electoral*

Una participación amplia de los partidos políticos en el proceso electoral es de gran importancia para el logro de unas elecciones justas, libres y honestas y que además sean aceptadas como tales por la generalidad. La legislación debe preverla y facilitarla, tanto mediante normas contenidas en la ley como por medio de normas reglamentarias emitidas por el organismo electoral.

Dos aspectos tienen especial importancia. En primer lugar, es conveniente que la integración del organismo electoral tanto en los niveles

locales como en los regionales, incluya ciudadanos propuestos por los partidos políticos. La experiencia de Nicaragua parece indicar que mediante organismos colegiados (de tres miembros con sus suplentes) integrados por un funcionario nombrado por el organismo electoral, un ciudadano notable sin participación política activa y uno escogido de listas presentadas por los partidos se logra un buen balance. La legislación nicaragüense señala que una vez integrado el ciudadano al cuerpo electoral debe actuar como funcionario y no como representante del partido al cual pertenece o que lo ha propuesto.

En segundo lugar, es recomendable que los partidos puedan acreditar a fiscales que sí representen sus intereses para que puedan observar el proceso electoral en todos los niveles y estén así en capacidad de presentar quejas o hacer observaciones *in situ* o mediante los recursos establecidos.

7. Recursos

La legislación nicaragüense establece numerosos recursos para que los ciudadanos y los partidos políticos puedan pedir revisión o recurrir de apelación de las resoluciones que toman desde las juntas receptoras de votos hasta los consejos regionales. Las resoluciones de estos últimos son susceptibles de apelación en casos calificados ante el Consejo Supremo Electoral. Estos recursos deben reglamentarse con cuidado para no dificultarlos pero previendo, al mismo tiempo, que no paralicen el proceso. Los recursos previstos en Nicaragua se pueden presentar desde temprano en el proceso electoral y se procura resolverlos con fluidez para evitar su acumulación innecesaria.

8. La campaña electoral

Una campaña electoral genera conflictos de diversa índole que tienen muy diferentes orígenes, pero que pueden alterar o aun interrumpir el desarrollo de una elección, generando incluso violencia.

En este campo en Nicaragua la Ley Electoral dedica varios capítulos a la reglamentación, bastante detallada de la campaña electoral y del comportamiento ciudadano en general durante el proceso electoral.

A pesar de estas previsiones el Consejo Supremo Electoral estimó prudente emitir una serie de normas de comportamiento de carácter reglamentario, de entre las cuales se destaca el Reglamento de Ética Electoral.

Es importante señalar que los diversos organismos electorales permanentes, Consejo Supremo y consejos regionales, en Nicaragua, tienen que mantener una vigilancia constante y un diálogo permanente con los partidos políticos y otras asociaciones que intervienen en el proceso, con las autoridades civiles y militares y aún con los observadores internacionales que han llegado a tener presencia importante en las elecciones de la última década en diversos países.

9. La rapidez de la información de resultados

La Ley Electoral vigente establece el escrutinio inmediato, en la propia mesa electoral, en presencia de los fiscales de partidos y la transmisión a continuación de los resultados mediante un doble sistema de contabilidad electoral. Por un lado las juntas receptoras de votos envían informe a su consejo regional y por el otro al Consejo Supremo Electoral. Con la presencia de fiscales de partidos en los centros de cómputos regionales y en el nacional garantizada por la Ley y las reglamentaciones del Consejo, este sistema ha resultado eficaz para controlar la pureza del escrutinio.

La Ley Electoral no establece plazos para que se empiecen a dar informaciones preliminares sobre los resultados de las elecciones. Sin embargo, la creciente demanda de información de parte de la ciudadanía, la rapidez de las comunicaciones y el interés periodístico que despierta actualmente toda elección, hacen indispensable un escrutinio rápido y una inmediata transmisión e información de sus resultados preliminares ya que a medida que se prolonga la espera de la información, se deteriora la credibilidad de la elección.

En este campo el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua suplió el silencio de la Ley emitiendo una serie de normas para garantizar tanto la rapidez como la seguridad de la información.

Este aspecto de la información rápida ha pasado a ser parte del quehacer electoral y demanda atención especial, tanto normativa como ejecutiva.

VI. LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL

Las elecciones de 1984 despertaron un vivo interés internacional hasta el punto de que se acreditaron ante el Consejo Supremo Electoral 504 observadores de 33 gobiernos, parlamentos, partidos políticos y organismos no gubernamentales.

Para 1990 el interés internacional se había intensificado notablemente y se acreditaron 2,578 observadores de las diversas categorías mencionadas en el párrafo anterior.

En Nicaragua, como resultado, entre otros factores, de la intervención militar estadounidense en las elecciones de 1928 y 1932, la simple observación de las elecciones había sido tradicionalmente objeto de rechazo nacional. Las circunstancias imperantes en el país durante la década de los ochenta hicieron disminuir este rechazo y la observación electoral en 1990 tuvo aceptación generalizada.

La agresión sistemática, tanto militar como diplomática, comercial y financiera de la administración Reagan, hizo que la aceptación internacional de la libertad y justicia del proceso electoral y de la pureza de la elección se viera en Nicaragua como un factor importante para el logro de la paz y la supervivencia de la democracia. En consecuencia, la observación internacional se percibió entonces como un mal tolerable. Además, el surgimiento del proceso de paz de Centroamérica con la colaboración de otros países de Latinoamérica coadyuvó a que el peligro que para muchos representaba la observación internacional, desapareciera o al menos disminuyera sustancialmente.

La observación de las elecciones de 1990 tuvo algunas características que vale la pena destacar. Como la Ley no la prevé hubo que desarrollar una serie de normas jurídicas que la regularan.

En primer lugar, está el acuerdo multilateral suscrito por el gobierno de Nicaragua en la Reunión de Presidentes de Centroamérica, el 14 de febrero de 1989. En segundo lugar, los acuerdos bilaterales entre el gobierno de Nicaragua y la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, y entre el Consejo Supremo Electoral y estos dos organismos internacionales y, en tercer lugar, las normas de procedimiento para la observación internacional que emitió el Consejo. Además de estos instrumentos jurídicos, el Consejo Supremo tomó, a lo largo del proceso electoral 1989-1990, acuerdos específicos sobre problemas particulares presentados por la observación.

Si como parece ser cierto, la observación internacional de las elecciones en los países pobres es un hecho difícil de evitar, se hace necesario revisar cuidadosamente las normas internas de cada país para regularla, así como los acuerdos internacionales que se tomen.

Es muy importante establecer un balance adecuado entre los requerimientos de una observación efectiva y el respeto al principio de no intervención y a la soberanía nacional.

VII. LAS ASOCIACIONES INTERNACIONALES DE ORGANISMOS ELECTORALES

Por su influencia en la legislación y la organización electoral de sus miembros, me parece importante señalar que en 1985 se creó en Guatemala la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, mediante la firma del Acuerdo Creador conocido como Protocolo de Tikal, por haber sido suscrito en esta ciudad maya. Incluye a los organismos electorales de Antigua-Barbada, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Santa Lucía.

Este organismo tiene su Secretaría Ejecutiva en San José, a cargo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, un programa permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Este organismo ha propiciado de manera efectiva el intercambio de experiencia, la asesoría jurídica y técnica, la importación de tecnología electoral apropiada y la obtención de recursos financieros para los cinco países de Centroamérica y Panamá. La actividad de los países del Caribe en la asociación ha sido menor.

En Quito, en 1989, se fundó la organización de Organismos Electorales de Sudamérica, y en Caracas, en 1991, la Unión Interamericana de Organismos Electorales, que, es de esperarse, tengan efectos positivos para el desarrollo jurídico y técnico de sus miembros.

VIII. CONCLUSIONES

La base jurídica sobre la que descansa la organización electoral y de acuerdo con la cual se desenvuelven los procesos electorales y las elecciones, tiene una importancia vital para el desarrollo democrático, político, económico y social de un país y para la garantía de los derechos humanos en general y de los políticos en particular. De allí la importancia de la organización de congresos como éste, que hoy nos reúne.

Me parece, sin embargo, que el ejercicio del derecho tiende a producir en quienes lo practicamos en sus diferentes campos una propensión a enfatizar la importancia de los factores jurídicos en detrimento de otros de gran importancia. Por ello no quiero terminar sin recordarme y a los asistentes al Congreso, que si bien un buen sistema de normas es indispensable para un buen sistema electoral, ellas deben ser complementadas con una sistemática dedicación a la organización,

tecnificación y vigilancia de los procesos electorales en medio de un diálogo constante con las partes involucradas en ellos. Asimismo, me parece pertinente recordar que, a su vez, las elecciones, por mucho que alcancen la excelencia, no son sino condiciones necesarias, no suficientes, de una democracia real, efectiva y estable, incompatible con los ofensivos contrastes entre la extrema pobreza y la riqueza opulenta, la ignorancia, la miseria, la insalubridad y el irrespeto a los derechos humanos, que prevalecen en nuestras sociedades, y que la aplicación apropiada y estricta del derecho electoral en procesos electorales que resulten en elecciones libres, justas y honestas, debe ser seguida de acciones apropiadas, planificadas y concertadas para llevar a la realidad las transformaciones sociales indispensables para el pleno imperio de los derechos humanos en todos sus aspectos, individuales, políticos, económicos y sociales.