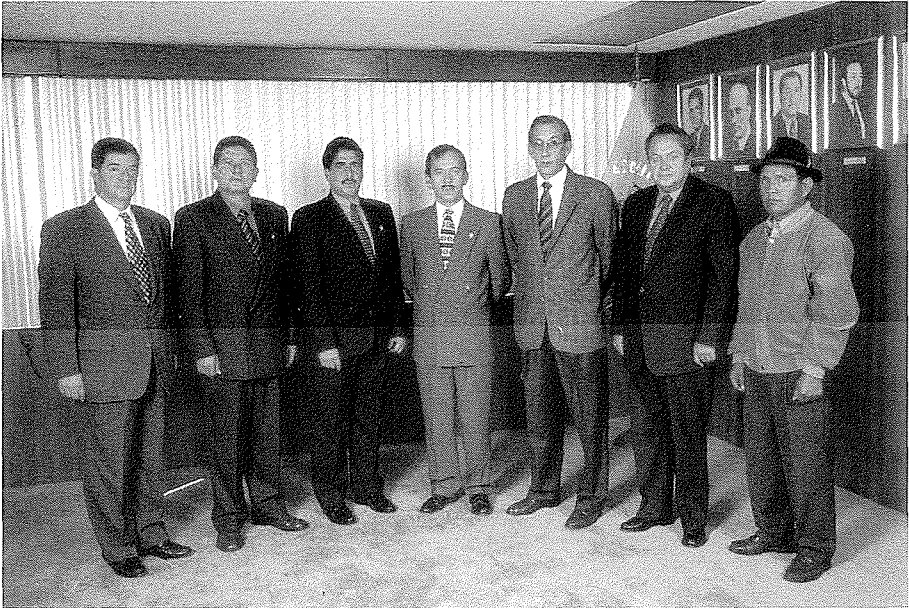


IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR



Tribunal Supremo Electoral
Señores Lcdo. Eduardo Villaquirán, Dr. Armando Cazar, Ing. Alfredo Arévalo,
Dr. Carlos Aguinaga-Presidente, Juan Aguirre, Lcdo. Jorge Valdospinos,
José María Cabascango.

PRESENTACIÓN

Animados con el propósito de reafirmar la fe inquebrantable en la democracia como el sistema que ofrece a los pueblos la posibilidad de vivir en libertad y con pleno goce de soberanía, en un ambiente que permita el ejercicio de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, 10 países hermanados por fronteras comunes y sueños de bienestar y progreso, decidieron constituir en histórica reunión realizada en Quito en septiembre de 1989, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur. Aceptando la invitación que cursara el Tribunal Supremo Electoral y con el coespicio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su programa especializado Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, los máximos directivos de los órganos del sufragio de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela se juntaron a los de Ecuador en un Primer Encuentro que culminó con la estructuración de la mencionada Asociación, "Protocolo de Quito".

En los años transcurridos desde entonces, y que han correspondido a la última década del siglo XX y primeros del nuevo milenio, han ocurrido hechos significativos en el logro de los objetivos de consolidación del convivir democrático de los pueblos del sur del continente. El flagelo de las dictaduras quedó escrito en el pasado. Los gobiernos han sido elegidos por el voto popular, en la mayoría de los países. Sin embargo, es necesario reconocer, buscando la objetividad y la transparencia en el análisis, que los problemas que agobian a las poblaciones de la región, que son muchos y de vieja data, no han sido solucionados; mejor sería decir, se han agudizado, en algunos casos. No otra cosa significa el incremento de la pobreza y la desocupación a índices insospechados, lo que ha determinado el deterioro de los niveles de vida de la población, la creciente inestabilidad de los sistemas político y del régimen de partidos, el debilitamiento de los modelos democráticos del ejercicio del poder y la crisis de institucionalidad en todo orden.

Esto nos obliga a buscar incesantemente nuevos caminos en procura de solución de los males que aquejan a nuestras naciones, que rompan las ataduras que nos ligan a un pasado de atraso y dependencia y que nos abra las puertas para la construcción de una sociedad mejor, más justa y solidaria. Con estas miras, quienes hemos asumido la enorme responsabilidad y singular misión de organi-

PRESENTACIÓN
Memoria IX Conferencia del Protocolo de Quito
Quito, Ecuador
Agosto, 2001

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) como entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, con base en los principios de la democracia representativa, el Estado de Derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del ser humano, tiene un claro mandato en relación con los derechos políticos en particular, a cuyo afianzamiento se ha dedicado, de forma permanente y sistemática, desde la creación de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en 1983.

Tres han sido los ejes de actuación de CAPEL: primero, el de asistencia técnica; segundo, el de participación política, que ha desarrollado proyectos relacionados con el desarrollo constitucional y legal y la investigación y su vinculación con los partidos políticos y, tercero, el de cooperación internacional, mediante misiones de observación y la realización de seminarios y cursos.

CAPEL se expandió al asumir la doble calidad de programa especializado del IIDH y de Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales, tanto de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal, de 1985) como de América del Sur (Protocolo de Quito, de 1989) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (constituida en Caracas en 1991). El órgano superior de estas Asociaciones son las conferencias que se reúnen periódicamente buscando mejorar la comunicación e incrementar la cooperación entre los organismos electorales, promover el intercambio de información y de experiencias entre ellos.

Según el acuerdo de la VIII Conferencia de Protocolo de Quito, se designó al Tribunal Supremo Electoral de Ecuador como anfitrión de la novena edición de dicha Conferencia. El antecedente inmediato fue la Reunión Extraordinaria que tuvo lugar en noviembre del 2000 en la Ciudad de Antigua en Guatemala. Durante esta sesión se definieron los temas que se trataron durante la IX Conferencia, que han sido tan amplios y variados como el *Fortalecimiento de los*

Organismos Electorales, el Juicio Político Ciudadano, el Padrón Electoral, el Territorio y su Influencia en la Votación y el Voto en el Extranjero.

Es importante destacar la notable organización que tuvo el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador en la realización de esta IX Conferencia y su compromiso al asumir la presidencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, mostrando el interés de difundir a la comunidad electoral latinoamericana los resultados de las sesiones de trabajo que se desarrollaron durante esta actividad y que se presentan a continuación en esta *Memoria de la IX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur.*

Para CAPEL es no solo un mandato sino un compromiso apoyar a los organismos Electorales miembros del Protocolo de Quito en la búsqueda de una administración electoral eficaz y eficiente, imparcial e independiente, que aspira a la realización de procesos electorales transparentes y equitativos, en los cuales se respeten los derechos políticos de los ciudadanos.

CAPEL ha hecho de la cercanía con los Organismos Electorales y el seguimiento a su función como Secretaría Ejecutiva de las respectivas Asociaciones en el continente americano, el norte de su acción y aspira a mantener esta prioridad para sus acciones futuras. Por ello, renueva su voluntad de acompañar a los miembros del *Protocolo de Quito* en el rumbo trazado por el cumplimiento de acuerdos, pero sobre todo a elaborar propuestas que permitan el fortalecimiento de esta Asociación.

Porque, a fin de cuentas, la Asociación de Organismos de América del Sur, tanto como sus similares de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) como la que agrupa a todo el Continente (UNIORE), son un espacio para el diálogo generador de iniciativas, la búsqueda de la cooperación horizontal y al aprendizaje recíproco, para la profesionalización y excelencia técnica, pero sobre todo para el fortalecimiento institucional de los organismos electorales miembros, piedra angular e insustituible de nuestras democracias.

José Trompson
Director de CAPEL

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR



Asistentes a las deliberaciones de la IX Conferencia.

P R O G R A M A

Miércoles 29 de Agosto

Mañana y Tarde	Llegada de Delegaciones
17h30 - 18h00	Saludo a los Magistrados del TSE (Sala de Sesiones del Pleno)
18h30 - 19h30	Acto Inaugural: 1. Presidente del Tribunal Supremo Electoral 2. Director Ejecutivo del IIDH 3. Vicepresidente de la República del Ecuador
19h30	Cocktel de Bienvenida

Jueves 30 de Agosto

09h00 - 09h30	Saludo Protocolario al Señor Doctor Gustavo Noboa Bejarano, Presidente Constitucional de la República del Ecuador
09h30 - 10h30	Panel: "Nuevas Perspectivas en Materia de Fortalecimiento Institucional de Organismos Electorales" • Juan Ignacio García (Chile) • Roberto Cuéllar (IIDH)
10h30 - 11h00	Discusión y Debate
11h00 - 11h30	Refrigerio
11h30 - 2h15	Conferencia: "Juicio Político ciudadano" • Orlando Salano (Colombia)
12h15 - 12h45	Discusión y Debate
12h45 - 14h30	Almuerzo
14h30 - 15h15	Conferencia: "Padrón Electoral" (Base Registral, Actualización, Depuración y Avances Tecnológicos) • Carlos Amado (OEA)
15h15 - 15h45	Discusión y Debate
15h45 - 16h15	Refrigerio
16h15 - 17h45	Actividad Especial "Sistema Electoral de los Estados Unidos de Norteamérica" (Elecciones Presidenciales 2000) • Bruce Rickerson - OEA • Alexander Featherstone - Embajada Americana • Edgar Terán - ex Canciller de Ecuador
19h00 - 20h00	Presentación Diccionario Electoral

20h00 Cocktail ofrecido por el señor Gral. (r) Paco Moncayo Gallegos
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Viernes 31 de Agosto

08h30 - 10h00

Panel:

"El Territorio y su Influencia en la Votación"

(Circunscripciones Electorales, Voto Domiciliario y Cartografía Electoral)

- Fernando Tuesta Soldevilla (Perú)
- Rolando Costa Ardúz (Bolivia)

10h00 - 10h45

Discusión y Debate

10h45 - 11h15

Refrigerio

11h15 - 12h00

Conferencia:

"El Voto en el Extranjero"

(Estudio comparativo y consideraciones técnicas de su aplicación)

- Manuel Carrillo Poblano (México)

12h00 - 13h00

Discusión y Debate

13h00 - 14h30

Almuerzo

15h00 - 15h30

Ingreso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales al Protocolo de Quito. (Programa Especial)

15h30 - 16h00

Refrigerio

16h30 - 17h00

Presentación del Informe de Labores la Secretaría Ejecutiva

17h00 - 17h30

Discusión y firma de Acuerdos de la IX Conferencia

CLAUSURA

Sábado 1 de Septiembre

Salida de las Delegaciones

NOTAS

1. Los Actos se cumplirán en el Hotel Sheraton.
(Av. Naciones Unidas y República de El Salvador)
2. La Presentación del Diccionario Electoral será en el Centro Cultural Metropolitano.
(García Moreno y Espejo, Esq.)
3. Información a los teléfonos:

Presidencia:
467332
922978
09-202437

Relaciones Internacionales:
266113
462736
09-709442

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR



Mesa Directiva en el acto inaugural de la IX Conferencia.

**IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES
DE AMÉRICA DEL SUR PROTOCOLO DE QUITO**

ACTO INAUGURAL

**DISCURSO DE ORDEN DEL SEÑOR DOCTOR
CARLOS AGUINAGA AILLÓN
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL
DEL ECUADOR**

Señores Magistrados y Especialistas Electorales de América del Sur y Ecuador: la franciscana ciudad de Quito les acoge con beneplácito y calidez. A nombre del Tribunal Supremo Electoral, quiero darles la más cordial bienvenida a este representativo Foro de la Democracia del Continente, en el que se encuentran presentes delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representantes de las más altas autoridades de la organización electoral. A ustedes, que contribuyen al desarrollo del sistema electoral americano, muchas gracias por su concurrencia a esta Conferencia que brindará valiosos aportes a la comunidad nacional e internacional. También están presentes conferencistas de reconocido nivel académico de Estados Unidos, El Salvador, México y de los países de la región, a quienes formulo mi sincero agradecimiento por su contribución intelectual a este foro democrático.

Es justo formular votos de reconocimiento al Instituto Interamericano de Derechos Humanos y a su unidad especializada, CAPEL, Centro de Promoción y Asesoría Electoral, por su permanente y generosa labor como Secretaría Ejecutiva del Protocolo de Quito. Para ellos, mil gracias, por cuanto su trabajo y coordinación han contribuido a la realización de este evento.

Mencionaré breves datos históricos de las asociaciones de los organismos electorales de América:

En septiembre de 1985, en Guatemala, con el nombre de Protocolo de Tikal, se constituye la primera Asociación que agrupa a los países de Centroamérica y El Caribe.

Los días 20 y 21 de septiembre de 1989, en nuestra capital, se congregan

por vez primera los organismos electorales de América del Sur y constituyen la Asociación, adoptando el nombre de Protocolo de Quito, cuando ejercía la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, nuestro apreciado amigo, aquí presente, Francisco Ramón Gallegos. Saludo respetuosamente la presencia de dos distinguidos Magistrados fundadores del Protocolo de Quito: Don Carlos Alberto Urruty, entonces Vicepresidente de la Corte Electoral de la República Oriental de Uruguay, hoy su Presidente, reconocido como Decano de los Magistrados Electorales de América del Sur; y de Don Juan Ignacio García Rodríguez, desde ese entonces y hasta hoy, Director del Servicio Electoral de la República de Chile.

Por iniciativa del IIDH/CAPEL, se conforma la Unión Interamericana de Organismos Electorales, UNIORE, reunida en la ciudad de Caracas, Venezuela, en noviembre de 1991, en momentos en que la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral ecuatoriano, era ejercida por Don Tito Cabezas Castillo, cuya memoria permanecerá latente en los organismos del área, por su valiosa contribución a la consolidación y perfeccionamiento de los sistemas electorales de la región.

¿Cuál fue el objetivo fundamental que animó al Instituto IIDH/CAPEL a gestar estas asociaciones internacionales de la Organización Electoral de América? "El intercambio de información, la observación mutua de elecciones y un régimen consultivo internacional que permita el perfeccionamiento de los sistemas electorales y la promoción de la democracia representativa, en el ámbito de institutos electorales, sin compromiso alguno para con los gobiernos de la región".

A mi entender, los objetivos de intercambio de información y de observación de elecciones han sido fielmente cumplidos, pero se hace necesario fortalecer y vigorizar el régimen consultivo, no solo para el perfeccionamiento de los sistemas electorales sino, fundamentalmente, para la difusión de la democracia participativa. Creo que en este norte se encuentra actualmente IIDH/CAPEL; pero debe atacar con su estrategia institucional, los graves y profundos problemas de la Democracia en la región: la educación de valores en democracia; la adopción de mecanismos creativos para hacer realidad una más efectiva política de participación ciudadana en los procesos electorales; la asistencia técnica para formular políticas seguras de administración electoral y erradicar la corrupción electoral; la búsqueda de fórmulas para hacer más justa la representatividad política, la legitimidad electoral y la gobernabilidad futura; todo lo cual implica un esce-

nario de investigación metodológica del derecho electoral vinculado con el derecho político y ciencias afines.

Justamente, es el momento preciso para generar propuestas válidas para la región, habida cuenta de los problemas, que no se pueden ocultar, por los que han atravesado países hermanos en la organización de procesos electorales y que son de dominio público internacional. Nuestra misión debe pasar por una reingeniería electoral de nuestros objetivos y de la visión de los organismos electorales y la misión encomendada. En este sentido, la IX Conferencia del Protocolo de Quito adopta el siguiente tema central: "EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y TÉCNICO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES DE LA REGIÓN".

Augusto Hernández Becerra, constitucionalista colombiano, con certeza afirma: "Los organismos electorales son la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada Función Electoral". Dice: "En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección". Reflexiona Hernández Becerra que "como parte del proceso de consolidación de la democracia en América Latina, que se inició en la década de los ochenta, ha sido común denominador y un aspecto de enorme trascendencia para la reforma política, la creación de organismos especializados y autónomos". A estas definiciones, agregaría que su finalidad esencial es la de garantizar la transparencia electoral, reflejada en comicios abiertos, puros, participativos y oportunamente comunicados desde su etapa formativa hasta su ciclo final.

Este acertado foro para repensar la ingeniería electoral desde el punto de vista institucional y técnico, coincide con la discusión de la reforma política en el Ecuador, cuya propuesta, formulada por el Señor Presidente de la República y varios sectores políticos y de opinión, abordará como tema, al igual que la Conferencia, las nuevas perspectivas en materia de fortalecimiento institucional de la organización electoral de la región.

Se buscará, en este foro, sugerir normas conductuales del proceder ético y jurídico de jueces, magistrados y funcionarios electorales, que contribuyan a la seguridad jurídica y al establecimiento de un pluralismo normativo de los orga-

nismos electorales. Se analizarán instituciones jurídicas electorales que requieren de una constante y permanente revisión y actualización como el padrón electoral; la base registral; la depuración y avances tecnológicos. Se tratará de la territorialidad y su influencia en la votación, vinculada intrínsecamente a la formación de distritos o circunscripciones electorales, esto es, la Geografía Electoral que tiene la finalidad de evaluar la generación de normativa jurídica territorial y sus efectos. Se planteará la necesidad de una cartografía electoral y la incorporación del voto domiciliario en los sistemas electorales, como parte fundamental de la universalización del sufragio. Se debatirá sobre el voto en el extranjero a partir de un estudio comparativo y consideraciones técnicas para su aplicación, recogiendo las experiencias de países como Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Chile y Venezuela y, en particular, el caso mexicano, que a pesar de tenerlo previsto en su ordenamiento jurídico no lo ha ejecutado en las últimas elecciones. Trataremos sobre el juicio político ciudadano desde la óptica de las nuevas formas de participación y expresión política ciudadana: la consulta popular de iniciativa ciudadana, el Instituto de Rendición de Cuentas, los procesos de revocatoria o confirmación del mandato popular. Y, finalmente, habrá un foro sobre el sistema electoral norteamericano en referencia a las últimas elecciones presidenciales del año 2000, por la expectativa que generó en los países de América, la elección del presidente George Bush Jr., en relación con un sistema electoral que pudo provocar una deslegitimación frente al ejercicio del gobierno de las autoridades electas, y que abrió la discusión sobre la importancia del voto indirecto de los Colegios Electorales y del voto directo de los ciudadanos.

Es placentero para la Asociación que en esta Conferencia se incorpore una nueva entidad electoral como la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, ONPE, que ha culminado con éxito un proceso electoral presidencial importante para la consolidación de la democracia en la región. Se presentará al Ecuador el Diccionario Electoral editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su segunda edición.

Lo manifestado permite apreciar la importancia, magnitud y relevancia de este evento de hermandad y profesionalismo electoral latinoamericano; más aún si la propuesta de reforma política que involucra al sistema y organización electoral en el Ecuador, tiene íntima vinculación con este foro de debate nacional e internacional, que no es para asimilación exclusiva del Tribunal Supremo Electoral sino de la sociedad toda, de la comunidad política, de los medios de comunicación, de los que critican al sistema y de los que contribuyen a su fortalecimiento.

Respecto de la reforma política del señor Presidente de la República, no quiero dejar de mencionar que no fuimos invitados a una discusión técnica y política sobre sus contenidos, aunque nos corresponde la misión fundamental de ofrecer los aportes legales y técnicos de la reforma política propuesta en lo que tiene relación con el funcionamiento y operación del sistema electoral ecuatoriano.

Se han planteado algunos aspectos vinculados al sistema electoral por parte del señor Presidente de la República:

- 1.- Que el ejercicio del derecho al voto sea facultativo con excepción de las consultas populares para reformar la Constitución, en cuyos procesos el voto será obligatorio. Me pregunto: ¿los ecuatorianos estamos preparados para este cambio? ¿La democracia ecuatoriana es lo suficientemente madura para asumir este reto? ¿Existe el riesgo de que los gobernantes nacionales y locales electos, carezcan de la necesaria legitimidad? ¿Qué beneficios trae esta propuesta a los sistemas político, electoral y de partidos? Me confieso escéptico y personalmente considero que sería un grave error para la Democracia ecuatoriana, pues generará inexistencia de legitimidad y no contribuirá a la gobernabilidad ni a la adopción de cánones aceptables de representatividad política; desde luego, respetando a Colombia, que ha adoptado este sistema de votación, pero que ha pasado por circunstancias políticas distintas de la ecuatoriana.
- 2.- La legitimación activa del derecho político de elegir por parte de los ecuatorianos domiciliados en el extranjero, elevado a categoría constitucional en la reforma realizada por la Asamblea Nacional Constituyente; derecho que el Tribunal Supremo Electoral no sólo reconoce, sino que se obliga constitucionalmente a velar por su efectiva aplicación, pero que requiere de la participación de la Función legislativa a través de la aprobación de un adecuado estatuto jurídico que lo regule, buscando que no se conculquen las libertades y garantías constitucionales electorales de igualdad, universalidad y secreto del voto, ni las garantías electorales de oportunidad y transparencia electoral. El Poder Ejecutivo es actor importante en la votación de los ecuatorianos en el exterior, ya que para este proceso se requiere de la intervención de Cancillería a través de sus Delegaciones Diplomáticas y Consulares, las cuales deberán capacitarse y actuar como jueces electorales de primera instancia. Se precisa, además, de un censo o empadronamiento de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, para lo que se necesita del contingente de

la Dirección Nacional del Registro Civil, de la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional y de INEC. Y se requiere también, de la predisposición del Gobierno para entregar los necesarios recursos económicos a la Función Electoral y a las entidades vinculadas, para hacer efectivo este derecho.

- 3.- La elección de diputados provinciales con el sistema de distritos uninominales, uno por cada distrito que tenga 160.000 habitantes, exceptuando las provincias de Oriente y Galápagos. Ello implica, técnicamente, la creación de distritos electorales no vinculados exclusivamente con la división política administrativa del país y, por lo tanto, la generación de una nueva división territorial electoral propia. El caso Boliviano es un ejemplo para la región, pero demoró su proceso varios años. No es un contrasentido formular, por un lado, procesos de descentralización y autonomía y, por otro, desvincularlos de su representatividad en este tipo de elección. Este tema merece ser tratado profunda y profesionalmente. Aquí deben intervenir la geografía electoral y otras disciplinas como la ingeniería electoral; han de analizarse los efectos sociales, políticos y económicos de la propuesta. Pero la Función Electoral asume el reto para su debate y tratamiento. Esta propuesta significa también derogar el sistema de representación proporcional, es decir, la eliminación de la representación de las minorías, en este tipo de elección.

Para la elección de senadores se propone la creación de dos circunscripciones senatoriales nacionales en las que se elija 10 representantes por la Sierra y la Amazonia y 10 por la Costa y Galápagos; propuesta sin criterio técnico y que regionaliza el país.

- 4.- Designación de diputados en la segunda vuelta electoral. Es evidente que esta propuesta pretende fortalecer la presencia en el Parlamento de los actores políticos que lleguen a la segunda vuelta electoral y reducir el número de organizaciones con registro electoral. Frente a ello, se debe considerar que por primera ocasión en el Ecuador, se aplicará un sistema de balotaje o doble vuelta electoral modificada, ya que de un candidato presidencial alcanzar el 40% de los votos y superar al segundo con un margen de 10 puntos porcentuales, no habría necesidad de una segunda vuelta electoral. Así se fortalecería exclusivamente a la fuerza política que haya ganado las elecciones en la primera vuelta electoral. ¿Qué justificación tiene constreñir al sistema político de partidos cuando en la reforma constitucional de 1995 se desbloqueó

el sistema con la participación de los independientes, y en la Consulta Popular y reforma constitucional de 1997, ratificada por la Asamblea Nacional, el sistema se abrió totalmente al adoptar uno preferencial de listas abiertas, de elegir de una lista o entre listas, con la práctica de la votación nominal?

La eliminación de las suplencias traerá consigo problemas prácticos en la sucesión del cargo.

5.- Finalmente, el Ejecutivo propone la creación de una Comisión General de Elecciones integrada por siete miembros, no afiliados a partido político alguno al menos un año antes de su designación; requisitos de Contralor, y designados de ternas provenientes, dos de la Corte Suprema, dos de la Función Ejecutiva y tres del Congreso Nacional, sistema de designación que, recordemos, estuvo vigente en el Ecuador desde 1979 hasta la Reforma Constitucional de 1997. El sistema de designación actual de los miembros del Tribunal se originó en un pronunciamiento mayoritario del pueblo en la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997. ¿Cuál es el cambio profundo con la supuesta despolitización de la Función Electoral? Ninguno, ya que su designación la materializa el Congreso Nacional, primer poder del Estado y ente netamente político.

La democracia se basa en tres sistemas: político, electoral y de partidos. Reitero, no hay democracia sin partidos. No puede existir democracia sin participación política. No se consolida la democracia promoviendo la crisis de la institucionalidad política. La democracia se vigoriza con propuestas coherentes y debidamente estudiadas. Una situación distinta, a efectos de conseguir una mejor organización electoral en el Ecuador, es la definición clara y precisa de los papeles que los organismos electorales deben cumplir, principalmente, la administración de justicia electoral, una administración ética y correcta y, esencialmente, la organización de comicios nítidos, transparentes y participativos; allí se encuentra el fondo del asunto. Bien se podría pensar en una división de institutos y funciones, una Corte Electoral y un Instituto de Administración Electoral. Debo afirmar categóricamente, en esta reunión, que la Organización Electoral en el Ecuador ha funcionado adecuadamente, se ha perfeccionado y tecnificado, y, lo que es más, se ha especializado. Como todo sistema electoral, requiere de ajustes, ya que en esta materia nada es estático sino que responde a la dinámica operativa del sistema político.

Para concluir, considero un deber fundamental y una responsabilidad cívica del Tribunal Supremo Electoral frente al país y a la comunidad nacional e internacional, formular una propuesta de reforma electoral que se constituya en la seguridad y garantía de la actuación de quienes somos jueces electorales; no en una declaración lírica sino en un verdadero aporte para que en las próximas contiendas electorales intervengan como auditores o fiscales electorales, los actores políticos, los ciudadanos y las organizaciones sociales, gremiales y empresariales.

La propuesta institucional es mejorar y modernizar el sistema electoral vigente. No vamos a experimentar propuestas tecnológicas nuevas en un proceso electoral vital para la institucionalidad jurídica y política del país. No vamos a constituirnos en los salvadores de la democracia moderna, pero sí estamos dispuestos a actualizar los sistemas informáticos electorales y perfeccionarlos; sí tenemos la capacidad técnica y profesional para generar un ambiente de confianza electoral; sí vamos a solicitar al Congreso Nacional cambios en los procedimientos electorales con la finalidad de otorgar transparencia a los actos; sí queremos contribuir con el funcionamiento de un sistema más participativo; pero todo esto depende también, y estamos conscientes de ello, del consenso mayoritario que logremos en las fuerzas políticas.

En lo electoral y en presencia de esta comunidad electoral internacional de la región, quisiera proponer al país que discutamos la creación de un recurso de legitimidad electoral que pueda ser interpuesto en la etapa post-electoral, consistente en que cualquier ciudadano o sujeto político pueda hacer uso de él para comprobar y verificar que los resultados expresados en las urnas sean el fiel y exacto reflejo de la voluntad ciudadana; a través del mecanismo de creación de un acta adicional de escrutinios a partir de los resultados electorales de la Junta Electoral, que vaya a un archivo público, al funcionario competente, a un Notario Público, que guarden en su protocolo un ejemplar del acta por dignidad y jurisdicción. Y, de existir la menor duda de actuación de los jueces o funcionarios electorales, en forma paralela se pueda comprobar un resultado electoral. Esta propuesta significa apertura, claridad, transparencia, oportunidad y creatividad. Considero que todos los organismos electorales debemos impulsar la propuesta de creación del cuarto poder del Estado, la Función Electoral, asimilando la gran experiencia del caso Costarricense.

La organización partidaria moderna requiere de un cambio profundo; necesi-

ta de políticas de democratización interna más efectivas; le urge formar nuevos y jóvenes líderes que asuman la posta de reconstruir la Democracia. No es el mejor ambiente político el que vivimos en estos días, pero tampoco es escenario de fatalidad. Hacemos un llamado a los grandes líderes políticos nacionales tradicionales para que se busquen acuerdos, no electorales sino del funcionamiento del sistema político, sobre la base de grandes objetivos, políticas y lineamientos de Estado que tiendan a combatir la extrema pobreza; a evitar los procesos de anomia social; a descubrir un derrotero y una salida digna para el Ecuador; a castigar la corrupción en todos los ámbitos. Estamos sedientos y escasos de propuestas. Es responsabilidad de los líderes políticos sacar al Ecuador del callejón de la sin respuesta, alejarlo del túnel del intercambio de agravios. Se debe debatir con altura y dignidad, buscando el mejor sacrificio para el bien común. Renunciar y consensuar significa dar algo, ceder posiciones, buscar el camino idóneo que permita un horizonte para y por el Ecuador. Propongo la instauración de una Comisión de Reestructuración Jurídica y Política del Estado, del más alto nivel, en donde confluyan los máximos personeros y exponentes del Estado y sus instituciones, de la Iglesia, de la Corte Suprema de Justicia, de las Fuerzas Armadas, de las cámaras, de los gremios, organizaciones sociales y políticas, del Congreso Nacional y, evidentemente, de todos los sectores.

Para terminar, permítanme recordar al líder legendario de la región, signo y vida del quehacer político latinoamericano, Simón Bolívar, quien el 24 de diciembre de 1812 hace la apología inicial del sistema democrático. Proclama El Libertador: "¡Qué diferencia, entre el imperio de la libertad, y el de la tiranía!" (...) "Os hemos puesto al abrigo de las violencias de una legislación corrompida y arbitraria, se os abre una vasta carrera de gloria y fortuna al declararos miembros de una sociedad, que tiene por bases constitutivas una absoluta igualdad de derechos, y una regla de justicia que no inclina jamás hacia el nacimiento o fortuna, sino siempre a favor de la virtud y el mérito. Ya sois en fin hombres libres, independientes de toda autoridad, que no sea la constituida por nuestros sufragios, y únicamente sujetos a vuestra propia voluntad y al voto de vuestra conciencia legalmente pronunciada según lo prescribe la sabia Constitución que váis a reconocer y jurar". Nuestro juramento debe ser a la fidelidad y a la evocación de los valores democráticos, y nuestro reconocimiento a todo ser humano que proteja la institucionalidad jurídica y política fundado en la razón electoral y en la equidad social.

DISCURSO DEL SEÑOR ROBERTO CUÉLLAR DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS - CAPEL

Es un honor para mí, como Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al que se encuentra adscrito el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, como programa especializado desde 1983, inaugurar las actividades de la IX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, en esta oportunidad, acogidas por la hospitalidad generosa del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, de su Presidente, Magistrados, funcionarios y, especialmente, del querido pueblo ecuatoriano. Agradezco la ocasión de dirigirme a ustedes ahora, al pie de la imponente cadena de fuego y de hielo de las Américas, al pie de Los Andes, para reiterar mi compromiso como Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con las Asociaciones de Organismos Electorales, redes a las que valoramos altamente, y a las que aspiramos continuar sirviendo como Secretaría Ejecutiva.

Sostengo y sostenemos que CAPEL debe su sentido al trabajo con los Organismos Electorales y que debe de nutrir su agenda a partir de las deliberaciones de las Asociaciones, sobre la base del contacto permanente con los Magistrados de sus organismos miembros. Me acompaña en esta oportunidad el Director de CAPEL, José Thompson, cuya designación en este puesto, a propuesta mía, fuera confirmada en marzo pasado por el Consejo General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por aclamación y reconocimiento al trabajo de casi un año, de quien ha revitalizado este programa especializado del Instituto, altamente prioritario para la Dirección Ejecutiva del Interamericano de Derechos Humanos, como lo dijera en las reuniones de marzo y en las elecciones de julio del 2000 en México, cuando llevamos a cabo los seminarios de justicia electoral, y en la reunión extraordinaria de México con ocasión de las elecciones.

El consejo y recomendación de ustedes, de las autoridades electorales, es la guía ineludible para el buen desempeño de las labores de CAPEL. Más allá de lo que significa su responsabilidad como Secretaría Ejecutiva en la asistencia técnica, su importancia está en la producción de la doctrina en la educación para la democracia. Por eso, las conferencias revisten un carácter especialmente relevante en la definición de nuestros planes futuros. Hoy damos inicio a las jornadas

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

que ya ha descrito en su contenido y en su alcance el Presidente del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, que además de proveer un espacio para el encuentro de los organismos de la región y propiciar una comunicación generadora de iniciativas de cooperación horizontal, es fundamental para tener en cuenta los grandes retos del fortalecimiento de nuestras democracias. Este servirá como foro de alto nivel para el análisis de temas doctrinarios y actuales que con el Tribunal anfitrión y ustedes, se han elegido y que, confiamos, sean el inicio de debates que nos permitan cotejar experiencias, vislumbrar nuevos horizontes y crecer en contribución a nuestras democracias, en las que estamos todos y todas empeñados.

Los trabajos de esta Conferencia se abren con la consideración de extensos temas marco y desafíos al fortalecimiento de los organismos electorales, para luego tocar situaciones mucho más específicas, como ya lo señaló el Presidente del Tribunal Supremo Electoral. El marco de esta Conferencia, como los lineamientos de CAPEL y su acción, está definido por dilemas relativos a cómo avanzar en la democracia que se ha alcanzado en las Américas y queremos orgullosamente defender; el reto de la democratización en la democracia; cómo hacer más democráticos nuestros sistemas de gobierno y nuestras prácticas de participación ciudadana. Las interrogantes e inquietudes acerca de la democracia, de su sentido y de su extensión, están en el centro de los debates de la agenda interamericana de estos meses, luego de la Cumbre Hemisférica de Quebec de los presidentes de las Américas, en abril, justo cuando la Organización de Estados Americanos se apresta a adoptar, en Lima, definiciones en torno a la vigencia del sistema democrático como condición para la pertenencia a las iniciativas interamericanas comerciales o políticas. Por ello, hemos estado activos en la discusión de estos proyectos de carta democrática con los gobiernos y con la sociedad civil pero, principalmente, con aquellos espacios que vinculan acertadamente la plenitud democrática con la vigencia de los derechos humanos.

Para el Instituto, y especialmente para CAPEL, no está demás insistir en la importancia y relevancia de percibir lo electoral en el contexto debido de la búsqueda de la vigencia de los derechos humanos. La democracia misma es el resultado del ejercicio de derechos, y debe de ser juzgada y evaluada en función de su capacidad para respetar y hacer cumplir los derechos fundamentales de la persona humana. Son todos temas vigentes, son todos temas relativos a la implantación de la democracia y la extensión del derecho electoral como el instru-

mento por excelencia. Son, en fin, razones para promover la discusión autorizada entre los que manejan muy bien y acertadamente las cuestiones electorales en América del Sur, sus organismos electorales.

Amigas y amigos, la corriente democratizadora se incrementó con fuerza en América Latina a partir de mediados de los años 80. A principios de los años 90, los entusiasmos por las revoluciones radicales se desvanecían y las dictaduras militares eran desmanteladas progresivamente. La democracia era la opción viva y el Protocolo de Quito -del cual tres firmantes están hoy presentes- se adelantó en aquel entonces y planteó precisamente que la ciudadanía hacía del voto su instrumento de lucha política. La clave de las elecciones latinoamericanas radicaba sobre todo en que se celebraran y organizaran bien. No era fácil ni ocurría en toda ni todas las elecciones. De nuevo, el Protocolo de Quito, hace doce años, se adelantó al cambio del mundo bipolar de la época. La elección fue clara: votar no es cualquier cosa. Requiere de la extensión y de la asimilación de una cultura cívica por parte de la mayoría de la población; requiere de eficacia de unas instituciones capaces de garantizar el ejercicio del voto; de la competencia de varios partidos; del debate sostenido en unos medios de comunicación libres; de la garantía de los derechos humanos.

Hoy, y al final de esta ceremonia, agradezco sinceramente la hospitalidad del pueblo y del gobierno del Ecuador, y de su Tribunal Electoral, que brinda la oportunidad para que departamos y compartamos como deben hacerlo los amigos que sueñan y comparten causas comunes por la democracia. Por ello, tengo un gusto especial en invitar ahora al Sr. Vicepresidente del Ecuador para que proceda a inaugurar oficialmente esta Conferencia. América no está sola. Su democracia no está sola. Crece al abrigo y al amparo del incremento de las acciones electorales. Hay tribunales, organismos, jurados electorales, que han dado la cara en defensa de la democracia. América no está sola, y América del Sur lo ha demostrado. Muchísimas gracias.

**EL SEÑOR INGENIERO PEDRO PINTO RUBIANES
VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
DECLARA INAUGURADA LA IX CONFERENCIA**

Para Ecuador, es un honor ser el País Sede de esta IX Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Complace la oportunidad del trabajo conjunto de quienes conforman los Organismos Electorales de América del Sur para fortalecer el intercambio de experiencias electorales entre nuestras naciones, tomando como premisa que los países constituidos bajo el esquema jurídico político de la democracia representativa, conceden al sufragio una importancia decisiva.

La soberanía de un Estado radica en el pueblo, único depositario de los poderes públicos y, por tanto, toda autoridad ejerce sus funciones por delegación y a nombre del pueblo; de ahí que, para la organización y estructuración del sistema democrático, la designación de estas autoridades deba formularse a través de procesos electorales.

No cabe duda de que el sufragio, en cuanto expresión cada vez más directa y amplia de la decisión popular, es la fuente del poder público; de ahí que sus mecanismos sean materia de perfeccionamiento constante. No existe sistema perfecto, todo sistema es perfectible.

Como todos los países aquí representados, el Ecuador tiene la convicción de que la democracia es esencial para la convivencia y la participación ciudadanas, para la contienda pacífica y civilizada del poder, para la estabilidad política y el progreso de toda sociedad. En este mundo globalizado, las naciones convencidas del verdadero valor de la democracia deben unirse y luchar por su permanencia en el Continente.

Igual que los Estados que con sus representaciones nos honran con su presencia, el Ecuador de hoy valora la democracia como la forma más alta de la política y como el medio más idóneo para el despliegue de la energía social. En este sentido, el Gobierno Nacional ha iniciado el camino de la Reforma Política para ampliar los derechos y consolidar las libertades de cada persona.

El mérito mayor en este proceso, sin embargo, es de la ciudadanía, es de la sociedad ecuatoriana, una sociedad cada vez más informada, más participativa y más exigente en el ejercicio de sus garantías y en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades.

Los ecuatorianos estamos unidos por la certeza de que en el mundo de hoy la democracia es la base política insustituible e indispensable del crecimiento económico, del bienestar social, del fortalecimiento de la soberanía y de la preservación de la identidad nacional.

En Ecuador, como lo ha demostrado la ciudadanía en las elecciones pasadas, es práctica común que los procesos electorales sean muy competitivos, equitativos y transparentes, y que sus resultados reflejen de manera fiel la voluntad popular. Por eso, a partir de la manifestación ciudadana en las urnas, afirmamos que construir la democracia es tarea y obligación de todos y creo que en el cumplimiento de esa obligación y de esa tarea, todos, absolutamente todos, debemos responder a la vocación democrática y a la madurez ciudadana, respondiendo a las demandas de una transformación inspirada en la unidad de todos, una transformación orientada por el consenso y regida siempre por la democracia.

Hoy, la sociedad ecuatoriana y el Gobierno Nacional están comprometidos con la reforma del Estado; una Reforma que reafirme nuestro estado de derecho y garantice la primacía de la ley en la conducta individual, en la vida social y en las relaciones entre gobernantes y gobernados.

En el proyecto de Reformas Constitucionales que se encuentra sometido al debate nacional, se incorporan, entre otras, las referentes a los derechos políticos tendientes a que el ejercicio del sufragio sea facultativo o voluntario, y a hacer efectivo el derecho al voto de los ecuatorianos en el extranjero. En cuanto a la Organización Electoral, se busca estructurar un organismo rector independiente y altamente especializado.

Toda la sociedad y el gobierno nacional confían en que muy pronto podrán concluirse los acuerdos que permitan realizar estas reformas constitucionales como un primer paso para proceder al ajuste de la legislación secundaria. La reforma que alcancemos en esta materia, debe traducirse en mejores reglas para la competencia electoral.

La organización electoral, en el tiempo, ha sido robustecida con normas que garantizan su autonomía. Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial respetan su independencia. En el caso contrario, el gobierno nacional está listo a hacerla respetar.

El Gobierno del doctor Gustavo Noboa Bejarano considera importante y dedica sus mejores esfuerzos para elevar la conducta cívica y electoral de los ciudadanos, mediante la educación. Efectivamente, el Ministro de Educación y Cultural incorporará en el pénsum de estudio para colegios las asignaturas de moral individual, moral social, elementos de cívica, ética, lógica y cívica - democracia - derecho electoral.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Además, los estudiantes de los últimos dos años serán preparados para el eficiente desempeño como vocales, secretarios o coordinadores de las Juntas Receptoras del Voto.

En el ámbito de la educación superior, se profundizará en la investigación comparada y especializada sobre derecho electoral, lo que coincide con la Declaración de Antigua, Guatemala.

Señoras y señores:

Los ecuatorianos estamos resueltos a alcanzar el pleno desarrollo democrático. Contamos ya con instituciones e instrumentos electorales avanzados, cuya imparcialidad, objetividad, profesionalismo y eficiencia han sido, incluso, reconocidos internacionalmente, y que habrán ahora de perfeccionarse con la reforma en proceso.

Es una gran satisfacción y obliga a un gran compromiso que el Ecuador comparta sus experiencias con las naciones representadas en esta Conferencia y una honrosa responsabilidad de contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales democráticos en nuestros países. Los ecuatorianos asumimos esta participación como un estímulo más para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

Declaro inaugurada la IX Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur y hago votos por la multiplicación de los éxitos que brindará el intercambio de experiencias y el conocimiento mutuo de las realidades electorales de nuestros países y para nuestro país.

JUEVES 30 DE AGOSTO (MAÑANA)

**NUEVAS PERSPECTIVAS EN MATERIA
DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DE ORGANISMOS ELECTORALES**

**ROBERTO CUÉLLAR
(IIDH) INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**

Una vez más me corresponde la honrosa pero difícil tarea de dirigirme a un

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Además, los estudiantes de los últimos dos años serán preparados para el eficiente desempeño como vocales, secretarios o coordinadores de las Juntas Receptoras del Voto.

En el ámbito de la educación superior, se profundizará en la investigación comparada y especializada sobre derecho electoral, lo que coincide con la Declaración de Antigua, Guatemala.

Señoras y señores:

Los ecuatorianos estamos resueltos a alcanzar el pleno desarrollo democrático. Contamos ya con instituciones e instrumentos electorales avanzados, cuya imparcialidad, objetividad, profesionalismo y eficiencia han sido, incluso, reconocidos internacionalmente, y que habrán ahora de perfeccionarse con la reforma en proceso.

Es una gran satisfacción y obliga a un gran compromiso que el Ecuador comparta sus experiencias con las naciones representadas en esta Conferencia y una honrosa responsabilidad de contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales democráticos en nuestros países. Los ecuatorianos asumimos esta participación como un estímulo más para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

Declaro inaugurada la IX Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur y hago votos por la multiplicación de los éxitos que brindará el intercambio de experiencias y el conocimiento mutuo de las realidades electorales de nuestros países y para nuestro país.

JUEVES 30 DE AGOSTO (MAÑANA)

**NUEVAS PERSPECTIVAS EN MATERIA
DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DE ORGANISMOS ELECTORALES**

**ROBERTO CUÉLLAR
(IIDH) INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**

Una vez más me corresponde la honrosa pero difícil tarea de dirigirme a un

grupo selecto de personas que representan a algunas de las más relevantes instituciones en el proceso de consolidación democrática de las Américas, en estas últimas décadas. Lo haré a partir un tema muy sensible y delicado, del cual no pretendo hacer cátedra porque ustedes lo han hecho a través de sus acciones políticas al ampliar la dimensión electoral en las Américas, con notables aportes desde la Academia y la práctica institucional. Algunos avances han sido resultado del sacrificio personal de ustedes y de la entrega humana, como cuando me tocó asistir en aquellos primeros momentos de mi trabajo en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a las históricas experiencias comandadas por Juan Ignacio García, mi maestro en Chile a cargo del Servicio Electoral en las jornadas de 1987, 1988, 1989, jornadas históricas que abrieron sin duda en América un camino, una ruta a cumplir. Por ello, como presidente, he preferido aportar al debate, con todo respeto, destacando algunos dilemas y tratando de sistematizar algunas ideas, producto de una reflexión interna en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, surgidos a partir de la experiencia de 1999, cuando inicié el período de dirección ejecutiva del Instituto y ante ustedes señalé la importancia y el valor que la dirección del Instituto le confería al establecimiento de mecanismos que fortalecieran esta red, inédita en las Américas.

Siempre he dicho que los organismos electorales son la única red que funciona en las instituciones públicas de América. Hay un Parlamento latinoamericano. Sin embargo, el Parlamento, en sus asuntos latinoamericanos, no tiene una dimensión política ni un "aggiornamento" de su política de acción institucional. Las únicas redes integradas de América Latina que han dado por resultado largos años de experiencia, son las Redes de Organismos Electorales en las Américas y en el Caribe. Luego siguen las Redes de Ombudsman, las Redes Defensoras del Pueblo que son recientes y que han, de alguna manera, replicado su esfuerzo de "aggiornamento". Trataré entonces de sistematizar algunas ideas a partir de esa experiencia.

Si hay nuevos paradigmas, y estoy seguro de que el pensamiento colectivo de esta Conferencia los generará, estos deben ser el resultado de una rica reflexión de conjunto y una transferencia de información y de conocimiento, como ha demostrado ser la cooperación horizontal entre organismos electorales que propuso Quito hace 12 años, antes lo hizo Tikal, y luego lo ratificó UNIORE en Caracas. Con gran esperanza y entusiasmo hacemos una apuesta duradera por levantar el perfil de la educación ciudadana y promover una cultura cívica.

Estamos convencidos de que los organismos electorales con su personalidad política implantada y muy bien ganada en la democracia de América, pueden hacer un aporte sustantivo a la implantación de una cultura política y cívica de respeto por la democracia y de atención ante los retos que plantean los retrocesos de la democracia.

Viejas discusiones en el marco de los organismos electorales han trascendido el límite de los discursos. Hoy, la práctica está demostrando la ventaja que estas expresiones del trabajo democrático han deparado, no solo a la institucionalidad electoral que las promueve, sino al conjunto de la sociedad. Recuerden ustedes cuando algunas entidades de la sociedad civil ni siquiera podían acercarse a las entidades electorales. Hoy, en varios países, hay esfuerzos mancomunados y articulados de observación electoral doméstica, de apoyo a sistemas de educación cívica en jornadas no electorales en tiempos no electorales. Se trata sin duda de una forma particular de procurar el desarrollo institucional pensando los desafíos de la democracia, que es el fin primero y último de la autoridad electoral.

Dos palabras sobre la política hoy, en las Américas. La corriente democratizadora se incrementó con fuerza en América Latina a mediados de los años 80, luego de que durante décadas se sufriera una rabiosa erupción autoritaria arropada de militarismo para sofocar la emergente experiencia de las diversas insurgencias revolucionarias. A principios de los años 90, los entusiasmos por esta revolución radical se desvanecían. Las dictaduras eran desmanteladas progresivamente, y el protocolo de Quito decía, hace doce años, que la democracia era la opción viva y que la ciudadanía podía hacer del voto su instrumento de lucha política. En ese sentido, Tikal, Quito y UNIORE sentaron cátedra y orientaron a varios organismos electorales a seguir esta ruta. La importancia de las elecciones latinoamericanas radicaba en que se celebraran y organizaran de manera transparente. Esto no era fácil cuando ustedes se reunieron por primera vez, porque no ocurría en toda la región. La elección fue clara: votar no es cualquier cosa, requiere de la extensión y asimilación de una cultura cívica por parte de la población, eficacia de las instituciones capaz de garantizar el ejercicio del voto, participación mayoritaria de pueblos y comunidades indígenas en los asuntos de la democracia, competencia no desleal de partidos políticos, debate sostenido en medios de comunicación libres y garantía del respeto a los derechos humanos. Votar es lo principal, y lo principal cuando se convoca a elec-

ciones; votar cuando se ejerce ese derecho íntimo en condiciones normales por diversas y variadas razones; porque se apoya a un determinado gobierno y a sus políticas actuales como las propuestas del futuro, o porque, al contrario, se quiere terminar con ese gobierno, se quiere censurar su política y exigir una reflexión, una rectificación de rumbo o el traslado a la oposición; votar porque se quiere un cambio, a otra gente con otros programas partidarios. Al fin y al cabo, la sustancia de la democracia es esa: la posibilidad de la alternancia en el ejercicio del poder a plazo fijo y según procedimientos ya establecidos por la Constitución Política y la Ley Electoral.

En la democracia no hay triunfos totales ni trofeos a perpetuidad como en el fútbol. Todo está sujeto a alternativas y relativismos de la competencia misma. Puesta en otra dimensión es, ni más ni menos, la lógica de la libre competencia. En esto no hay misterios ni sobresaltos, es de lo más natural que así sea la reglamentación electoral. Pero en la región, a diferencia del buen estado de salud de que goza la democracia electoral que ustedes lideran en las Américas, la política está desacreditada. De distintas maneras, la ciudadanía viene expresando su disgusto o su indiferencia frente a la forma en que se comporta la llamada clase política, y esa actitud que ya va siendo permanente y generalizada en la mayoría de países de América, es nociva y dañina para el buen desenvolvimiento de la democracia, que exige, como premisa mayor, la credibilidad política. Cuando la ciudadanía está apática e insatisfecha, el sistema está en peligro o comienza a estar en peligro. En tal sentido, hay que reconocer que las mismas fuerzas políticas partidarias, sean mayoritarias o minoritarias, cuando no encuentran sustento en su inversión democrática, pueden convertirse en el principal factor antisistema.

Lo que todos debemos decir con claridad, especialmente quienes ejercemos liderazgo a través de programas de educación ciudadana, es que las democracias sólo se sostienen con el beneplácito de los pueblos; y este beneplácito sólo se logra y se sostiene cuando los ciudadanos comunes y corrientes reciben los beneficios graduales del progreso, cuando la población tiene el poder de decidir sobre el destino político de su sociedad. No es razonablemente imaginable que el sistema se mantenga incólume cuando los electores están crónicamente descontentos. Esto que se dice hoy fácilmente, y que es de psicología social y política elemental, es el desafío de la democracia, lo que toca a las puertas de nuestras instituciones: gobernabilidad, legitimidad, democratización de los partidos políti-

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

cos. Hace algunos años, América Latina denunciaba la barbarie y multiplicaba los esfuerzos y voces por lograr el ansiado retorno a la democracia de muchas naciones del continente. Este proceso se fue logrando progresivamente con distintos modos y mecanismos, mediante la concertación y el diálogo después de difíciles situaciones donde la violencia irracional campeaba, o con el recurso de misiones de paz de organismos internacionales. Venimos recordando con varios de ustedes, maestros y actores políticos en las Américas, lo que significó la dimensión electoral en la resolución de las guerras de Centroamérica a través, precisamente, de la asistencia internacional. Estas misiones pusieron fin a la confrontación. Algunas mediante dolorosos procesos de punto final, especialmente en América del Sur, donde facilitaron la transición pero, de alguna manera, dejaron abiertas algunas brechas de impunidad.

En todos los casos y de diversas formas, los Organismos Electorales han sido instituciones claras de esa transición, han recuperado una parte importante de la tradición republicana y liberal que ha estado en la base de nuestros sistemas jurídicos y políticos para el despertar de la independencia. Votar y respetar el voto es lo primero en nuestras democracias. La agenda de cooperación internacional estuvo, en aquellos tiempos, orientada precisamente a promover procesos electorales en esos países y salvaguardar los resultados del escrutinio, requisito sine qua non para la legitimidad y la credibilidad de los nuevos regímenes. Hoy, también la cooperación ha cambiado de contexto, en gran parte hacia asuntos tan espinosos como la democratización de los partidos políticos.

El panorama ha cambiado. Es menos desalentador que hace 20 ó 25 años, que hace quince años cuando fundaron ustedes estas asociaciones. Pero eso no quiere decir que todo esté resuelto, ni muy bien. Hay mucho por hacer. Tenemos avances sensibles en materia de protección y promoción de los derechos humanos. Todos los países que ustedes representan en esta mesa han aceptado y ratificado tratados internacionales básicos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la Corte Interamericana que tiene jurisdicción sobre todos los países de esta mesa sudamericana. La técnica electoral y la expresión formal de la democracia tienen un espacio ganado entre la ciudadanía. Poco a poco se perfilan mecanismos que tienden a ejercer un mayor control sobre la gestión del poder político. Persisten, sin embargo, viejos problemas. Yo los llamo endémicos, como la vulnerabilidad de nuestras economías o la exclusión de ciertos grupos étnicos, pueblos mayoritariamente indígenas, de los beneficios del pro-

greso y la integración como nación. Aquí está José María Cabascango, mi buen amigo, consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en asuntos de derecho indígena, con quien hemos venido discutiendo estos temas hace mucho tiempo; hoy es vocal del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador. Qué bien realmente que se den expresiones de democracia intercultural en nuestra América.

En segundo lugar, está el problema de la crisis del sistema de partidos políticos. Y, en tercero, una cuestión de psicopatología social latinoamericana, los populismos y personalismos que enervan -no digo que alimenten- la corrupción y degradan la actividad de la política. También, la compleja relación de los medios de comunicación social con la política. Hoy, cuando hay una transnacionalización de los medios de comunicación y de su influencia partidaria en el concierto político latinoamericano y las propias agendas locales, hay medios que tienen mucho más poder que partidos políticos juntos en nuestros países. Por último, la financiación, el dinero y la política. Justamente en este contexto, los organismos electorales deben asegurar su identidad y revisar su accionar para emprender procesos de fortalecimiento que permitan, en el marco de respeto a los esquemas constitucionales y legales, cumplir con sus responsabilidades de organizar, planificar, administrar y juzgar procesos electorales y, a la vez, convertirse en instituciones fundamentales de los procesos de afirmación de la democracia.

A la hora de analizar los temas marco del fortalecimiento institucional de los organismos electorales, conviene plantearse retos y dilemas en planos distintos, cuya concreción específica para cada situación nacional dependerá naturalmente de las características y posibilidades de cada realidad. No estamos en este momento en condiciones de hacer un formulario de recetas para cada una de las situaciones nacionales. Tengo un profundo respeto por la autoridad electoral de Sudamérica, que fue la primera región que implantó un derecho electoral que hoy es moderno y respetado en todo el mundo. Por eso, permítanme dejar abiertas algunas interrogantes, atinentes a nueve campos que tienen que ver con la institucionalidad electoral. La numeración no responde a un criterio de prioridad sino de posible progresividad, de una evolución dialéctica del pensamiento entre el derecho electoral y la realidad política, y la acción política y el pensamiento propio de las entidades electorales. Quisiera que mi maestro, Juan Ignacio García, comentase más específicamente este tema, ya que viene precisamente de un organismo electoral respetado en las Américas. En esta materia podrían plantearse otras interrogantes sucesivas y recurrentes en cuanto al fortalecimiento electoral, pero quiero abordar nueve ideas concretas:

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

1.- La realización de procesos electorales técnicamente adecuados, oportunos, con consistencia de mediano y de largo plazo, como mínimo, aunque no tengo yo ninguna autoridad en este momento para pretender una lección frente a ustedes que son las autoridades.

El reto: la celebración rigurosa de elecciones auténticas, libres y creíbles.

La interrogante: ¿cuáles son los elementos precisos para la construcción de un sistema que no solamente garantice condiciones mínimas sino que amplíe la libertad del voto, la competitividad y autenticidad?; y, ¿cómo diseñar, renovar o fortalecer la institucionalidad electoral, para este efecto?

2.- La consolidación de la democracia.

El reto: la construcción de la institucionalidad electoral más allá de la celebración de un proceso electoral. Esto está unido vis a vis con la afirmación de que las autoridades electorales hoy, los organismos, los jurados, son la institución pública más respetada entre la democracia de América en este momento. No se trata de la construcción de la institucionalidad, de la cual ya hay pies, bases y sólidos cimientos, sino de cómo pasar más allá de la celebración de un proceso electoral.

La interrogante: ¿cómo convertir la administración de la coyuntura del período electoral, en un proceso permanente de revisión legal de la práctica de reingeniería institucional y de relación con agentes externos a los propios partidos políticos y del organismo electoral? ¿Es posible trascender la circunstancia en pro de la institucionalidad? ¿Cuánto lo permite la realidad de cada sistema? ¿Hasta dónde puede llegar un organismo electoral?

3.- El fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

El reto: la inserción e influencia del organismo electoral en el marco de las instituciones democráticas nacionales.

La interrogante: ¿cómo generar acciones e interacciones con instituciones públicas para la defensa de lo electoral en la promoción de lo democrático extendido a períodos no electorales? ¿Es esto como ser un agente autónomo con voz

propia en el terreno de la institucionalidad democrática y no solamente un ejecutor de elecciones? ¿Es esta opción la más viable y sólida para afirmar y predicar como personalidad política en las Américas? ¿Cuánto depende esta cuestión del liderazgo de las personas?

4.- La participación en la dinámica de la sociedad democrática.

El reto: las relaciones institucionales con la sociedad civil organizada o con expresiones de la sociedad civil que no por serlo son lo mejor de la sociedad realmente. Yo, que he dirigido el Departamento de Entidades de Sociedad Civil del Instituto, he dicho que hay ahí de todo, pero hay que respetar su organización en democracia.

La interrogante: ¿cómo generar información adecuada acerca de lo electoral y del organismo? ¿Cómo participar en las acciones de debate nacional sobre iniciativas relativas a la promoción de la democracia, desde la observancia doméstica por ejemplo, hasta la educación formal con los ministerios de educación, o no formal con la extensión de lo electoral a las comunidades a las cuales el voto solo llega cada cuatro o cinco años? ¿Esto es viable orgánica y políticamente, o pone en riesgo a la autoridad electoral? ¿Es posible diseñar un marco de normas o estándares mínimos para la observación electoral doméstica, que no vengan solo de la sociedad civil sino que sea propuesto por la autoridad máxima en el desarrollo democrático de las Américas?

5.- La revisión de las reglas del juego en materia electoral.

El reto: adelantar un proceso de revisión permanente de la normativa y de las prácticas, enriqueciéndolas también a partir de experiencias comparables.

La interrogante: ¿cuál es el margen de maniobra del organismo electoral y de sus oficinas para proponer reformas electorales, para influir en su discusión y tener contacto directo con las instancias legislativas encargadas de su eventual adopción?

6.- La modernización tecnológica y los sistemas informáticos de tratamiento de lo electoral.

El reto: contar con información adecuada sobre avances pertinentes en mate-

ría tecnológica a fin de determinar aquellos casos en que su incorporación al propio organismo y a su dinámica interna sea posible.

La interrogante: ¿cómo identificar criterios, fuentes de información, oficinas internas adecuadas para mantenerse al día en lo existente e incorporar lo útil? ¿Cómo discriminar entre lo meramente interesante y lo realmente útil, entre lo costoso, lo superfluo y lo suntuoso, y lo que verdaderamente puede revolucionar el proceso y ser una inversión razonable?

7.- Los conflictos electorales.

El reto: avanzar en la resolución de conflictos, en la sistematización de la jurisprudencia electoral nacional y comparada, y explorar la prevención de conflictos y de retrocesos democráticos.

La interrogante: ¿cómo atender adecuada y oportunamente los conflictos electorales? ¿Será posible descubrir fórmulas y mecanismos constitucionales y legales de prevención de conflictos? ¿Es posible, en virtud del mandato constitucional que tienen los organismos electorales por la mayoría, disponer de mecanismos de alerta temprana sobre retrocesos electorales? Por eso mis preguntas respecto a las falencias de esta famosa Carta Democrática Interamericana que se ha aprobado en Perú, sin consulta a los organismos electorales que son quienes tienen los dispositivos para, sin grandes costos, establecer mecanismos y modalidades de prevenir conflictos y retrocesos electorales de América. ¿Cabe la actuación del organismo electoral en las elecciones o dinámicas internas de los partidos políticos? ¿Cuenta con los recursos materiales y humanos para hacerla efectiva?

8.- La democratización en la democracia.

El reto: convertirse en agente de promoción de la democracia e impulsar planes de educación nacional en conjunto con otros sectores públicos, entidades privadas y ONG de promoción cívica.

La interrogante: ¿cómo influir en las prácticas de los partidos políticos para buscar mayores formas de participación e inclusión de todos los sectores, sobre todo de los tradicionalmente marginados? Las cúpulas de los partidos no permiten que los sectores relegados tengan su representación interna partidaria. ¿Se puede

cambiar esto por la vía de la educación y de la promoción política? ¿Con qué estructura enfrentarlo? ¿Será más costoso para un organismo electoral tener un departamento especializado en educación o asociarse en un pacto respetuoso y democrático con entidades privadas? ¿Tiene el organismo electoral vocación y capacidad institucional para incursionar en la elaboración y ejecución de planes de educación para la vida en democracia, al menos en la formación de líderes jóvenes que vayan a insertarse en los partidos políticos o en cuestiones muy similares de la democracia básica?

9.- Y finalmente, el punto noveno, que con todo respeto quiero plantear a ustedes, producto de la reflexión de mis colegas de CAPEL y de su servidor a lo largo de este año y medio de interacción internacional.

El reto: ser emisor y receptor de conocimiento especializado en materia electoral y de promoción de la democracia en una dinámica de enriquecimiento recíproco.

La interrogante: ¿cuál es el nivel de interacción internacional al que hemos llegado? ¿Cuál es el nivel de interacción interamericana que la institucionalidad propia nos permite? ¿En qué redes y sistemas participamos además del sistema propio natural de Tikal, de Quito y de Unioire? ¿Hay capacidad financiera y humana para promover encuentros internacionales o encuentros regionales más técnicos?

Más que resolver estos dilemas, mis palabras se dirigen a provocar una discusión. Un día, ustedes encontrarán todo el contenido de la exposición. Mientras, quiero decirles que en el marco del fortalecimiento institucional, logístico y técnico, del fortalecimiento a la formación y capacitación interna de los organismos internacionales, y del fortalecimiento de la relación con otros factores de la democracia, la actual coyuntura parece ofrecer una brillante oportunidad para la transformación y para el cambio.

No hay que traer recetas externas ni generar expectativas. América del Sur tiene su propia experiencia que es susceptible de ser compartida. Los derroteros del fortalecimiento institucional de los organismos electorales no se han terminado ni de inventar. Es la relación dialéctica de los temas tradicionales y nuevos en estos asuntos tan sensibles de fortalecimiento, desarrollo técnico, capacidad de

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

formación institucional, la que puede dar la clave de por dónde relanzar el proceso; no de por dónde empezar, porque ustedes ya lo han hecho, lo han llevado adelante y son ejemplo hasta en Europa, continente muy avanzado en esta materia.

En esta línea, la Asociación de Organismos Electorales de América, UNIORE y los protocolos, hoy Quito, han dado la pauta al poner en práctica lo que no han podido poner en acción otras instituciones públicas, el legislativo, el ejecutivo, como es la cooperación horizontal respetuosa. Si a esto sumamos el recurso de un compromiso educativo basado en la promoción de valores y acciones de la vida en democracia, tendremos ciertamente guías en las rutas para afrontar el gran desafío de hacer implantar la democracia en nuestro continente. En general, los organismos electorales del siglo XXI son instituciones honestas y creíbles, que se requiere sean proactivas en la promoción de la educación para la vida en democracia, que sean sensibles a las necesidades de la realidad en que se desenvuelven y que, sin vulnerar la Constitución y la legalidad, puedan ir más allá, puedan fortalecer y crear.

Que soñemos en la fe que tenemos de que América va a ser más democrática todavía en este siglo.

Muchas gracias, Presidente.

NUEVAS PERSPECTIVAS EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ORGANISMOS ELECTORALES

**JUAN IGNACIO GARCÍA
CHILE**

El análisis de este tema tiene que relacionarse necesariamente con los procesos de modernización del Estado y los avances tecnológicos, de los que nuestros organismos no pueden sustraerse.

La administración de elecciones parece estar ligada a lo que se denomina hoy la gerencia electoral, para la que la adecuada ejecución de normas electorales es elemento fundamental, así como a la información electoral, la actualización

permanente de las metas y a la coordinación con entidades públicas o privadas. La administración electoral debe tener como objetivo principal, realizar una elección legal aceptada por todas las partes y técnicamente impecable.

A su turno, el concepto de modernización, ligado preferentemente a la Modernización del Estado, ha venido a mezclarse indefectiblemente con los conceptos de organización y administración y, en lo que atañe a lo electoral, ha conlucido a sistemas que mejoran el funcionamiento de los órganos electorales, que interpretan de mejor modo las necesidades de los usuarios, que aplican modernas técnicas de gestión, y otros efectos que señalaremos en el curso de este trabajo. Sin que la enumeración que sigue sea definitiva o excluyente, algunas de esas características de una organización electoral podrían ser las siguientes:

- a) La organización debe estar establecida en una legislación electoral, ojalá de carácter reglamentario para su fácil aplicación por los organismos electorales y su fácil comprensión por el público en general.
- b) Todos los actos de la organización deben tener características públicas para que los interesados puedan disponer de una correcta y adecuada información.
- c) Los organismos electorales, en general, deben gozar de autonomía para realizar sus actuaciones, con el fin de garantizar a todos los interesados la igualdad de oportunidades que debe existir en un proceso electoral.
- d) La organización debe tener estabilidad en sus estructuras básicas, sin que ello signifique que sea estática o inerte frente a la dinámica social. No debe sufrir alteraciones sustanciales frecuentes, que sólo conducen a la desorientación y posterior indiferencia del electorado.
- e) La participación de los partidos políticos dentro de la organización electoral parece necesaria, ya que son los verdaderos contralores del régimen electoral. Ojalá esta participación se pueda reflejar en todas las etapas del proceso electoral y en todos los niveles de organización sin descuidar la autonomía de dichos organismos electorales.
- f) La organización electoral debe tener dentro de su estructura, la posibilidad de reclamaciones a las decisiones de los organismos y el establecimiento de sanciones para aquellos casos en que se vulneren las normas establecidas.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Dentro de la organización electoral a la cual hemos hecho referencia hasta ahora, aparece claro que debe existir un órgano gerencial que administre el proceso electoral conduciéndolo hacia la mayor eficiencia y al logro de los resultados que signifiquen una elección generalmente aceptada.

Será a través de una adecuada administración de la información electoral, de prontitud en la entrega de resultados de actos electorales, de una actualización continua de los registros de votantes y registros de afiliaciones partidarias, de una adecuada coordinación con los medios de comunicación social y, en definitiva, de otorgar al usuario del régimen electoral, es decir, a los ciudadanos y a los partidos políticos, que se hará más fácil el acceso al sistema.

Este último aspecto se logrará si el administrador tiene en cuenta el avance tecnológico permanente a que está expuesto cualquier régimen, la profesionalización de los recursos humanos en los diferentes organismos electorales, la capacitación de esos mismos recursos humanos y el uso cada vez más acentuado de mediciones de eficiencia y cumplimiento de metas fijadas para los diferentes entes que participan en el proceso; todo esto en lo referente a su productividad.

Pero, además de lo dicho, parece necesario señalar que una eficaz administración electoral debería promover la educación cívica de los votantes, asegurar la participación de todos los electores, desarrollar una política permanente de investigación y análisis de los procesos electorales y, finalmente y no menos importante, comprometerse cada vez más a una cooperación internacional con entes no gubernamentales o con organismos electorales de otros países para el intercambio de experiencias y aprovechamiento de mejoras o nuevas iniciativas que se produzcan en el resto del mundo.

Lo que ya hemos señalado con respecto a las características de la organización electoral, indudablemente se aplica a la administración electoral pero acentuando los siguientes aspectos:

- * La administración debe ser estrictamente neutral en lo que concierne a partidos políticos, candidatos y electores, y debe rechazar cualquier influencia que pudiera afectar dicha neutralidad.
- * El administrador debe tener especial cuidado en sus actividades públicas y pri-

vadas, para que no conduzcan a conflictos de intereses o acusación de parcialidad política.

- * Las decisiones del administrador deben ser siempre fundamentadas, informadas y susceptibles de reclamo ante el órgano jurisdiccional, si fuere el caso. En este punto, es necesario destacar que la autonomía administrativa, en lo que concierne a aspectos netamente administrativos, no debiera ser objeto de revisión, sin perjuicio de que en aspectos jurisdiccionales que afecten a partidos políticos o candidatos pueda serlo para garantizar un debido proceso. Este aspecto tiene particular importancia según el criterio con que está organizado el régimen. Si el órgano supremo es jurisdiccional y al mismo tiempo administrativo, al confundirse ambos aspectos se podrá producir en algunos casos una administración menos ágil, puesto que el órgano jurisdiccional, por lo general, es de carácter colectivo y, por lo tanto, sus decisiones son más difíciles de concretarse eficientemente en un proceso administrativo.

Todas las consideraciones anteriores nos llevan a pensar que la administración o gerencia electoral es absolutamente imprescindible en un mundo cada vez más cambiante y dinámico y que va exigiendo permanentemente una adecuación de los métodos de que se sirve. También, la modernización, entendida como un proceso de otorgar mayor eficiencia a los servicios, como un mecanismo que interpreta de mejor modo las necesidades de los usuarios, como un sistema que busca la innovación con criterios de racionalidad, como un proceso inevitable en nuestro mundo, debe recibir una constante prioridad. De no hacerlo, la organización y la administración electoral van a quedar, si no obsoletas, gradualmente menos adecuadas a lo que las necesidades y la percepción del público demandan.

Para adecuarse a estas nuevas etapas de modernización institucional es necesario contar con una capacidad de liderazgo que impulse las transformaciones y se comprometa con su ejecución y seguimiento. Por otro lado, los organismos y la administración deben estar abiertos a incorporar técnicas modernas de gestión que faciliten el proceso de toma de decisiones en todos los ámbitos de las entidades electorales, tanto de aquellas que planifican las iniciativas de cambio, como de las que las llevan a la práctica y ejercen los primeros controles. De este modo, los avances logrados perdurarán en el tiempo y reunirán la legitimidad necesaria para producir la identificación de los funcionarios con los objetivos y metas propuestos por los respectivos proyectos.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Pueden darse múltiples ejemplos de cómo este proceso de modernización, que emana en gran parte de los procesos globalizadores a que están sujetas la mayor parte de entidades electorales, está afectando a la planificación y a las decisiones de estos órganos.

Entre los procesos más característicos pueden señalarse la automatización de los procesos electorales en todos sus ámbitos, la modernización de los escrutinios, los mecanismos de votación electrónica, la inscripción automática de ciudadanos en los registros electorales, las nuevas técnicas de identificación de personas, las bases de datos considerando imágenes o huellas dactiloscópicas, la especialización técnica de personal involucrado y, no menos importante, la disminución de costos de elecciones y de los plazos de realizar estos procesos.

Los elementos antes descritos proporcionan una somera idea de los desafíos que implican los procesos de modernización y reforma del Estado en materia electoral.

Tampoco se trata de someterse indiscriminadamente, sin investigación y análisis a todos estos avances. Nuestras poblaciones latinoamericanas, a pesar de haber alcanzado buenos niveles de educación y cultura al respecto, tienen grandes sectores de la población aún no incorporados a la modernización. Deberá entonces producirse, necesariamente, una aplicación gradual de innovaciones, para no producir el efecto contrario, que sería provocar la desconfianza en sectores de la población electoral hacia la introducción de nuevos mecanismos.

De ahí que nuestro papel de administradores electorales sea en extremo complejo: por una parte, somos continuadores de procesos electorales que han dado resultados positivos y que son aceptados por la población; por otra, sabemos que existen tendencias que inevitablemente conducen a alteraciones sustanciales de los procesos electorales futuros, que son percibidas especialmente por los sectores más jóvenes de la población. Si no tomamos en cuenta los desafíos que nos presenta la modernización, corremos el riesgo de alienar a vastos sectores poblacionales que desean un mayor avance en lo tecnológico y mayor relación de los procesos con otros aspectos de la vida civil y comercial de la sociedad.

En todo caso, creo ver con optimismo que países líderes en los procesos de

modernización nos están señalando el camino hacia donde debemos ir, si disponemos del apoyo legislativo, financiero y de la opinión pública que necesitamos para el buen éxito de estas iniciativas.

LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL CHILENA

El Servicio Electoral de Chile está empeñado en la elaboración de proyectos institucionales en el marco de los compromisos de modernización que impulsa el Supremo Gobierno de la República. Ellos se refieren, principalmente, a proyectos de modernización que involucran áreas como la atención al usuario, la simplificación de trámites y la incorporación de tecnologías de información.

Con respecto a la atención del usuario, el proyecto del Servicio Electoral adquirió nuevos y más modernos equipos PC con sus elementos de apoyo, y preparó a los funcionarios para utilizar esos medios tecnológicos. Se ha ideado un proyecto de transmisión de datos en línea con las diferentes oficinas regionales del Servicio, lográndose, hasta la fecha, una entrega inmediata de datos electorales a cualquier persona que la solicite, transmitiéndose además archivos y estadísticas aún en períodos de alta demanda.

Se está instalando una Plataforma de Comunicación que permitirá el intercambio de informaciones entre la base de datos del Servicio Electoral y otras bases de datos que utilicen este tipo de protocolo de comunicación. El objetivo del proyecto apunta a mejorar la comunicación con usuarios internos y externos al permitir el intercambio de informaciones de utilidad mutua. Esto es particularmente importante con respecto al Registro Civil, Tribunales de Justicia, Municipalidades, etc. La instalación de un teléfono de consultas, un sitio Web, un correo electrónico y un espacio para consultas por Internet, son elementos que han permitido al electorado chileno un fácil acceso a la información electoral. Todo lo anterior ha ido acompañado por cursos de capacitación al personal sobre estas nuevas tecnologías de información, elemento de gran trascendencia en la eficacia de cualquier régimen electoral.

Existen numerosos proyectos que tienden a estudiar y proponer nuevos aspectos tecnológicos en materia electoral, necesarios para la actualización de las

operaciones del Servicio. Es importante señalar que el Tribunal Calificador de Elecciones ha llevado adelante un proceso de automatización en el área de escrutinios, mantenimiento de líneas intranet con diferentes organizaciones electorales, y está preparando un sitio Web de muy avanzada tecnología.

DEBATE

CARLOS URRUTY PRESIDENTE DE LA CORTE ELECTORAL URUGUAY

El fortalecimiento institucional de los organismos electorales no reposa exclusivamente en temas vinculados con la informatización o con la modernización, aunque ese es un desafío que ningún organismo electoral puede dejar de lado. Tiene que empezar por la Constitución de la República, para darle al organismo electoral una independencia que lamentablemente en algunos de los países de nuestra América, no tiene.

Hay que poner particular énfasis en este punto porque de nada sirve un organismo electoral tecnificado que esté manejado por los poderes a los que la Constitución ha otorgado la posibilidad de decidir; o cuyas decisiones puedan ser recurridas ante otros organismos que no tienen especialización en materia electoral y que, por lo tanto, tornan ilusorios todo progreso que, en materia técnica, pueda haber logrado el organismo electoral.

Es necesario luchar contra algunas aristas de la globalización y de la modernización. Es muy importante saber cuál es la posición institucional que el organismo electoral juega en el sistema político del país. Si no empezamos por ahí, creo que los demás progresos que el organismo electoral pueda tener, no lograrán ni la independencia, ni la credibilidad.

ROBERTO RUIZ PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL VENEZUELA

Ya que el Dr. Urruty ha introducido el problema, yo creo que es necesaria una

reflexión que supere el aspecto puramente técnico de la automatización y la informatización de los procesos electorales. Muchas veces creemos que la incorporación de tecnologías muy avanzadas a los procesos electorales resuelve el problema, y resultan una especie de panacea para la credibilidad y fortalecimiento de los sistemas electoral y jurídico, que también amparan al sistema electoral. Las experiencias que he visto, en particular la venezolana, indican que la informatización y la introducción de nuevas tecnologías son necesarias, que tienen un lado muy positivo. Pero si esto no se hace de manera completa y coherente, corremos el riesgo de que genere más problemas que soluciones. No es el momento para ilustrar a través de ejemplos concretos pero sí, en algún momento de la Conferencia, creo que deberíamos reflexionar sobre el papel de la automatización y la informatización en la credibilidad y la transparencia de los procesos electorales.

ROBERTO CUÉLLAR
DIRECTOR EJECUTIVO DEL IIDH

Estoy de acuerdo con las dos posiciones. Pienso, en cuanto a la modernización necesaria de los organismos electorales: “ni poco ni demasiado, todo es cuestión de medida”, como decía Alberto Cortés; y las medidas a tiempo, con la sabia virtud que ustedes tienen de conocer el tiempo político, son saludables para la democracia.

Termino con tres preguntas que me hago frente a la reacción del doctor Urruty y del doctor Ruiz. Ciertamente los organismos electorales sirven a la clientela base de la democracia, a la población que vota. Pero, ¿de qué le sirve al cliente tener una maquinaria electoral impecable, moderna, si se pierde en los rumbos de una democracia que no funciona, o en cualquiera de las piezas del engranaje democrático?

Mi preocupación, en mi primera intervención, era que una de las piezas clave son los partidos políticos; quizás la más importante del sistema democrático para el funcionamiento del engranaje, aunque una de las que peor funciona en nuestros regímenes políticos. Tenemos la esperanza de asistir muy pronto a una transformación sustancial, a una verdadera transición democrática partidaria en las Américas. ¿De qué le sirve a la sociedad ganar una buena elección si se pierde en los progresos de la democracia? Sirve de mucho ganar la elección cierta-

mente, pero ¿de qué le sirve al cliente, ya hablando de clientela como inversión, participar en una elección muy bien organizada y moderna, si se pierde, como bien señalaba el doctor Urruty, la voz autónoma de los organismos electorales? Es delicada la cuestión, y creo que tienen ustedes un buen momento y oportunidad importante en la historia de América y en el desarrollo político, de discutir a fondo estos temas.

**FERNANDO NEVES DA SILVA
MINISTRO DEL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL
BRASIL**

Yo quiero aprovechar para sugerir que en un próximo encuentro de los organismos electorales de la región, se abra un espacio para la discusión de esta informatización de las elecciones, en la que Brasil puede ser un buen ejemplo, no solo de sus posibilidades sino de sus dificultades.

**JUAN IGNACIO GARCÍA
CHILE**

Agradezco mucho la intervención de todos ustedes. En ningún instante he dicho yo que la tecnología va a arreglar todos los problemas electorales ni mucho menos, pero creo que hay que estar conscientes de que la tecnología de la información es la que importa. La tecnología de la votación puede ser importantísima, como lo ha sido para el caso brasileño, o como lo ha sido para Bélgica u Holanda en Europa, que son los únicos países con votación automatizada. Pero yo me refería a que en nuestros países no es la tecnología de la votación la que importa más, sino la de la información, que mientras más acabada y perfecta sea en relación con los actuales niveles tecnológicos, será un elemento que nos va a favorecer y fortalecer frente a la opinión pública. Un servicio electoral que no esté informando bien no será bien considerado; por eso es que yo hablaba de la alianza con los medios de comunicación, sin afirmar que esa sea la clave del éxito.

ORLANDO SOLANO
MAGISTRADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE
COLOMBIA

JUICIO POLÍTICO CIUDADANO

Quiero dedicar esta conferencia a dos ilustres decanos electorales de América: los doctores Urruty y Munné, y a un querido amigo y compatriota, el doctor Iván Duque Escobar, Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia.

El poder político debe ser, además de legítimo, responsable. La irresponsabilidad en su ejercicio puede acarrear su pérdida. La democracia republicana hace del gobernante un ser responsable y, por ende, siempre pasible del juicio de responsabilidad política y penal. El juicio político es una garantía para el gobernante como para el propio cargo. La exigencia de responsabilidad primero fue penal y luego política. Así ocurrió en Inglaterra, donde el juicio penal y el impeachment terminarían en la moción de censura. En EE.UU., el impeachment penal inglés se convirtió en un procedimiento político primero y penal después, que se encaminó directamente y en primer lugar, hacia el Jefe de Estado y de gobierno, el Presidente de los Estados Unidos de América. Aplicado por el presidencialismo a ultranza del tercer mundo, el impeachment se hace difícil de manejar, dando lugar a las vías de hecho, situación que ha obligado a los pueblos a recurrir al impeachment ciudadano.

El poder político debe ser legítimo y actuar legalmente para que los gobernados lo acepten más fácilmente. Si los gobernantes son responsables de sus actos, pueden evitar ser cuestionados por el juicio popular: la autoridad se merece, el poder se impone. Al poder se llega generalmente a través de la lucha política; accede a él la persona que llene uno de estos requisitos, que son los más frecuentes en la historia: el más apto, el que sale de una elite, el que desarrolla un liderazgo efectivo, el escogido por sus propios pares, el que asume la representación de su raza, el que derroca a otro, el que vence en duelo, el que haya sido ungido por el voto popular libre, secreto e igual. En el poder se mantiene, obsesión de Maquiavelo, aquel que emplee mejores o más efectivas estrategias en función de lograr una real integración nacional.

La estrategia debe dar lugar a la puesta en marcha de tácticas. Las más fre-

cuentas en la historia han sido las siguientes: la violencia física -alguien dijo una vez: "el primero que fue rey era un soldado triunfador"; la riqueza, que dispensa favores o compra obediencia; la fuerza del número, acompañada de una organización eficaz; el dominio de la comunicación social y política; el apoyo de un partido mayoritario o de una coalición triunfadora. Todas esas tácticas son inadecuadas si no logran reducir los antagonismos políticos y sociales, y fomentar la solidaridad y el bienestar sociales. Estos fines no se alcanzan cuando el sistema está atravesado por impurezas o formas corruptas. Lo recuerdan Platón, Aristóteles, Polibio y San Agustín. Las impurezas más recurrentes son: la corrupción, la intimidación, el exclusivismo, el sectarismo, el favoritismo y, recientemente, la malversación de fondos públicos. Conductas torcidas de este tipo favorecen y estimulan el "incivismo", que desprecia al gobernante venal. Del sentimiento se pasa a la acción violenta o pacífica que se plasma en la resistencia ciudadana, la desobediencia civil, la revuelta de Albert Camus, el golpe de fuerza o de estado, o en la revolución que cambia no al gobernante sino al sistema.

Para comprender la manera en que opera actualmente la pérdida del poder, nada mejor que estudiar comparativamente el fenómeno en las llamadas "sociedades arcaicas", las del pasado y las de la actualidad. Las formas más frecuentes son las siguientes:

- En Australia, la pérdida del poder se da por muerte del anciano gerontócrata - los contemporáneos son bastante longevos; por revelación de los secretos de la sociedad de los ancianos o de los adultos; por expulsión decretada por el Consejo Tribal de los Ancianos, bastante cerrado y autócrata.

- En Polinesia y Micronesia, la pérdida del poder se da por dictamen de la casta de los patricios; por haber incurrido el jefe de alto linaje en actos de cobardía, avaricia, incapacidad, o por haber sido indigno del linaje; por sacrilegio, al haber perdido la capacidad de mantener vigente el tabú sobre ciertas cosas o personas; también por deposición decretada por los cinco distritos tribales privilegiados en Samoa: los jefes de estos distritos, especie de grandes electores o de "caucus" (sic), a su turno, podían ser depuestos y hechos picadillo después de que fueran rociados con agua de coco que les quitaba el tabú personal y sacrosanto; por revocación dictada por los pares del "caucus" (sic) tribal: es el caso del jefe maorí, y también es el caso del jefe tribal de las Islas Marshall; también, por muerte natural del monarca déspota, en Hawai.

Monarquía Constitucional lo seguía siendo él mas no su gabinete. Althusius hizo del monarca un gobernante responsable ante el pueblo. La República Parlamentaria hizo al jefe de Estado responsable penal de los delitos que cometiera en su beneficio durante sus funciones. "San Just" (sic) decía que "el Rey es solo un enemigo pasible de derecho de gentes y no de códigos". Robespierre pidió que todos los reyes fueran depuestos del trono, Luis XVI fue decapitado; Mura, fusilado; el Zar Nicolás y su familia, baleados; Alfonso XIII fue depuesto por la República acusado de alta traición. Las cortes constituyentes realizaron el proceso y fue condenado a destierro, confiscación de bienes y declarado fuera de la ley.

El concepto de responsabilidad de tipo penal será convertido a uno de responsabilidad de tipo político, gracias a la evolución de los sistemas políticos occidentales. Este paso fue dado por el régimen parlamentario británico.

- El régimen representativo inglés, nacido en el siglo XIII, evolucionó hacia el parlamentarismo en el siglo XVII. Antes, vio surgir sus dos cámaras, y más tarde dos revoluciones con decapitación a bordo. El Bill of Right de los Orange le confirió al Parlamento la exclusividad del poder legislativo. Por su lado, el Gabinete se fue, cada vez más, alineando con el Parlamento y, a su turno, la responsabilidad penal de los ministros se fue transformando en responsabilidad política. Este paso se dio así: acusados por la Cámara de los Comunes, eran juzgados por la Cámara de los Lores, procedimiento que era llamado del impeachment. Más tarde, la sola amenaza de aplicar el impeachment, provocaba la dimisión del ministro encausado. Seguidamente, ido un ministro, se tenían que ir los demás solidariamente.

Ya monista, es decir, concentrando la realidad del poder sólo en el Parlamento, aparecieron el monocefalismo gubernamental y la unidad de acción entre el Gobierno y el Parlamento. Ello es así, porque el primero es una emanación de la mayoría parlamentaria. El régimen parlamentario es llamado de Colaboración de Poderes gracias a la responsabilidad ministerial ante el Parlamento. De allí, que René Capitaine (sic) lo haya definido de la siguiente manera: "El régimen parlamentario es el gobierno realizado por ministros responsables". El juicio de responsabilidad es llamado en Inglaterra, el impeachment. Este salió de las jurisdicciones penales de ese país para luego ser trasladado a los Comunes, por ser

considerada dicha cámara un “jurado de acusación para toda Inglaterra”, que podía llevar adelante incluso las acusaciones penales contra los ministros. A su turno, cuando la Cámara de los Lores era un tribunal de derecho común, se le dio la facultad de examinar lo ajustado a derecho de las acusaciones intentadas por la Cámara de los Comunes. El impeachment, poco a poco le produjo gran temor a los ministros. Bastaba la sola amenaza de iniciarlo para que éstos dimitiesen. Es el caso ocurrido en 1782, con el gabinete de Lord North. Desde ese año, la responsabilidad política pasó a ser el primer gran pivote del régimen parlamentario.

Como se puede ver, el impeachment siguió en Inglaterra su curso normal, afianzándose como el mecanismo básico del régimen parlamentario, el dipolo censura - disolución. Hoy en día, el Primer Ministro es en realidad el verdadero gobernante del pueblo. Cuando se inicia el juicio, la moción de censura la aplica casi directamente el pueblo ya que, posteriormente ha decretado la disolución, se convoca a elecciones generales y le corresponde al pueblo inglés dirimir el conflicto.

La práctica inglesa de un gobierno directo en régimen parlamentario, hace que el jefe de Estado quede al margen de la política cotidiana y obligue al gabinete no solo a tomar el pulso constantemente a la opinión, sino a disciplinar a sus propias bancadas parlamentarias y, sobretudo, a su propio equipo ministerial. En Inglaterra existe entonces una verdadera soberanía de la opinión pública, y es ante ella que se juega el verdadero juicio político de responsabilidad. Dados estos grandes avances, muy difícilmente podría ocurrir en este país un juicio político ciudadano del tipo que veremos más adelante.

- La responsabilidad política en el sistema presidencial norteamericano

Ya la declaración de independencia del 4 de Julio de 1776, predica que los gobiernos son establecidos por los hombres para garantizar sus derechos inalienables, y que su justo poder debe emanar del consentimiento de los gobernados. Además, siempre que una forma de gobierno se vuelva contra el fin mencionado, el pueblo tiene derecho de cambiarla o de abolirla. Sin embargo, los norteamericanos son pragmáticos y consideran que un gobierno no puede ser cambiado constantemente sino que hay que darle una oportunidad para que demuestre su apego a los principios de la declaración mencionada.

Los Estados Unidos pasaron de ser una democracia de estados particulares a ser una democracia de ciudadanos bajo una forma federal, que no desconoce ciertos procedimientos de la democracia semidirecta. Por ejemplo, la iniciativa popular y el recall o revocatoria del mandato.

Es sabido que los padres de la Carta de Filadelfia transformaron al monarca en presidente. Andrés de Lovader dijo que todo esto no es sino una "transposición republicana de la monarquía limitada". La separación de poderes del régimen presidencial se expresa así: el jefe del Estado es elegido por el pueblo, al igual que el legislativo. De este origen común, resulta una verdadera igualdad entre el ejecutivo y el legislativo. Además, también existe una irresponsabilidad política de los ministros ante el Congreso. Quiero yo decir que le corresponde al Presidente nombrarlos y revocarlos libremente. Los dos poderes son, en consecuencia, separados funcionalmente. Pero todos sabemos que la realidad del poder en ese país se encuentra en su Presidente. Para él, si se porta bien, existe un premio, la reelección, y un castigo si no cumple con su promesa. Uno y otro deben incitarlo a ser responsable en el ejercicio del cargo, porque si no lo fuere puede ser acusado y procesado, y si fuere convicto de traición, cohecho o de otros crímenes o delitos, destituido. Logrado esto último, quedará sujeto a ser procesado y castigado por la Corte Suprema de Justicia en lo que diga relación a delitos penales. La responsabilidad del Presidente le expone entonces a ser destituido con ignominia y castigado tanto en su persona como en sus bienes. El hecho de ser uno solo, decía Meidinson, hace que sea más fácil, primero, detectar la responsabilidad única; segundo, ejercer el control sobre el gobernante único, es decir que el principio republicano de dividir el gobierno entre varios hombres encuentra una excepción en el Presidente de Norteamérica. Es posible entonces del juicio político de responsabilidad, no obstante, para proteger sus derechos, se le ha encomendado al Senado llevar a cabo un proceso que, por su naturaleza política, puede dar lugar a excesos. Terminada esta fase, debe pasar a la más alta Corte para que sea juzgado por los delitos previstos en las leyes comunes. Declarada la destitución, la vacancia de la Presidencia se hace efectiva y lo reemplaza el vicepresidente.

El principal medio de acción del Congreso sobre el Presidente es indudablemente, en Estados Unidos, el impeachment, práctica imitada de la práctica inglesa ya mencionada, que pudo haber permitido la transformación del régimen

americano en sistema parlamentario, si se hubiese acogido la costumbre de ponerla en marcha contra los ministros y no contra el Presidente de los Estados Unidos de América.

Veamos cómo es la responsabilidad política en nuestro mundo, el Tercer Mundo. Allí, el presidencialismo no es sino una desviación, a veces muy degenerada, del régimen presidencial norteamericano, siempre en provecho del ejecutivo y en detrimento del legislativo. El presidencialismo es una combinación de todo lo que en el régimen presidencial beneficia al ejecutivo, añadiéndole ciertos mecanismos de régimen parlamentario que también son ventajosos para el gobierno. Todo se da, generalmente, bajo un ambiente de autoritarismo que termina absorbiendo a las otras sociedades políticas, ya de por sí subdesarrolladas. Frente al ejecutivo, el órgano parlamentario tercermundista se ve fuertemente limitado en sus poderes: monocameralismo, regimentación en la nominación y reclutamiento de los parlamentarios, veto presidencial fortalecido, iniciativa legislativa sin límites, etc. El rol del ejecutivo frente al legislativo es pues, el del león. En ese ambiente institucional y sobretodo político, el previsto mecanismo del impeachment difícilmente logra operar, dificultad que abre casi siempre la puerta al motín, la asonada, la rebelión, la vía armada, al mortal golpe de Estado y, últimamente, a la vía del juicio político ciudadano.

Veamos el juicio político contemporáneo.

El fuero, entendido como privilegio que exime a determinadas personas de la aplicación de la ley, no existe en los regímenes democráticos, por resultar incompatible con la igualdad de todos ante la ley, así como con el principio de la territorialidad de las normas penales. Entendido en su alcance de especial competencia para conocer de los procesos penales en contra de los más altos funcionarios del Estado, previo cumplimiento de particulares trámites de parte del órgano legislativo de la Nación -las llamadas garantías o condiciones de procedibilidad- el fuero es una consecuencia de la responsabilidad misma de dichos funcionarios públicos y de la necesidad de tutela de la dignidad del Estado y de la imparcialidad del juzgamiento. El régimen republicano ha consagrado entonces y siempre, el principio de responsabilidad, habiéndolo hecho pasar de lo solo penal a lo político, mas siempre con fuego. El Jefe de Estado republicano es siempre susceptible de tres clases de responsabilidad: la civil, la penal y la

política. Para la responsabilidad política existe inmunidad y fuero en el sentido de que solo puede juzgarlos un tribunal político. Para la responsabilidad de tipo penal en caso de delitos oficiales o comunes, existe inmunidad y fuero, dado que acusa el Parlamento y juzga la justicia ordinaria.

En el mundo contemporáneo, el juicio político se presenta, así, en el caso del Jefe del Estado. Se le puede acusar por indignidad en el ejercicio del cargo, por comisión de un delito oficial. Un delito oficial es una infracción punible cometida durante el ejercicio de las funciones públicas. De la comisión de un delito oficial puede deducirse una responsabilidad política. La responsabilidad política puede recaer sobre la ausencia de condiciones morales para el ejercicio de los propios derechos políticos. Probada aquella, se debe declarar de inmediato la destitución del empleo que ejerce el funcionario indigno. La destitución también puede ser dictada por infracciones que atenten contra la moral y el decoro en el ejercicio de las funciones públicas. Al Presidente Sarney, en famosa foto, se trató de hacerle una especie de juicio político. Algunos consideraron que el juicio debía ser estético. A mí, simplemente me dió envidia por el Presidente, sana envidia. A la destitución se le puede agregar una pena accesoria, que consiste en la pérdida temporal o absoluta de los derechos políticos. Hasta aquí lo que dice relación con el llamado delito oficial.

Veamos ahora lo que sucede con los delitos de orden penal.

Pueden ser de cualquier tipo. Se sancionan los delitos penales cometidos durante el ejercicio de la función, pero se le reconoce al alto funcionario el fuero especial o condiciones de procedibilidad. Cámara Baja acusa, Cámara Alta juzga y remite a la más alta corte del Estado. Se sancionan los delitos penales aún después del ejercicio del cargo, pero cometidos durante su desempeño. Generalmente se reconoce el fuero especial.

De lo anterior se deduce que al Congreso se le ha dado una jurisdicción meramente política y su sanción también tiene esa misma naturaleza, la degradación del funcionario. En cambio a la Corte Suprema del respectivo país, se le encomienda lo que diga relación a delitos comunes.

Visto lo anterior, queda una separación completa entre el derecho común y el

derecho político. En el juicio político se investiga la indignidad del comportamiento, la violación de las reglas de la moral y del decoro en el cumplimiento de las funciones públicas. El juzgamiento del jefe de Estado acusado de indignidad en el desempeño del cargo, puede iniciarse aún después de haber cesado en su ejercicio, siempre y cuando, además de la destitución del empleo, esté consagrada la sanción política de pérdida temporal o absoluta de los derechos políticos salvo que opere la prescripción. Cuando haya necesidad de hacer remisión del reo juzgado por el Congreso a la justicia ordinaria, quedará en claro que la intervención previa del Congreso para acusar -Cámara Baja- y autorizar el juzgamiento por aquella -Cámara Alta- es una garantía ofrecida tanto al reo como a la dignidad del cargo.

El juicio político encierra tres elementos o fases indispensables, a saber: una querrela, cualquier ciudadano; una petición de juzgamiento, la Cámara Baja; y una petición dada por el Senado para que se continúe con el ejercicio de la acción penal, Alta Corte de Justicia. Las fases descritas operan tanto para los delitos oficiales, como para los delitos comunes, y pueden ser consideradas como actos "condición" que afectan el ejercicio de la competencia de la Alta Corte de Justicia. En efecto, ésta no puede intervenir salvo si se trata de delitos comunes y si, además y previamente, el Parlamento ha autorizado el seguimiento del proceso. Sin esta autorización, la Alta Corte de Justicia no puede juzgar al jefe de Estado en ejercicio. Cuando el jefe de Estado ha cesado en el ejercicio del cargo, la Corte Suprema de Justicia lo puede juzgar directamente y sin que se necesiten las garantías de procedibilidad mencionadas. Mas, sin embargo, si hubiere lugar a una responsabilidad de tipo penal, el Parlamento mantiene la competencia para juzgarlo en esta materia. Por los delitos comunes cometidos antes de asumir sus funciones, el jefe de Estado goza de la retroactividad de las condiciones de procedibilidad, siempre y cuando el proceso se inicie durante el ejercicio del cargo.

Los parlamentos, cuando inician el juicio político, tienen pues funciones judiciales, con cierta tendencia a ser cuestionadas desde un doble punto de vista. Desde un punto de vista teórico se plantea el problema general de la justicia de tipo político. Y desde un punto de vista práctico, se les reprocha el haber sido suplantadas por el principio de la responsabilidad política o moción de censura.

Pese a todo, en los regímenes de separación de poderes caracterizados por la ausencia de responsabilidad política del ejecutivo, la responsabilidad penal del Jefe de Estado asume un gran interés en el rango de las prerrogativas parlamentarias. Para el juicio del Jefe de Estado han surgido tres grandes formas:

- Juzgarlos por una jurisdicción ordinaria previa acusación del Parlamento. La más Alta Corte del Estado los juzga. Opera en Dinamarca, Holanda, Japón, Finlandia y Alemania.
- Juzgarlos por el propio Parlamento con la exclusión de otro órgano exterior, se utiliza en Brasil, Estados Unidos, India, Italia, México, Filipinas, Argentina. Todo ésto sin perjuicio de la acción de la justicia ordinaria en lo de su competencia.
- Juzgarlos por un Tribunal Parlamentario de Excepción. El Parlamento crea una Corte de Excepción compuesta por parlamentarios que ejercen la función judicial. Es el caso de Francia, Costa del Marfil, Senegal, Jordania y aún Japón.

En el ambiente tercermundista de presidencialismo exacerbado, el impeachment del Congreso que está imposibilitado de actuar y que no ha sido reemplazado afortunadamente por el golpe de estado, aparece como una nueva figura en gestación, cuyos alcances están aún por definir. Se trata del impeachment ciudadano o juicio político popular. En efecto, dado el evidente proceso de democratización que vive el Tercer Mundo, la vía de facto se hace hoy cada vez más difícil de poner en marcha, sin que el Congreso, a su turno, pueda poner en marcha normal el procedimiento del impeachment; vacío o falla que es llenado inmediatamente por movimientos populares que se arrojan establecerle el juicio de responsabilidad, no al equipo ministerial, sino a la propia cabeza del Estado y del Gobierno, es decir, al Presidente de la República. La revuelta ciudadana generalmente es incruenta, pacífica, bañada en tesis próximas a la desobediencia civil, a la resistencia ciudadana y en un ambiente que a veces llega a ser de "happening".

Antes de tratar de teorizar o definir el fenómeno en formación, se impone citar algunos casos recientes del impeachment político.

En Europa, Rusia, el Presidente Yeltsin, acusado por el Partido Comunista, no

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

logró la mayoría requerida de 300 votos, y el Parlamento quedó al borde de la disolución. El pueblo no siguió el llamado del PC a la desobediencia civil.

En Eslovaquia, hay un hombre muy experimentado en este tipo de materias, Wladimir Meciar, destituido de la jefatura de gobierno antes de la separación, por el Presidente del Consejo Nacional de Eslovaquia. Ya como Primer Ministro de la Nueva República Eslovaca, fue derribado el 11 de Marzo de 1993 por una moción de censura, no por un impeachment que allí no cabe. En 1998, fue sacado nuevamente del poder y días después -por ésto retengo el ejemplo- hizo un llamado a la desobediencia civil para tratar de presionar por elecciones anticipadas en el año 2000, sin haber tenido éxito.

Yugoslavia: Milosevich (sic) no fue sacado del poder por el Parlamento yugoslavo (sic), sino que lo sacó el pueblo directamente por medio de las urnas.

En Israel, el Presidente Ezer Weisman, acusado de recibir sobornos, ha sido presionado para que renuncie al cargo. Una fiscal conoce del caso, pero el pueblo todavía no se ha manifestado.

Asia: hay tres casos interesantes. Filipinas: el pueblo de Manila en inmensa multitud salió a las calles a presionar por la renuncia del Presidente Joseph Estrada Erap, durante casi cuatro meses. El 19 de Enero de 2001 presentó renuncia al cargo. Se le acusó de haber recibido millones de dólares en sobornos. Renunciado Estrada, asumió la Vicepresidenta Gloria Macapagal Arroyo, hija del ex Presidente, Diosdado Macapagal. En Indonesia se han dos casos importantes. El del Presidente Habibie quien, desautorizado su informe de gestión por el Congreso, debió presentar renuncia el 19 de octubre de 1999. El pueblo se manifestó con supremo ardor pero pacíficamente en señal de rechazo al gobernante. El Parlamento plegó a los deseos del pueblo y efectuó la separación del cargo. Segundo caso: a Abdurrahman Wahid, elegido, el pueblo se le vino encima para exigirle la renuncia pese a ser el primer Jefe de Estado indonesio elegido democráticamente en cuatro décadas. Presionada por el pueblo, la Asamblea Consultiva Popular amenazó con iniciarle un impeachment. Wahid se excusó por sus pocos logros y prometió enmendar. Meses más tarde fue censurado por segunda vez por el Parlamento, poniéndose en marcha el impeachment por cargos de escándalo y corrupción. Sus seguidores amenazaron iniciar una Guerra Santa para defenderlo. Más tarde asumiría la vicepresidenta Megawati Sukarno

Putri , hija del ex dictador Sukarno. Si en el caso de ella llegara a imponerse la carga genética, no habría motivos para estar muy optimistas.

África, un caso dudoso. Mobutu Sese Seko, presidente, aceptó renunciar por derrota militar que le infringiera Laurent Désiré Kabila. Guerrilla y pueblo unidos lograron la dimisión del dictador, pero el cambio no fue mejor.

En Estados Unidos de América, el impeachment entró en vigor desde 1787. En 1868 se le aplicó al presidente Andrew Johnson, acusado de abuso de poder. Fue absuelto por un voto o faltó un voto. Se le aplicó también al vicepresidente Spiro Agnew, obligado a renunciar a hacer política. Por el caso Watergate, Richard Nixon fue el primer presidente de EE.UU. que prefirió dimitir antes de ser condenado por el Senado. En el equipo de asesores del Comité Judicial de la Cámara de Representantes que preparó el impeachment, estaba, quien lo creyera, una joven y bella abogada llamada Hillary Rodam. Años más tarde, su marido, el presidente Bill Clinton, se veía abocado al impeachment. A Bill Clinton, en 222 años de historia, le tocó presentarse personalmente por primera vez ante un gran jurado, por el Mónicaagate. En diciembre 19 de 1998, la Cámara de Representantes planteó la acusación contra el Presidente con el fin de impugnarlo, decisión muy partisana, valga la pena decirlo, de la bancada republicana. Bill Clinton fue declarado no culpable de perjurio por cincuenta y cuatro votos contra cuarenta y cinco y un voto en blanco. En este caso nunca hubo grandes manifestaciones del pueblo en contra del Presidente o para presionar al Congreso.

Y entremos a nuestro mundo, a Latinoamérica para revisar casos recientes de impeachment.

La suerte de varios ex presidentes latinoamericanos enfrentados a procesos de impeachment ha sido la siguiente: Carlos Andrés Pérez recibió prisión domiciliaria. Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad, de Ecuador, se fugaron. Color de Melo fue destituido por el Senado. Raúl Cubas se fugó del Paraguay. Serrano Elías fue destituido en Guatemala. Jorge Blanco fue apresado en una cárcel de la República Dominicana. Fujimori está buscando el lugar donde nace el sol y se fugó en pleno ejercicio. Alan García salió al exilio. Carlos Saúl Menem está preso en Argentina. La historia de las democracias andinas en el período 80-99 ha estado signada por varios impeachment. Veamos algunos casos de presidentes enjuiciados o destituidos entre el 80 y el 99.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Colombia, 1996. Ernesto Samper ganó juicio en el Congreso. La mayoría votó en contra de su destitución. Se le acusó de haber financiado su campaña con fondos del narcotráfico, el pueblo no salió y el impeachment fue promovido por las elites económico políticas de algunos sectores. Ecuador, 1997. Bucaram es destituido por votación mayoritaria en el Congreso. Se le acusó de incapacidad mental para el gobierno. Venezuela, 1992. Carlos A. Pérez es destituido por juicio político en el Congreso, acusado de los delitos de malversación agravada y peculado. El tema del impeachment se ha puesto en boga recientemente y es muy frecuente ver a los ciudadanos del continente "chateando" sobre el tema. Varios ex presidentes latinoamericanos tienen cuentas pendientes con la justicia. Juan Carlos Wasmosy fue acusado de estafa, enriquecimiento ilícito y asociación criminal. En el marco de la privatización de la flota mercante del Paraguay, Wasmosy, que tiene fueros parlamentarios como senador vitalicio, fue desaforado en agosto de 1999 para ser procesado bajo cargas de estafa y peculado, por otorgar durante su mandato un préstamo oficial de 40 millones de dólares para salvar de la banca rota al Banco de Desarrollo, que de todos modos quebró. El ex presidente ecuatoriano Jamil Mahuad, derrocado en enero de 2000 por un inmenso alzamiento indígena militar, enfrenta hoy en día un juicio en la Corte Suprema de Justicia por presuntas violaciones de normas de la Constitución, al haber ordenado en marzo de 1999 el congelamiento de fondos bancarios y un feriado de las instituciones financieras del país con el argumento de evitar una hiperinflación. Su predecesor, Fabián Alarcón, que sucedió por ínterin al derrocado Abdalá Bucaram en enero del 97, fue arrestado en marzo del 99, acusado de abuso de fondos públicos, por haber autorizado en 1995, cuando ejercía la titularidad del Congreso, la contratación de 1200 empleados en el Legislativo que cobraban sueldos sin asistir. En julio del 99 recuperó su libertad tras pagar una fianza de unos 9.500 dólares, pero el juicio en su contra continuó.

Otros han tenido más suerte, como el ex Presidente del Perú y en esta época actual candidato, Alan García, que fue acusado de enriquecimiento ilícito, colusión ilegal, negociación incompatible y cohecho pasivo, por el gobierno del ahora destituido Alberto Fujimori, pero a quien, a comienzos de este año, se le levantaron los cargos. García, sabemos que se refugió en la Embajada de Colombia y luego fungió como profesor en París. El ex Presidente venezolano Jaime Lusinchi (1984-1989) fue acusado por el presunto mal uso de fondos sociales, unos 9 millones de dólares, durante su mandato; pero en marzo de

1997 la justicia declaró la prescripción del proceso. El ex mandatario de Honduras, Rafael Callejas (1990-1994) fue acusado de corrupción por el Fiscal General Orellana y fue relevado inmediatamente del cargo en marzo de 1999. Callejas, ahora diputado, no puede ser enjuiciado por contar con inmunidad parlamentaria, y la solicitud de un juez para su desafuero, dicen los "chateadores", duerme en el Congreso. En México, el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que se autoexilió en marzo de 1995, tres meses después de entregar el mando, y en momentos en que el país atravesaba una de las peores crisis económicas de su historia, no fue sometido a ningún juicio formal aunque sí al vilipendio público, pues sus conciudadanos lo han convertido en su villano favorito. Su hermano Raúl, en cambio, fue condenado por el asesinato de su ex cuñado, Francisco Ruiz Massieu, cuando éste ejercía la Secretaría General del oficialista PRI, en septiembre del 1994. Continúa en procesos por otros delitos.

En la última década entonces, cinco presidentes latinoamericanos fueron sometidos a juicio político, dos de los cuales, el brasileño Collor de Melo por corrupción, y el paraguayo Raúl Cubas por haber violado la Constitución, renunciaron antes de ser destituidos. Otros dos, el ecuatoriano Abdalá Bucarám, enjuiciado políticamente por incompetencia mental, y el venezolano Carlos Andrés Pérez, por malversación de fondos, fueron destituidos. Pérez debió cumplir una pena de 2 años y 4 meses de confinamiento domiciliario tras el juicio por malversación de fondos. Entonces vemos que los presidentes de América Latina están siendo llamados a rendir cuentas. El ex mandatario Fujimori, de Perú, se quedó en Japón y escribió una carta de renuncia al Congreso peruano el 19 de noviembre del año pasado. El Congreso la rechazó y lo depuso por permanente incapacidad moral al descubrirse el escándalo de corrupción organizado por su asesor de inteligencia, Don Vladimiro Montesinos. El Congreso paraguayo estudia hoy en día un pedido de juicio político contra el Presidente Luis González Maqui, que desde hace varios meses atraviesa una situación delicada y cuyo título de legitimidad, salido de un fallo, es cuestionado desde las urnas. Por su parte, el Presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso, invirtió, dicen los "chateadores", todo su poder para frenar en mayo la conformación de una Comisión Investigadora en el Parlamento, que iba a estudiar denuncias de corrupción contra funcionarios de su gobierno y del legislativo, en momentos en que dos senadores se vieron obligados a renunciar ante la apertura de juicios de destitución.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Cuando el Presidente Jamil Mahuad no pudo controlar, en enero del año pasado, la peor crisis económica de Ecuador en varias épocas, una masiva protesta indígena apoyada por algunos militares lo derrocó y condujo a la formación de un triunvirato que incluyó al Jefe de las Fuerzas Armadas del país. Pero antes, hubo un Coronel, este se retiró y entró el actual Alcalde de Quito y fue llamado el Vicepresidente, nuestro anfitrión de esta mañana, Abogado Gustavo Noboa. Trece gobernantes hondureños salieron con vida después de ser derrocados por revueltas internas y golpes de estado. El primer presidente hondureño que entregó el mando supremo en paz y libertad a su legítimo sucesor, fue el Dr. Policarpo Bonilla. En ese país, 17 presidentes han tenido profesiones liberales y 10 han sido generales del ejército.

Un problema que debió enfrentar el gobierno de Banzer, fue el conflicto social. En octubre, la violencia se intensificó por unos 10.000 cocaleros pertenecientes a las 6 Federaciones del Chapare, que bloquearon las principales rutas de acceso a La Paz. El Gobierno, presionado por la protesta popular, declaró el estado de sitio y Banzer se vio abocado a la exigencia de presentar la renuncia.

El impeachment se da, sobretodo en el caso de América Latina, en torno a la fórmula del presidencialismo, es decir, en medio de un Poder Ejecutivo que lleva la parte del león; posición de fuerza que lo conduce a no dejarlo aplicar, dado que, con el ofrecimiento burocrático, se dobliga la facultad fiscalizadora del Congreso. En Colombia ha ocurrido eso muy recientemente. Otro tanto ocurre cuando no se goza de un sistema estable de partidos; y el del ejecutivo, si no mayoritario, por lo menos está unido. La destitución del Presidente como resultado de un impeachment o juicio político, o de una declaración de incapacidad física o mental -caso Bucarám- puede ser la consecuencia de un procedimiento correctamente llevado por el Congreso, como en el caso de Color de Melo o, por el contrario, puede ser un simple recurso de acortar vías dada la incapacidad del Congreso para adelantar un procedimiento justo, reglamentado y acorde con la normatividad superior.

La puesta en marcha del impeachment en los regímenes presidencialistas de América Latina puede ser la consecuencia del retiro de confianza del Legislativo al Presidente -hecho que puede expresar, en algunos casos, el real sentir de la opinión pública o de sectores socialmente representativos- o, en el peor de los

casos, ser un simple ajuste de cuentas entre las elites políticas y económicas que se reparten el poder entre Ejecutivo y Legislativo, como en el caso Samper. Queda claro que el impeachment afecta tremendamente la gobernabilidad si no tiene sustento sociológico, económico y político, pero que sí puede fortalecerla si logra agenciar los buenos arreglos constitucionales que son propios de la democracia representativa, es decir y básicamente, si se logra una convivencia de poderes que gocen de equilibrios mutuos y no de bloqueos insensatos.

El impeachment de los años 90 en América Latina, confirma que el tipo de régimen democrático no está en juego, como tampoco en peligro de ver resurgir los regímenes dictatoriales. Lo que sí está en juego con la puesta en marcha del juicio político es la capacidad de crear los consensos políticos necesarios para llevar a buen término las estrategias de acción política y social necesarias para incrementar los niveles del desarrollo humano en cada país. En el caso del impeachment del Presidente Color de Melo, en 1992, es evidente que la gobernabilidad de Brasil mejoró ostensiblemente. Por el contrario, en el caso del Presidente Carlos Andrés Pérez, los hechos posteriores han ido demostrando que el impeachment que se le aplicó trajo un franco deterioro al sistema de partidos, reemplazado por una personalización del poder que no se sabe todavía a dónde conducirá a Venezuela.

En la declaratoria de incapacidad mental para gobernar aplicada al presidente Abdalá Bucarám, se esperaba un indudable fortalecimiento, si no de la gobernabilidad, sí, por lo menos, de la conciencia de elite dirigente acerca de las necesidades básicas de millones de ecuatorianos unidos en la pobreza más absoluta. Por el contrario, lo expedito del procedimiento utilizado, así como el neoliberalismo de Jamil Mahuad, han llevado a las masas pobres del país a buscar en el impeachment, ahora ciudadano, salidas miríficas que pueden conducir al abismo. De todas maneras, será siempre mejor un impeachment, así sea ciudadano, que un vulgar, cobarde y cruento golpe militar como fórmula para deponer a jefes de estado, no siempre corruptos, ineptos o incapaces de crear consensos políticos y sociales.

Para efectos de la buena comprensión del fenómeno del impeachment, se impone diferenciar entre las crisis presidenciales y las crisis de régimen. Hoy en día en América Latina, se tiende más a las crisis presidenciales que a las crisis de

régimen. El sistema político en cuestión debe analizar cuánto influye en el desencadenamiento del impeachment, la falta de una mayoría congresal necesaria para prevenirlo. También se debe medir el porcentaje de lealtad con que cuenta el Presidente en los congresistas para hacer fracasar el procedimiento de destitución. En el caso de Color de Melo, es evidente que, haciendo abstracción de la corrupción de su gobierno, la falta de una mayoría congresal no le permitió bloquear el proceso de impeachment. Igual afirmación se podría hacer con relación al pedido de impeachment que se ha propuesto recientemente contra el Presidente del Paraguay, Luis González Maqui. Muy diferente es el caso del Presidente Alberto Fujimori, experto en estimular el transfuguismo de oponentes. Un caso de mayoría congresal suficiente para bloquear un proceso de destitución que solo planeaban las alturas de las elites político económicas, es el del Presidente Ernesto Samper. Quiero mencionar este último caso en el que, cuando el porcentaje de congresistas leales no supera la proporción requerida para prevenir el impeachment, las posibilidades de ser destituido aumentan. Son los casos del Presidente Mahuad y de Pérez, abandonados en gran parte por las bancadas de sus propios partidos.

Sin embargo, vale la pena anotar que en éste del impeachment, no todo se reduce al conteo de mayorías de las respectivas bancadas, porque existen otras variables que pueden propiciar que la balanza se incline a uno u otro lado. Las principales son: las normas constitucionales que fijan los umbrales requeridos para la acusación y la destitución del presidente; los actores que intervienen en el proceso y el sistema electoral en juego; el tamaño del partido del presidente; su habilidad para formar coaliciones legislativas; y las pre-estrategias utilizadas por las facciones existentes en la bancada congresal del respectivo presidente.

En el plano normativo, vemos que el impeachment de tipo británico norteamericano ha operado en los casos de tipo Bucaram y Fujimori. El impeachment de tipo judicial operó en el caso de Carlos Andrés Pérez. El impeachment congresal judicial fue aplicado en los casos de Color de Melo y de Ernesto Samper. La declaratoria de incapacidad física o mental operó como una alternativa de juicio político en el caso de Abdalá Bucaram, declarado mentalmente incapacitado en febrero de 1997. Es claro que el voto de censura exigía, en este caso, mayoría de dos tercios, un requerimiento numérico menos exigente, así como la declara-

toria de incapacidad mental. Las probabilidades de que se desate el impeachment aumentan si la elección del presidente se ha hecho en segunda vuelta, porque ésta genera consensos negativos capaces de otorgar una mayoría electoral para llegar al poder, más no para gobernar con el concurso de una bancada propia y fuerte. Es el caso de Bucaram, en Ecuador, país caracterizado por el multipartidismo excesivo y altos niveles de volatilidad electoral.

Cuando el ganador de la segunda vuelta es el perdedor de la primera, generalmente cuenta solo con una mayoría artificial, caso de Andrés Pastrana, que no le es fiel sino a cambio de prebendas burocráticas. Por otro lado, el partido más grande del Congreso, al no corresponderse con el partido del Presidente, se inclina por deslegitimar a un jefe de estado salido de simples mayorías coyunturales. Todo esto termina en que el presidente es incapaz de controlar al Legislativo, situación que aumenta las probabilidades de sufrir el impeachment. En el caso del Presidente González Maqui, legitimado en el poder por un fallo de la Suprema Corte, la situación podría agravarse y hasta llegar a empeorar, teniendo en cuenta que el actual vicepresidente salió ungido por las urnas.

Cuando el impeachment se ve facilitado por la deslealtad del partido del Presidente, se da el drama casi elizabetino de Carlos Andrés Pérez. Un partido suficientemente grande para bloquear un proceso de impeachment se fue en contra de él fungiendo como fuerza opositora. En la medida en que aumentaba la oposición, la facción ortodoxa del partido del presidente se alineaba cada vez más con la oposición. Finalmente, Pérez fue incapaz de evitar el voto del impeachment del Senado, y la Corte Suprema le impuso una pena de 2 años y 4 meses de confinamiento domiciliario. A veces, sucede que el partido presidencial es incapaz de evitar el impeachment contra el Jefe del Estado, como le ocurrió al Presidente Bucarám, que recibió todo el apoyo del partido roldosista durante la crisis presidencial, pero controlando apenas el 23% de los escaños del Congreso. Sin embargo, con ese porcentaje, pudo evitar el impeachment de 2/3 y, de ahí, la utilización del procedimiento de la declaratoria de incapacidad por simple mayoría.

Cuando el logro de la formación de una coalición legislativa no se hace antes

de la irrupción de escándalos o del descenso del apoyo popular, al Presidente se le hace más difícil atajar el impeachment. Así les ocurrió a Color de Melo en Brasil y a Bucaram en Ecuador. Ninguno pudo formar a tiempo coaliciones legislativas que previnieran el impeachment. En el caso de Color de Melo, el llamado burocrático que hizo a los partidos y a las elites tradicionales golpeadas por él todo el tiempo antes de que mermara su popularidad, fue tardío, y el Congreso se unió al pueblo y la destitución le llegó irremediablemente.

Muchas gracias.

DEBATE

RAMIRO DE VALDIVIA CANO
PERÚ

MAGISTRADO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Quiero felicitar al Dr. Orlando Solano por esta clase magistral, tan interesante, tan versada y amena a la vez, y hacerle esta pregunta puntual. Nos ha explicado que el impeachment resulta a veces un ajuste de cuentas que pone en grave peligro la gobernabilidad. ¿Cuál sería su opinión acerca de la posibilidad de aplicación de la revocación del mandato, no sólo tratándose del Presidente de la República, sino de cualquier otro de los cargos elegidos por mandato popular?

ORLANDO SOLANO

Le agradezco su pregunta. La Carta del 91 de Colombia tiene un 90% de conceptos de soberanía popular a la Rousseau. Los constituyentes del 91, en su sabiduría, no llegaron a sacar las consecuencias lógicas de ese planteamiento. Para el caso del Jefe del Estado, no sabemos si será positivo o negativo. Yo no sé si vox populi, vox dei, yo no sé si eso es un dei con mayúscula o un dei con minúscula que nos pueda remitir a otro tipo de dioses. Diría que manipular al pueblo es a veces demasiado sencillo. Primero, cuando los medios de comuni-

cación están en manos del poder, y segundo, cuando se desatan procesos de demagogia que no sabemos a dónde pueden conducir. Fíjense ustedes en el caso de los parlamentarios de Colombia. Son investidos por las urnas en su mandato y pueden ser desinvestidos por el Consejo de Estado que es de cooptación. En Colombia, ya van unos 55 casos, unos justificados, otros no, pero con una cosa monstruosa: que la pérdida de la investidura es a perpetuidad, mientras que el asesino más grande podría hoy en día reivindicarse porque la Constitución dice también que no habrá penas irredimibles en Colombia. Entonces, yo considero que al juicio del impeachment hay que mantenerlo en el Congreso, en el Parlamento y, en la medida de lo posible, evitar que llegue al pueblo.

No crean que yo no soy demócrata, lo que pasa es que lo que tiene que funcionar bien es el sistema de partidos, que está reventado en toda América Latina. Los colombianos ya vamos para 70 partidos y unas 90 solicitudes en curso. Aquí, nuestros hermanos ecuatorianos tienen, si mal no recuerdo, 17 partidos y 20 y pico de movimientos. ¿Qué hace eso? Eso dificulta la gobernabilidad. Si a eso le sumamos ese legado que nos dejara ese hombre inmenso que fue el Gral. De Gaulle, contribuimos a afectar cada vez más el sistema de partidos de América Latina. La segunda vuelta no incita sino a hacer gavilla al triunfador de la primera, con la triste consecuencia para el ganador de la segunda, de no poder gobernar. Fíjense ustedes, en mi país, en la elección pasada, llegó una mayoría propia del Presidente frente a una mayoría propia del partido de oposición. Por un juego de prebendas se constituyó un movimiento llamado la Gran Alianza, para desgracia del país porque Colombia tiene moción de censura sin disolución. Colombia pudo iniciar una vía semiparlamentaria si el partido de oposición se hubiese mantenido unido, porque existe esta moción de censura. Ese es un análisis hecho ya por Maurice Duvergé cuando escribió sobre el sistema semipresidencial. Él dice que cuando la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria coinciden, el sistema híbrido tiende a ser presidencial, y cuando no coinciden, tiende a ser semiparlamentario por la primacía que toma el parlamento con la moción de censura. Colombia junto a Chile y Uruguay podrían iniciar la vía parlamentaria en América pero están en mora. Colombia pudo haber tenido el primer experimento de sistema semiparlamentario pero esa capacidad tan fuerte de hacer transfuguismo que tienen los gobiernos, rompe la mayoría y eso hace que la gobernabilidad resulte afectada.

**CARLOS AMADO
OFICINA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE OEA EN PARAGUAY
URUGUAY**

**PADRÓN ELECTORAL, BASE REGISTRAL, ACTUALIZACIÓN
Y DEPURACIÓN. AVANCES TECNOLÓGICOS**

Buenas tardes a todos. Me siento especialmente complacido de estar nuevamente en Quito, la última vez que estuve fue en agosto de hace dos años. Ecuador, país de enorme belleza y de gente gentil, agradable y muy hospitalaria pese a las dificultades económicas que toda la región está hoy día atravesando, continúa con esa proverbial hospitalidad. Es para mí un gran honor que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral me hayan pedido que me acerque a Quito a dar esta charla; y es un gran honor que tenga que exponer ante tan calificado auditorio, como son los Magistrados electorales de América del Sur.

Cuando leí el programa, y sin que esto sea una crítica, vi que al lado de mi nombre decía, entre paréntesis, Uruguay. Sería para mí un gran honor integrar la delegación con Carlos Urruty, nada menos que el Decano pero, en realidad, yo saco provecho de esto para expresar que sí, nací en Uruguay pero, hoy día, como Director de la Oficina de la Secretaría General de la OEA en Paraguay, mi domicilio es Asunción, Paraguay. No puedo decir que sea mi domicilio permanente, es mi domicilio habitual. Claro que con el permiso de Don Carlos Urruty y de Wilfredo Penco, debo decir que mi domicilio está en un departamento distinto, donde voto para la municipalidad. Pero traigo esto a colación para reflexionar sobre la importancia del domicilio en un padrón electoral, y también porque la sociedad de hoy día es una sociedad migrante en donde ya el domicilio no es una cosa permanente sino una cosa transitoria; migrante dentro de los países y migrante fuera de fronteras, lo cual nos lleva a pensar que en el siglo XXI tendremos más migración, más problemas con el domicilio, lo que nos obligará a tener conceptos claros sobre lo que es el domicilio y tener definiciones concisas para todos los sistemas que componen un país.

Y ahora, tengo que decir como funcionario internacional que cuando expon-

go siempre digo el pecado y no el pecador. También me veo obligado a dar un panorama general y, como siempre, rescato mucho de exposiciones anteriores. Tengo la mala costumbre de no escribir las charlas sino de hacer apenas unos bocetos, por lo cual esto no será una lectura sino una improvisación sobre la base de unas transparencias que cada uno de ustedes debe tener.

El título de la charla: "Padrón Electoral: base registral, actualización, depuración y avances tecnológicos". Cuán importante es, vimos hoy, hablar sobre el padrón electoral. Hoy en la mañana tuvimos las dos primeras exposiciones vinculadas a la importancia y a la vigencia de la democracia, y la importancia de ejercerla correctamente, para lo cual el padrón es un elemento de necesaria y real utilización. Pero ese padrón, que responde al esfuerzo de todos los tribunales electorales o sistemas electorales, tiene su origen y su mayor información en otros servicios. Hay, como dice muy bien el título de la charla, una base registral. Pero antes de la base registral, a mí se me ocurrió que esto que llamamos padrón, que es una lista actualizada de votantes habilitados, ordenados por circuito, mesa, junta o lugar de votación o urna, tiene su origen en algo que yo preparé, que tiene por título "La historia de vida", en donde he agrupado ocho diferentes acontecimientos que de alguna manera están vinculados con la persona y con todo el sistema.

He clasificado para cualquier persona la siguiente secuencia de vida: nacer; inscribirse en el Registro Civil; solicitar documentos de ese Registro Civil; en algún momento de su vida, pedir un documento de identidad; en otro, de acuerdo a las normas jurídicas, cumplir la edad que está establecida y anotarse en el Registro Electoral; integrar el padrón electoral para ejercer el derecho del voto, para lo cual el domicilio es muy importante; fallecer, ser enterrada en un cementerio e inscribirse en el Registro Civil. Desde el inicio hasta el final, hay una participación importante. Y he preferido hablar, en líneas generales, sobre el lugar en donde se produce cada uno de estos acontecimientos. Haré también una mención general de algunos de los problemas que se han observado en la región.

Producido el nacimiento, observamos que hay un lugar en donde se nace. Cuando el lugar es un sistema de salud (hospital, sanatorio, puesto de salud) decimos que se produce un "parto hospitalizado". Muchos países de la región tienen 90% de partos institucionalizados pero tienen 10% de partos en sus casas parti-

culares. Otros tienen 40% de partos hospitalizados y 60% ó 50% en casas particulares, sin atención de especialistas en sistema de salud, con matronas y parteras. Ello origina un problema de información porque el primer documento que da origen a la vida social humana es el Certificado de Nacido Vivo, documento que tiene una serie de elementos y que está pautado, en el ámbito internacional, a través de las normas que han dado la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, de vigencia mundial. Sin embargo, ese documento en muchos países de nuestra región de las Américas se llena en cifras menores al 50% de los nacidos en el año. En definitiva, la preparación de este documento a cargo de matronas, parteras o personal de salud, responde al sistema de salud, y su contenido es la información esencial de la inscripción en el sistema de Registro Civil, además de algunos datos importantes a efectos de las estadísticas de natalidad, como peso al nacer o condiciones de vida, que maneja el sector Salud.

Cuando recorremos algunos de los países de nuestra región encontramos problemas, muchos hospitales que no tienen formularios, otros que no tienen normas, otros que tienen un PC para hacer el formulario. En definitiva, una deficiente e incompleta estadística de natalidad que es el origen de los problemas que después se transfieren hasta el padrón electoral.

El sistema de Registro Civil puede estar dentro de un sistema electoral como institución, o separado de él pero dentro del sistema del Poder Ejecutivo. Hay ahí una pléyade de alternativas y discusiones en la región. Aquí se produce el Acta de Inscripción. Algunos países todavía admiten la prueba de los testigos a falta del Certificado de Nacido Vivo, prueba de testigos que en las zonas rurales puede ser muy valedera, pero que en la despersonalización de la vida urbana deja muchas dudas. De cualquier manera, algunas legislaciones han dado un paso más adelante y han establecido que sin Certificado de Nacido Vivo no se debe inscribir, lo cual le ha creado un problema al Registro Civil, cuya difícil resolución jurídica se transforma, a la larga, en la violación de la norma pues aunque no se puede inscribir sin el certificado, es obligación inscribir

En estas condiciones, muchos registros están instalados fuera de los hospitales, en lugares alejados. En los países que tienen una alta densidad de población rural todavía subsisten cinco en la región de las Américas con 50% y más el pro-

blema de la dispersión de la población produce un verdadero desafío para lograr la captura de los nacimientos; porque las condiciones de aislamiento, de deterioro, la falta de conciencia en la población, la falta de servicios hospitalarios hacen que, cuando se siente la necesidad de inscribir al niño, él ya está saliendo de la escuela o empezando el servicio militar obligatorio. A la larga, es otra de las serias deficiencias que inciden en el padrón.

Todo sistema que tiene inscripciones tardías -entre un nacimiento y una inscripción hay una frondosa variedad en nuestra región, desde países que dan 10 días hasta países que dan un año para inscribir- muestra que hay un principio: cuantas más deficiencias tiene y menos íntegro es un Registro Civil, más riesgo hay de tener dobles, triples y múltiples inscripciones. En este sentido también, la mayoría de los países que han organizado sus sistemas de registro entre 1880 y 1910, en una época muy distinta a la actual, adoptaron un registro en dos libros manuscritos, en donde se firmaba por parte de los que asistían al acto de inscripción. Muchas veces se decía: "fírmeme la segunda copia que yo después le lleno", lo cual originaba errores en la inscripción que, en algunos países, solo se podían salvar con un trámite judicial; en otros, podía hacerse un trámite administrativo ante el Director de Sistema del Registro Civil. Esto muestra cuán importante es abreviar el plazo entre un nacimiento y su inscripción en el Registro Civil y cuán importante es tener un Registro Civil íntegro.

Vemos ahora cómo el Certificado de Nacido Vivo es el elemento con el cual se hacen las estadísticas vitales del nacimiento y se prueba la existencia de una persona con inscripción en el Registro Civil, a través de la captura que permite guardar y custodiar ese documento. Cuando se pide el documento por parte de la población, el registro da fe de que se ha inscrito, para lo cual se necesita seguridad, inalterabilidad y una muy buena custodia de esos archivos. Dejemos de lado para que ustedes pregunten, el famoso problema de los archivos centrales y los archivos en cada oficina. Lo vamos a obviar pero en esto también hay una buena variedad de situaciones.

Cumplida la primera etapa, el nacimiento, que es el servicio más usado del país, cuando necesitamos tener un documento de identificación recurrimos al sistema de identificación. Vuelvo a hablar de sistema porque sistema de identificación puede ser una institución dentro del Registro Civil, una institución dentro

del sistema electoral. Puede haber dos sistemas de identificación, también puede existir un sistema de identificación dentro del sistema del Ministerio de Gobernación o del Interior. La tarea de la identificación consiste en tener un documento que permita comprobar que aquel hecho vital que dio origen a mi nacimiento pueda demostrar que yo soy el que está en esta foto, el que tiene esta firma y el que tiene estas huellas dactilares. Aparentemente, es un servicio muy sencillo, pero es importante tener presente que un sistema de identificación que pide un documento se basa en el documento que le entrega el sistema de Registro Civil, sin el cual no se puede afirmar que esa persona que figura en el documento sea la que está en la foto y la que ha firmado. Este es un proceso que si bien es sencillo, debe ser muy cuidadosamente efectuado.

¿Qué busca entonces el sistema de identificación? Busca comprobar datos personales con el portador del documento. Debe hacerlo el sistema electoral, como base para hacer el registro electoral cuando se llega a la condición jurídica, en general, 18 años. Eso permite, a través de una certificación civil y una de comprobación de persona, ingresar al registro electoral, que es lo que da al sistema electoral la posibilidad de preparar el padrón, para el cual es muy importante la presencia del domicilio como dato, aunque sea variable. No quiero decir que el domicilio se actualiza con alguno de los sistemas anteriores. En ciertos países el sistema electoral tiene mejor actualización del domicilio que cualquiera de los sistemas anteriores, porque nadie que cambia de domicilio va al sistema de Registro Civil o al de identificación a ingresar el cambio. No se produce, por tanto, una información interna. El domicilio se transforma en el dato vital para la buena organización de las elecciones, y debemos tener muy claro ese concepto en esta sociedad que traspasa fronteras. Esta trashumancia exige cuidadoso control y también una definición clara de ese concepto.

En estas condiciones, la organización del padrón electoral, con el cual se realizan las elecciones, tiene también importancia. Si bien hay elecciones nacionales, también hay elecciones municipales en donde el domicilio tiene otro valor. Por eso es que la comprobación del derecho a votar, que se realiza sobre la base de un documento de identificación preparado en el sistema de identificación perteneciente a uno u otro de los sistemas, permite, en el acto del voto, comprobar que quien vota es esa persona, que no vota dos veces, y que no hay dos documentos diferentes para una misma persona.

Hablemos del Registro Civil después de que se produjeron el nacimiento y la inscripción. Está sujeto a modificaciones llamadas, en nuestro lenguaje, "marginales" o "suscripciones", según los países. Una marginal puede cambiar el apellido. Ustedes saben que a veces, a los jugadores de fútbol se les reconoce cuando pasan a ser astros del fútbol. Entonces cambia el documento de identificación porque ya no tiene el mismo nombre que tenía cuando se emitió el documento original. Esto altera el padrón electoral. De ahí viene la mención especial de que estos "marginales" o "suscripciones", así como los errores que cometen los registradores que a veces cuesta muy caro corregir en algunos países. Estos marginales deben ser motivo de coordinación entre sistemas, para evitar que haya un doble documento de identificación y un doble registro con distinto nombre para la misma persona. En definitiva, si las huellas digitales están bien tomadas, seriamente tomadas, bien clasificadas, bastan para reconocer a un cadáver, ya que sólo hay una por persona. No pensemos en aplicar el ADN porque esas son técnicas que están fuera del alcance de poblaciones masivas en relación con los costos, por lo menos por ahora.

Dicho esto como aclaración, tenemos que comentar el fallecimiento y la inhumación. Aquí interviene de vuelta el sistema de salud. Además, intervienen los cementerios que generalmente, en toda la región, son municipales. Las normas de todos los países indican que no se puede inhumar si no se tiene el documento de que se registró en el Registro Civil el fallecimiento, o sea, la inscripción en el Registro Civil. Sin embargo, sabemos que en muchos países, más de la mitad de los fallecimientos no se inscriben; o porque se fallece un sábado o domingo y se inhuman en esos días sin el documento respectivo, o sencillamente porque se responde a un nombre que es común; por consecuencia, aún sin haber anotado el documento de identificación, daríamos por muerto en el padrón electoral y en el registro electoral a alguien que está vivo, que es también uno de los problemas. Por lo tanto, normalmente, el fallecimiento origina un certificado que es la contrapartida del documento de nacido vivo. Es el certificado de causas de muerte, que al igual que el de nacido vivo, sirve para que las autoridades sanitarias hagan estadísticas de salud, de causas de muerte, de mortalidad por edad y por tipos de patologías. Por supuesto que a efectos del Sistema Electoral, Registro Electoral y Padrón Electoral, no cabe duda que una serie de Juan Pérez dados por fallecidos, suponiendo que funcionara muy bien el sistema coordinado, sin aparecer en el registro de la defunción algún otro dato indicativo que

puede ser lugar o fecha de nacimiento -el más preciso es el documento de identificación-, no nos permite actualizar por la baja el padrón electoral. Muchas legislaciones recurren a decir que con dos o tres elecciones en que una persona no haya votado, se la dará de baja, en algunos casos sin tener un sustento jurídico, en otros con sustento jurídico.

De cualquier manera, esto nos da una idea del proceso, al que yo he llamado historia de vida, que empieza con el nacimiento y termina con el fallecimiento y su inscripción. Inscripción que en casi todas las legislaciones de fallecimiento es requisito para inhumar, pero que un horario corto de registro, un sistema que los sábados y domingos no opera, provocan que no se registren los fallecimientos y, una vez inhumado el cadáver, como dicen algunos directores de cementerios, ya la gente no vuelve más, de donde no queda registro, lo cual afecta al sistema electoral, y también al Sistema de Seguridad Social si es que esa persona recibe beneficios de jubilación.

Se plantean interesantes interrelaciones entre todos los servicios, tanto para una defunción como para un nacimiento. Con o sin una institución rectora, es necesaria la coordinación cuando los sistemas están enteramente separados. Hay ventajas y las voy a explicar.

El Sistema de Salud: la mayoría de los responsables son el sector médico y las enfermeras. Odian los papeles, odian la burocracia, basta ir a pedir una receta y no se sabe lo que escribieron; llenan el certificado de mala gana porque primero está el enfermo y después están los papeles. Tenemos que hacer una campaña conjunta con las autoridades de salud para que esto empiece a mejorar. Es fundamental encararlo en los ámbitos universitarios de las escuelas de enfermería y de los profesionales del área médica. No cabe duda de que estos certificados no son completos y que además se llenan con muy mala gana.

Sin lugar a dudas, el funcionario del Registro Civil tiene dos características: es un funcionario pasivo y es una traba. Es alguien que espera a que llegue la población a decirle: "yo vengo a inscribir a un niño", "yo vengo a presentar una defunción". Y entonces, el funcionario le crea problemas. El Registro Civil es la institución que tiene el mayor registro. Debo mencionar que a consecuencia de que la población empezó a reconocer su nacionalidad dentro de la Comunidad Europea, los Registros Civiles de muchas de nuestras regiones empezaron a

recibir cantidades de pedidos de 1985-86. Los registros civiles crecieron y crecieron en sus archivos y tuvieron los arribos más grandes, prácticamente, de todas las instituciones, cosa que no pasa ni con el sistema de identificación ni con el sistema electoral.

El sistema de identificación tiene funcionarios que, en general, cumplen bien su tarea. En algunos lugares se observa un cierto descuido en la toma de las huellas digitales, aspecto tremendamente delicado al cual no suele darse valor; solo hay preocupación por la calidad de las huellas digitales del pequeño porcentaje de población que vive condiciones de delincuencia o procesos que por alguna razón requieren mayor control.

El sistema electoral tiene por objeto hacer elecciones. Para ello debe capturar los cambios de domicilio. Hoy por hoy, es la institución que en el ámbito tiene una red importante de reuniones para discutir temas electorales. Pero los registradores civiles y las personas de identificación se reúnen cuando algún organismo internacional tiene interés en el tema. A lo mejor pasan 10 o 15 años sin reunirse, lo cual significa un problema. Desde afuera visualizamos al Registro Civil como una institución sencilla, pero es bastante más compleja cuando nos adentramos en sus problemas jurídicos.

Dentro de los modelos institucionales vigentes en la región, encontramos países que tienen los tres sistemas separados: sistema de Registro Civil, sistema de identificación, y sistema electoral. Dejemos de lado el sistema de salud que está siempre separado. En otros modelos, el sistema de Registro Civil identifica, bien o mal, eso cada uno dirá. Y el proceso electoral está separado. En otros, el sistema electoral identifica también con otro documento que sirve para uso exclusivo de ese sistema electoral y hay un sistema de identificación que puede ser supletorio pero que lo maneja otra autoridad. En otros, todo está junto en un solo sistema.

Cuando nosotros hablamos de eficiencia y productividad podemos pensar que juntar los sistemas contribuye a la eficiencia, a mejorar la coordinación, a entender mejor los papeles de cada sector. Cuando digo juntar, no digo ponerlos a todos en la misma bolsa, hablo de tenerlos separados pero bajo una misma autoridad. Cuando la democracia está estabilizada y hay tradición podemos

aceptar que juntar bajo una autoridad única estos tres poderosos informantes sobre la persona humana, significa respetar la privacidad y el derecho de cada ciudadano; pero cuando la democracia es inestable, se corre el serio riesgo de concentrar el poder de información sobre la persona humana. El costo más barato y la mejor información pueden ser muy arriesgados frente a un esquema de inseguridad democrática. De cualquier manera, este es un problema de gobierno, casi de filosofía de enfoque, con mucha injerencia en lo electoral, los derechos del niño, los derechos humanos. Pero los cambios no se hacen en dos días ni en dos meses ni en dos años, requieren proyectos de futuro muy bien estructurados. Adicionalmente, teniendo el Sistema Electoral esta magnífica ley de la cual ustedes participan, dar cabida a la gente de identificación y a la gente del sistema de Registro Civil para discutir estos temas, es una experiencia interesante, estén o no bajo una autoridad, porque permite comprender la importancia de la fluidez de las relaciones.

Cualquier proyecto debe llevar una visión de futuro. En las sociedades rurales con población dispersa, brindar servicios sociales es todo un desafío hoy en día. Cuando recorro algunos países y me siento a hablar con el intendente de una municipalidad, a menudo escucho: "Mi población es de veinte mil personas". "¿Cuántos están en su capital?". "Dos mil, al resto lo tengo dividido en treinta lugares distintos a los cuales accedo cuando no llueve, en los cuales no hay registrador, no hay identificación, no hay cementerio". Los sistemas nunca hacen caer a la clase urbana ni a la clase de mejores ingresos. Las deficiencias aparecen en los sectores de menores recursos, en la población aislada, en la población rural, en la población dispersa. Es ahí donde tenemos que buscar estrategias versátiles, de compenetración con esa realidad, para brindar la misma calidad de servicios a todos los seres humanos que componen la región.

Finalmente, hablaré de avances tecnológicos.

Yo quisiera afirmar que son indudables los gigantescos pasos que ha dado la tecnología. Estos constituyen evidentemente una estrategia válida. Hoy en día, la tecnología de automatización por digitalización o digitación complementada, permite atacar problemas de archivos en cualquiera de los sistemas, en el de Nacidos Vivos, en el sistema de Registro Civil, en el de identificación y en el electoral. Pero la tecnología es un instrumento, no es la solución. Es un instrumento que

brinda una posibilidad de ser más eficientes y productivos aunque nos lo vendan como la solución. Será solución sólo en la medida en que tengamos personal muy bien entrenado y en la medida en que nos obligue a hacer una reingeniería de la institución y de los sistemas.

Más importante que la máquina misma, es el diseño del sistema, no solo en la institución sino también fuera de ella. Vuelve a adquirir importancia la captura del dato, vuelve a adquirir importancia todo lo que puede ser auditoría de gestión, problema sobre el cual deberíamos empezar a tener en el ámbito internacional ciertas pautas de auditoría. La sociedad de 1990 decía: "Si lo hace una máquina es seguro". Yo creo que ya hoy no es tan cierto eso, y siempre digo algo que es muy gráfico: cuando yo tengo un archivo manual de un millón de ciudadanos en un padrón electoral, tengo errores de clasificación porque los funcionarios lo hacen a mano, pero difícilmente puedo hacer un fraude porque tengo que coordinar con 20 personas para hacer un fraude a 20 mil, y un rumor entre 20 personas llega a ser comprobado. Pero si tengo una máquina y se arreglan dos, podrán ir a la cárcel por el fraude pero me alteran en una noche un registro de 20 mil en un millón y yo no me entero, y cuando me entero quedó registrado quién lo hizo pero se tornó en un virus.

Quiero terminar diciendo que estoy abierto a las preguntas porque he hecho una síntesis, considerando que debemos respetar el tiempo que se nos ha dado para nuestra intervención.

Muchas gracias.

DEBATE

JUAN IGNACIO GARCÍA CHILE

Don Carlos, una pregunta a muchos aflige en nuestros sistemas: ¿cómo podemos tratar el desfase en la información del domicilio que parece ser un tema clave en esta materia, para llegar a una solución más fácil? Porque es evidente que la falta de información del domicilio está causando un desfase de 20 o 30%

de los registros electorales en nuestros países, lo cual trae como consecuencia que la persona no pueda ser ubicada para múltiples otros efectos electorales, por ejemplo, para ser integrante de mesa. Eso podría llegar a solucionarse por la vía del correo o de la Internet ¿Cómo solucionamos el problema del desfase del domicilio? Yo entiendo que hasta Costa Rica, que es un país que desde hace mucho está bastante avanzado tiene ya un desfase enorme de domicilio.

CARLOS AMADO

Usted es de Chile. Usted me dice que tienen un 20 o 30% de desfase aunque allí hay un sistema de Registro Civil bastante bien organizado, con una muy buena tradición que además tiene una serie de controles con todos los sistemas que se usan en el ámbito social. Yo creo que el problema de domicilio merece una intensa discusión en el ámbito internacional. En primer lugar, hay que definir el concepto de lo que es domicilio permanente o habitual, y los lugares que realmente pueden ser clasificados como domicilio. En segundo lugar, hay personas que está tres días en un lado y cuatro en otro, ¿cuál es su domicilio?, el que ellas eligen. Tienen derecho a elegir su domicilio. Esto también es importante.

Después, hay que coordinar con sistemas que funcionen con domicilio. El correo es uno de los más eficientes en Estados Unidos pues lo persigue a uno a través de los cambios de domicilio, pero en otros países no es tan eficiente. Esto significa que es muy complejo actualizar domicilios. Creo que se debe empezar a conversar y definir conceptualmente cómo logramos el domicilio actual, cómo creamos una visión del domicilio futuro en una sociedad diferente y cómo podemos recurrir a los diferentes elementos de información domiciliaria. En algunos lugares puede ser útil el sitio donde la persona atiende su salud, si es que tiene un registro; en otros, puede ser la cuenta de sus servicios eléctricos pero, en definitiva, no hay un solo elemento, hay varios.

Y tengo que afirmar que yo no cambié de domicilio en mi país, donde nací, porque cada vez que voy a votar me encuentro con mis amigos de la infancia. Pero, ¿es un deber mío cambiar o es un derecho? Queda la interrogante y creo que merece una discusión vital y muy importante. No podemos tampoco hacer censo porque hay un secreto censal. Por consecuencia, no podemos decir que el domicilio fue tal. Sin embargo, cuando a uno le dicen: "¿usted vivió la noche

anterior solo?", yo no lo pongo como domiciliado en ese lugar y eso disloca el censo.

La gente de menores recursos, con necesidades acuciantes, responde de la forma que mejor le conviene a cualquier pregunta pues la necesidad es la madre del ingenio. En ese sentido, tenemos que ser muy cuidadosos y hacer un esfuerzo de definición, un consenso sobre el domicilio, un análisis de los sectores más confiables, lo que varía según cada país.

ROLANDO COSTA ARDUZ
EX MAGISTRADO DE LA CORTE NACIONAL ELECTORAL
BOLIVIA

Usted acaba de exponer un problema bravo, porque el concepto de domicilio es un concepto del Derecho Civil, y porque puede haber un domicilio múltiple. Indudablemente, es un problema de interpretación entre residencia y domicilio. Pero se me ocurre que hay otro aspecto sobre el cual usted está intentando motivarnos y abrir un debate. A rajatabla hablamos de la universalidad, de la igualdad, del voto directo, del voto secreto y pretendemos darle una legitimidad a la votación con exigencias para el elector. Su derecho, indudablemente le asiste en la medida en que esté integrado o inscrito en el registro o padrón electoral. Esto es para el elector.

Pero, ¿qué pasa con el candidato? Porque sucede que en Bolivia por ejemplo, se ha dado lugar a una modificación de la Constitución en el artículo 204, que antes rezaba que para ser candidato en un municipio hay que tener vecindad durante un año. La modificación obedece a razones de orden político, porque hubo candidatos con domicilio registrado en una ciudad del país que vivían en Estados Unidos. Tenían su residencia en Estados Unidos, pero legitimaban su candidatura en uso del registro domiciliario porque allí les llega la cuenta bancaria, etc., aunque no su residencia. Yo creo que el problema radica en la vecindad, porque se puede tener domicilio accidental pero no se puede tener vecindad accidental. ¿Qué pasa con nosotros en este momento? ¿Dónde estamos domiciliados? ¿Este podría ser un domicilio accidental y los que están en situación contigua a nosotros son nuestros vecinos? No puede haber una vecindad tempo-

ral porque la vecindad implica una aproximación de compromiso social. Y digo esto porque en tratándose de colectividades particularmente rurales y dispersas, una pequeña comunidad es donde la gente se conoce; en la ciudad, en cambio, la relación está mediatizada.

Entonces, para nosotros que hemos tenido una ley de participación popular, si acaso hubiera una elección de lista cerrada, por mayoría podrían salir candidatos que ni siquiera conozcan ese pueblo y cuyo pueblo no conozca al candidato. Hay, por tanto, un tratamiento diferencial entre lo que es la obligación del candidato y la obligación del elector, respecto del domicilio.

CARLOS AMADO

Sin lugar a dudas. Yo no mencioné esto para acelerar la discusión. Pero si en el elector el problema del domicilio debe discutirse, en el elegido es mucho peor, es mucho más grave y es mucho más serio. Y ya que estamos, le agrego otro problema: en las zonas fronterizas, hay mucha gente que vive en los dos lados, sobretodo en las fronteras secas, y no es un problema de un país u otro, es casi de toda la región. Yo coincido en que en el caso de autoridades regionales, el concepto de vecindad, el concepto de domicilio, el concepto de residencia, tienen que ser analizados, estudiados, definidos y hasta propuestos jurídica y razonablemente. Pero esto requiere de un esfuerzo de análisis en función de este tipo de situaciones. Así aseguramos no solo el derecho a votar a las autoridades de donde yo vivo, sino también el derecho a ser elegido como autoridad en el lugar donde vivo y no fuera del lugar.

Su pregunta ha agregado más tema a la discusión del domicilio.

También las zonas fronterizas son un muy serio problema a discutir. Sabemos que hay mucha gente que cruza todos los días las fronteras y no sabemos si vive de un lado o vive del otro; tampoco sabemos cuál es su nacionalidad; y el mundo globalizado va distinguiendo las fronteras cada vez más, especialmente cuando no hay barreras naturales.

WILFREDO PENCO
MINISTRO DE LA CORTE ELECTORAL
URUGUAY

Yo quiero insistir sobre el tema del domicilio que me parece de gran importancia, aunque creo que puede ser examinado de diferente manera según se trate del domicilio de un elegible o de un elector. En el caso del elector, es evidente que al organismo electoral le interesa el domicilio por razones de carácter de organización territorial. Los organismos electorales aceptan el domicilio declarado por el inscrito. ¿Se le puede exigir una prueba? El sistema uruguayo tuvo durante un tiempo la llamada prueba testimonial que en los hechos se vio distorsionada porque bastaba con conseguir un par de testigos en la puerta de la propia oficina que declaraban que conocían el domicilio que se inscribía y el tema quedaba solucionado, aunque ese domicilio no fuera el domicilio cierto. Esa prueba testimonial, efectivamente, no sirve. Pero, exigir una prueba ¿no es también imponer una traba burocrática más que contradice el incentivo a la inscripción cívica? Creo que estos problemas tienen que ser solucionados y me parece importante que se hayan planteado así y aquí.

CARLOS AMADO

Coincido plenamente en que hay que distinguir lo que es un derecho de lo que es un deber, lo que es un derecho para el que elige de lo que es un deber para el que es elegido, y tener un claro concepto del domicilio. ¿Cuándo puedo yo evaluar un domicilio? Creo que las pruebas testimoniales no son ya de la era moderna y cada vez lo van a ser menos. Como decía José Ignacio, ¿podemos comprobarlo por Internet?, sí, relativamente. Pero, coincidimos todos, es un tema que merece una amplia e interesante discusión, porque no solo se lo plantea al sistema electoral, también se lo plantea al Registro Civil. Cuando alguien se va a casar en el Registro Civil, le dicen: "¿dónde está domiciliado?". Porque el registrador tiene que ser el de la zona donde estén domiciliados el novio o la novia, pero no pueden ir a casarse en otro lugar. En definitiva, como yo digo, muchas veces los deseos y la necesidad son la madre del ingenio, y se la ingenian para cambiarlo.

**ORLANDO SOLANO BÁRCENAS
COLOMBIA**

Querido profesor, usted es funcionario internacional con todo lo que eso implica en desplazamientos, etc. Yo voy a tratar de recordarle una frase de mi maestro de sociología jurídica, el profesor Jean Carbonnier. Él decía lo siguiente: "Lamento que el Estado, lugarteniente de la Divina Providencia, no nos haya hecho tortugas para llevar encima el domicilio, la residencia y la casa y, sobretodo, esta última, que nos hace seres humanos, porque allí están nuestros recuerdos, nuestras cunas y el fuego sagrado del hogar".

**CARLOS URRUTY
PRESIDENTE CORTE ELECTORAL
URUGUAY**

Este tema es verdaderamente complejo pero pienso que lo importante es definir qué es lo exigible, para elector y para elegible: si el domicilio, la residencia o la vecindad. Porque el domicilio, como lo definen en casi todas las legislaciones, se integra con un elemento material y un elemento subjetivo, es decir, la residencia y el ánimo de permanecer, y el Código Civil recoge y acepta la pluralidad de domicilios. Carlos acaba de señalar que el tema interesa también al Derecho Civil, y tanto interesa al Derecho Civil que yo recuerdo muy bien que personas que habían contraído matrimonio en países que no aceptaban el divorcio, inventaban una prueba de domicilio para poderse divorciar en un país distinto a aquél donde se habían casado.

Pero creo que el tema no es exclusivamente de orden burocrático, y este problema lo ha estudiado y lo ha analizado muy bien el Tribunal Electoral de Panamá, porque el aceptar el registro del domicilio sin ningún tipo de prueba, puede ser que favorezca la incorporación de ciudadanos al registro, pero puede distorsionar la elección de autoridades locales y, desde este punto de vista, vale la pena analizar. Por alguna razón, la gran mayoría de legislaciones exigen, para participar en elecciones de autoridades locales, tanto al elector como al elegible, una prueba de vecindad, de residencia o de domicilio. Uno de los temas que más se ha discutido en el ámbito de los organismos electorales de

Centro América es, a mi juicio, el equivocadamente denominado “voto domiciliario”: la posibilidad de acercar al elector la mesa electoral donde tiene que sufragar.

También desde este punto de vista es importante definir si es el domicilio es la residencia, y si alcanza con la mera declaración de la persona que se va a incorporar al Registro Electoral o al Registro Civil, o si es necesario exigirle alguna prueba. De todas maneras, el punto me parece de importancia, entre otras cosas, para la pureza de un Registro Electoral, porque el tema domicilio, residencia o vecindad, puede ser irrelevante en elecciones nacionales, pero deja de ser irrelevante en elecciones departamentales o locales, y deja de ser irrelevante a los efectos de determinar qué número de curules, como se llaman en algunos países, le corresponden a cada departamento, circunscripción o distrito electoral de un país, si es que se puede distorsionar esa cifra por la vía de incorporaciones al registro que no estén respaldadas por la realidad de un domicilio, de una residencia, de una vecindad. Como pueden ver, lejos de aportar ninguna solución, creo que es importante definir el tema.

CARLOS AMADO

Sin lugar a dudas, tiene múltiples connotaciones. Como tú muy bien dices, el derecho de que cualquier ciudadano fije su domicilio cuando toca elegir autoridades locales, puede transformarse en el deber de elegir correctamente el domicilio. Trasladarse de un lugar a otro puede incluso, masivamente, determinar parte de un fraude electoral. Creo que cualquier discusión o estudio sobre domicilio o vecindad, nos va a permitir, a la larga, mejorar la pureza del sistema electoral, la transparencia y la justicia electoral: que yo vote a las autoridades que debo y no fuera de mi zona y, a su vez, que cada ciudadano pueda ser elegido en la zona donde reside, es decir, como autoridad local. Pero hay que debatir esto con mucha seriedad en cada uno de los países y, además, ver las estrategias que permiten confirmar esto en los distintos centros de información que tiene un país en forma complementaria, para después legislarlo y que se constituya en un verdadero avance.

**ROLANDO COSTA ARDUZ
BOLIVIA**

Si me disculpa una segunda intervención, pero la reflexión de Urruty ha iluminado esta situación, porque quiero contarles que hace sólo cuarenta días, una reforma de uno de los artículos del Código Electoral en Bolivia ha dado por penalizar el traslado masivo de ciudadanos. Sucede que, al configurar el sistema de las votaciones uninominales con mayoría relativa, a diferencia de las plurinominales que van con lista cerrada por mayoría absoluta, se puede ganar con un voto y, entonces, el traslado de 10, 20 ó 100 personas puede ser determinante en una elección; sobretodo en el sector rural, aunque también en la ciudad, donde se pierde la visibilidad porque el problema del cambio de domicilio parecería una práctica, no digamos corriente, pero nada sospechosa. Entonces, no solamente se da el problema con las autoridades comunales o locales, sino que también puede afectar a las representaciones nacionales.

**JUAN IGNACIO GARCÍA
CHILE**

No es pregunta sino una observación. El Registro Civil en Chile no depende del Servicio Electoral, está separado. Pero tiene ya una fórmula señalada por usted en algunos aspectos, porque están reuniendo domicilios de diferentes comunicaciones que le llegan al Registro Civil. Por ejemplo, están tomando el domicilio tributario de la persona, el domicilio de licencia de conducir, el domicilio fijado para la cédula de identidad, pero este último es aplicado como actual. Eso, efectivamente, está de alguna manera actualizando el domicilio de Registro Civil. Pero, igualmente, nuestro Registro Civil tiene un problema insoluble que es el de la cédula de identidad. En Chile, se la otorga a cualquier edad. Costa Rica ha llegado a la solución de que toda persona debe dar su domicilio a los 18 años. Eso significa una actualización obligatoria que tal vez podría ser una solución. Va en la línea que ustedes siguen: reunir domicilios gracias a la tecnología actual.

CARLOS AMADO

Hay una gran variedad de formas de expedición de cédulas en relación con la edad. Pero la evolución de la edad en cuanto a expedición de cédulas nos muestra que la población obtiene sus cédulas en edades cada vez más tempranas. Lo importante es que la expedición de cédulas tiene generalmente un vencimiento. Esto se hace, en parte, porque la foto de un niño cambia mucho con el tiempo, la firma cambia también y algunos niños no saben firmar. En consecuencia, en edades jóvenes, la cédula no debe tener los tradicionales vencimientos de 10 años que después de los 60 ó 65 se dan por vitalicios, sino rangos de edad más cortos como de 5 años, de tal manera que en el momento en que se le vence su documento, se produce una actualización de domicilio. La expedición de cédulas debe ser un documento a plazo.

También es cierto que en el ámbito país, es cada vez más grande el porcentaje de cedulación de la población. Si nos ubicamos a principios de 1940, muy pocas personas tenían cédula, acaso las urbanas. Hoy día, así como se expide la cédula a edades más tempranas por múltiples razones, también hay más población cedulada. Pero es muy importante que una persona no tenga dos cédulas, y peor con dos nombres, o mal clasificadas las huellas digitales por errores del experto dactiloscópico. Esto que parece sencillo y, que de hecho es sencillo, es complejo por lo compleja que es la toma de las huellas digitales y su clasificación, que debe ser con los 10 dedos y que, en algunas poblaciones, se dificulta por el desgaste de las huellas de quienes operan con sus manos. De cualquier manera, cada vez es más temprano y cada vez hay más población cedulada. Estamos tratando, en mi país, de hacer un esfuerzo con el censo para tener un porcentaje de población cedulada, país que ha visto crecer mucho su cedulación en 10 años, en especial porque es un documento para el ejercicio del voto en democracia. No sabemos realmente cuánta población cedulada hay. Esto también es importante para que en el momento del fallecimiento, se dé la cédula que permite bajar del padrón electoral y de todos los archivos a la persona, porque los nombres se repiten. El nombre no identifica a nadie, se repite y difícilmente podemos dar de baja de un sistema electoral, 50 nombres iguales. Eso se ve mucho en Bolivia y también en los países de origen europeo. Por eso, Interpol dice en las aduanas, "qué suerte cuando me viene un apellido extraño porque lo puedo ver en la lista; si me viene uno muy común, no sé si es el que tengo o no en la lista, si lo dejo pasar es un problema, si lo retengo tal vez es una injusticia".

**SISTEMA ELECTORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE
NORTEAMÉRICA. ELECCIONES PRESIDENCIALES 2000**

**BRUCE RICKERSON
OEA (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS)**

Es para mí un honor y un privilegio analizar en el día de hoy con ustedes el tema de las elecciones del año 2000 en los Estados Unidos de América. Con fines aclaratorios cabe señalar que la organización no realiza análisis de los sistemas ni del comportamiento político de sus 34 estados miembros, salvo en relación con sus Misiones de Observación Electoral. Por lo tanto, los temas que plantearé en el día de hoy, son el resultado de mi análisis y mis opiniones personales sobre esta elección, y no de la OEA ni de ninguno de sus órganos.

La tarea que he asumido para el día de hoy es interesante. La acepto con gran placer. Para comenzar, es importante que señale varias limitaciones que afectan las posibilidades del estudio que me dispongo a presentar. Primero, no tuve más que unos pocos días para realizar la investigación pertinente, redactar el documento y hacerlo traducir al español. Segundo, como a esta altura todos ustedes se habrán dado cuenta, mi español no es totalmente fluido.

No obstante esos inconvenientes, decidí redactar este estudio con respecto a las elecciones presidenciales de 2000 en Estados Unidos de América, considerándolas, en mayor medida, desde el punto de vista de un funcionario de la administración de elecciones. He adoptado este enfoque porque he ocupado el cargo de Subsecretario de Estado para Elecciones en el Estado de Idaho, en la región noroccidental de mi país natal. En ese cargo, fui responsable de la organización de elecciones, bajo la autoridad del Secretario de Estado, Sr. Pete T. Cenarrusa, quien, entre otros cargos, se desempeñó y sigue desempeñándose como Oficial Jefe de Elecciones de Idaho.

Mi experiencia como funcionario administrador de elecciones y mi largo período de prestación de servicios en la esfera administrativa en el Congreso de los Estados Unidos, despertaron la atención del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Desde 1996 he trabajado en OEA, en la Unidad para la Promoción de la Democracia. He realizado muchas de mis

actividades en colaboración con el Dr. Santiago Murray, Asesor Principal y Coordinador de la Asistencia Técnica Electoral, persona a quien ustedes bien conocen y que me merece el más alto respeto.

He tenido el privilegio de trabajar en estrecha relación con autoridades electorales nacionales, principalmente en los estados miembros de la OEA del Caribe de habla inglesa, y he participado en la administración de tres misiones de observación electoral, siendo la más reciente la relativa a las muy polémicas elecciones que tuvieron lugar en Guyana, en marzo de 2001.

Introducción

Desde el punto de vista de un funcionario de administración de elecciones, ¿qué temas clave puedo mencionar en relación con las elecciones presidenciales de 2000?

En este breve estudio, creo que es importante describir muy sumariamente, cómo se eligen los presidentes y vicepresidentes en los Estados Unidos. Esto requiere una descripción sucinta del Colegio Electoral y su finalidad. Además, es importante señalar que en los Estados Unidos la administración electoral es sumamente descentralizada: no existe un tribunal electoral nacional ni una comisión nacional de elecciones que controle ni siquiera las elecciones presidenciales. Las elecciones están a cargo, en su mayor parte, de los estados y condados.

A esta altura, deseo subrayar que la mayoría de los ciudadanos de los Estados Unidos parecían no conocer estos dos hechos capitales, antes de las elecciones de 2000. Finalmente, mencionaré varios temas o formularé observaciones sobre los hechos que comenzaron en la noche del día de las elecciones, el 7 de noviembre del 2000, y terminaron con la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Bush versus Gore, el 12 de diciembre de 2000.

Las elecciones presidenciales no son cuestiones nacionales.

Conforme a la Constitución de los Estados Unidos, “los electores de Presidente

y Vicepresidente serán designados, en cada estado, el martes siguiente al primer lunes de noviembre, en cada cuarto año que siga a cada elección de Presidente y Vicepresidente".¹ Por lo tanto, las elecciones de 2000 se celebraron el martes 7 de noviembre.

No obstante, la Constitución asigna la mayor parte de las responsabilidades electorales a los estados de los Estados Unidos: "los lugares, épocas y modo de celebrar las elecciones para Senadores y Representantes se prescribirán en cada Estado por la legislatura respectiva pero el Congreso podrá formular o alterar las reglas de referencia en cualquier tiempo por medio de una ley..."².

Esta disposición constitucional significa que la administración de las elecciones es descentralizada. De hecho, la mayor parte de los estados han delegado los principales cometidos de realización de elecciones a los más de 3000 condados existentes.

Cada una de las constituciones de los 50 estados designa una oficina de gobierno estatal encargada de las elecciones. En la mayoría de los casos se trata de la Secretaría de Estado. En Idaho, yo me desempeñé como Subsecretario de Estado para Elecciones en la oficina del Secretario de Estado electo, Pete T. Cenarrusa. El Secretario de Estado es electo por un período de cuatro años. El Sr. Cenarrusa, cuyos padres llegaron a Idaho desde el País Vasco de España, ocupó ese cargo a partir de 1969. La Oficina del Secretario de Estado es responsable también, entre otras cosas, de la publicación de las modificaciones de la legislación estatal y del registro de documentos referentes a las sociedades que operan en Idaho.

Idaho tiene 44 condados, en cada uno de los cuales hay un Oficial de Condado electo. Parte de los cometidos de ese funcionario consiste en supervisar el registro de votantes del condado, disponer lo necesario para la impresión de hojas de votación y transmitir los resultados de las elecciones del condado a la oficina del Secretario de Estado. Otro resultado práctico de la descentralización

1/ Constitución de los Estados Unidos, Artículo III, Sección 1, Cláusula 1.

2/ Constitución de los Estados Unidos, Artículo I, Sección 4, Cláusula 1.

de la administración electoral es que los diseños de hojas de votación, su tipo y los mecanismos de tabulación respectivos, varían de un estado a otro. En 2000 resultó evidente que solo unos pocos ciudadanos de los Estados Unidos tenían alguna idea del grado de descentralización de la administración electoral.

El Colegio Electoral

Durante las elecciones de 2000 resultó que la población de los Estados Unidos creía erróneamente que el Presidente es electo por voto directo del pueblo, y recién entonces se enteró de que el Colegio Electoral elige indirectamente a los presidentes. El Colegio Electoral fue creado en 1787 como una solución constitucional de transacción para lograr la aprobación del referéndum sobre la nueva constitución en los 13 estados de la época. Los estados con menor población habrían rechazado la Constitución si no se les hubiera dado participación específica en la elección del Presidente.

The Federalist Papers fueron redactados para convencer a la población de la sabiduría del proyecto de Constitución. El No. 68 de los estudios que componen esa obra, *The Mode of Electing the President*, ("Mecanismo de elección del Presidente"), fue redactado por Alexander Hamilton, con el seudónimo "Publius". Hamilton sostenía que dar a los estados una función especial en la elección del Presidente determinaría una adecuada gestión pública en la paz interna. "Era también especialmente conveniente limitar al máximo las posibilidades de tumultos y desórdenes. Este mal no era menos aterrador en el caso de la elección de un magistrado que debía ocupar un cargo tan importante en la administración del gobierno, que en el del presidente de los Estados Unidos. Pero las precauciones que han sido establecidas tan felizmente en el sistema que consideramos, prometen efectivas garantías contra ese desvío. La elección de VARIAS personas para que formen un órgano intermedio de electores será mucho menos propensa a suscitar convulsiones en la comunidad a través de movimientos extraordinarios o violentos, que la elección de UNO que sea, él mismo, el objeto final de los deseos del público". "Nada era más deseable que oponer todo obstáculo posible a las camarillas, la intriga y la corrupción".

Hamilton describió también el Colegio Electoral como “una garantía contra las conductas impropias”. No cabe duda de que cumplió esa finalidad en 2000. Como se requeriría una enmienda constitucional para suprimir o modificar el Colegio Electoral, es sumamente improbable que ese órgano fuera modificado. Algo más importante para nosotros en relación con el tema que estamos examinando, es que, según mi firme creencia, la elección de 2000 pudo fácilmente haber provocado “el tumulto y el desorden” que temía Hamilton.

El número de votos electorales de un estado es el resultado de la suma del número total de los miembros de la Cámara de Representantes correspondientes a ese estado y de sus dos senadores. Por lo tanto, Idaho tenía cuatro votos electorales: dos correspondientes a los miembros de la Cámara Baja (que son elegidos por distritos con cifras muy similares de habitantes). Florida tenía 25 votos electorales en 2000: dos correspondientes a sus senadores y 23 a los miembros de la Cámara Baja. En 2000, era necesario que una de las listas de electores de partido obtuviera 270 votos electorales a escala nacional.

Violación de derechos de los votantes y confusión provocada por los medios de difusión

Ahora podemos referirnos a los hechos sin precedentes que se iniciaron en la noche del día de las elecciones de noviembre de 2000. La votación en el huso horario de la región oriental del país finalizó a las 6:00 ó 7:00 p.m., según lo que estipulaban las leyes de los estados respectivos. Alrededor de las 7:00 p.m., huso horario del Este, las cadenas de televisión comenzaron a competir para anunciar sus proyecciones sobre los ganadores de cada estado. Utilizaron “encuestas de salida”, es decir de votantes consultados al abandonar el lugar de votación. Poco después de las 7:00 p.m., las cadenas predijeron sin mayor vacilación que el Vicepresidente Gore estaba al frente por amplio margen en varios estados.

Pocos minutos después de la finalización de la votación, en la mayoría de los estados de la región oriental comenzó una agresiva competencia para predecir qué candidato obtendría los 270 votos electorales necesarios. Varias cadenas comenzaron a especular que el Sr. Gore ganaría la elección con solo obtener los 25 votos electorales en Florida. Pero Florida abarca dos husos horarios. Varias

cadenas -en una actitud sumamente irresponsable- predijeron que el Sr. Gore había ganado en ese estado, incluso antes de que la votación hubiera finalizado en las regiones del estado ubicadas en el huso horario de la región central del país. La región occidental de Florida tiene firmes antecedentes de elección de republicanos. Es incuestionable que cierto número de votantes decidió no votar después de haber oído que el Sr. Gore ya había ganado en su estado.

Como muchos de ustedes saben, las cadenas de televisión no tardaron mucho en reconsiderar sus proyecciones sobre el ganador de Florida. En embarazosa situación, los medios de difusión cambiaron la clasificación de Florida, dejando de afirmar que Gore había ganado y expresando que la votación era “demasiado reñida como para que pudiera preverse el resultado”. Poco después, el cómputo real de votos parecía poner al frente al Sr. Bush. Considerando los estados en que el Sr. Bush aparentemente ya había ganado, figuras destacadas de los medios de difusión lo proclamaron ganador en el Colegio Electoral de Florida. El Sr. Gore telefoneó al Sr. Bush para reconocer su victoria en la elección y felicitarlo. Al parecer, el sistema electoral había funcionado ordenadamente y había dado lugar a una clara victoria, aunque el margen en el Colegio Electoral era muy estrecho.

¿Atenerse a las reglas o cambiarlas?

Poco después de que el Sr. Gore efectuara su llamada telefónica, sus principales asesores le dijeron que todavía había posibilidades de ganar en Florida. Rápidamente, el Sr. Gore -en un hecho sin precedentes- llamó por teléfono por segunda vez al Sr. Bush para retirar sus felicitaciones y su declaración de reconocimiento de la victoria de su rival.

En su nuevo libro, *Overtime! The Election 2000 Thriller*¹, el Profesor Larry J. Sabato, Director del Centro de Estudios de Gobierno de la Universidad de Virginia, compara las estrategias de los demócratas y los republicanos después de que el Sr. Gore retirara su declaración de admisión de su derrota. El autor afir-

1/ Sabato, Larry J, (editor de la publicación), *Overtime! The Election 2000 Thriller*, Longman Publishing Company, agosto de 2001.

ma que los republicanos creían disponer de suficientes votos como para ser declarados ganadores de los votos electorales de Florida, y que ello daría lugar inevitablemente a que sus candidatos fueran declarados ganadores. El Dr. Sabato lo describe como “atenerse a las reglas”, en el sentido de que los responsables de la campaña de Bush estaban convencidos de que disponían de más votos en Florida y de que las “reglas” confirmarían ese hecho.

A medida que proseguía el escrutinio de los votos populares en la noche de las elecciones, los demócratas percibieron que sus candidatos tenían más votos populares que los republicanos en todo el país. Sobre esa base, pasaron por alto deliberadamente al Colegio Electoral y anunciaron que el Sr. Gore tenía derecho de ser electo, porque había recibido la mayor parte de votos populares. Muchos ciudadanos, que no conocían la existencia del Colegio Electoral, y en especial los votantes de Gore, dieron crédito a esa afirmación. Los representantes de la campaña de Gore dijeron que tenían informes de irregularidades con hojas de votación, cómputos y tabulación de votos, especialmente en Florida. Exigieron que “se contara cada uno de los votos”. Pocas horas después del cierre de los lugares de votación, los demócratas recurrieron a las autoridades electorales de los condados y ulteriormente comparecieron ante la justicia para lograr lo que el Dr. Sabato denomina “cambiar las reglas”: contar como votos las hojas de votación disputadas.

¿Cuándo una hoja de votación se convierte en un voto?

Los países del hemisferio utilizan hojas de votación en papel desde hace un tiempo. Uno de los beneficios que ofrece ese sistema es que las autoridades electorales pueden examinar las hojas de votación en caso de que se cuestione una elección. En otras palabras, hay una senda de auditoría.

No obstante, a lo largo de casi 100 años, fueron surgiendo otras tecnologías electorales. El resultado de muchas de ellas es que se disipa o elimina la senda de auditoría que permite probar cómo sufragó realmente cada votante.

La legislación de Florida dispone un recuento preceptivo de votos si los resultados de ambos candidatos están muy próximos. El recuento se realizó conforme

a lo determinado por la legislación de Florida. En el caso de los condados que utilizan hojas de votación basadas en tarjetas perforadas o sistemas de escaneaje, este recuento se llevó a cabo recontando las hojas de votación mediante un dispositivo mecánico o electrónico. Como la mayoría de ustedes saben, los sistemas de tarjetas perforadas consisten en una tarjeta y un pequeño dispositivo de registro de los votos. Los votantes perforan la tarjeta (con una perforadora que se les proporciona) frente al nombre de su candidato o de la alternativa por la que optan en la hoja de votación. Al igual que en los sistemas basados en escaneaje, los basados en tarjetas perforadas pueden alimentar un dispositivo computarizado de tabulación de votos en la estación de votación.

Tal como repetirían los responsables de la campaña de Bush durante semanas enteras después de este recuento, se había cumplido la Ley, y los recuentos preceptivos confirmaron que el Sr. Bush había obtenido los 25 votos electorales de Florida. La legislación de Florida también prevé el recuento manual de las hojas de votación en caso de que se produzcan irregularidades. Inmediatamente después del recuento preceptivo, los responsables de la campaña de Gore exigieron un recuento manual de los votos en varios condados en que existían fuertes antecedentes históricos de respaldo para los demócratas. Sostuvieron que el formato de las hojas de votación había confundido a los votantes, o que un recuento manual determinaría con mayor exactitud "la intención del votante", como lo requieren las leyes de la Florida en caso de irregularidades comprobadas.

Algunas juntas electorales de condados, en los condados seleccionados por el Sr. Gore, dispusieron rápidamente recuentos manuales de tarjetas perforadas o "escaneajes". Como los miembros de esas juntas de política electoral son elegidos o designados por la junta elegida para supervisar todos los asuntos del condado, la mayoría de las juntas de los condados designados por los responsables de la campaña de Gore eran afiliados al Partido Demócrata. Muchos de ellos respondieron rápida y favorablemente a la solicitud del Sr. Gore de un segundo recuento.

A esta altura comenzamos a presenciar el espectáculo de los miembros de las juntas electorales de condado mirando a trasluz las tarjetas perforadas y en

muchos casos discrepando sobre la "intención del votante". Estas fotografías serán un recuerdo imperecedero de las elecciones de 2000 en Florida.

Los responsables de la campaña de Bush se quejaron estrepitosamente de que el recuento preceptivo se había realizado y había confirmado la victoria republicana; que no se había probado fraude ni irregularidad alguna que justificara un recuento y -lo que es más importante- que el criterio para la determinación de si una hoja de votación debía contarse como voto, era un criterio subjetivo que estaba siendo utilizado en beneficio de los demócratas. Este último argumento se expresó, diciendo que la falta de criterios era una violación de la "cláusula de igual protección de las leyes" de la Constitución estadounidense. La supuesta violación de esa cláusula fue posteriormente el principal argumento invocado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para disponer, que, en efecto, cesara el recuento manual de hojas de votación basado en criterios subjetivos.

Los demócratas sostuvieron que las hojas de votación de los sistemas de tarjetas perforadas tenían un diseño confuso y que cierto número de personas que quería votar por la lista de electores del señor Gore, había votado por alguna otra lista o por más de una lista. Esos recuentos estaban destinados a examinar dos tipos de votos: los "sobrevotos", en que el recuento preceptivo mostraba que había sido elegido más de un conjunto de electores, y los "subvotos", que mostraban que no había sido elegido elector alguno.

El papel de la Corte Suprema en las elecciones presidenciales de 2000

Hemos señalado que el sistema electoral estadounidense es descentralizado y que los condados y los estados en general son los encargados de administrar las elecciones dentro de sus límites territoriales. No obstante, las decisiones de los tribunales de justicia estatales pueden ser recurridas ante el sistema de justicia federal, y la Corte Suprema es el órgano de máxima jerarquía. En 2000, las diferentes estrategias postelectorales de los responsables de las campañas de Bush y de Gore hicieron inevitable, a mi juicio, que la Corte Suprema de los Estados Unidos tuviera que adoptar una decisión final y definitiva con respecto a la elección presidencial. El caso fue llamado *George W. Bush, Jr. v. Albert Gore, Jr.* Este caso carecía prácticamente de precedentes. En épocas normales, la Corte

Suprema debía haberse rehusado a tratar el caso, porque estaba de por medio una cuestión política, y los tribunales federales suelen abstenerse de fallar en lo que consideran cuestiones políticas.

En la primera sección de la sentencia de la Corte, dictada el 12 de diciembre de 2000, se describieron de la siguiente manera los aspectos esenciales del caso: “En la demanda se formulan las siguientes preguntas: si la Corte Suprema de Florida estableció nuevas normas para la resolución de controversias electorales, violando así (...) la Constitución de los Estados Unidos (...), y si la utilización de recuentos sin reglas fijas viola las cláusulas (constitucionales) sobre Igual Protección de las Leyes y Debido Proceso. *Con respecto a la cuestión de la igual protección de las leyes, concluimos que se ha violado la cláusula de la igual protección*”⁶.

La Corte señaló que “la protección del derecho de voto no se limita al reconocimiento inicial de ese derecho. La igual protección de las leyes se aplica también al ejercicio de ese derecho. Habiendo otorgado una vez el derecho al voto en igualdad de condiciones, el Estado no puede, a través de un tratamiento arbitrario y dispar ulterior, valorar el voto de una persona más que el de la otra”. En otras palabras, si Florida permitía el recuento manual de las hojas de votación sin establecer criterios firmes sobre la manera de determinar la “intención del votante”, las hojas de votación estaban siendo contadas en forma diferente de acuerdo con el lugar en que fueron utilizadas. Esa disparidad de los métodos de cómputo, basada en normas subjetivas, llevaba a considerar como voto válido, el expresado mediante una hoja de votación en un lugar, pero no en otro.

La Corte señaló además que “en el Condado de Broward se utilizó un criterio más laxo que en el Condado de Palm Beach, y se detectó casi el triple de nuevos votos, como consecuencia, un nuevo resultado muy desproporcionado en relación con la diferencia de población entre ambos condados”⁸. Finalmente, según la opinión general de la Corte, “debidamente consideradas las dificultades

6/ Corte Suprema de los Estados Unidos, No00-949 George W. Bush y otros Demandantes, C/ Albert W. Gore, Jr y otros, en relación con el recurso de avocación interpuesto ante la Corte Suprema de Florida, 12 de diciembre de 2000.

7/ Op. Cit.

8/ Op. Cit.

identificadas con respecto a este punto, es evidente que el recuento no procede, conforme a los requisitos de la igual protección de las leyes y del debido proceso, sin una labor adicional considerable (...). *Siete miembros de la Corte conciben en que el recuento ordenado por la Corte Suprema de la Florida suscita problemas constitucionales que deben corregirse*⁹.

El fallo de la Corte estaba destinado a poner fin a la disputa con respecto a los problemas jurídicos relacionados con las cuestiones de administración electoral de la Florida. En buena medida, esto se logró. No obstante, los responsables de la campaña de Gore y los partidarios de ese candidato siguen sosteniendo que el Vicepresidente fue el verdadero vencedor de la elección de 2000. Algunos han colocado adhesivos en los paragolpes de sus automóviles con la consigna "Reelegir a Gore en 2004".

El votante descuidado

El cómputo final de los votos de la Florida dio lugar a la victoria de la lista de electores de por sólo 537 votos de diferencia en más de seis millones de votos emitidos. El profesor Sabato, citando a Tom Fiedler¹⁰, señala:

"Aún teniendo en cuenta los problemas de las máquinas de tarjetas perforadas y las tristemente célebres 'hojas de votación mariposa' en el Condado de Palm Beach, decenas de miles de personas de Florida desperdiciaron su precioso derecho. Un hecho increíble es que según un estudio realizado por los periódicos The Miami Herald, USA Today y Knight Rider, casi 1.000 personas votaron por las diez listas de los candidatos presidenciales; más de 3.600 personas votaron por todos los candidatos, salvo Bush; más de 700 personas votaron por todos los candidatos, salvo Gore, y muchos miles de personas votaron por Gore y además por Bush. Nadie jamás tendrá certeza al respecto. Es probable que los votos anulados, no contados, representen una diferencia decisiva"¹¹.

Estos datos ponen de manifiesto nuevamente el problema de la falta de cono-

9/ Op. Cit.

10/ Thomas Fiedler, Editor Ejecutivo del Miami Herald, tomado de su capítulo del libro del Profesor Sabato *Overtime!*, *Election of the Century: The Perfect Storm*.

11/ Op. Cit., p. 117

cimientos básicos de los votantes estadounidenses con respecto al proceso electoral. Como mínimo, una eficaz educación del votante podría haber cambiado ese resultado.

Consideraciones finales

Es imposible describir con exactitud, en pocos minutos, lo ocurrido en las elecciones estadounidenses de 2000. Ya se han preparado numerosos libros y estudios, e inclusive se han realizado extravagantes esfuerzos para describir o utilizar los resultados, reales o deseados, de las elecciones, en beneficio de determinados candidatos o ideologías políticas.

De las elecciones presidenciales de 2000 parecen desprenderse claramente los hechos siguientes:

1. La población de los Estados Unidos carece de información básica sobre el mecanismo de elección del Presidente y el Vicepresidente.
2. Dado el exiguo margen de votación popular a escala nacional y en muchos de los estados, es probable que en las elecciones de 2000 un sistema de elección popular directa hubiera provocado muchas más disputas jurídicas y de otro género, que el sistema indirecto de Colegio Electoral. Este, posiblemente, impidió una grave crisis constitucional que, en el peor de los casos, pudo haber determinado la ruptura del orden civil.
3. El principio de la legalidad no es solo una teoría o una aspiración. Es esencial para mantener el orden civil y consolidar las instituciones políticas liberales. Muchos observadores han señalado con placer que los resultados de las elecciones de 2000, que pudieron no haberse determinado a tiempo sin el fallo de la Corte Suprema, reivindicaron el principio de la legalidad en los Estados Unidos de América. En mi opinión, la aseveración deliberadamente falsa de que los candidatos con mayor número de votos populares fueron los electos y que se les robó la elección, o de que el Presidente Bush ocupa ilegítimamente su cargo debido a que "no se contaron todos los votos", es un rechazo viperino del principio fundamental de la legalidad. Todos deben aceptar la Ley como árbitro final.

4. Es lamentable que la conmoción y la confusión ocurridas en Florida hayan hecho necesaria la apelación a la Corte Suprema de los EE.UU. No obstante, dado el carácter de árbitro final de las disputas jurídicas que tiene ese órgano, la única alternativa responsable, también según mi opinión, era la adoptada por siete de los nueve miembros de la Corte, que se pronunciaron como lo hicieron.
5. Con posterioridad a la elección, ha habido innumerables propuestas de reforma del sistema electoral de los EE.UU., consistentes en la eliminación del Colegio Electoral o el incremento de los poderes de la administración central de elecciones mediante la creación de algún tipo de comisión electoral o tribunal nacional. Muy pocas de esas propuestas fueron realistas. Por ejemplo, los ex Presidentes Ford y Carter sugirieron lo que denominaron "votación provisional". Ello permitiría a una persona sufragar por un candidato cuyo nombre no figurara en la lista de votantes y luego, en algún momento futuro, cada uno de los nombres sería considerado para determinar si las hojas de votación se cuentan como votos. El registro de votantes es extremadamente sencillo en los Estados Unidos y, como todos ustedes saben, siempre es posible mejorar el padrón de votantes. No obstante, estas y otras modificaciones específicas crearían más problemas de los que resolverían.
6. Votar también es extremadamente sencillo. Muchos estados han adoptado un sistema de votación temprana mediante el cual se pueden emitir los votos antes del día de las elecciones. Este sistema es diferente al de los votos de los ausentes, que es universal. En el estado de Oregon, todos los votos se emitieron por correo en 2000. Unos pocos estados permiten el registro de votantes en los lugares de votación el día de elecciones. No se ha formulado ningún argumento convincente de que esto haya dado lugar a una flexibilización aún mayor de las pocas restricciones existentes. De hecho, el actual sistema crea numerosas tentaciones para el fraude electoral.
7. Las personas libres, en una sociedad libre, deben tener derecho de no votar. Debemos considerar el impacto de elecciones sobre las personas que optaron por votos y, sin embargo, nada conocemos sobre la historia y el procedimiento de votación. En Florida, las personas que votaban sin solicitar ayuda, o que luego llegaron a creer que habían votado por candidatos por los que no querían votar, influyeron sin lugar a dudas en la elección.

Ha sido para mí un honor y un placer estar con ustedes en el día de hoy y con mucho gusto responderé a sus preguntas.

UPD00153S

ALEXANDER FEATHEERSTONE **EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

Es un gusto estar aquí hoy y tener la oportunidad de conversar con ustedes acerca del sistema electoral en los Estados Unidos. Nos parece que la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur puede ejercer un papel significativo en la consolidación de los avances democráticos del hemisferio.

Para los observadores extranjeros, las elecciones estadounidenses, especialmente las presidenciales, pueden resultar muy confusas. La gente se pregunta con frecuencia cuál es el papel de los partidos políticos, las elecciones primarias, las convenciones, los medios y el colegio electoral. Quisiera referirme brevemente a cada uno de ellos.

Los partidos políticos

Cuando los fundadores de los Estados Unidos redactaron la Constitución en 1787 no previeron un papel para los partidos políticos en el Gobierno. Sin embargo, para el año 1830, los partidos políticos ya se habían formado para movilizar nuevas masas de votantes. Todos los presidentes estadounidenses en los últimos 150 años han sido republicanos o demócratas.

En las elecciones de 1998, se eligió un solo candidato independiente en todo el Congreso de los Estados Unidos, y este año, otro senador, al retirarse del Partido Republicano, se hizo independiente también, con la intención de cambiar el control del Senado. La duradera dominación del sistema bipartidista es el rasgo determinante del sistema político de los Estados Unidos. Una razón por la cual el sistema de los partidos ha tenido una penetración tan grande, es el sistema de distritos de un solo miembro para elegir legisladores nacionales y estatales.

A diferencia de los sistemas de votación proporcional, el ganador se lleva to-

do. Cualquier candidato que tenga la pluralidad del voto gana la elección y esto favorece a los principales partidos. Otra razón es el Colegio Electoral, al que haré referencia enseguida. Por supuesto, ha habido excepciones al predominio de este sistema bipartidista. Ross Perot ganó el 29% del voto popular en el 92; 80 años antes, Theodore Roosevelt, del Partido Progresista, ganó el 27% de los votos; y el año pasado pudimos ver el papel decisivo del Ralph Nader representando a un tercer partido y, especialmente en el estado de Florida, el resultado que obtuvo con un porcentaje pequeño de los votos.

El sistema bipartidista también ha simplificado la administración de elecciones, ya que en muchos lugares de los EUA, solo se necesitan representantes de los dos partidos para asegurarse de la imparcialidad o la honestidad del voto.

Elecciones primarias y convenciones

Los candidatos presidenciales son escogidos a través de un sistema de elecciones primarias demócratas y republicanas en el ámbito estatal. Las elecciones primarias actualmente duran cuatro meses, desde comienzos de febrero en el estado de New Hampshire, hasta principios de junio cuando se realizan las elecciones primarias en los estados de Alabama, New Mexico, Montana y South Dakota. Es un largo camino.

En años recientes, más y más estados han trasladado sus elecciones primarias al inicio de la estación para tener un poco más de influencia sobre la selección del nominado de cada partido, y para animar a los candidatos a que aborden las necesidades e intereses de sus estados en particular. La evolución del sistema de elecciones primarias en las décadas recientes ha hecho que las convenciones de los partidos sean de alguna manera menos decisivas, ya que los probables nominados son conocidos meses antes de que la convención se lleve a cabo. Como resultado, las convenciones se han convertido en enormes fiestas partidarias con las que los candidatos dan inicio formalmente a sus campañas. Las convenciones también dan a los partidos un foro para definir y anunciar sus posiciones sobre los problemas nacionales más importantes.

El papel de los medios

La televisión tiene un papel importantísimo en la selección de presidentes en los EUA. Seis de cada diez estadounidenses dicen que la televisión es la princi-

pal fuente de información acerca de las elecciones. Los diarios ocupan un distante segundo lugar.

Los medios de cobertura masiva se presentan en forma de medios pagados, usualmente anuncios de 30 segundos relativamente libres. El alto precio de la propaganda electoral ha aumentado la importancia del dinero en las campañas electorales. Varias veces hemos tratado en los EUA, de reformar y controlar el sistema de financiamiento de las campañas electorales. Y aún ahora hay un proyecto de ley cuyos autores fueron los senadores Mc Cain y Fangol, que está en el Congreso para limitar la influencia del dinero.

Sin embargo, no todas las elecciones en los EUA son impulsadas por los medios de comunicación masiva. Las campañas para posiciones menores, incluyendo algunas para la Cámara de Representantes de los EUA, y casi todas las elecciones estatales y locales, son asuntos más personales. Los candidatos en estas elecciones dependen más del contacto personal con los votantes y de la propaganda por correo.

El Colegio Electoral

Cuando los electores estadounidenses van a las urnas para elegir un presidente, muchos creen que están participando en una elección directa pero, como ya nos explicó el Sr. Rickerson, ese no es el caso.

Y creo que él ya explicó muy bien cómo funciona el Colegio Electoral, así que voy a pasar sobre ese asunto, con el comentario de que en muchos casos se han elegido presidentes con solo una pluralidad, es decir, con menos del 50% del total del voto popular, pero con una absoluta mayoría del voto electoral. En la historia reciente, ese fue el caso de la victoria de Clinton en el 92 y 96, la victoria de Nixon en el 68 y la de Kennedy en el 60.

Antes del año pasado, solo hubo una vez cuando el voto del Colegio Electoral fue contrario al voto popular, en la elección de Benjamin Harrison, en 1888. Esto sucedió porque su oponente, Robert Cleveland, lo superó por grandes mayorías en todos los 18 estados que lo apoyaban, mientras Harrison ganó mayorías relativamente pequeñas en muchos de los 20 estados que lo apoyaban a él. La diferencia en el voto popular en ese año fue pequeña, apenas 100.000 de los más de 11 millones de votos depositados.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

El año pasado, el sistema electoral de los EUA fue duramente probado por unas circunstancias extraordinarias. Desde el 7 de noviembre hasta el 12 de diciembre, el resultado de la elección fue disputado en luchas políticas y jurídicas desde varios lugares en Florida, hasta la Corte Suprema de Justicia. Como bien dijeron este mes los ex presidentes Jimmy Carter y Gerald Ford, las instituciones ordinarias que administran elecciones en EUA y especialmente en Florida, no pudieron hacer frente a una elección con un margen de victoria tan estrecho.

Muchos aspectos del voto del año pasado, según nuestra Comisión Nacional de Reforma Electoral Federal, fueron problemáticos. Hubo problemas con el diseño de boletas, problemas con las máquinas para votar que eran antiguas y con tasas de error demasiado altas, hubo problemas con los criterios muchas veces subjetivos y caprichosos para contar los votos, hubo electores no calificados y en otros lugares electores bien registrados a quienes no se permitió votar por cualquier causa y, en fin, un proceso político que fue sometido a litigio prolongado. Y la verdad es que estos problemas existen en muchos lugares de los EUA, no solo en el estado de Florida. Nos enteramos de estos problemas en Florida solo porque el improbable margen de victoria allí, nos hizo estudiar minuciosamente los votos y el proceso.

A pesar del vergonzoso proceso que culminó con una muy polémica decisión de la Corte de Justicia, lo importante de recordar es que se solucionó sin armas, sin motines en las calles ni tropas. El Ejecutivo, o sea, la Casa Blanca, no intervino en la disputa para favorecer a su candidato. La transición fue pacífica. Y la buena noticia es que el escándalo del año pasado ha colocado el tema de reforma electoral en la agenda legislativa de muchos estados y en el Congreso Nacional. Este mes, la Comisión General de Reforma Electoral Federal publicó un informe sobre las elecciones del año pasado e hizo sus recomendaciones. Vean el Internet, en Error! Reference source not found..

Hay también muchas organizaciones no gubernamentales que promueven la necesidad de reformar el sistema electoral. Bajo nuestra división federal de poderes, la administración de elecciones es descentralizada, así que el gobierno nacional está limitado en lo que puede hacer para reformar el sistema electoral. Sin embargo, hay más de 1200 proyectos de ley pendientes en las legislaturas estatales para mejorar el sistema electoral. Ningún estado quiere ser otra Florida, y el

Congreso Nacional está considerando un aporte de fondos federales para ayudar a incentivar a los estados a cumplir con algunos requisitos mínimos.

El pueblo estadounidense debe poder esperar registros y padrones bien actualizados y correctos, un sistema que deje participar a todos los electores elegibles, maquinaria que clarifique y registre bien el voto de cada elector; un sistema que pueda hacer frente de una manera justa y predecible a márgenes angostos de victoria.

DR. EDGAR TERÁN EX CANCELLER DEL ECUADOR

El aporte que yo pueda hacer a esta mesa redonda, más que referirse a los detalles que con tanto conocimiento Bruce y Alexander han expuesto, se dirigirá a la relación que el sistema electoral de EUA tiene con los sistemas electorales de nuestros países de Sudamérica y, claro, con mayor intimidad y aproximación, con Ecuador, mi país.

La gran revolución del siglo XX, que continúa con velocidad extraordinaria en el siglo XXI, es la revolución de las comunicaciones. Esa capacidad de conectarse entre seres humanos, y entre entidades y seres humanos, es lo que se ha acelerado increíblemente en el siglo pasado y en este.

Alexander y Bruce han hablado, como de un pasado muy remoto, del sistema de tarjetas perforadas que, sin embargo, constituían el eje de la computación hasta hace 20 años. ¿Pero qué salto generacional desde el punto de vista de la tecnología se ha dado desde entonces?, además de la capacidad de almacenar y concentrar conocimientos que la carrera espacial impuso a la cibernética, por la cual se obligó a incorporar después de los 6 dígitos -que era el máximo de dígitos con que podían calcular las computadoras hace 25 ó más años- otros dígitos para superar el formidable error que se evidenciaba con los astronautas durante el alunizaje. Y ahora, ya hay el chip que almacena tan increíble número de datos que revolucionará el siglo XXI y todas nuestras instituciones y, desde luego, la institución electoral.

La capacidad de comunicación del mundo y la llamada globalización hicie-

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

ron que todos los países de la tierra participáramos del drama de las elecciones del año pasado en EUA. Se concentró la atención en los EE.UU. como país, en el sistema electoral como sistema electoral, y en la técnica -máquinas usadas, mecanismos empleados por los partidos políticos y grupos electorales-, todo lo cual nos obligó a reflexionar en ciertas correcciones que deberemos introducir en nuestros propios sistemas electorales.

Entender el sistema electoral de EE.UU. para nuestros países, originarios de una mentalidad jurídica y de una tradición distintas, no es tan fácil. Mis compañeros de panel han dado explicaciones bastante claras sobre cómo funciona el sistema. Yo sólo quiero recalcar algunos puntos.

El primero: que el sistema electoral en Estados Unidos es una consecuencia directa, lógica y sostenida de la formidable Constitución que se escogió para ese país a finales del siglo XVIII. La Constitución norteamericana es un monumento a la justicia, al derecho, a la participación ciudadana y al respeto de un hombre por otro hombre. Y como resultado de ese sistema, la forma de elegir presidente y vicepresidente fue concebida a fines del mismo siglo como una operación compleja en que debía haber intermediarios. El legislador constitucional americano desconfió, e hizo bien en desconfiar en aquella época, del voto directo, y escogió el intermediario del colegio electoral, que inicialmente era designado por las mismas asambleas de cada uno de los estados, y que luego pasó a ser designado por votación directa. Los miembros de los colegios electorales tenían por función elegir ellos, de acuerdo a su criterio, al presidente y al vicepresidente de EE.UU.

La fuerza que fueron tomando los partidos y las instituciones; la forma como Estados Unidos modera con tanta sabiduría sus tradiciones y la evolución de sus instituciones, han convertido ahora a los miembros de los colegios electorales en representantes en plancha del candidato a presidente que obtiene la mayoría relativa, ni siquiera la absoluta, en cada uno de los estados. Esto quiere decir que el candidato que obtiene mayor número de votos también hace que su lista de electores obtenga el mayor número de votos. Y la representación no es proporcional, es decir, la mayoría simple de votos da derecho a que todos los electores de ese estado sean los que concurren al colegio electoral. Por ejemplo: el Estado de California, con el mayor número de electores, tiene en total dos electores, igual

número que de senadores; y cuarenta y cinco electores equivalentes al número de representantes. El mismo número de legisladores de ese estado, lo es de miembros del colegio electoral. En Idaho hay sólo cuatro electores, porque Idaho solo tiene dos representantes de acuerdo a su población y tiene dos senadores como todos los estados de Estados Unidos; con excepción del distrito de Columbia que tiene tres.

Con estas sumas, el número total del colegio electoral en la última elección me parece que fue de 538 electores, mismo número de miembros que los del Congreso de Estados Unidos. Esos representantes van a votar: los de California por el candidato que tuvo mayor número de votos en California, los de Idaho por el candidato que tuvo mayor número de votos en Idaho. Esto marca las diferencias entre el voto directo o popular y el voto en el colegio electoral. Si es que un candidato gana en California, tiene 47 votos en el colegio electoral. Pero ese candidato pudo haber ganado con una enorme mayoría, 80% del voto californiano o 40% del voto californiano que igual, si ese 40% era más que el 35% del otro candidato, todos los electores son para el que sacó 40. Pero no es lo mismo tener en un estado tan populoso, 80% de los votos que 40% de los votos. Por eso, a veces no coinciden los resultados pues no se guarda la misma proporción entre el voto popular y el voto del colegio electoral.

En el caso de la última elección, como en otros casos, esa fue la situación. Los votos populares fueron mayores para el señor Gore que para el señor Bush, pero el señor Bush tuvo la mayoría que establecían la Constitución y la Ley, dentro del sistema de colegio electoral. Estas peculiaridades no nos son comunes y deben ser bien comprendidas por nosotros. Yo creo que el sistema de colegios electorales en EE.UU. funciona bien. Creo que es un buen sistema a pesar de todos los conflictos de la última elección. Pero claro, como Alexander decía, hay una fuerte corriente que busca una modificación en cada uno de los Estados, porque la legislación electoral es legislación de los estados y no es federal. En la última elección, hubo dos cosas insólitas como inéditas hasta entonces, estrepitosas diría. Primero: una intervención directa y politizada de medios de comunicación de EE.UU. que apoyaban abrumadoramente al vicepresidente Gore. Aquello de anticipar una victoria inexistente en Florida del candidato Gore, y desanimar así a muchos eventuales partidarios de Bush de ir a votar ante algo que ya era innecesario, fue un acto poco ético, no suficientemente ponderado ni

censurado por la opinión pública de EE.UU. El segundo elemento insólito: la degeneración litigiosa del proceso electoral, que hay que comprender como parte de la cultura americana.

Un fenómeno de la cultura jurídica americana es el conjunto de abogados litigantes que levantan conflictos y pleitos, los tratan como industria y los venden a clientes. El industrial del litigio crea e invierte su dinero en su litigio y sale a buscar el cliente. Esta es una de las plagas jurídicas que se ha dado en el mundo y que, desde luego, opera en EE.UU. En la saga electoral entre el vicepresidente Gore y el gobernador Bush, se dio una intromisión abierta de mafias de abogados litigantes tan descarada, que a mí, como abogado y persona acostumbrada a percibir y apreciar la cultura norteamericana, me causaba tanta conmoción cuanto cólera ver la hábil manipulación litigante de todo el proceso.

Bruce tiene razón: si no intervenía la función judicial de EE.UU., ese proceso habría tenido un muy mal final, a pesar de que las mafias litigantes criticaron esa intervención. Fue una intervención apropiada y oportuna, y encuentro sabio el voto final de los jueces de la Corte. Entiendo que el proyecto final de decisión fue preparado en el fondo por el juez Scalia, uno de los más distinguidos jueces de la Corte Suprema de EE.UU. Aprecio mucho el contenido filosófico, jurídico y moral de esa decisión, que puede sintetizarse en estas palabras: cuando una corte ordena un remedio extensivo para todo un estado, debe haber al menos alguna seguridad de que los requerimientos rudimentarios de igual tratamiento y justicia fundamental sean satisfechos, formidable concepto de orden moral, lógico y jurídico. En los recuentos de las famosas tarjetas perforadas no había posibilidad de asegurarse de un igual trato para los recuentos que provenían de decisiones de cada condado; menos del Estado porque las condiciones de los recuentos no aseguraban trato igual ni justicia fundamental. Por eso ordenó la Corte el fin de la operación.

Terminó el proceso y en Estados Unidos se sigue reflexionando. Pero allí y en el mundo permanece una convicción: no hay de las democracias del mundo, al menos de aquellas que tienen influencia en nuestros países, una que tenga un sistema más sano, equilibrado y elástico y, gracias a ello, esa sociedad crea, prospera, se dinamiza y avanza.

Y quedó eso como el recuerdo de un mal sueño. Se estudiarán medidas para

mejorar el sistema, al igual que debemos hacerlo nosotros. Se mencionó en una de las distinguidas intervenciones de esta mañana, una frase de Ortega y Gasset que vincula con mucha razón el grado de democracia de los países con el grado de refinamiento y justicia de los sistemas electorales. Nuestros países deben avanzar todavía en ambas cosas y, particularmente, en el grado de democracia, es decir, de reconocimiento a los derechos de los seres humanos por parte del Estado, y en el sistema de expresión electoral. En Ecuador, país al que amo entrañablemente, me revelo contra el sistema electoral. Aquí son los partidos los que nos imponen a los ciudadanos que no somos miembros, la forma de votar. Nos "dan eligiendo" los candidatos, y diré más: nos eligen, en imperativo, los candidatos. Y los ciudadanos estamos obligados a votar bajo pena de conculcación de los derechos civiles.

Cuando voy a votar, pues soy persona que tiene una cierta lucidez respecto de los procesos políticos, me presentan una hoja con mil setecientos candidatos y no puedo escoger. Tengo que marcar la hoja entera; qué derecho tengo yo así, en la práctica, de ejercer el derecho que la Carta de Naciones Unidas me otorga como ser humano: el derecho de elegir yo, o de ser elegido yo. Y en cuanto a la forma misma del sistema electoral, ya es hora en este continente sudamericano de ir pensando en la votación electrónica, en poder entregar vía Internet nuestro voto, en poder reflexionar en nuestra casa sobre cuáles de los 1700 candidatos queremos que nos representen en las diferentes instancias. Pero esto ya no es un remoto futuro. Es la realidad de nuestro mundo, así que señores, estas son mis palabras finales. Feliz iniciativa esta de hacer del Protocolo de Quito un instrumento internacional de relación estrecha para bien de todos y un espacio de reflexión y meditación sobre los sistemas electorales.

DEBATE

ROBERTO RUIZ

PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE ELECCIONES DE VENEZUELA

Yo creo que hay dos lecciones que fueron útiles para los países que estamos aquí y, en particular, para América Latina. La primera, que hemos vivido mucho en Latinoamérica: cuando las elecciones son ganadas o perdidas por estrecho margen, el problema es complicado y la legislación debe ser sumamente clara,

de manera que no arroje dudas sobre la resolución de este tipo de litigios. En gran parte, en los países latinoamericanos, el problema subsiste aun cuando el sistema no es el de los colegios electorales sino el sistema de representación proporcional para organismos como los congresos, o la mayoría relativa en el caso de elecciones nominales.

La segunda enseñanza es que los organismos jurisdiccionales, ya no los electorales, deben tener criterios muy claros y conocidos por la población sobre cómo se deciden estos eventos; porque gran parte de las agencias noticiosas, incluso un periódico tan importante como el New York Times, informaron que la decisión había sido cinco a cuatro porque había cinco republicanos y cuatro demócratas. Seguramente la decisión estuvo muy bien sustentada, pero se informó que la decisión fue de cinco a cuatro a favor de los republicanos. Los conceptos de democracia varían de país en país y los de colegios electorales son tan respetables como cualquier otro sistema.

ORLANDO SOLANO COLOMBIA

Definitivamente debe ser la edad, pero yo quiero recordar algunas cosas, sobre todo algunos titulares que hubo con motivo de las elecciones pasadas. Le Monde decía: "Bienvenu au tiers monde"; otro periódico decía: "Como en Sudamérica"; otro dijo: "Nada que envidiar a Haití"; y otro dijo: "Como para la Fundación Carter".

Indudablemente allí hubo problemas. Yo pienso, Doctor Terán, que hubo una duda razonable en la prensa como para ir hacia el análisis del problema, comenzando por la máquina que, tengo entendido, es del siglo XIX, cosa que sorprende cuando ya hay un hombre en la luna.

Lo que yo no dejaría que cambiara jamás, es lo del colegio electoral, porque para mí, un hombre tan poderoso como el presidente de Norteamérica, investido por el voto directo del pueblo, a mí personalmente, me da mucha preocupación. Pienso que con Lafayette y "Torqueville" (sic), Francia hizo un aporte muy importante. A mí me aterraría que el De Gaulle de 1962 llegara a la Constitución norteamericana

PREGUNTA POR ESCRITO

¿Qué opinión tiene usted de la posibilidad de cambio de forma de elección a voto directo para presidente de los Estados Unidos; o cuál de los dos sistemas da o produce más legitimidad?

FEATHERSTONE

En el caso de EE.UU., como bien dijo el embajador Terán, el colegio electoral tiene una cierta lógica que surge de nuestra Constitución, que es, a su vez, el resultado de ciertos compromisos para llegar a un sistema federal. No tenemos un sistema unitario, y se habla muy poco en EE.UU. de cambiar a un sistema directo. Creo que la mayoría del pueblo estadounidense está conforme con el Colegio Electoral. Esto no significa que recomendaría a cualquier otro país este sistema, pues surge de características históricas propias que funcionan para nosotros.

RODOLFO EMILIO MUNNÉ PRESIDENTE DE LA CÁMARA ELECTORAL DE ARGENTINA

Quisiera hacer una reflexión y una pregunta. Como es de imaginar, a los pueblos de América Latina y a otros del mundo, les llama la atención el que un candidato que ha obtenido menor cantidad de votos populares pueda finalmente, por haber obtenido mayor cantidad de electores, resultar ganador. Como ha dicho el Doctor Terán, esto se debe al sistema electoral. La pregunta sería esta: entre todas las propuestas que hay en este momento relativas a la reforma electoral, a lo mejor pudiera haber alguna en el sentido de que los votos de los votantes en cada estado se distribuyan no como ahora, sino a un candidato y al otro, proporcionalmente, de acuerdo a los votos populares que cada candidato ha obtenido en cada estado. De esta forma habría una relación mucho mayor que la que hay ahora entre votos populares y la cantidad de electores que se adjudican a cada partido o candidato.

CARLOS PAUCAR PROFESOR UNIVERSITARIO ECUADOR

¿Podría decirse que los ciudadanos estadounidenses vivieron engañados en

su concepción democrática para elegir a su presidente? ¿Se solucionará ese problema? ¿Se podría esperar una mejora en las próximas elecciones?

BRUCE RICKERSON

(Traducción)

Es importante que respondamos a las excelentes preguntas que se han hecho aquí. Responderé primero a la última pregunta, como lo hiciera un ex presidente de los Estados Unidos: el engaño depende de la interpretación que se dé a la palabra engaño. El sistema educativo norteamericano realiza una labor pobre en cuanto a la formación de los educandos respecto del funcionamiento del sistema de colegio electoral. La pregunta es entonces: si un policía detiene a una persona por exceso de velocidad, ¿podría ésta argumentar desconocimiento de la Ley? No creo que debamos culpar a los electores por no estar educados.

La segunda interpretación sobre el tema del engaño es aclarar si hubo un fraude intencional. Esto se refiere además a la intervención de nuestro compañero de Argentina. Los partidos políticos intentaron utilizar el período postelectoral para obtener resultados, es decir, que la campaña electoral no había terminado. Hicieron creer al electorado que, efectivamente, votaban de acuerdo a un sistema de sufragio universal, o que el sistema de sufragio universal o directo debía ser el método idóneo.

Y finalmente, para responder a la pregunta del colega argentino, podemos decir que hay enmiendas en la Constitución que buscan mejorar los porcentajes de la relación entre el voto popular y los resultados. Parece ser, de hecho, que uno de los partidos políticos grandes, simplemente decidió irse en contra del voto del colegio electoral.

PREGUNTA POR ESCRITO PROFESOR UNIVERSITARIO JUAN MORALES

¿Hay algún sistema que determine previamente la calidad de los candidatos

al Congreso de los Estados Unidos? ¿Se preocupan los partidos políticos de seleccionar a quienes los van a representar en elecciones?

ALEXANDER FEATHERSTONE

Aparte de algunos criterios y requisitos básicos para candidatizarse a las elecciones, no hay ningún sistema para determinar previamente la calidad de los candidatos. Corresponde a los medios de comunicación, informar a los electores sobre las opiniones y las intenciones de los candidatos. Tenemos Congresistas que ni siquiera han terminado el colegio, otros con doctorados. Vienen de todos los sectores de la sociedad norteamericana.

Sobre la segunda pregunta, pues sí, es por eso que tenemos las primarias. En relación con los congresistas, muchas veces el partido debe ir hacia los electores para decidir quién va a ser el candidato. El sistema de primarias es relativamente nuevo, 30 o 40 años. Antes, las decisiones partidistas se realizaban a puerta cerrada y sólo en los años 67 y 70 se ha tratado de abrir el proceso para que los electores puedan participar en esas decisiones de los partidos.

PREGUNTA POR ESCRITO

¿El bipartidismo hace justicia a otras tendencias políticas en Estados Unidos? ¿Las mayorías políticas tienen o no posibilidad de participación en términos de acción y decisión política interna y externa del gobierno?

TERÁN

El sistema de los colegios electorales favorece definitivamente al bipartidismo porque aquella fórmula de que obtenga la mayoría electoral quien tiene la mayoría simple en cada estado, garantiza a los partidos establecidos y dificulta el camino a cualquier candidato independiente. Pienso que la gente en EE.UU. no vive la política como drama, así como en los países latinoamericanos. Pero también sé que el voto no es obligatorio, y toman con mucha reflexión el ejercicio del voto, convencidos del deber cívico que significa. El porcentaje de votantes en esta última elección fue muy alto, cerca de 60%. En el Ecuador ha estado ligeramente por sobre el 60% con voto obligatorio.



Doctor Marco Morales
Interviene en el lanzamiento del Diccionario Electoral. Agenda edición: CAPE.L

**PRESENTACIÓN DEL DICCIONARIO ELECTORAL
(SEGUNDA EDICIÓN)
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)**

Discurso de

Dr. JOSÉ THOMPSON

Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)

Señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Señor Presidente del Tribunal Supremo Electoral

Señor Presidente del Tribunal Constitucional

Señor Vicepresidente y Vocales del TSE

Señores Embajadores de los países andinos

Señores Diputados del Congreso de la República

Señores Magistrados, Delegados y Expositores de la Novena Conferencia del Protocolo de Quito

Señores ex-Presidentes del TSE

Señor Vicepresidente y Concejales del Ilustre Cabildo Quiteño

Invitados especiales

Señoras y señores:

Permítanme agradecer de parte de Capel, programa especializado del Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos, esta muestra más de hospitalidad del pueblo ecuatoriano y quiteño y, en particular, del señor Alcalde.

Capel fue creado en 1983 como un programa especializado para la promoción de la democracia interamericana, con especial atención en la asesoría técnica electoral.

Capel estructuró su labor en la región a partir de seis ejes:

- * Asistencia técnica electoral
- * Misiones de observación electoral
- * Campañas de educación cívica
- * Actividades de capacitación y promoción
- * Proyectos de investigación
- * Publicaciones especializadas.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Capel tiene el orgullo de haberse constituido en la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales: de Centroamérica y el Caribe como la primera que fuera fundada en el mundo; luego, de la de América del Sur con el Protocolo de Quito cuya reunión celebramos en estos días; y, por último, de la Unión Interamericana de Organismos Electorales que agrupa a las dos y además incluye a los organismos electorales de Canadá, Estados Unidos y México.

En este sentido, Capel tiene el orgullo de haber sido el facilitador de la cooperación horizontal especializada en los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia.

En las áreas de investigación y publicaciones, tema que nos ocupa esta noche con ocasión de la presentación de la segunda edición del Diccionario Electoral, el IIDH Capel siente el orgullo de haber dejado una importante huella en la academia, a través del análisis de las coyunturas políticas y electorales de nuestro continente. Nuestras publicaciones son conocidas y consultadas por numerosos sectores tanto académicos como electorales. Suman ciertamente más de cien, las publicaciones de Capel más conocidas, además de las series como Cuadernos y Boletines Electorales Latinoamericanos.

En consecuencia con este compromiso institucional, fue que nació el Diccionario Electoral, obra cuya primera edición vio la luz en 1989, cuando era director de Capel el Doctor Jorge Mario García Laguardia, destacado constitucionarista guatemalteco. En 1999, diez años después de su publicación, el IIDH Capel observó la necesidad de actualizar el Diccionario Electoral. La utilidad de la obra había sido destacada por numerosos actores sociales, académicos, políticos y, por supuesto, electorales. Y eran estos mismos actores los que, a la luz de los acontecimientos históricos y políticos en los sistemas latinoamericanos, marcaron la pauta al Instituto para que impulsara el proyecto de sacar una segunda edición del Diccionario Electoral.

Este proyecto inició en febrero del 99 y culminó en febrero del año 2000. Nuevos procedimientos, herramientas y mecanismos son utilizados en el campo electoral. Nuevos conceptos han sido incorporados al léxico de la administración electoral. Y un diccionario electoral que quiera mantenerse vigente debe necesariamente acoger estos conceptos a fin de ser realmente una herramienta de utilidad para el usuario. Hay otros diccionarios electorales, algunos en el ámbito local, otros europeos, pero el nuestro es evidentemente una contribución pionera

que marcó un rumbo, que luego otras obras tomaron en diferentes partes del mundo. Dentro de los nuevos conceptos que incorpora (en dos tomos), están la automatización de los procesos electorales, la gobernabilidad, la consolidación de la democracia (antes hablábamos más de transición a la democracia), corrupción política, participación política, geografía electoral, opinión pública, voto en el extranjero, entre otros.

No puedo dejar de señalar la importancia del trabajo realizado por cada uno de los autores de esta obra. En ella están los artículos de 99 autores de toda Latinoamérica y de algunos países de Europa que han dejado patente su experiencia profesional en el desarrollo de cada uno de los conceptos. Destacan en Ecuador, los aportes de Nina Pacari y Jaime Durán Barba, y quisiera mencionar, a riesgo de olvidar a alguien, a Juan Ignacio García, Fernando Tuesta, Rolando Costa Arduz, Carlos Amado, Felipe González, que se encuentran en esta reunión. A todos ellos, mil gracias. La investigación y realización del Diccionario Electoral es el resultado del esfuerzo conjunto de Capel con la Agencia Española de Cooperación Internacional, decididamente comprometida con este proyecto, que brindó un importante apoyo financiero.

Capel ha querido que la aparición del Diccionario Electoral sea un momento de compartir y difundir la doctrina, que no se quede en la publicación sino que entre a jornadas como esta y otras jornadas en América Latina con públicos muy diversos. México, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Panamá y el Perú son algunos de los países en que Capel ha podido hacer la presentación. Por ahora solo me resta expresar nuestro agradecimiento al Tribunal Supremo Electoral del Ecuador por estas jornadas y por el compromiso mantenido y el apoyo brindado a Capel. Confiamos todos en seguir trabajando unidos por el fortalecimiento de los sistemas electorales y democráticos de América Latina, que es la labor que da sentido a nuestra existencia institucional.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL SEÑOR
LCDO. JORGE VALDOSPINOS RUBIO
VOCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

Señor General Paco Moncayo,
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Señor Presidente del Tribunal Supremo Electoral
Señor Doctor Marco Morales, Presidente del Tribunal Constitucional
Señor José Thompson,
Dilecto amigo y Director de Capel
Señores Vicepresidente y Vocales del TSE
Señores Embajadores de los países amigos
Señores Diputados del Congreso de la República
Señores delegados y expositores de la Novena Conferencia
Señores Licenciados Francisco Ramón y Eduardo Villquirán, ex-Presidentes del TSE
Señor Vicepresidente y Concejales del Ilustre Cabildo Quiteño
Invitados especiales
Señoras y señores:

Atendiendo el pedido formulado por el Presidente del Tribunal Supremo Electoral para intervenir en este acto, me sumo, honrado y con la mayor de las satisfacciones, al saludo, a la felicitación y al deseo de éxito de la Novena Conferencia de Organismos Electorales de Sudamérica que se efectúa en Quito. Hace doce años, en San José de Costa Rica, con ocasión de la cuarta Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe, surgió la idea de formar un organismo paralelo que se ocupara de coordinar y perfeccionar el funcionamiento de las entidades electorales de Sudamérica, respetando, como es lógico, la soberanía de cada país en la concepción y legislación de estos tribunales del sufragio y del voto. Ese mismo año, en nuestra querida capital, donde se dio el primer grito de la Independencia, donde su pueblo permanentemente se ha aliado con las causas civilistas y democráticas, se reúnen Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y firman el acta constitutiva del denominado Protocolo de Quito.

Cobijados e inspirados por este aire de libertad, los representantes de este cónclave democrático coinciden en los objetivos:

Perfeccionar los sistemas electorales; promocionar la democracia; establecer una política de asistencia recíproca y de intercambio de información son, entre otros, los fines que agrupan y emocionan a quienes asisten al Primer Encuentro de

Organismos Electorales de América del Sur. Han pasado los años y el sueño de los pioneros de esta causa enorme de robustecer los fundamentos de la ciudadanía ha dado sus frutos. Seguimos afirmando que la voluntad popular es la expresión mayor de soberanía. Por ello y por años, se ha afirmado "vox populi, vox dei", "la voz del pueblo es la voz de Dios", así como el viejo adagio de que la peor de las democracias es superior a la mejor de las dictaduras. Todo, para enfocar que no hay otro camino para los pueblos, que conducirse bajo la luz de la democracia con sus peros y sus imperfecciones. Bajo este enfoque ratifico mi saludo a las delegaciones de los países que asisten a la novena Conferencia de este altísimo organismo de carácter técnico y consultivo.

Pero hay otro motivo por el cual estamos reunidos en esta fecha, y es la entrega de la segunda edición del Diccionario Electoral. A los doce años se cumple con esta aspiración. En dos tomos se han reelaborado 86 vocablos originales y se han aumentado 40, completando así para la consulta académica y especializada, 145 voces. Quiero también sumarme al justo reconocimiento a la gigantesca empresa electoral que acaba de terminarse y que se pone a consideración del público. Este trabajo debe ser analizado en su exacta dimensión, como una obra extraordinaria fruto de mentes sabias y doctas. Quiero exaltar y hacer trascender este hecho felicitando al Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Capel, porque propósito tan anhelado culmina hoy para ilustración de una sociedad ansiosa de profesionalización.

Ojeando las páginas de este diccionario, que más que diccionario es un conjunto de ensayos cortos sobre palabras y términos relacionados con el quehacer electoral, han venido a mí, recuerdos de algunos pronunciamientos escuchados con ocasión de reformas políticas que últimamente se han efectuado.

Una reflexión tiene que ver con la anulación del voto obligatorio. La libertad, para cierta corriente filosófica, es una unidad en dos tiempos. El primero, ligado con el libre albedrío, la voluntad plena, cuando el hombre, respondiendo a su conciencia, toma decisiones; el segundo, el sometimiento a la normativa que emana de la decisión tomada. Los maestros de filosofía ejemplifican ese concepto con la voluntad plena que tiene un hombre para casarse. Inmediatamente después del acto, aparece la obligatoriedad a la que se somete como esposo,

como padre, es decir, la libertad que es voluntad plena y también obligatoria. El voto popular es expresión de libertad, por lo tanto, desde su naturaleza, es facultad de la conciencia, es decir, de voluntad libre y obligatoria. Proponer lo contrario es una inconsciencia democrática. El voto del ciudadano dentro de la democracia es su arma más poderosa. No hay que entenderlo sólo como un deber para con la Patria, sino como un derecho irrenunciable del ciudadano. Entonces, en vez de propugnar la eliminación de la obligatoriedad del voto, hay que profundizar en la educación política desde todos los poderes del Estado, para posibilitar la creación de un arquetipo democrático con una cultura política, una cultura electoral, una cultura democrática, que se inician en el hogar, continúan en la escuela, se perfeccionan en el colegio y la universidad; arquetipo que permite entregar a la vida, verdaderos ciudadanos capaces de ejercer la ciudadanía, entendiendo en ello la expresión de los derechos políticos que culminan con el derecho de designar a sus gobernantes.

La cultura democrática va a posibilitar cohabitar con la igualdad, la libertad, el pluralismo y la tolerancia; y marginal de nuestro perfil de hombres pensantes, el dogmatismo y el sectarismo.

La otra reflexión tiene que ver con la eliminación del Tribunal Supremo Electoral, estructurado como un organismo soberano pero configurado en su autoridad por representantes de los partidos políticos y los movimientos sociales para, según la intención, configurarlo con independientes. Primero: el origen del Tribunal Supremo Electoral en su actual organigrama, es una decisión del más alto juez de la democracia, el pueblo, pues en Consulta Popular efectuada el 25 de mayo de 1997, el pueblo determinó su actual estructura. Segundo, creer que los representantes de los partidos políticos concurrimos a este organismo sólo como parlantes del partido político o de su jerarquía interna, es una equivocación. Los partidos políticos serios escogen a la persona que reúne los requisitos mínimos de capacidad y honradez. Luego, le liberan de la disciplina partidista y, por último, al término del mandato, le someten a un enjuiciamiento de su labor. Por otro lado, la persona escogida tiene derecho a la credibilidad de su honor, personalidad y dignidad, de sus aspiraciones a convertirse en juez justo e incorruptible. Satanizar a los partidos políticos y a sus delegados no le hace nada bien a la democracia de un país, y creer que los independientes son la única salida a los problemas de la democracia del país, es un error. La mayoría de independientes llegan a

esta denominación luego de un viaje de turismo por algunas tiendas políticas. Otros no se han afiliado pero poseen ideologías que los ubican dentro del ancho campo del quehacer político.

Serenamente y con perspectiva histórica, hay que analizar estos problemas. Creo que la propuesta de fondo será, más que desaparecer, perfeccionar. A la democracia hay que entenderla más que desde una óptica ética, desde una óptica socioeconómica, es decir, una democracia que trata de supervivir dentro de países con altos índices de pobreza y altos índices de desigualdad social.

**DISCURSO DEL SEÑOR
DR. MARCO MORALES
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Señor Presidente y Vocales del Tribunal Supremo Electoral
Señores Embajadores de los países amigos
Señores delegados y expositores de la Novena Conferencia
Señores licenciados Francisco Ramón y Eduardo Villaquirán, ex-presidentes del TSE
Señores Concejales y Concejales del Ilustre Cabildo capitalino
Invitados especiales
Amigas y amigos
Señoras y señores

El señor presidente del TSE me ha encargado el honor de comentar el Diccionario Electoral. Leer estos dos tomos en tan poco tiempo es tarea bastante difícil. Sin embargo, debo decirles que los conceptos y definiciones tienen plena vigencia en el estado constitucional y democrático de derecho. La población, de modo general debe conocer estos términos, etimológica, histórica, sociológica, política y jurídicamente, para que tenga conciencia de un sistema democrático de gobierno. Esta es la trascendencia del IIDH, cuya misión fundamental es difundir desde una visión académica, los principios de la democracia, del estado de derecho, el pluralismo ideológico, la cultura del respeto, la defensa de la universalidad del hombre.

Para hablar de temas tan esenciales, Capel ha unido la inteligencia de juris-

tas, politólogos, científicos sociales, historiadores, técnicos de renombre internacional, y la ha plasmado en la obra Diccionario Electoral. Es un honor para nuestro país y en particular para el TSE, que tan importante publicación sea lanzada hoy en el Ecuador.

Innumerables conceptos encontramos en esta obra. Contenidos teóricos y prácticos de los sistemas electorales modernos. Podemos conocer en forma directa todo el proceso electoral, desde la formación, organización, encuestas, capacitación, educación, el control electoral, que se entrelazan hábilmente con otros temas como los sistemas de partidos, soberanía, socialización política y un sinnúmero de términos claramente interpretados y abordados de manera didáctica y comprensible, para una fácil y rápida lectura.

Desentrañar el diccionario resulta interesante. Posee no solamente conceptos y definiciones, sino datos curiosos que son resultado de una investigación minuciosa que será fuente de aprendizaje y análisis. Por ejemplo: es importante conocer que la mujer latinoamericana accedió al sufragio en el año de 1929, pero no es una novedad; la novedad es que en Ecuador se consagró por primera vez el derecho al voto de las mujeres en esa fecha. Otra novedad es que en el año de 1861, en Latinoamérica y por primera vez en este país, se consagra el derecho a la libertad de voto, es decir, al voto secreto, según el señor Nohlen, un politólogo alemán.

Con la anuencia de ustedes, quiero hacer alusión a tres grandes temas que a lo largo de la investigación constituyen un hilo conductor: la ratificación de nuestra fe en la democracia, en el estado de derecho y en la legitimidad.

El catedrático español Francisco Fernández Segado habla con solvencia académica y científica en esta obra, del tema de la legitimidad. Nos dice que la legitimidad democrática requiere la adhesión a las reglas del juego, tanto de la mayoría de ciudadanos que votan como de los que ocupan puestos de autoridad. Las elecciones crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos. El sistema democrático y representativo implica que sus gobernantes son elegidos por el pueblo, en el que recae el poder soberano, potestad que se manifiesta a través de los órganos del poder público.

Los clásicos estiman que para que exista democracia se requiere de la con-

fluencia de dos condiciones: la elección de sus gobernantes y el respeto a las diferencias. Si el pueblo es el soberano, es de él de donde emana el poder y es él quien libre y soberanamente elige a sus gobernantes. Si todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, nadie puede imponerle una decisión, si previamente fue elegido para ello. Dice "Georges Bourdezu" (sic): "La Constitución da a los gobernantes el título para mandar, en el sentido de tomar decisiones a nombre del pueblo al que representa". Lo dicho nos lleva al concepto de legitimidad, debiendo distinguir los conceptos de legitimidad política y legitimidad jurídica. Legitimidad política es, como señalan Bobbio y Borja: el grado de consenso existente en un grupo relevante de la población que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, el uso de la fuerza, por lo que esta clase de legitimidad transforma la obediencia en adhesión, lo que justifica el origen y el ejercicio del poder. Los gobiernos deben ser legítimos tanto en su origen como en su ejercicio. En su origen, la legitimidad tiene estrecha relación con la elección. Para que un gobierno sea legítimo debe haber sido aceptado por el pueblo, y no existe otro modo de determinar quién ejercerá legítimamente el gobierno si no existen elecciones universales, libres, secretas, iguales y mayoritarias. Una elección universal implica que no se impongan restricciones a los actores del proceso electoral, es decir, que quienes reúnan los requisitos mínimos e indispensables para participar en una elección, puedan hacerlo sin distingo de condición alguna como lo económico, lo étnico, lo social o lo religioso. Las Constituciones contemporáneas no imponen más requisitos que la nacionalidad para los efectos de la decisión soberana y la mayoría de edad como factor objetivo de la madurez y la responsabilidad política consciente al momento de ejercer el derecho político al sufragio. El hecho de imponer restricciones al sufragio, tan comunes en el siglo pasado, distorsionaba la voluntad general que se tornaba en la voluntad de una elite, no haciendo posible la existencia de una democracia plena y material. La elección debe ser libre para asegurar el consenso.

En democracia es necesario que existan acuerdos mayoritarios, empero, no debemos olvidar la importancia del disenso, es decir, del desacuerdo manifestado por las minorías en causas regulares. El consenso impuesto es propio de los regímenes totalitarios en donde la oposición y el desacuerdo no existen, en virtud de la imposición de la fuerza. Esto no nos puede llevar a pensar, nadie lo hace, que ese sea un régimen democrático. Por ello, la libertad de sufragio resulta fundamental junto con la transparencia de la elección. Cada uno de nosotros puede

optar por la ideología política que le parezca mejor, y puede votar por ella. Y del mismo modo que tuvo la libertad para elegir según su preferencia por las opciones planteadas, se debe aceptar el triunfo de otra tesis. Eso es la democracia. El respeto por las decisiones de la mayoría y la minoría asegura la consolidación del sistema, lo que obviamente incluye, además, a los detentores del poder en un momento dado.

El secreto del sufragio, corolario del derecho a mantener en reserva las mínimas o expresas condiciones políticas, asegura que las personas no sean perseguidas por sus ideas o por el voto que han emitido en un acto electoral. Si se vive en democracia, todo voto tiene igual valor pues las decisiones soberanas se toman por mayoría y, si somos iguales, ningún voto tiene mayor valor que otro, pues ello distorsiona la voluntad mayoritaria. El voto universal, libre, secreto, directo, mayoritario, es el que dota de poder al mandatario puesto que cada uno de los sufragantes ya ha resignado parte de su libertad y de su voluntad en favor de ciertas tesis, objetivos y fines, que siempre son planteados por los candidatos como solución a los problemas que aquejan a una república. No basta que el gobernante haya encontrado su poder en un origen legítimo a través de la elección, sino que ejerza su poder legítimamente, esto es, que sus decisiones sean legítimamente jurídicas.

Esto implica que el poder se ha de someter al derecho. Así surge la autoridad. No es que el derecho se ha de someter al poder. Cuando el poder se aleja de la razón jurídica en la emisión de sus actos, estos pueden transformarse en autoritarios y llegar a ser incluso despóticos. Los actos legítimos nacen de una autoridad competente y la competencia es el conjunto de facultades que la Constitución y la Ley atribuyen a un órgano del poder público para ejercer las potestades de que se hallan investidos. Amén de eso, el contenido de las actuaciones de la autoridad, de lo que ella manda hacer o no hacer, debe tener coherencia con el ordenamiento jurídico del Estado. Por eso presumimos que el accionar de la autoridad es legítimo.

De otra parte, las actuaciones de la autoridad deben sujetarse a procedimientos determinados que incluyan los derechos del administrado, como el de ser oído, el libre acceso al proceso, la oportunidad de contar con un abogado que defienda sus protecciones, que se le posibilite agotar todos sus recursos y pro-

poner cuantas acciones tenga a su alcance. El objeto de las actuaciones públicas y su finalidad tiene que ver con el bien común. En este sentido dice "Swin Paló" (sic): "El acto administrativo que pretende la satisfacción de un interés distinto del que ha producido la atribución de una potestad, incurre en una infracción al ordenamiento jurídico denominada desviación de poder". El punto de derecho descrito, tiene íntima relación con la motivación del acto, es decir, se analiza por qué se toma una decisión y la finalidad de dicha decisión. A efecto, se debe tomar en cuenta que el acto puede ser apegado a la legalidad y pudo haber emanado de autoridad competente, pero también puede ser arbitrario si no cumplió con los fines de servicio público y bienestar colectivo.

Eduardo Soto "Clos" (sic) señala que se dice arbitrario de aquello que depende del arbitrio, o de aquello que procede con arbitrariedad. Arbitrio es "la voluntad no gobernada por la razón, sino por el apetito o capricho", es decir, el impulso instintivo de una idea sin motivación aparente, por antojo o por puro deseo y fuera de las reglas ordinarias o costumbres. Si la arbitrariedad indica la voluntad no gobernada por la razón, significa que un acto es la misión carente de raciocinio. El insigne investigador y tratadista mexicano Diego Balades, al referirse al estado de derecho en esta magnífica obra, manifiesta entre otras cosas, lo siguiente: "el estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establece, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder, el ejercicio de la autoridad conforme a las disposiciones contenidas y no retroactivas en términos perjudiciales y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos". Continúa manifestando: "las características del estado de derecho han permitido definir al sistema constitucional. En este sentido se advierten cuatro grandes tendencias: la liberal, la social, la democrática y la cultural". Dice Balades: "Cuando en el siglo 20 dominaba el constitucionalismo liberal fraguado a lo largo de la centuria precedente, las constituciones se estructuraban a partir de los derechos de libertad, propiedad, seguridad jurídica e igualdad". Algunos de sus corolarios eran los derechos de asociación, petición, sufragio y libertad de conciencia. Las características fundamentales del constitucionalismo social consistieron en el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza. En el caso mexicano significó una amplia gama de acciones de naturaleza agraria y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. Así se explica el surgimiento de la seguridad social, de los tri-

bunales laborales, de la defensa de derechos como el de la jornada, el salario, el descanso obligatorio. También aparecieron los derechos prestacionales con cargo al estado, como los concernientes a la educación, a la salud, a la vivienda y al abasto.

El concepto jurídico político que sirve como antecedente inmediato al estado social de derecho, es el estado de derecho. El surgimiento del constitucionalismo social en las Constituciones de Querétaro y Weimar del siglo pasado, también generó un nuevo enfoque del estado de derecho. Se constató que este último, al estatuir una igualdad formal ante la ley, produce desigualdades económicas, así, el aparente paraíso del estado de derecho, ocultaba profundas contradicciones. Herman Heller, dice Balades, percibió con claridad esta situación y planteó la transición del estado liberal al estado social. Como correlato de las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, se ha venido acuñando conceptos complementarios como estado de derecho, estado social de derecho, estado social y democrático de derecho. Y en la constitución venezolana del año 99 del siglo pasado, surgió el estado democrático y social de derecho y de justicia. Vale decir que esto de justicia sólo desempeña una función semántica en la disposición constitucional venezolana, señala Balades.

En el estado social y democrático de derecho se incluyen la tutela del individuo y sus derechos de participación política y las relaciones de clase, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de los derechos colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar. Lo característico de esta forma de estado es la vinculación entre los contenidos sociales y los contenidos pluralistas. La participación ciudadana es indispensable tanto para ampliar los derechos que corresponden al cuerpo social, cuanto para ejercer efectivo control vertical sobre los órganos de poder. Un estado que prescinde del pluralismo tiende aceleradamente al paternalismo y de allí a la adopción de formas dogmáticas de ejercicio de la autoridad. Luego de lo anotado, quiero decir que la vigencia efectiva del estado de derecho es aquella en que todas las personas y en especial los gobernantes se someten a la juridicidad. Son ellos quienes tienen la obligación principal de velar por un ordenamiento jurídico regular y por así decirlo, dar ejemplo de cumplimiento del derecho.

De lo contrario, si en una sociedad, los órganos del poder público no dan

cumplimiento del derecho, no se podrá esperar de los gobernados otra cosa que el irrespeto e incumplimiento de los mandatos de la autoridad. Si se desea que exista conciencia constitucional, esto es, que la población estime como válida su Constitución y, por ende, la respete y venero -lo que asegurará en cierta manera la estabilidad y la seguridad jurídica-, son los órganos del poder público los primeros que deben respetarla. La autoridad y el administrador público deben tener conciencia de que es la constitución la fuente primigenia de su poder, la que lo establece, lo organiza y lo regula. Los administrados deben saber que el texto constitucional consagra sus derechos fundamentales, consagra la protección y promoción de los derechos humanos como finalidad última del estado, en especial, si hablamos del estado social de derecho.

La juridicidad es el concepto más amplio del derecho, incluyendo no sólo al ordenamiento jurídico positivo sino al derecho natural. En este sentido, como dice Jorge Reyes Rivero: " la sumisión del estado no sólo a la Ley sino al derecho, que comprende diferentes órdenes jurídicos, involucra la supremacía normativa y especialmente constitucional", y los principios generales de derecho, lo que además armoniza con la concepción del estado constitucional y social de derecho. Añade este autor chileno: "de esta manera, la juridicidad es el escudo protector de las personas frente a los excesos y a la arbitrariedad de la autoridad". Pero no basta la existencia de normas jurídicas. Es necesario que existan órganos que controlen el respeto a la juridicidad, de lo contrario, no tendrán, el derecho y sus normas, una vigencia efectiva. El poder de control no reemplaza el órgano controlado sino que lo fiscaliza en sus actuaciones para que sus decisiones sean regulares.

La responsabilidad o, en general, las consecuencias jurídicas de la emancipación de una decisión antijurídica son fatales en todo estado social de derecho pues, de lo contrario, la actuación de los órganos de control no tendría ninguna finalidad efectiva. Y la juridicidad sólo sería una mera declaración que puede o no respetar la voluntad del órgano controlado. Sin responsabilidad no existe, en estricto sentido, rendición de cuentas. No tendría sentido exigir explicaciones a los funcionarios, por ello, el principio del constitucionalismo perfeccionado en los estados sociales de derecho es el del gobierno y el de la autoridad responsable. Recordemos que el gobernante no es más que un mandatario. El titular del poder siempre es el pueblo soberano, y a este hay que darle cuenta de los actos, para lo cual es indispensable que existan órganos de control y un sistema eficiente y

efectivo, no sometido ni temeroso. Los tres principios que conforman el estado social de derecho se deben presentar simultáneamente pues de lo contrario no existiría juridicidad, control ni responsabilidad en el estado.

No olvidemos que el órgano que controla no es responsable de las actuaciones del órgano controlado. Sólo de cumplir su potestad fiscalizadora. Las responsabilidades de cometer actos indebidos, ilegítimos o, en general, desapegados de la juridicidad, son de completa y exclusiva responsabilidad del órgano del que han emanado, no siendo posible trasladarlos al órgano que controla.

Por último, quiero manifestar que nuestro reto, el de ustedes, el mío, es lograr que lo que esté escrito en los textos constitucionales se torne en una práctica diaria de gobernantes y gobernados y, sobre todo, que la realidad económica, política, social y jurídica que en el Estado se vive, no desdiga de los principios que informa la Ley fundamental. La toma de conciencia de estos elementos determina vivir de cara a la realidad, no dar la espalda al sentir social o simplemente ignorarlo. Saber que el poder económico está concentrado en pocas manos, que la desocupación abierta en Latinoamérica bordea fácilmente el 20%, que la subocupación y la informalidad en el trabajo son una práctica del 60% de la población económicamente activa, saber de los niveles de indigencia, miseria y angustia que viven los pueblos latinoamericanos, nos hace pensar que no es cierto que Latinoamérica esté conformada por estados sociales de derecho. En ocasiones, me parece que aún vivimos en la época colonial. Sin embargo, todos sabemos que nada es eterno y que, por lo tanto, tenemos plena confianza en que llegará el día en que a base de las virtudes y potencialidades de los pueblos latinoamericanos, podamos cambiar nuestros destinos. Todos somos testigos y protagonistas de la lucha que Latinoamérica lleva adelante por conquistar una verdadera vivencia democrática. Pero es muy importante que tengamos una visión dinámica, y que tengamos claridad acerca de lo que es un proceso democrático; saber que la democracia no inicia ni termina con la elección de un dignatario, sino que es un camino que debemos llevar adelante con el esfuerzo cotidiano, construyéndola con vehemencia y dignidad dentro del crisol de la solidaridad y la justicia social.

Amigas y amigos.

VIERNES 31 DE AGOSTO
FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
JEFE DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
PERÚ

EL TERRITORIO Y SU INFLUENCIA EN LA VOTACIÓN:
LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Partimos considerando que en la actualidad se observa una mayor complejidad de los sistemas electorales a los cuales, para los fines de este artículo, definiremos como aquellos que permiten convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configuran un proceso gracias al cual se determina a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, consejos, municipalidades, etc.). De esta manera, aplicar un sistema electoral sobre una votación tendrá un resultado distinto al de otro sistema electoral aplicado sobre esa misma votación. También es cierto que los sistemas electorales se agrupan alrededor de dos principios: el principio de elección mayoritaria y el principio de la elección proporcional.

El sistema electoral tiene una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un sistema electoral determinado es una decisión política de vital importancia para un país. Pese a ello, por lo general, esa selección no es fruto de una decisión de los actores políticos con plena conciencia de sus efectos políticos, pues carecen de conocimientos sistemáticos de los sistemas electorales y sus consecuencias. Por el contrario, suele tratarse de respuestas a situaciones coyunturales y de miradas de corto plazo que impiden consecuencias positivas y duraderas en el largo plazo. Pero, no por ello, el impacto de los sistemas electorales sobre la vida política de un país, deja de ser fundamental.

Es necesario precisar que el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, y que está condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el sistema electoral es también el resultado de un proceso político y social. No obstante que el sistema electoral está compuesto por una serie de elementos (circunscripción electoral, fórmula matemática, modalidad de voto, barrera mínima), podemos encon-

trar en la circunscripción o distrito electoral el elemento de mayor relevancia. Esa es la razón por la que la selección siempre es un tema políticamente discutido. Reconocido lo anterior, el presente artículo busca de manera sistemática entender la naturaleza y el impacto de las circunscripciones electorales en la estructura política.

La circunscripción electoral: elementos conceptuales

Para el presente artículo, entenderemos por circunscripción electoral a aquel conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños. La circunscripción electoral es, entonces, en donde se asignan los escaños a candidatos o partidos que han ganado las elecciones. Esta particularidad le permite diferenciarse -cuando no se usan como sinónimos- de los llamados colegios electorales, que actúan como representantes de alguna colectividad¹

Si bien puede haber circunscripciones o distritos sin base territorial, generalmente se delimitan atendiendo a este criterio. Existen ejemplos en donde la circunscripción no tiene una base territorial. En Portugal existe una circunscripción para los portugueses residentes en el extranjero. En Nueva Zelanda existen distritos personales -no territoriales- que permiten la representación de los aborígenes de raza maorí. Existen otros casos, como el de Bulgaria, Eslovaquia, Croacia, entre otros, en donde se reserva alguna circunscripción electoral para la representación de minorías étnicas (Valles y Bosch, 1997: 78). Generalmente, la división por este segundo argumento tiene en cuenta consideraciones administrativas y geográficas de un país.

Tipos de circunscripciones

Las circunscripciones electorales pueden dividirse, según el número de escaños en disputa, en circunscripciones uninominales y plurinominales. En el primer caso se disputa un escaño en la circunscripción, en cambio, en el segundo, se disputa más de un escaño en la circunscripción. Generalmente, en las llamadas cir-

1/ Es el método usado en la actualidad en los Estados Unidos de Norteamérica, para la elección del presidente y vicepresidente. En varios países de América Latina se usó este sistema, siendo Argentina el último en abandonarlo, con la elección directa, en 1994.

cunscripciones plurinominales se hace una distinción más precisa. Si se trata de repartir dos escaños, se denomina circunscripción binominal. En el caso de tres, trinominal y así sucesivamente².

Por su dimensión y efectos, generalmente, las circunscripciones plurinominales se clasifican en pequeñas (entre 2 y 5 escaños), medianas (entre 6 y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños). Veremos más adelante los efectos en el sistema de partidos.

En un país, el sistema electoral puede designar circunscripciones del mismo tamaño. Por ejemplo, en Estados Unidos, Reino Unido o Francia, todas las circunscripciones son uninominales y, en Chile, binominales. Por lo tanto, son sistemas cuyas circunscripciones son uniformes. Salvo casos excepcionales, como el de Chile, esto generalmente ocurre en aquellos sistemas cuyo principio de representación es mayoritario. En cambio, en otros países como Ecuador, Costa Rica, Bolivia o Perú las circunscripciones son variables, mayoritariamente plurinominales y, en menor medida, uninominales. Por lo general, son países con sistemas cuyo principio de representación es proporcional.

Relación entre el tamaño y el número de las circunscripciones

De lo anterior se desprende que un sistema electoral comprende un número determinado de circunscripciones a través de las cuales se distribuyen los escaños en disputa, siendo su tamaño uni o plurinominal. De esta manera, encontramos una relación inversa entre número y tamaño de las circunscripciones en un sistema electoral. Por ejemplo, el número mayor de circunscripciones que puede diseñarse en un sistema, es cuando el tamaño de la circunscripción es el menor (uninominales) y se establece la uniformidad.

Por ejemplo, si un país tiene una cámara de 400 escaños, podría presentarse algunas de estas posibilidades:

a) El tamaño de cada circunscripción es de 1 (uninomial). Por lo tanto, si dividi-

2/ En el Perú, una clamorosa confusión: al conjunto de circunscripciones plurinominales muchos políticos y periodistas lo denominan "distrito múltiple".

mos el total de escaños de la cámara (400) entre el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de 400 circunscripciones.

- b) El tamaño de cada circunscripción es de 2 (binominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de 200 circunscripciones.
- c) El tamaño de cada circunscripción es de 4 (tetranominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de 100 circunscripciones.
- d) El tamaño de cada circunscripción es de 400 (plurinominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de 1 circunscripción.

Como se observa, a y d son los extremos. En el caso a, el tamaño es el menor y el número es el mayor. En el caso d, el tamaño es el mayor y el número es el menor. En la realidad, el caso a se presenta en un sistema mayoritario con circunscripciones uninominales (Estados Unidos o Francia), y el caso d, en un sistema proporcional de circunscripción (o distrito) única (Israel o Perú, 1992 y 2000).

Finalmente, dependiendo del tamaño de las circunscripciones, estas producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la circunscripción, tanto mayor es la proporcionalidad. Pero si un sistema proporcional tiene un gran número de circunscripciones uninominales, el sistema se acerca al de representación mayoritaria. Por eso, como señala Nohlen, los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral (Nohlen 1981: 107).

Delimitación de las circunscripciones

Para el diseño de un sistema electoral, el número de circunscripciones se define al momento de escoger entre dividir el territorio nacional en una multiplicidad de circunscripciones, o hacer de él una sola. Las posibilidades son las siguientes:

Países que utilizan todo el territorio nacional como circunscripción

Son los casos en donde no existe división territorial para fines electorales. Es decir, el tamaño de la circunscripción abarca todos los escaños en disputa y su número es 1. A estos países se suele denominar también sistemas electorales con circunscripción o distrito electoral único. Generalmente esto ocurre con países pequeños y de baja población: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona.

Países que utilizan circunscripciones especialmente delimitadas

Generalmente usadas en sistemas mayoritarios con distritos uninominales. Se trata de delimitar las circunscripciones atendiendo al principio de mantener una relación igual entre representantes y población (un hombre = un voto). Se requiere de un conocimiento muy exhaustivo de la geografía y demografía del país. Se requiere, por lo demás, un permanente ajuste de los límites de la circunscripción, debido a los procesos migratorios.

Países que utilizan la delimitación política - administrativa

Generalmente utilizada en sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales. Se trata de asignar un número de escaños a la unidad política - administrativa (provincia, departamento, estado o región), de acuerdo a su tamaño poblacional. Pese a los esfuerzos, difícilmente se logra mantener la relación representantes y población (un hombre = un voto) de manera igual en todas las circunscripciones.

Este proceso de delimitar las fronteras de los distritos o circunscripciones electorales se denomina Delimitación de Distritos y el ajuste y delimitación periódica se denomina Redistribución. Este proceso es fundamental en cualquier sistema democrático, pues si las demarcaciones electorales no se ajustan regularmente, se pueden desarrollar fuertes desproporciones entre la representación de los diversos distritos o circunscripciones electorales.

La circunscripción electoral en la región andina

5.1 La elección del senado

Hasta el segundo quinquenio de la década pasada, tres países tenían parla-

mentos bicamerales: Bolivia, Colombia y Venezuela; este último, con la llegada del chavismo. Inicialmente, más allá de las características de sus funciones, la cámara alta o senado tenía como objetivo asegurar la representación de los estados o entidades (departamentos, regiones, etc.), es decir, la representación territorial en contraposición a la representación poblacional de la cámara baja¹. Esto hizo que por lo general se estableciera un número igual de escaños para cada una de las unidades en que se divide políticamente el país.

En Bolivia, sus 27 senadores están distribuidos tres por cada uno de los nueve departamentos, es decir, bajo circunscripciones trinominales. Venezuela, por su lado, repartía sus 48 senadores en los 23 estados y el distrito federal, como en el caso argentino, es decir, en circunscripciones binominales. Pero, a diferencia de Bolivia, que tiene una representación paritaria fija, Venezuela le agregaba algunos escaños compensatorios, por lo que el número de senadores era variable. Vale decir, tenía una representación paritaria de base mínima. Otro es el caso de Colombia, que establece una representación fija con sus 102 senadores que son elegidos a través del distrito electoral único. Por lo tanto, los senadores no representan entidades territoriales sino al conjunto de la nación, con la particularidad de que existen dos distritos nacionales. Uno en donde se eligen 100 senadores y otro -de alguna manera compensatorio- en donde se eligen 2 representantes de las comunidades indígenas. Colombia tiene un senado muy numeroso, el mayor de la región, más grande incluso que el argentino que es de mayor magnitud poblacional. Esto se debe en parte, a que la representación no se encuentra condicionada a su división territorial.

En los tres casos, el principio de elección varía. Bolivia establece la elección de sus senadores a través de lista incompleta por mayoría relativa. Dos senadores se le asignan al partido mayoritario y uno a la segunda mayoría, al estilo mexicano. El resultado será una alta desproporción entre votos y escaños, facilitando la construcción de mayorías. En Venezuela, por el contrario, se aplicaba el sistema proporcional bajo el método de la cifra repartidora o D'Hont. Pero, siendo circunscripciones binominales, se tendía también a una alta desproporcionalidad entre votos y escaños, seguramente menor que en el caso boliviano. A ello se

1/ Solo Venezuela, de los países andinos, está organizado jurídica y políticamente bajo un pacto federal.

CUADRO Nº 1

Tamaño de las circunscripciones en la Región Andina

PAÍSES	Cámara Única	Senado	Cámara Baja	G*	M*	P*
Bolivia		9 trinomiales	66 uninomiales 9 plurinominales	26 41.9%	16 25.8%	20 32.3%
Colombia		Única Única 2 indígenas)	33 plurinominales (departamental)	48 31.6%	39 25.6%	65 42.7%
Ecuador	21 plurinominales (101 escaños) + Única: 20 escaños			32 31.7%	8 7.9%	61 60.4%
Perú*	Única: 120 plurinominales			35 29.2%	13 10.8%	72 60%
Venezuela		24 binomiales (23 Estados + Distrito Federal)	66 uninomiales 6 plurinominales (personalizada) 24 plurinominales (23 Estados + Distrito Federal)	6 51.3%	7 27%	11 21.7%

Notas. Número de circunscripciones plurinominales, G=grandes, M=medianas, P= pequeñas y porcentaje de escaños en dichas circunscripciones. (*) Entre 1992 y 2000

añadía la asignación de escaños senatoriales compensatorios a través del método del medio cociente. El caso colombiano es totalmente distinto. El distrito único permite el ingreso de un número alto de partidos políticos. El distrito único sin barrera mínima genera también la más alta proporción entre votos y escaños. La fuerte presencia de dos partidos políticos en Colombia (Liberal y Conservador) y el método de padrino de candidaturas, evita una importante dispersión que propicia el distrito nacional.

5.2 Elección de la Cámara Baja

Al igual que en el caso del senado, las variaciones entre los países de la región son muy altas. Con relación a su composición, Bolivia tiene una representación fija de 130 diputados, distribuidos a través de circunscripciones depar-

CUADRO N° 2

Sistema Electoral Parlamentario en la Región Andina

PAÍSES	Circunscripción	Forma de candidatura	Forma de votación	Tipo de boleta	Barrera mínima legal	Sistema de asignación y/o forma matemática	Simultaneidad electoral
Bolivia	S: Trinominales D: Uninominales y plurinominales (proporcional personalizada*)	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscripción Plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: un voto D: dos votos: 1 voto c. Uninomial 1 voto c. Plurinominal	Varias	D: 3% en circunscripción es plurinominales	S: lista incompleta por mayoría simple D: D'Hont en circunscripciones pluripersonales	Sí
Colombia	S: Única + Única indígena R: Circunscripciones	S: lista cerrada y bloqueada R: lista cerrada y bloqueada	Voto múltiple: Uno para cada cámara	Varias	No	S y D: Cociente y residuo mayor (se tiene en cuenta v. Blancos)	No**
Ecuador	Circunscripciones plurinominales + Única	Lista abierta	Voto múltiple	Varias		Cociente y residuo electoral	Sí
Perú	Circunscripciones plurinominales	Lista cerrada y no bloqueada	1 voto y dentro de ella, voto preferencial doble opcional	Única	No	D'Hont	Sí
Venezuela	S: binominales D: uninominales y plurinominales (Proporcional personalizada)	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscripción Plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: 1 voto D: dos votos 1 voto c. Uninomial 1 voto c. Plurinominal	Varias	No	S ^o D'Hont (S. adicionales: medio conciente electoral)	Sí (No, 98)

tamentales en forma proporcional. En cambio, Colombia y Venezuela tienen una representación variable, pues el número de sus miembros va creciendo conforme crece la población.

Si bien en todos los países los diputados son elegidos a través de elección directa bajo el principio de elección proporcional, existen particularidades muy significativas. Colombia elige su Cámara Baja a través de las 33 circunscripciones a nivel departamental, utiliza el método de cociente y residuo electoral para asignar los escaños. Sin embargo, gracias a la permisividad de la representación de las candidaturas apoyadas por los dos partidos mayoritarios, liberales y conservadores, la dispersión es de tal magnitud que pocos son los que superan el primer cociente. De ello se verán favorecidos los partidos antes nombrados, impidiendo una mayor apertura del sistema partidista colombiano.

Pero fueron Venezuela y posteriormente Bolivia quienes reformaron sus sistemas electorales para la cámara baja, introduciendo el sistema proporcional personalizado, de inspiración alemán. Dicho sistema, que combina alrededor de la mitad de las circunscripciones en uninominales y plurinominales, intenta abrir la posibilidad de acercar el candidato al elector a través de las uninominales, y mantener la relación elector y partido político en las circunscripciones plurinominales. La otra particularidad del sistema es que ofrece una adecuada proporcionalidad entre votos y escaños. Entre ambos casos existen, sin embargo, algunas diferencias. El caso boliviano introduce la barrera del 3% de los votos para el ingreso de las listas en la repartición de escaños en las circunscripciones plurinominales, en cambio, el venezolano establece escaños de compensación después de la primera distribución. Ambos, sin embargo, utilizan el método D'Hont para la asignación de escaños en circunscripciones plurinominales. Es decir, se elige el método que premia a la mayoría.

El sistema proporcional personalizado es un sistema que puede ser aplicado con especificidades en cada país manteniendo sus cualidades, como lo han demostrado Bolivia y Venezuela. La diferencia es que las reformas se efectuaron en tiempos distintos. Mientras Bolivia lo hizo como un proceso acumulativo a través de pactos que consolidaron el sistema electoral, el proceso venezolano se puso en marcha cuando ingresaba a su mayor crisis de representación partidaria^{1/}.

1/ Con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente convocada por el presidente Hugo Chávez, se modificó el sistema electoral.

5.3 Elección de la Cámara Única

Ecuador y Perú son los únicos países en la Región Andina y en Sudamérica, que tienen cámara única y casi el mismo número de representantes: 121 en Ecuador y 120 en Perú. Pero, hasta allí la semejanza y el inicio de las diferencias. Mientras que Ecuador opta por elegir a sus representantes a través de dos tipos de circunscripciones: plurinominales y única, Perú eligió -entre 1992 y 2000- a todos sus congresistas por medio de la circunscripción única. Mientras los ecuatorianos buscan balancear los representantes locales y nacionales, los peruanos solo se dirigían a los segundos. Gracias a las características de sus circunscripciones el sistema ecuatoriano tiene un efecto reductor en el sistema de partidos, en cambio el peruano observa un efecto inverso. El sistema de este último permitía el ingreso de agrupaciones muy pequeñas, por lo que incentivaba la atomización. Es decir, la circunscripción única, sin barrera mínima legal produce un efecto contraproducente en el intento de estabilizar un sistema partidista.

El efecto del diseño de la circunscripción: el caso peruano

La Constitución de 1993 -nacida después del autogolpe del 5 de abril de 1992- modificó sustantivamente la representación parlamentaria. De esta manera, a partir de julio de 1995, el Congreso Nacional se convirtió en unicameral, conformado por 120 parlamentarios y elegido en un distrito o circunscripción única. De un Parlamento que tenía 240 congresistas (180 diputados y 60 senadores) se pasó a uno de la mitad de tamaño, sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño del actual Parlamento peruano es solo comparable con el de otros países pequeños en el mundo (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal). La consecuencia fue que un importante sector de la elite política partidaria vio seriamente disminuido su espacio de representación.

Cuando se instauró la democracia en el Perú en 1980, 1 parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció -1 parlamentario por cada 41,718 electores- debido al incremento poblacional y al mantenimiento del número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, debido a los cambios producidos bajo la Constitución de 1993, la relación aumentó considerablemente, a 1 parlamentario por cada 102,537 electores. Esto no solo respondía a un crecimiento vegetativo de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios. Paradójicamente, el Perú tiene actualmente un tamaño de Parlamento comparable al de 1857.

De 17 países de América Latina, salvo Brasil que teniendo una población muy

alta está representado por un Parlamento relativamente pequeño (poco más 500 miembros), en el resto de países la relación es mucho menor. Por citar solo algunos ejemplos, Bolivia tiene un parlamentario por cada 26,435, Paraguay por cada 62,970 (Alcántara 1996:8). La decisión de reducir en el Perú el tamaño del Congreso Nacional, sin ningún criterio de carácter técnico - político, ha hecho que este no guarde proporción con la población peruana, distorsionando el principio de representación política.

Se ha señalado que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. En consecuencia, el Perú transitaba, gracias al distrito electoral único, a un sistema de representación pura, es decir, la más alta proporcionalidad entre votos y escaños. Pero el efecto reductivo del sistema electoral - objetivo que de alguna manera casi todos los sistemas buscan- no se producía. Asimismo, el tamaño tan grande de la circunscripción posibilitó la presencia de muchos partidos políticos en el parlamento, creando un serio problema al diálogo político. En otras palabras, el efecto político fue el fraccionamiento de la representación partidaria. Con mayor razón, si esto no se evitó por una barrera mínima legal.

De otro lado, el distrito o circunscripción única tiene efectos en el carácter de las organizaciones. Favorece a aquellas con una débil o inexistente estructura partidaria nacional. La lista de candidatos en circunscripción única posibilita que esta sea elaborada centralmente en la capital -en este caso Lima- y no existe una movilización nacional de las maquinarias políticas para elaborar las listas locales.

En el ámbito de la campaña electoral, el distrito electoral único la proyecta al espacio nacional, en la medida en que todas las listas compiten a lo largo del territorio. Las campañas se pueden estandarizar y eso se facilita por los grandes medios de comunicación, desplazando a un segundo plano las campañas locales. Pero esta misma situación hace que los gastos de campaña se incrementen, particularmente por el uso de la televisión. De esta manera, un candidato con recursos puede hacer campaña electoral televisiva que le permitiría ganar votos en todo el país. En cambio, un candidato local solo tiene oportunidad de hacer campaña con medios menos poderosos en su localidad y con menos posibilidades de ganar votos más allá de sus fronteras.

De esta manera, la circunscripción, con relación a su tamaño y número, se convierte en un instrumento esencial para producir efectos en la representación política, por lo que su diseño es tarea de los legisladores a la hora de seleccionarlos.

BIBLIOGRAFÍA

Duvergé, Maurice y Giovanni Sartori: "Los Sistemas Electorales". En Cuadernos de CAPEL No.27, San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1988.

Fernández Segado, Francisco: "La representatividad de los sistemas electorales", en Cuadernos Capel No.37, San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1994.

Goodwin-Gill, Guy S.: Elecciones libres y justas (Derecho internacional y práctica). Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1994.

IDEA: Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA internacional. México: IDEA/IFE/TEPJF, 2000.

Lijphart, Arend: Sistemas electorales y sistemas de partidos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

Nohlen, Dieter: Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Nohlen, Dieter: Sistemas electorales del mundo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

Santolaya, Pablo y Diego Iñiguez: "Administración y Costo de Elecciones". Página Web: www.aceproject.org

Steed, Michael: "Circunscripción", en Vernon Bogdanor (ed.), Enciclopedia de las instituciones políticas. Madrid: Alianza Diccionarios, 1991.

Tuesta Soldevilla, Fernando: "El sistema electoral peruano: sus efectos en el sistema político". En Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996). Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997.

Unión Parlamentaria: Sistemas Electorales (Estudio Comparativo Mundial). Madrid: Cortes Generales de España, 1992.

Valles M., Joseph y Agustín Bosch: Sistemas electorales y gobierno representativo. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1997.

ROLANDO COSTA ARDUZ
EX MIEMBRO DE LA CORTE DEL JURADO ELECTORAL
BOLIVIA

EL TERRITORIO Y SU INFLUENCIA EN LA VOTACIÓN
CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES, VOTO DOMICILIARIO
Y CARTOGRAFÍA ELECTORAL

Muy buenos días. En primer lugar, deseo dejar testimonio de mi agradecimiento al Tribunal Supremo del Ecuador y a CAPEL por la amable disposición que han tenido, a efecto de que yo pudiera participar como expositor, ocupándome de aspectos más bien de orden práctico dado que Fernando Tuesta acaba de hacer una exposición de orden doctrinal académico sobre el problema.

El trabajo que yo he preparado vuelve difícil, por su extensión, realizar una lectura expositiva. Simplemente, yo añadiría que su lectura podría tener una utilidad de orden complementario dentro de lo práctico operativo, porque vemos que hay un capítulo sobre cartografía electoral, otro sobre fronteras, otro sobre problemas de caminos que es una cosa muy importante dado que la temática es el territorio y su influencia en la votación. Entonces, de lo que se trata, es de hallar el desafío de cómo llegar al último sector del territorio. Y este es un problema fundamentalmente de logística y de transportes. Igualmente, sobre el voto domiciliario, Don Carlos Amado ha hecho un panorama sumamente amplio en el día de ayer. Simplemente tenemos consignada una anotación que fundamentalmente gira alrededor de que este no es un concepto unívoco porque hay diferente tipo de aproximaciones. Hay un español constitucionalista que escribe en el Diccionario Electoral sobre el voto a domicilio. La experiencia en el Salvador ha sido sobre voto domiciliario. Son dos conceptos con una diferencia sutil.

Yo me voy a referir fundamentalmente al problema del estudio territorial y el problema de circunscripción.

En realidad, como expresión de derecho público, la votación representa el ejercicio del derecho al sufragio, y, como toda acción de orden público, se halla regida por normas y procedimientos. El acto administrativo se individualiza por la vinculación de un conjunto de elementos que, en definitiva, logran el nexo del

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

acto y la norma. En consecuencia, ejecutar un proceso electoral consiste en suscitarse servicios como parte de la administración pública que deben desarrollarse bajo preceptos jurídicos. El área de geografía electoral, como parte del sistema, participa en la administración del proceso electoral, lo que significa cumplir con el mandato dado por la norma, que, al ser cumplido, produce consecuencias de derecho. En ese contexto, el papel de la geografía electoral consiste en intervenir en la formulación de soluciones. Con dicho fin, las soluciones son formuladas cuando se identifica un problema y se adoptan decisiones y se aplican acciones.

En la planificación del trabajo se adoptan las medidas de acción prioritaria, es decir, se establece una estrategia que toma en cuenta las particularidades del territorio y de su contenido que es la población. Esa acción se realiza en dos perspectivas: una, vinculada con la finalidad de garantizar la calidad y la equidad; y otra, que es el método. Es decir que el fin es uno pero que las medidas necesariamente cambian para adecuarse a una diversidad imponderable.

El desarrollo del proceso electoral, siendo una responsabilidad del organismo electoral, debe ejecutarse sabiendo lo que debe y lo que no debe hacerse. Por tanto, se actúa con ciertas prerrogativas, imponiendo las regulaciones que señala la Ley, sin que ese privilegio de competencia como actitud de idoneidad represente, en ningún caso, arbitrariedad; debiendo, en cualquier circunstancia, admitirse un margen de discrecionalidad como requisito facultativo para lograr que los medios sean eficaces y aprovechar dentro de lo razonable el uso de medios con un solo fin, que es el interés colectivo por ejecutar la Ley.

Con respecto al territorio, tenemos que decir que provoca diferentes efectos en función de sus componentes básicos o como consecuencia de las acciones que adopta el hombre en el margen de su delimitación. Entendemos por componentes básicos, la forma, la ubicación, la extensión, en tanto que el hombre ejerce acciones sobre la división política y sus delimitaciones, que conforman la estructura limítrofe del territorio, cuyo uso y ocupación se halla configurado por los asentamientos humanos con diversos grados de influencia, sostenidos en función de su capacidad de comunicación. Veamos cada uno de ellos.

La forma del estado puede considerarse como determinación externa o como margen de un territorio o, también, como conformación que adquiere su estruc-

tura. El contorno territorial marcado con fines limítrofes con otros estados, adquiere significación cuando su configuración es, por ejemplo, ó veces más larga que ancha, como en el caso de Chile, o cuando la soberanía alcanza estructuras fragmentadas, como es el caso de Galápagos en el Ecuador, o las Islas Malvinas en el caso de la Argentina. La significación de este elemento tiene relación con la ubicación de la capital del estado, que se traduce en la compatibilidad, es decir, el espacio que proporciona lecturas distintas, en función de las regiones morfogenéticas condicionadas por la interrelación del clima, el suelo y la vegetación.

El solo enunciado de zonas glaciales, selváticas, sabanas, altiplanicies, desiertos, costas marítimas, expresa la complejidad que alcanza la programación del trabajo de campo, al interior de cada Estado. La relación de estas diferentes formas estructurales en sus diversas posiciones, configura conjuntos espaciales de diferentes magnitudes. Esta es la razón por la que los diseños cartográficos son elaborados en diferentes escalas y actualmente reciben un poderoso auxilio de los estudios aerofotogramétricos. Las cordilleras y los altiplanos, la inclinación de sus pendientes, generan diversas formas de erosión como los valles que concluyen al expresarse en la estructura interna hidrográfica. Este perfil descriptivo es suficiente para significar que la desigual distribución demográfica se halla vinculada a la existencia de recursos naturales y provoca un desigual desarrollo.

El escalonamiento de niveles de cualquiera de nuestros países, la actividad agraria, la extractiva, los procesos de urbanización, configuran una organización del espacio geográfico de una diversidad tal, que su sólo enunciado explica la necesidad de tomar en cuenta la planificación electoral, respecto a este marcado polimorfismo. La posición, la localización del territorio, tienen un significado político, porque las posiciones relacionadas con el contexto económico social en el que se encuentran, influyen en el desarrollo cultural. Los mapas políticos de mayor circulación en nuestros países, en escala 1 por 1 millón, no permiten el registro cartográfico de unidades territoriales de pequeña significación pero cuya figuración es de obligatoria importancia en el trabajo electoral.

El auxilio de la OCP para establecer la posición en pocos segundos, permite actualmente obtener las coordenadas geográficas que luego son referidas al gabinete donde se digitaliza la información. El problema de dimensión desde el

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

punto de vista práctico, tiene unos matices significativos respecto a lo que os ha expuesto recientemente el profesor Tuesta.

La disciplina de la geografía electoral aún no ha proporcionado estudios que relacionen la conducta electoral con la extensión superficial, lo que se debe a la escasa atención que hasta hoy se ha prestado a la disciplina. No existe una relación mecánica de tamaño y fuerza política, como demuestra el caso de Holanda, pero el progreso de la comunicación y el transporte, ha superado técnicamente las dificultades de la distancia, instancia que representaría una ventaja para los países de gran extensión, sin embargo, las relaciones entre la extensión superficial y la longitud total de carreteras en cada uno de nuestros países, es demostrativa de que la relación es distinta, existiendo, para decirlo todo, distritos de difícil acceso geográfico.

La longitud de la estructuración vial en cada uno de nuestros países, justamente en el segundo nivel, la extensión ferrocarrilera, no guarda proporción en ningún caso con la superficie. Brasil y Argentina tienen las mayores dimensiones longitudinales de carreteras. En ningún caso existe una proporción, y en los otros países existe toda una desproporción.

En el año 1981, se propuso una tipología para el dimensionamiento de los estados que se enuncia en la siguiente escala que me permito mostrarles: son los macro estados, con más de 6 millones de km², caso de Brasil en nuestra América del Sur; estados inmensos, de 2'500.000 a 6 millones de km², caso de Argentina; estados muy grandes, de 1 millón 250 mil a 2 millones 500 mil, como Perú; estados grandes, de 650 mil a 1 millón 250 mil km², Colombia, Venezuela, Bolivia y Chile; estados medianos, de 250 mil a 650 mil km², como Ecuador y Paraguay; y estados pequeños, de 100 mil a 250 mil km², como Uruguay. No registramos entre nosotros estados muy pequeños, mini estados ni micro estados, salvo Guyana y Surinam, que no forman parte de esta observación.

La división político - administrativa de nuestros estados es de una desigual segmentación. Colombia tiene 33 departamentos; Venezuela, 23 estados; Brasil, 26 estados; Ecuador, 21 provincias; Perú, 14 regiones; Bolivia, 9 departamentos; Paraguay, 10 departamentos; Uruguay, 19 departamentos; Argentina, 23

provincias; y Chile, 13 regiones. Tenemos 3 países con condición de Estado Federal, Argentina, Brasil y Venezuela, y dos países que han regionalizado, Perú y Chile. En el caso del Perú, uno de los discursos de su actual presidente, Toledo, daba la impresión de que planeaba un intento de revisión del problema regional. En cambio, Chile, sí ha configurado su problema de orden regional. Por lo tanto, no existe una segmentación que de conjunto guarde relación con la extensión superficial de cada uno de nuestros países. La significación de nuestra observación radica en el marcado desequilibrio territorial al interior de cada estado.

Por ejemplo, el caso de Colombia y las tremendas desproporciones entre los sitios extremos. En Colombia, el departamento de Amazonas tiene 109.665 km², es 31 veces más que el departamento de Atlántico, pero es 2493 veces más grande que los departamentos de San Andrés y Providencia. En el caso de Venezuela, el Estado de Bolívar tiene 238.000 km², es 207 veces más grande que el estado de Nueva Esparta. En Brasil, el estado de Amazonas tiene 1.564.000 km² y es 71 veces más grande que el estado de Sergipe. En el Ecuador, la provincia de Morona Santiago tiene 29.140 km² y es 9 veces más grande que Tungurahua, claro cuando en un país más pequeño las diferencias se van acortando; en el Perú, la región de Loreto es 14 veces más grande que la región de Libertad, y aquí ya estamos en una configuración de región, y vemos que aún se mantienen las diferencias. En Bolivia, el departamento de Santa Cruz es 7 veces más grande que Chuquisaca. En el Paraguay, el departamento de Boquerón es 37 veces más grande que el departamento central. En el Uruguay, el departamento de Tacuarembó es 29 veces más grande que Montevideo. En la Argentina, la provincia de Buenos Aires es 14 veces más grande que Tierra del Fuego. Y, en Chile, la región de Magallanes y de la Antártica Chilena es 8 veces y medio más grande que la región Metropolitana de Santiago. Cuando se realiza una desagregación de unidades territoriales, el desequilibrio se hace más ostensible. Yo solo tengo estudios del territorio Boliviano, donde en el departamento de La Paz que cuenta con 20 provincias, una de ellas, la provincia de Iturralde, es 117 veces más grande que la provincia de Mancocápac, es decir, que de lo anterior se deduce que la logística electoral, en cuanto se refiere al número de asientos electorales, requiere sujetarse a la división administrativa correspondiente, lo que determina un dimensionamiento diverso respecto al tiempo de desplazamiento de las unidades de trabajo.

La división político - administrativa es indudablemente un pie fijo para el problema de la circunscripción, particularmente, cuando el problema se plantea entre uninominales y plurinominales. En el caso de Bolivia, cuando la reforma de la elección de uninominales se ha hecho sobre la base de las proyecciones programáticas de los uninominales -que en realidad eran casi de carácter municipal-, se ha perdido el carácter nacional. Ya haré un comentario pertinente a la reforma constitucional para demostrar que la concepción del problema de una nueva organización para el número de distribución del Parlamento, es una cosa bastante delicada que tendría que estar sujeta siempre, no solamente al conocimiento geográfico, sino al conocimiento histórico de cada país.

El objetivo fundamental del análisis territorial es mostrar en cada unidad la característica del modelo dominante para establecer un plan operativo. Por ejemplo: en Bolivia, el segmento occidental que comprende los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí es, digamos, el sector del altiplano, que tiene, además, una marcada concentración de población originaria. Sostiene el 46.42 % de la división nacional en lo que hace al problema de provincias. Descendiendo a unidades más pequeñas, que son las secciones municipales, asciende a 47.26%, y cuando hablamos de la unidad básica que es la cantonal, la proporción asciende a 60.62 %. A propósito de la división político - administrativa encuentro la necesidad de señalar que las dificultades mayores del trabajo electoral en relación con la conformación de circunscripciones electorales, son la delimitación de unidades. Si bien las Constituciones Políticas de los Estados establecen como atribución del poder legislativo la creación de nuevas unidades territoriales y la fijación de sus límites, en el caso de Bolivia he logrado identificar cerca de un 30% de disposiciones legales a lo largo de nuestra historia, que son producto de decretos supremos. Es decir, disposiciones surgidas fundamentalmente durante los gobiernos de facto, pero cuyos enunciados generan problemas de interpretación, dado que siendo la Ley un orden que sólo dispone para lo venidero y, por tanto, no tiene efecto retroactivo, se desencadenan problemas de aplicación cuando una disposición no ha sido cumplida de acuerdo al proceso administrativo que establece la Ley como requisito para toda creación de nuevas unidades.

Si bien la tendencia histórica de divisiones es tributaria del estudio de la geografía política, su alcance a la geografía electoral halla su principal apoyo en la distribución poblacional. Como quiera que la delimitación de circunscrip-

ciones uninominales se levanta sobre la base de la media poblacional, la atención de esta valoración se hace prevalente porque a diferencia de la elección de plurinominales, que se da por mayoría absoluta, la elección de uninominales en Bolivia se ejecuta por mayoría relativa. Veamos entonces el problema de los asentamientos humanos.

Del mismo modo como hemos observado la diferencia de dimensión de superficies en nuestros países, la concentración demográfica es también diversa, sin que exista relación entre la superficie y la población, es decir, que la densidad demográfica de 86 habitantes por km² que registra la Argentina como referencia nacional, es de sólo 7,07 habitantes por km² en Bolivia. Esto representa una diferencia que no es nada confiable cuando se agrega otra información, al existir también un marcado desequilibrio poblacional que tendrá en el producto de la densidad demográfica una desarmónica conformación. No he tomado en cuenta las capitales o distritos federales, que marcan un sesgo en la interpretación dado el fuerte proceso de urbanización, pero se he realizado las siguientes observaciones.

En Colombia, el departamento de Antioquia tiene 3.888.067 habitantes. Es 421 veces más poblado que el departamento de Guainía, con solo 9.214 habitantes; más aún, Antioquia, que es casi dos veces menor en superficie que el departamento de Amazonas es, a su vez, 128 veces más poblada que Amazonas; siendo el departamento de mayor extensión, es el penúltimo respecto a población. En Venezuela, el estado de Zulia es 26 veces más poblado que el estado de Delta Amacuro; en Brasil, Sao Paulo es 142 veces más poblado que Roraima; en el Ecuador, la provincia del Guayas es 60 veces más poblada que la provincia de Pastaza; en el Perú, donde ya estamos hablando de una configuración regional, la correspondiente a la región nororiental, el Marañón, es 48 veces más poblada que Ucayali; en Bolivia, el departamento de La Paz es 42 veces más poblado que Pando; en Paraguay, el departamento central es 71 veces más poblado que el departamento del Alto Paraguay; en el Uruguay - aunque no tomamos en cuenta a Montevideo, la capital- el departamento de Canelones tiene 359.913 habitantes y es 14 veces más poblado que el departamento de Flores; en la Argentina acudimos a la provincia de Santa Fe, 40 veces más poblada que Tierra del Fuego; y en Chile, que es donde encontramos el mayor equilibrio, la región Metropolitana de Santiago es 65 veces más poblada que la región Aisén, del General Carlos Ibáñez del Campo.

¿Cuál es la consecuencia? Yo decía que el resultado se va a expresar fundamentalmente en el problema de la densidad demográfica y, efectivamente, ustedes pueden ver que en Colombia, la unidad más pequeña viene a tener una densidad demográfica de 0,27 habitantes por km², mientras la media nacional es de 29. Hay una diferencia muy significativa. En el caso de Venezuela, 2,26 habitantes por km² en el Tamacuro, y el nacional es de 22; en el caso del Brasil, 95 habitantes por km² en Rodaima, y el nacional es de 18; en el caso de Ecuador, no obstante lo pequeño, la densidad de Pastaza es de 1,36 habitante por km², y 40 la nacional; en el caso del Perú, 3,07 en Ucayali y 17 en el nacional; en Bolivia, 0,83 habitantes en la capital, con un índice nacional de 0,7; en el caso del Paraguay, 0,14 en Alto Paraguay, en tanto que la media nacional es de 10,02 habitantes por km²; en el caso del Uruguay, que es el más atenuado, 4.73 habitantes por km² cuadrado respecto al 17,7, aunque es el más privilegiado en su distribución, hay una diferencia de 4 veces; en el caso de la Argentina, que tiene un índice demográfico nacional de 86 habitantes por km², la densidad de Tierra de Fuego se reduce a 3,40; y en el caso de Chile apenas es de 0,73 habitantes por km², muy diferente respecto a la de 18 nacional.

Realizado este alcance, quiero referirme al trabajo electoral y el territorio. Si el trabajo electoral no se apodera del territorio, carecerá de expresión geográfica con serios riesgos para la conformación de la estructura del poder. La motivación geográfica de carácter electoral tiene una intencionalidad política y es por ello que no se limita al conocimiento de los aspectos físicos. Al extender su manejo, los componentes de una geografía humana encuentran en el manejo administrativo una funcionalidad que se expresa en una totalidad de variables, de donde se logra afirmar que la geografía electoral no puede reducirse a la configuración cartográfica.

La geografía electoral tiene un dinamismo que excede al simple dibujo, pues siendo la tarea electoral, la conformación de la estructura del poder del ejecutivo, del legislativo y de los gobiernos municipales, no puede ejecutarse en ausencia de los otros dos componentes del estado que son territorio y población. De allí, como sugiere Richard Muir, entrar en la geografía es como entrar en una casa, donde el estilo de vida configura el modo de pensar. Esta reflexión hace prevalente aquella figura de ser la geografía el bastidor en el que la unidad teje

el paisaje, por tanto, más que el hecho físico del territorio, lo que interesa es conocer el resultado o consecuencia de los asentamientos poblacionales, porque si bien el hecho físico no cambia la historia como producto de la acción del hombre, genera una dinámica que es preciso diferenciar en el tiempo, de donde el conocimiento histórico de la geografía política de un estado es un requerimiento básico para comprender la estructura territorial.

Hoy que la globalización se afirma en el adelanto tecnológico de la comunicación y el transporte, se hace imprescindible reconocer, a efectos de nuestro trabajo, que el desarrollo tecnológico no alcanza los sitios subdesarrollados. A la globalización no le interesa el ayer ni el hoy porque configura en el mañana la expectativa de homogeneizar el planeta, en tanto que el trabajo electoral como afirmación del estado nación no cumple su función si no parte de la estructura territorial, porque del ejercicio democrático que se impone en cualquier sitio del territorio nacional deriva una ventaja, cual es atender los requerimientos locales tanto en la formulación de las tendencias programáticas por parte de los candidatos como en la satisfacción de requerimientos que pueden derivar de la preferencia electoral. Así como si en la oscuridad no existiera idea de la luz, y sin sombras no se percibe el relieve, el sombrío panorama del subdesarrollo requiere, en materia electoral, ser iluminado con un diagnóstico de la realidad electoral; único modo para evadir la tendencia de sistemas electorales que excediendo las fronteras impulsan modelos que desconocen la categórica vigencia de una estructura que, en muchos casos, aún siendo obsoleta, es el hilo conductor para comprender la situación del territorio dentro de un estado, sin que este modo de comprender sea tributario de ningún localismo, parroquialismo, pueblerinismo, ni supervaloración de plurinacionalidades.

La geografía política es uno de los aspectos electorales menos conocidos por la subestimación de que ha sido objeto, pero hoy, al comprenderse la significación que adquiere al configurar un campo de estilo en el que se desarrollan con recíproco beneficio los conocimientos de los fenómenos políticos y geográficos, resulta necesario esbozar su base teórica. En tal sentido, yo me he permitido hacer unas anotaciones que minimizan la estereotipada corriente de identificar la geopolítica con el pensamiento de "Job Hofer" (sic) de que las tareas del análisis territorial son estrictamente una necesidad espacial del estado. Dado que nuestra preocupación en materia de geografía electoral es conocer cómo emprender

e interpretar las condiciones espaciales del territorio, sería desde los estudios geográficos hasta los de división cuantitativa donde encontraremos los componentes que permitan fortalecer la base teórica, para luego eliminar o poner en evidencia, particularidades que afectan a la representación, a la gobernabilidad y a los sistemas electorales.

Bajo estas consideraciones, señalé en esta intervención la importancia de consolidar el área de geografía electoral como parte integrante del derecho electoral, y me permito adecuar mi punto de vista a la formulación propuesta por el politólogo alemán Dietel Nohlen y por el constitucionalista argentino Daniel Salsai, quienes en forma conjunta en un artículo, en el diccionario electoral, diferencian el derecho electoral individual como forma restringida y conceptúan otro sentido amplio que vincula la materia con reflexiones sobre la representación, permitiendo de este modo encontrar o hallar una cobertura disciplinaria para el derecho electoral en el derecho constitucional y en el derecho administrativo.

En esta segunda conceptualización, yo encuentro, más que la justificación, la necesidad de decir que si los acontecimientos electorales constituyen la fuente de la que surge el derecho electoral, entonces, la regulación matriz de las circunscripciones debe ser valorada en función de su importancia que surge de la normativa jurídico - administrativa de la organización política del Estado. Dicho de otro modo, siendo el sufragio tributario del derecho público, para fortalecer la representación es necesario considerar todo asentamiento aunque sea disperso, y de ese modo legitimar la estructura que señala el régimen interno de cualquier estado a base de antecedentes legales en materia territorial. Este alcance se hace imperativo porque si sólo se privilegia la universalización del voto, el concepto restringido se hace insuficiente cuando se desarrollan acontecimientos violentos. Si bien el registro electoral establece la idoneidad del sufragio, el desconocimiento político geográfico puede convertirse en el instrumento de la manipulación. La igualdad del voto debería hallarse sujeta a desviaciones que permitan una mejor representación a poblaciones rurales, cuando los desequilibrios del asentamiento favorezcan la ventaja a unos partidos. Si bien la geografía política ya no tiene por servidumbre a la morfología del estado, el estudio de la estructura interna, del papel de las capitales y de la visión de límites no como confines sino como zonas de fronteras, concurre a fortalecer la estructura interna administrativa como una instancia protectora. En dicha tarea, el papel de la organización electoral

crítica puede proporcionar luces en procura de que la democracia no se circunscriba al enunciado que garantiza el orden jurídico que se somete a las transnacionales, sino a potenciar la integración de las unidades territoriales internas menores para el fortalecimiento del estado nación.

Creo que en cada país, la reconstrucción de un atlas histórico puede mostrar la expansión del dominio político para de ese modo identificar las preeminencias de algunas unidades respecto a regiones circundantes. Por factores de tiempo, voy simplemente a hacer unas referencias. Interesa señalar que las unidades territoriales mantienen vigencia por factores unificadores para cada segmento, y un régimen administrativo como unidad política interna que cuenta con autoridades de régimen interior en sentido descendente por el lado del poder ejecutivo. Lo delicado de esta tarea radica en la necesidad de impedir que la función a desempeñarse sea expuesta al abuso de falsear los datos respecto al lineamiento de la circunscripción. Ya Tuesta ha hecho referencia al caso del gobernador Guerry de Massachussets, que a comienzo del siglo XIX, manipuló una distribución y dio lugar a la génesis del término "guerry man in" para significar división arbitraria. Voy a mostrarles, a continuación, el resultado eminentemente práctico que he recogido de mi trabajo de campo en Bolivia, para ver el alcance que puede tener esto. Tuesta ha referido también que los acontecimientos intercensales determinados por corrientes migratorias invocan la necesidad de hacer una revisión periódica de las circunscripciones.

Yo voy a concluir mostrándoles que en Bolivia, al degenerarse la modificación en el artículo 60 de la Constitución, se ha establecido que la base de la conformación de las circunscripciones, que debe estar a cargo de la Corte Electoral, debe seguir criterios de afinidad, armonía, continuidad territorial, población, sobre la base del último censo.

El criterio de la distribución de la media poblacional genera estas diferencias. En el caso de Pando, un diputado necesita 12.690 votos, en cambio, en Santa Cruz, necesita 124.035 votos. En mi país, los que han hecho la reforma de acción no conocían, lamentablemente, la geografía del país. Sólo un estudio de una provincia que yo he realizado, la provincia de Inquisivi, demuestra este aspecto. He encontrado asentamientos humanos desde 650 metros hasta Puno en los 4600 metros. Es decir, tenemos una diversidad donde no hay afinidad ni

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

armonía, ni siquiera el problema antropogeográfico de etnias, ni problemas lingüísticos, aspectos etnográficos, etnológicos, etc., de modo que es un enunciado que no corre. Pero, en cuanto al problema de la continuidad territorial y al problema de la media poblacional, 19 circunscripciones tienen prácticamente la mitad del territorio. La necesidad ha puesto un pie fijo, una correa de contención para toda acción electoral. La continuidad territorial, desde el punto de vista geográfico, no debe entenderse como un problema de continuidad arifínea, es un problema de orden administrativo. Y aquí viene el gran problema a propósito de lo que argumentaba Fernando Tuesta. El problema de la circunscripción electoral no necesariamente debe seguir la división política administrativa, pero el problema administrativo del estado necesariamente se regula por el régimen interno. Entonces, vean lo que ha pasado con el departamento del Beni en la provincia Ballivián, que integra en este sector occidental la circunscripción 62 y la 63. La provincia de Vacadiez integra la 64 y la 63; la provincia de Yacuba integra la 63 y la 65. Esto muestra que el enunciado de la reforma Constitucional no se ajusta, en el caso de Bolivia, a su realidad.

Al hacer yo el estudio, variables como el número de unidades de administración y el problema de superficie más el problema de fronteras, me han conducido a hacer ejercicios que demuestran que sin alterar el problema de la media poblacional he obtenido otra distribución, en la que vemos que se ha aumentado una provincia y se ha disminuido otra. No hay mayor equilibrio pero sí se han atenuado las diferencias. En este departamento, hemos logrado que en cada circunscripción haya siete provincias y se ha dado lugar a otra distribución.

Finalmente, con esto concluyo, si el principio de las uninominales ha sido el criterio de que antes la gente votaba pero no elegía, se supone que con la uninominal crece la representación. Por eso, aunque la media poblacional de uno de los departamentos de escaso volumen de voto sea una forma de lograr la diputación bajo el principio de equidad y de dar a los sitios de menor población algunos curules fijos, mi planteamiento es: ¿por qué no podemos reducir en las concentraciones urbanas por lo menos dos diputados que, a su vez, se distribuyan en la población del segmento rural?

Muchas gracias.

DEBATE

RAMIRO VALDIVIA CANO

Quiero felicitar a Fernando Tuesta por su magnífica exposición y hacerle esta pregunta que tiene que ver con el sistema electoral en sí, al menos desde el punto de vista teórico. ¿Hay alguna forma de paliar los resultados negativos que tiene sobre la gobernabilidad, la aplicación de sistemas proporcionales? Porque este parece ser el mayor problema del sistema proporcional. Con los sistemas mayoritarios, el problema de la gobernabilidad más bien parece casi desaparecer.

FERNANDO TUESTA

El problema de la gobernabilidad y sus efectos son un conjunto de variables que debemos tratar de entender. El sistema electoral solo permite entender alguna. Por lo demás, un sistema electoral no garantiza necesariamente la gobernabilidad. Lo que ocurre es que a los sistemas electorales mayoritarios les interesa estar justamente en mayoría. Y tener mayoría en el parlamento permite, en principio, una relación mucho más fluida entre ejecutivo y legislativo, posibilidad que se vuelve más difícil en un sistema proporcional. Ahora bien, cuando señalé lo de gobernabilidad, en realidad no trataba de focalizarla como una distinción de los principios de representación. En todo caso, los diseños de sistemas electorales tienen alcances importantes en la representación, sin embargo, no los solucionan. Los problemas de los diseños institucionales no pueden ser respondidos solo con un diseño de sistema electoral. Sin embargo, es cierto que existen sistemas electorales que hacen más complejas las relaciones entre ejecutivo y legislativo, como el caso de Perú.

Perú, desde 1930, ha tenido en su azarosa vida política, dos situaciones claramente marcadas. Aquellos momentos en donde los ejecutivos tenían su correlato de apoyo en parlamentos con mayoría, y aquellos otros momentos en donde el ejecutivo no tenía mayoría. Estos segundos momentos se dieron entre los años 1945 y 48, entre 1963 y 68 y a partir de 92. En estos tres momentos, en los que el ejecutivo no tuvo mayoría en el parlamento, los gobiernos terminaron con un golpe de estado. Parecería entonces que el Perú no resistía un sistema de relación de poderes en donde el legislativo no era, mayoritariamente, del mismo

color que el ejecutivo y, sin embargo, un rediseño del sistema electoral no iba a acabar con este problema.

El problema tenía varios elementos que iban más allá del sistema. Muchos elementos tenían que ver con la variable histórica de la cultura política. La cultura política sólo se crea con el tiempo, y una cultura política democrática que permita a un país resistir un parlamento que no tiene mayoría en el ejecutivo, requiere de tiempo, y eso es parte del juego político. En otras palabras, un país no puede asentar su gobernabilidad e incorporar dentro de su juego político esa diferencia si es que no se la piensa como parte del juego político. El balance de poderes, la alternancia en el poder, el juego de gobierno y el juego de la oposición tampoco son criterios bien entendidos. Los sistemas electorales pueden ayudar pero no necesariamente son los que permiten tener la llave maestra de la gobernabilidad.

El caso boliviano es un buen ejemplo de cómo, más allá del sistema electoral, es importante la responsabilidad de las fuerzas políticas. En la región andina, en la transición democrática entre 1978 y 1982, Ecuador fue el primero, Perú el segundo, y Bolivia el tercero. En 1982 pocos veían una Bolivia que pudiera tener alternancia de poder en el largo plazo. Los acontecimientos en Ecuador los conocemos. En Perú y Bolivia, hoy, pese a todos los problemas que comparten los países de la región, se goza de buena salud; pese a haber tenido esos partidos taxis allá por el 1982, hoy, su configuración de sistema de partidos sobre la base de pactos y coaliciones, reconocimientos del papel del gobierno y la oposición, permiten que los sistemas, pese a las dificultades, se mantengan sin alteración.

JUAN IGNACIO GARCÍA

Gracias, desde luego, a los dos expositores. Encuentro que han sido muy, muy interesantes. Una pregunta, no sé si para Rolando o para Fernando. El sistema uninominal aparentemente conduce a grandes partidos y elimina prácticamente la existencia de pequeños partidos. Sin embargo, si los territorios se dividen infinitamente, o no infinitamente pero enormemente, a la larga, el partido pequeño entra al sistema en un sistema uninominal. Recordemos lo que sucede por ejemplo en Francia. Como hay como 600 parlamentarios, los partidos pequeños

ingresan al sistema, dado que el sistema uninominal está fijado en territorio extremadamente pequeño y allí, en el territorio pequeño, aparece un partido pequeño precisamente, que no tiene gran figuración nacional, pero la tiene en esa localidad específica y obtiene un escaño. Entonces, el sistema uninominal estaría ligado a la división infinita del territorio.

Y la segunda pregunta, más hacia Fernando: ¿hasta donde considera él que el sistema binominal sería mayoritario o proporcional?

ROLANDO COSTA

En el caso de Bolivia, los plurinominales entran por mayoría absoluta, es decir, son listas cerradas que van con presidente, vicepresidente y senadores. En cambio, en el ámbito uninominal, se trata de mayoría relativa y se puede ganar por un voto. Esto genera el que partidos pequeños o grupos pequeños puedan eventualmente triunfar en una circunscripción sin enfrentar el problema de la barrera. La barrera nacional es del 3% pero para efectos del financiamiento a partidos políticos, etc. El triunfo es declarado legítimo con cualquier número de votos en una uninominal. Ahora, aquí hay otro tipo de consecuencias, como lo que sucede con aquellos representantes que llegan, obtienen un curul, pero no tienen ningún peso dentro del parlamento. Así, la situación tiene otro cariz. Por un aspecto de orden ético que no puedo comentar, esa gente es proclive a ser absorbida por los partidos grandes, pero absorbida a partir de una prebenda o algún compromiso político; no necesariamente se está deportando garantías o no necesariamente se está aportando la gobernabilidad mediante este sistema.

FERNANDO TUESTA

Quisiera empezar por la primera pregunta. En realidad, es cierto, por eso lo señalé en condicional: los sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales generalmente tienen como efecto sistemas partidarios pero no siempre es así. Allí donde ha habido, donde se han dado transformaciones de sistemas proporcionales a sistemas de circunscripciones uninominales, el caso de Francia justamente, los efectos no han sido como los pensados. ¿Por qué? Porque ha existido el precedente del sistema electoral, también afectado por el sistema de partidos anterior.

Por ejemplo, en el caso de Perú existen algunos, pocos, y digo felizmente, que creen bajo esta idea que el sistema americano es el mejor sistema, que creen en las circunscripciones uninominales porque piensan que eso va a traer como consecuencia necesariamente dos partidos. Y no es así porque el nuestro es un sistema que en realidad ha sido pulverizado. No hay casos de dos partidos que uno pueda reconocer en Bolivia, Argentina, Uruguay, Colombia, Venezuela. Lo más cercano a nosotros era la pulverización de partidos, a tal punto que en el año 93, en las elecciones municipales, había distritos -la unidad más pequeña- en los que se presentaban 77 listas. Si uno tiene un sistema uninominal de esas características, lo que va a ocurrir no es necesariamente la concentración en dos partidos sino la municipalización del sistema, que es lo peor que puede tener un sistema democrático, porque aparecen el localismo y el caciquismo que fortalecen aquella tradición ancestral de América Latina.

Lo que sí ha ocurrido en el mundo y en la historia del sufragio es la transformación de los sistemas mayoritarios uninominales a proporcionales. Ese es el tránsito de casi todos los países y, en casos como el Boliviano o el Venezolano, que son una combinación de circunscripciones uninominales y plurinominales en ámbito estatal, provincial o departamental, se configura un sistema totalmente distinto: el sistema proporcional personalizado. Por lo tanto, no existe una relación causa efecto.

En el caso de Chile, por ejemplo, la pregunta es muy comprometedora. En las circunscripciones uninominales no existe la posibilidad de distribución. Se asigna un escaño a quien le toca, por mayoría relativa o balotaje en segunda vuelta. En el caso francés es por balotaje y segunda vuelta; en el caso de Bolivia creo que es mayoría relativa. Quien gana se gana el escaño. En Francia no, se tiene que superar el 50 % con 1 voto y se pasa a una segunda vuelta. Con los dos partidos ganadores, es la única posibilidad. Con esto quiero decir que los sistemas mayoritarios sólo permiten que sea mayoritario el sistema en circunscripciones uninominales. Allí donde son binominales, la situación es muy distinta, porque designar un sistema en circunscripciones binominales podría traer como consecuencia, aunque también en las uninominales, que un partido gane toda la bancada.

Pensemos en las elecciones en Chile, en 1990. Si la concertación hubiera ganado en todas las binominales, habría ganado el 100% de la bancada en el

parlamento. Eso habría sido aconsejable para una transición tan delicada como la Chilena. La respuesta sería, por lo tanto, que está bien que sea por sistema proporcional, pero distribuir todos es también distribuir poco, y ¿qué ocurre?: el defecto en el sistema Chileno de que los extremos son eliminados obliga a la concentración de partidos, por eso son estos dos frentes, la concertación y los partidos de derecha. Queda de lado el partido comunista que no va a ingresar. Bajo esas circunstancias, hay muy poco que modificar. En todo caso, quienes desean rediseñar o pensar en el sistema chileno, tienen que tener primero los objetivos claros: si es que este es el sistema que quieren, si desean o no la continuación del sistema de partidos. Las críticas de antes del 73 al sistema electoral Chileno se hacían a su proporcionalidad, que no permitía tener mayorías en el parlamento, cosa que ocurre muchas veces en las crisis políticas.

ORLANDO SOLANO

El sistema proporcional ha sido la regla histórica en América latina. Los resultados, yo no sé si vale la pena retenerlos. He encontrado partidos frágiles al comienzo, sin una real oposición. Luego, fruto de esa fragilidad, vino el período del militarismo, del golpismo, el "petrolismo". Y, hoy en día, ese excesivo número de partidos, en un país que está siendo muy afectado por la ingobernabilidad como Colombia. Estamos casi en los 70 partidos y tenemos unas 90 solicitudes en curso y lo más grave de todo esto es que la regla de la proporcionalidad ha traído un efecto muy adverso. En lugar de ayudar a organizarse a las minorías, ha contribuido a que se atomicen más, y no ha habido posibilidad de que se conviertan en factores reales de oposición. Entonces, yo me pregunto si será que el sistema de mayoría simple podría obligar a las minorías a que se hagan coherentes, a que se reúnan, a que busquen parentelas de tipo ideológico y, sobre todo, que sean efectivas en el control.

De unos 5 partidos minoritarios en Colombia, el MOIR, que debe tener unos 6000 electores o afiliados, hoy en día está dividido en unos tres movimientos que se disputan de una forma dolorosa la personería jurídica. El M19, ustedes saben que fue la segunda fuerza en la constituyente del 91, prácticamente está desaparecido. Su líder máximo, Antonio Navarro, terminó siendo alcalde de Pasto, y después, a los tres meses, representante por la circunscripción de Bogotá. Pero el 1'200 mil - 300 mil votos, prácticamente desaparecieron. El PSE hoy no existe,

se cayó un poco antes del muro, y hasta perdió su personería jurídica. El galanismo murió con el líder Luis Carlos Galán, la NAPO del general Rojas Pinilla es hoy un recuerdo. La pregunta es, tal vez, si la regla del sistema de mayoría simple sería lo mejor para América Latina, para que las minorías traten de unirse o, por lo menos, en una primera fase, sean forzadas a unirse.

FERNANDO TUESTA

El caso Colombiano, guardando las distancias, es lo que el sistema mayoritario de Estados Unidos al sistema proporcional de Colombia; un país que no tiene sufragio obligatorio y donde dos partidos son los que acogen una multiplicidad de corrientes. Estos partidos atrapan todo, "catch all", como llaman los norteamericanos. Es el caso de Colombia. El problema es que la no incorporación de vastos sectores de la población al sistema político del sufragio, 50%, ha hecho que no se sientan representados. A ello se agrega un escenario de conflicto social y violencia política de larga data. Pero para ubicar el problema, tratar de reformularlo a través del diseño electoral, es necesario que haya un conocimiento mayor de Colombia. Porque en relación con su preocupación de si esto cambiaría para América Latina, yo creo que no, que no hay una regla general para América Latina.

Los sistemas electorales son casi configuraciones históricas de cada país. Es muy raro que haya un país que haga cambios profundos en su sistema electoral. Generalmente sucede después de crisis del conjunto de la sociedad. Usted plantea pasar al sistema mayoritario. Pero el sistema mayoritario sólo soporta esa posibilidad en circunscripciones uninominales. Ya no existen casi circunscripciones de mayor tamaño con sistema de mayoría, por ejemplo, una circunscripción que tenga 2, 3, 4, 5 o más por sistema de mayoría. Eso significa que el partido que gana se lleva todas las bancadas en disputa, lo que podría ser mucho peor para cualquier sistema, porque el rechazo a una situación que de por sí parece injusta en términos de la relación de votos con escaños, puede ser un problema mayor. En el caso de Colombia, puede traer un fortalecimiento del bipartidismo en el lado conservador, porque justamente la capacidad que han tenido los partidos es la del padrinazgo de los demás partidos. El sistema Colombiano permite ese padrinazgo. Puede haber 70, 80 partidos, pero unos cuantos partidos son los que se encuentran en el Parlamento. Estamos delante de un sistema bipartidista. Diseñar circunscripciones uninominales con sistema de

mayoría, por el contrario, concentraría a esos dos grandes partidos. Las minorías van a comenzar a hacer alianzas o tratar de participar a través de esos partidos. Por eso es que no creo que sea por el lado del rediseño electoral de circunscripciones que se vaya a abrir esa posibilidad.

DR. CARLOS AGUINAGA

Yo quería formular a los congresistas algunas inquietudes para aclarar especialmente el caso ecuatoriano. Es evidente que en el proceso de retorno al régimen democrático, en 1979, se produjo una politización de las unidades territoriales, con efectos de distorsión en la representación y efectos en el sistema político y de partidos. Se produjo una inequidad en la relación población - escaños y ahora, evidentemente, el Presidente de la República y algunos sectores de opinión han pedido la reducción del parlamento, del número de escaños con que cuenta el parlamento; o pasar a la propuesta presidencial de dos cámaras. En mi criterio, de nada sirve revisar el aumento o disminución de escaños si no se analizan a profundidad los efectos que las áreas producen en los sistemas electorales y las distorsiones en la representación, más aún en un sistema como el ecuatoriano, donde ya, en algunas elecciones en circunscripciones plurinominales se aplicó con computación personalizada el principio del más votado, es decir que el candidato que más votos obtenía alcanzaba un escaño. En la última votación, por primera vez se aplicó el método D'Hont. ¿Cuál es el criterio en cuanto a estas dos inquietudes?

FERNANDO TUESTA

Siempre los debates sobre los sistemas son complicados porque son discusiones entre políticos más que entre especialistas y técnicos. Los actores políticos generalmente observan al sistema electoral en función de su permanencia dentro de un sistema político. Es difícil, por ejemplo, que un partido político o un líder político voten en el parlamento por un sistema que les va a perjudicar. Es improbable que el partido demócrata y republicano de los Estados Unidos decida que el voto sea obligatorio. Imaginemos que pudieran hacerlo, eso sería un hara kiri para ellos, sería el fin del sistema bipartidista norteamericano. Nunca lo van a hacer y así, sucesivamente, podríamos dar una serie de elementos. En el caso de Ecuador, me he enterado de una discusión en búsqueda de un mejor sistema, dado que el país ha pasado por una seria crisis política y de representación. Allí,

efectivamente, aparece una propuesta con su respectiva respuesta de otros sectores. Lo que sí queda claro, más que decir cuál es el mejor sistema, y mal podríamos hacer si no conocemos la realidad más cercana del Ecuador, es que deberíamos pensar más en métodos de aproximación para el diseño de sistemas. No se puede dejar de lado la observación, la opinión de los especialistas que están generalmente localizados en los sistemas electorales. Cuántas de las leyes en nuestros países se han hecho al margen, a espaldas de los organismos electorales, no sólo en cuanto al sistema sino también a los procedimientos electorales. Y son los organismos electorales quienes sufren las consecuencias porque tienen que aplicarlas. Tiene que darse un debate que propicie que los organismos electorales sean factor de opinión para evitar que el diseño de sistemas electorales, condicionado por el corto plazo y la coyuntura, tenga consecuencias peores en el largo plazo.

Un segundo elemento a tomar en cuenta es que no existen sistemas electorales perfectos ni modelos exportables. Algunos aspectos de algunos modelos pueden ser tomados en cuenta, pero cada país debe definir su propio sistema sobre sus propias condiciones. Recuerdo que en mi país, en el año 92, luego del autogolpe de Fujimori, un consultor enamoró a Fujimori de la idea de que el mejor sistema era el Uruguayo, el sistema de lemas y sublemas que, dicho sea de paso, fue discutido en el mismo Uruguay. Otro consultor señalaba que la tendencia en nuestros países era al modelo norteamericano, es decir, a fortalecer a dos partidos. Ninguno de los dos sistemas operó. Operó un sistema ad hoc a las necesidades de aquel entonces, un sistema proporcional de distrito único sin barrera mínima legal. Lo que hizo fue pulverizar a los partidos, 13 partidos que no tenían ninguna exigencia. El partido de Fujimori, dicho sea de paso, partido mayoritario con 90 de los 120 congresistas, hoy día tiene 3 bancadas, y en una próxima elección podría simplemente desaparecer. Esto de la aparición y desaparición de partidos también configuraba un elemento que hay que tomar en cuenta. Por lo tanto, en el caso ecuatoriano hay que luchar contra la alta volatilidad de los partidos con el objetivo de generar representaciones políticas objetivas y duraderas y un verdadero diseño del sistema, apuntando hacia las simulaciones. Es importante: uno, el reconocimiento de la necesidad de la opinión de los organismos electorales; dos, reconocer que no existen modelos electorales; y tres, promover un debate electoral con simulaciones que demuestren que a menudo el fin supuestamente deseado no necesariamente está correlacionado con cada uno de los elementos de la propuesta electoral.

**EL VOTO EN EL EXTRANJERO
MANUEL CARRILLO POBLANO
COORDINADOR DE RELACIONES INTERNACIONALES DE IFE,
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
MÉXICO**

**TALLER SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO
EN PERSPECTIVA COMPARADA
Y ACERCAMIENTO AL CASO DE MÉXICO**

Muy buenos días tengan todos ustedes. Es para mi un gran honor estar presente en esta Conferencia del Protocolo de Quito, sede donde hace 12 años fue fundada la Asociación de Organismos Electorales que agrupa a las autoridades electorales de Sudamérica y que forma parte, a su vez, de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Deseo agradecer muy cumplidamente al Tribunal Supremo Electoral del Ecuador y al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), por haber distinguido al Instituto Federal Electoral de México con una invitación para compartir algunas reflexiones e información sobre uno de los temas de actualidad en materia electoral, de principios de siglo.

Es para mí, en lo personal, un privilegio estar nuevamente junto a distinguidos funcionarios electorales y muy queridos amigos de América Latina. Deseo agradecer las finezas con la que el Sr. Presidente del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, Dr. Carlos Julio Aguinaga Aillón, me ha distinguido. Asimismo, ofrezco un agradecimiento público a mis amigos de CAPEL, Roberto Cuéllar y José Thompson, aquí presentes, por considerarnos en esta importante reunión.

Nuestra participación está referida al tema del sufragio de residentes en el extranjero. La presentación está dividida en cuatro capítulos. El primero está orientado a tratar de definir y exponer el nuevo reto de las democracias modernas a principios de siglo: cómo enfrentar demandas de derecho al sufragio por parte de nacionales que residen en el extranjero. En algunas partes de la región el tema es polémico y causa serias controversias. El propósito de nuestra presentación se vería alcanzado si al menos lograra contribuir en alguna medida a ordenar los términos del problema. La presentación tiene un carácter descriptivo e intenta ordenar más que definir la naturaleza de la discusión.

El segundo capítulo está orientado a plantear algunas reflexiones de orden doctrinario y conceptual que nos ayuden a ordenar y expresar los términos de la discusión. En algunos países de la región hemos observado debates muy intensos y apasionados pero, a nuestro entender, con poca información doctrinaria, metodológica e instrumental. El segundo capítulo pues, está orientado a proporcionar algunos elementos teóricos que podrían enriquecer la discusión: pasar de la pasión y emoción en la discusión, a la racionalidad política que pueda aportar caminos de solución en el tema que nos ocupa.

El tercer apartado tiene como propósito exponer ante ustedes un trabajo de política comparada, pionero en el tema. Con el apoyo del Consejero Presidente del IFE, Mtro. José Woldenberg, tuvimos la oportunidad de desarrollar una investigación sobre 133 países en el mundo, buscando la regulación que al respecto tenían en cuanto al sufragio de nacionales residentes en el extranjero. En breve, la investigación será publicada tanto por el IFE como por las Naciones Unidas en los idiomas español e inglés. El proyecto y desarrollo de esta investigación estuvo a cargo del lic. Carlos Navarro, funcionario de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

El cuarto capítulo está destinado a una aproximación a la situación de este tema en México. Mi país enfrenta uno de los retos político - electorales, doctrinarios, administrativos, presupuestarios y logísticos más interesantes e importantes con el tema del sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero, que son 10.8 millones pero con residencia en un solo país, el 99% de ellos.

De esta forma, la intervención intentará plantear diferentes aspectos en un tema que ha adquirido una importancia sorprendente en la década de los noventa, en cuanto al ejercicio del sufragio por parte de nacionales residentes en el extranjero. La intervención busca un objetivo modesto, que es más bien conocer sus impresiones en cuanto a este novedoso tema del Derecho y la Administración Electoral, y compartir con ustedes información y reflexiones para que en forma colegiada podamos encontrar diferentes cursos de acción en el intento de encontrar salida a problemas como éste, complejos pero ricos en la oportunidad para la imaginación y la creatividad de intelectuales, políticos y operadores de políticas públicas.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ELECCIONES

El Manual sobre aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones, publicado por la organización de las Naciones Unidas en 1994, establecía en su primer párrafo que “la participación en la dirección de los asuntos públicos es un derecho humano fundamental. La humanidad, en diferentes épocas de su historia y con grados de éxito diversos, ha procurado encontrar medios para hacer participar a los individuos en las decisiones de la comunidad. Hoy se reconoce en todas las regiones del mundo que tomar parte en el gobierno constituye un derecho humano fundamental”¹⁶.

Esto, en cuanto a la definición de principios. En cuanto a la normatividad internacional, dicho documento establece: “en el plano universal, el derecho a participar en el gobierno está proclamado y garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y está reconocido en muchos otros tratados y declaraciones”¹⁷.

Continuando en la línea de argumentación de las Naciones Unidas, se apunta la necesidad de que el derecho humano de participar en los asuntos de la comunidad política, particularmente a través de las elecciones, constituya un derecho humano en sí mismo; y requiere, para que su ejercicio tenga sentido, que se disfrute de otros derechos internacionalmente protegidos, entre ellos, los derechos a la libertad de opinión, expresión y asociación, y los derechos de reunión pública pacífica y la libertad respecto del temor y las intimidaciones.

Todos estos derechos, incluso el derecho a tomar parte en el gobierno, deben estar abiertos al disfrute en condiciones de igualdad, sin distinción de clase alguna por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento o cualquier otra condición. Por último, un gobierno democrático, con la garantía de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas es en sí mismo un elemento fundamental para el pleno goce de numerosos derechos humanos.

16/ Los Derechos Humanos y las Elecciones: Manual sobre los Aspectos Jurídicos, Técnicos y de Derechos Humanos Referentes a las Elecciones, Nueva York y Ginebra, 1994. p. 1.

17/ Op.Cit., p. 1.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Hasta aquí el planteamiento en el ámbito de principios por parte de las Naciones Unidas, que en la diversidad y variedad de cada país se adoptan e instrumentan jurídica y políticamente.

Hoy, en América Latina, tenemos un amplio complejo institucional, legal y procedimental en materia electoral para hacer frente al requisito democrático de instrumentar los derechos humanos como derechos políticos. Sin embargo, la democracia, a la vez que plantea soluciones a determinadas circunstancias del complejo social, también plantea nuevos desafíos que requieren de todo el talento e imaginación de políticos, intelectuales y hacedores de políticas públicas.

Uno de estos nuevos desafíos se refiere a los derechos políticos de los humanos que emigran de un país a otro por una amplia variedad de razones. Según un estudio de 1999 de la Organización Internacional del Trabajo, entre 1970 y 1990 el número de países de origen o empleo de migrantes en todo el mundo pasó de 60 a más de 100. No obstante las dificultades en la medición de los flujos migratorios, los estudiosos coinciden en estimar que a mediados de la década de 1990, los migrantes que existen en el mundo rondaban sobre los 100 millones, de los cuales entre 25 y 30 millones eran trabajadores migrantes documentados, mientras que no menos de 30 millones eran trabajadores indocumentados o en situación irregular.

Las cada vez más vastas comunidades de migrantes que viven en un país distinto al de su origen condensan en buena medida el problema de la ciudadanía y la titularidad de los derechos políticos en un mundo cada vez más interrelacionado. Estos migrantes representan cada vez más contingentes desprovistos, total o parcialmente, del ejercicio de sus derechos políticos.

La fórmula que las democracias adoptaron fundamentalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial para garantizar los derechos políticos de los nacionales que por necesidades de fuerza mayor se encontraban fuera del país en los procesos de elección, fue la incorporación jurídica administrativa de la figura del sufragio de los residentes en el extranjero. La concepción y el diseño jurídico institucional descansaba en el argumento de que a los miembros del ejército, la armada y los funcionarios del servicio diplomático y consular, había que facilitarles el ejercicio del sufragio, pues eran miembros de la ciudadanía en pleno uso de sus derechos políticos y, dada la naturaleza de la prestación de sus servicios al Estado, estaban imposibilitados temporalmente para votar por la representación política de sus respectivos países.

Esa fórmula jurídica institucional, diseñada para esos propósitos, funcionó y opera, como veremos más adelante, en forma creciente. Sin embargo, en algunas realidades está presentando serios problemas de fundamentación doctrinaria y de instrumentación operativa. La fórmula tiene que cambiar pues difícilmente ofrece alternativas ante flujos de migrantes en forma masiva. El problema no solo es técnico logístico sino de naturaleza doctrinaria y conceptual en la participación de la voluntad general del Estado.

El tema del sufragio de los residentes en el extranjero era, hasta antes de la década de los ochenta, un tema más bien excepcional, pensado y diseñado para funcionarios diplomáticos y miembros de las fuerzas armadas fuera de su país en el momento de celebrar elecciones. Sin embargo, a partir de mediados de la década de los ochenta y en la década de los noventa, empieza a cobrar una creciente importancia. Varias razones apuntan a su favor. Está en el centro del análisis, el auge y expansión de las prácticas y procedimientos democráticos y electorales en todo el mundo. La promoción y defensa de los derechos humanos como derechos políticos a través de elecciones libres, justas, equitativas y confiables en un marco de libertades, de expresión, de asociación y de tránsito, vienen a dar una nueva valoración al ejercicio del sufragio a los residentes en el extranjero.

El proceso de democratización en el mundo iniciado a partir de la década de los setenta, las consecuencias que tuvo para la América Latina en la década de los ochenta, y la caída del socialismo real entre 1989 - 1991, muestran los grandes trazos del cambio político en el mundo. La agenda de las relaciones internacionales ha vuelto a jerarquizar la importancia de las elecciones. Ante ello, vemos que en los cinco continentes se han instaurado instituciones, leyes y procedimientos electorales que buscan procesar pacíficamente las disputas por el poder político.

De esta forma, las prácticas y procedimientos electorales de la democracia representativa tienen que hacer frente a los nuevos retos y cambios sociales y políticos en el mundo. El reconocimiento del sufragio de residentes en el extranjero encuentra su primera práctica en la Ley Electoral de Australia de 1902. Corresponde a Canadá un reconocimiento siguiente, en 1917. En tercer término, a los Estados Unidos de América, en 1942. Brasil y Colombia, pioneros en

América Latina, reconocieron la figura durante la década de los sesenta. La revaloración y extensión sin precedente se da a partir de la década de los noventa.

Con esta revaloración de las prácticas democráticas del sufragio de residentes en el extranjero, del impulso y promoción de los derechos humanos como derechos políticos, y tomando en cuenta la expansión sin precedentes en la historia de la humanidad de los flujos migratorios, este campo se constituye en uno de los retos importantes e interesantes a tomar en cuenta por parte de los partidos políticos, intelectuales y hacedores de políticas públicas a principios de nuestro siglo.

UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

1. Naturaleza del sufragio y democracia

En el Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, el profesor Manuel Aragón establece dos significados fundamentales del sufragio. En primer término, el sufragio se ubica en el campo del ámbito público y no del privado. En el ámbito privado se habla con propiedad del derecho al voto, ya sea en sociedades civiles o mercantiles o en una asamblea de accionistas de una empresa. No sucede así con el derecho al sufragio, que tiene una connotación política porque el resultado del ejercicio del sufragio es la conformación de una comunidad política llamada Estado. Dicha conformación queda expresada en la definición de la voluntad del Estado, en la designación de gobierno, en la elección de los representantes populares legítimamente seleccionados, en la elección de la oposición, en la limitación del poder político y en la legitimación del Estado.

En segundo término, cabe hablar sólo de derecho al sufragio cuando está referido a los ciudadanos, es decir, a los miembros de una comunidad política, quienes están facultados legal y legítimamente a adoptar decisiones que atañen al gobierno de dicha comunidad. El sufragio tiene como principal función ser el medio para formalizar la representación política de la sociedad, y la de aquellos en quienes descansa esa importante función: los ciudadanos.

A decir de Don Carlos Urruty, Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay (basándose en la aproximación teórica del Prof. Justino

Jiménez de Aréchaga, hecha durante una destacada intervención en el marco de un seminario celebrado en la Conferencia de Cancún, Quintana Roo, México, en 1998) el hombre posee derechos individuales por su sola calidad de hombre; son inherentes a su naturaleza; constituyen los atributos de su personalidad. En cambio, el derecho al sufragio, únicamente corresponde al individuo como miembro de la sociedad política.

A través del ejercicio del sufragio, la comunidad crea un poder de mando originario, establece la potestad necesaria de autoorganizarse o autodeterminarse, en otras palabras, establece la potestad para un orden jurídico soberano. En palabras del maestro Mario de la Cueva, argumentaba que Herman Heller en su obra "La soberanía", buscó la validez del derecho en el hombre, en el pueblo y en sus vidas: los hombres no tenemos ni debemos suponer válida una norma que nos es impuesta de una manera cualquiera, por el contrario, debemos sublevarnos contra ella y aceptar únicamente la norma que viene de nosotros, de los seres que formamos la sociedad: la validez de un orden jurídico está en la vida y en la acción del pueblo y en el ejercicio libre de su soberanía. La soberanía es la cualidad del poder de una comunidad política capaz de establecer sus límites y alcances a través de una unidad de decisión y acción capaz de determinar su propio sentido.

A los ciudadanos corresponde establecer los términos de la soberanía en un determinado Estado. A través del ejercicio de los derechos políticos es como se conforma el poder soberano. A su vez, del poder soberano derivan los derechos políticos. La comunidad política es la instancia decisoria universal y suprema de los hombres libres que la conforman, pero no lo es para otras comunidades.

2.- Soberanía, ciudadanía y nacionalidad

Continuando con la línea argumentativa del trabajo del Dr. Carlos Urruty, ciudadanía no es lo mismo que nacionalidad. La ciudadanía es una calidad jurídica que faculta al individuo a participar de la comunidad política, otorgándole ciertos derechos e imponiéndole ciertos deberes.

La nacionalidad establece un vínculo natural entre el individuo y el Estado en cuestión, a través del lugar de nacimiento o atendiendo al vínculo derivado de la

sangre. La nacionalidad "...procura asegurar la protección diplomática y el deber de lealtad al Estado e interesa no sólo al derecho interno sino también, y muy especialmente, al derecho internacional"¹⁸. La nacionalidad no crea poder soberano pues no tiene facultades jurídicas para ello.

A diferencia de la nacionalidad, la ciudadanía es de una calidad jurídica que tiene un interés fundamentalmente interno, es decir, faculta a los ciudadanos a participar en los asuntos políticos, en la definición de la voluntad del Estado así como de su ejecución y vigilancia. El ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos a través del sufragio conforma el poder soberano de una determinada comunidad política.

Esta es una atribución que no posee la figura de la nacionalidad. Cito de nuevo al Dr. Urruty: "no es indispensable la condición de nacional para que el Derecho reconozca la ciudadanía a una persona"¹⁹. Los derechos políticos se concretan en función de la ciudadanía y no de la nacionalidad pues es en función de los ciudadanos de quienes, a través del sufragio, se concreta esa facultad. El ejercicio del derecho al sufragio es a través de la ciudadanía y no de la nacionalidad.

"La nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna, cualquiera que sea el punto de la tierra que habiten; la ciudadanía es, por el contrario, variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los hombres en las diferentes sociedades en que se encuentra dividida la humanidad".²⁰

Los elementos doctrinarios nos ayudan a perfilar el problema del ejercicio del sufragio dentro y fuera del territorio. A diferencia de la conclusión de la destacada intervención del Dr. Urruty en Cancún en 1998, consideramos que si bien no todos los nacionales domiciliados en el extranjero pueden y deben contribuir a la formación del poder soberano, en aras de la defensa de los derechos políticos

18/ URRUTY, Carlos, Voto en el Extranjero, ponencia presentada en el marco del III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, p.2, Cancún, Quintana Roo, México, 1998.

19/ Op.Cit., p.3.

20/ JIMÉNEZ DE ARECHAGA, Justino, en URRUTY, Carlos. Voto en el Extranjero. Ponencia presentada en el marco del III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, Cancún, Quintana Roo, México, 1998.

de los trabajadores migrantes tampoco debe excluirse a todos de los asuntos políticos porque no todos desean dejar de formar parte de la comunidad política de origen. Los elementos de doctrina nos deben ayudar a evitar decisiones absolutas. Habrá que matizar las percepciones e investigaciones.

Si bien la disciplina del Derecho nos brinda elementos fundamentales para ilustrarnos en los planteamientos fundamentales, consideramos que este momento del análisis es el momento de la Ciencia Política y de la Administración Pública para matizar y coadyuvar a resolver el reto de los derechos políticos de los trabajadores migrantes. En este sentido, el análisis comparado nos podría dar algunas posibles salidas a este complejo reto de las democracias contemporáneas.

No todos los nacionales que han abandonado el país y radican en el extranjero desean dejar de formar parte de la comunidad política de la cual formaban parte antes de salir del país. Hay muchos nacionales residentes en el exterior que quieren formar parte del contrato social, del poder soberano del país de origen, no solo para la conformación y ejecución de la voluntad soberana sino del destino de esa comunidad política. Hay quienes desean continuar formando parte de su comunidad política porque desean tener un vínculo político. Sin embargo, hay que acotar estos deseos, matizarlos y, sobre todo, ser muy imaginativo partiendo de la experiencia que otros países han elaborado en la materia.

En esta parte me estoy refiriendo a los mecanismos, a los instrumentos, a la organización, que no a la doctrina. Lo que intelectuales, políticos y operadores de políticas públicas tenemos ante nosotros, es un nuevo reto que antes no teníamos: cómo facilitar el ejercicio de los derechos políticos de los trabajadores migrantes en una época caracterizada por los flujos migratorios como nunca antes en la historia de nuestra civilización. Ya apuntábamos un camino. Pero existe otro. Que el ejercicio de los derechos políticos de esos migrantes pueda concretarse en el país donde residen, pues ahí es donde reciben los beneficios y las limitaciones del poder soberano. Sin embargo esta ruta también tiene que acotarse y matizarse. Por eso decimos que no es tiempo de percepciones absolutas ni definitivas. Habrá que relativizar los diferentes caminos. Lo que nos queda de fondo en nuestro reto como funcionarios electorales, es procurar espacios o caminos de acción para coadyuvar a la garantía de los derechos humanos como derechos políticos, sin menoscabo del poder soberano y del Estado de Derecho.

Pasemos ahora al enfoque comparado.

INVESTIGACIÓN COMPARADA SOBRE EL SUFRAGIO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Antes de comenzar con este tercer capítulo, me permito recordar a ustedes que el proyecto de investigación y elaboración de este estudio comparativo, estuvo a cargo de la Dirección de Estudios Electorales de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, en la persona del Lic. Carlos Navarro Fierro, titular de esa área.

1.- Definición del campo y cobertura de la investigación

El sufragio de los residentes en el extranjero no se refiere al voto en ausencia o al voto anticipado. Se refiere a la posibilidad que contempla y regula la normatividad electoral de un país para que sus ciudadanos residentes o en tránsito por el extranjero tengan las facilidades necesarias para ejercer su derecho al sufragio fuera del territorio nacional.

El estudio que tienen a su disposición es un trabajo de investigación sobre la situación del sufragio de residentes en el extranjero en 133 países de un total de 189 que aparecen en el directorio de las Naciones Unidas. El nivel de cobertura de la investigación estuvo determinado por las facilidades en el acceso a información confiable o directamente de las fuentes, más que a una valoración en cuanto a las cualidades de los regímenes políticos o electorales.

2.- Principales resultados alcanzados

Universo y situación de los países considerados en la investigación:

El estudio arroja los siguientes resultados. De un universo de estudio de 133 países, 66 de ellos contemplan disposiciones o indicios para su aplicación, lo cual no supone que en todos esos casos se mantenga vigente o que haya experimentado algún tipo de variación.

UNIVERSO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS PAÍSES CONSIDERADOS

VOTO EN EL EXTRANJERO	AFRICA	AMERICA	ASIA	EUROPA	OCEANIA	TOTAL
Sí	17	8	10	29	2	66
Pendiente de Aplicación	3	6	1	-	-	10
No	15	21	12	7	2	57
TOTAL	35	35	23	36	4	133

Bajo una clasificación geográfica, el estudio comprendió la situación de 36 países de Europa, 35 de América, 35 de África, 23 de Asia y 4 de Oceanía.

Países que consideran el sufragio para residentes en el extranjero. Distribución por Continente.

SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO - DISTRIBUCIÓN POR CONTINENTE

CONTINENTE	NÚMERO DE CASOS
AFRICA	17
AMÉRICA	8
ASIA	10
EUROPA	29
OCEANÍA	2

En donde la práctica se encuentra más extendida es en los países europeos; 29 de los 36 países considerados. Es probable que este nivel de incidencia no solo se correlacione con las condiciones económicas y políticas prevalecientes sino, además, con el perfil y características de su población migrante o residente en el extranjero.

En cuanto al continente Africano, encontramos que de los 35 países considerados, casi el 50% (17) cuenta con disposiciones expresas o con experiencias en la materia (una cuarta parte del total).

La incidencia es menor en Asia, que solo reporta 10 de los 23 casos considera-

dos. Sin embargo, la menor correlación está en América, con sólo 8 casos de los 35 considerados. Oceanía contribuye con dos países de cuatro considerados en el estudio.

Es importante considerar que se identificaron 10 países en los que existe algún tipo de previsión o disposición legal acerca del ejercicio del sufragio en el extranjero, pero en los que, por razones diversas, no han sido aplicadas o se encuentran en proceso de reglamentación. De los 10 países, 3 corresponden a África (Angola, Congo y Mozambique); 6 a América (Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana); y 1 a Asia (Filipinas).

**PAÍSES QUE CUENTAN CON DISPOSICIÓN LEGAL
PENDIENTE DE APLICACIÓN**

PAÍS
ANGOLA
CONGO
MOZAMBIQUE
BOLIVIA
HONDURAS
MÉXICO
NICARAGUA
PANAMÁ
REPÚBLICA DOMINICANA
FILIPINAS

En 57 países no se constató la existencia de disposiciones legales expresas o referencias debidamente documentadas acerca del sufragio de residentes en el extranjero.

PAÍSES SIN REGISTRO DE SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO

CONTINENTE	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
África	15	Benin, Burkina Fasso, Camerún, Egipto, Gambia, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Marruecos, Mauricio, Seychelles, Sierra Leona, Suazilandia y Sudán.
América	21	Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Chile, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Guayana, Haití, Jamaica, Paraguay, Saint Kitts, San Vicente, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay
Asia	12	Camboya, Chipre, Corea del Sur, Georgia, India, Kuwait, Pakistán, Tailandia, Taiwan, Singapur, Sri Lanka y Yemen.
Europa	7	Albania, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Italia, Malta y la República Checa.
Oceanía	2	Kiribati y Samoa Occidental.

Al continente Americano le corresponde el mayor número de casos, 21 países que aún no consideran la figura; le siguen en orden decreciente, África con 15 países, Asia con 12, Europa con 7 y Oceanía con 2 países.

Tipo de elecciones a las que aplica:

Considerando la tipología básica de procesos de elección tenemos las elecciones de carácter nacional (que comprenden diferentes órganos de representación nacional, o alguno de ellos); las elecciones locales (considerando las elecciones de carácter regional, provincial, departamental, municipal o cantonal, dependiendo de la organización política de cada país); y las elecciones denominadas de democracia semidirecta (considérense referendos, plebiscitos y consultas populares).

Los 66 casos considerados podrían reclasificarse en cinco modalidades de acuerdo a los tipos de elección, a saber:

CLASIFICACIÓN POR TIPO DE ELECCIÓN

ELECCIONES A LAS QUE APLICA	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
Nacionales, locales y referendos	8	Argelia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda Y Suiza
Nacionales y referendos	10	Australia, Austria, Canadá, Chad, Francia, Gabón, Níger, Perú, Puerto Rico y Uzbekistán.
Nacionales y locales	5	Bosnia, Kazajstán, Malasia, Noruega y Rusia.
Sólo nacionales	41	Alemania, Argentina, Armenia, Azerbaijón, Bélgica, Bangladesh, Bielorus, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Eslovenia, Estonia, Ghana, Guinea, Holanda, Indonesia, Irlanda, Israel, Japón, Lesotho, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Mali, Moldova, Namibia, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Senegal, Santo Tomé, Sudáfrica, Suecia, Ucrania, Venezuela y Zimbabwe.
Sólo consultas	2	Eritrea y Timor Oriental (en ambos casos se trató de una consulta sobre su independencia).

- las de mayor incidencia corresponden a 41 países en que se aplica el sufragio de residentes en el extranjero para elecciones nacionales; en 10 países se aplica a las elecciones nacionales y referendos; en 8 países se aplica a elecciones nacionales, locales y referendos; en 5 países se aplica únicamente para elecciones nacionales y locales y, finalmente, en 2 países se ha aplicado para consultas.

Correlación con la forma de gobierno:

Puesto que el sufragio de residentes en el extranjero se aplica a todas las elecciones nacionales, la información disponible permite identificar la correspondencia con formas de gobiernos, considerando, sin mayores diferenciaciones, los gobiernos presidenciales y parlamentarios.

Al prescindir de dos países en los que está por definirse su forma de gobierno, Eritrea y Timor Oriental, encontramos que se trata de 35 países con un sistema parlamentario y de 29 con sistema presidencial (incluyendo a Francia, aún cuando es considerado un régimen semipresidencial, y a Puerto Rico).

DISTRIBUCIÓN POR FORMA DE GOBIERNO

FORMA DE GOBIERNO	NÚMERO DE CASOS	PAISES	CORRELACION
Parlamentaria	35	Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bangladesh, Botswana, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Ghana, Guinea, Holanda, Indonesia, Irlanda, Israel, Japón, Lesotho, Latvia, Luxemburgo, Malasia, Moldova, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Santo Tomé, Sudáfrica, Suecia y Suiza	Positiva en todos los casos.
Presidencial	29	Argentina, Armenia, Argelia, Azerbaiján, Beilorus, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Islandia, Kazajstán, Lituania, Mali, Namibia, Niger, Perú, Puerto Rico, Rusia, Senegal, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Zimbabwe.	Positiva en 25 casos excepto Azerbaiján, Beilorus, Croacia y Zimbabwe.

En todos los sistemas parlamentarios, el sufragio de los residentes en el extranjero se aplica a las elecciones del poder legislativo nacional. Las tres excepciones están en los sistemas presidenciales. En Bielorrusia, Croacia y Zimbabwe, los electores en el extranjero participan en elecciones legislativas nacionales, pero no en la elección de presidente.

Requisitos para ejercer el sufragio por parte de los residentes en el extranjero

Ciudadanía:

Es un requisito indispensable y generalizado para la titularidad y ejercicio de

los derechos políticos. Esta calidad jurídica puede estar plasmada claramente en los ordenamientos jurídicos pero puede acusar serias dificultades en el momento de la acreditación o de ser necesaria su acreditación.

Inscripción o registro electoral:

Este constituye otro requisito igualmente generalizado para la emisión del sufragio por parte del residente en el extranjero. Los requisitos relacionados con el registro electoral presentan una amplia variedad y, al igual que los requisitos para la ciudadanía, determinarán el nivel de inclusión de los posibles sufragantes en el extranjero.

En la investigación se han identificado dos modalidades básicas, considerando el sitio en que se efectúa el trámite de inscripción y se integran y actualizan las listas de los electores, a saber: en el extranjero (usualmente en las representaciones diplomáticas o consulares) o en el país (generalmente en la demarcación electoral correspondiente al último lugar de residencia).

En perspectiva comparada se han podido validar cierto tipo de correlaciones. Por ejemplo, la alternativa de registro en el exterior va directamente relacionada con la modalidad de voto personal en recintos oficiales, diplomáticos o consulares. Por otra parte, el registro efectuado en el interior del país va directamente relacionado con la emisión del sufragio vía postal.

La clasificación de los países tratados muestra la siguiente distribución:

Sobre el Registro en el Extranjero:

En 30 países, la legislación aplicable dispone que para poder emitir el sufragio en las elecciones nacionales en las que resulta aplicable el sufragio en el extranjero, el ciudadano debe tramitar su inscripción en el registro que se integra y administra en alguna oficina en el extranjero. En 26 de esos 30, se vota exclusiva u opcionalmente de manera personal en las sedes diplomáticas y consulares o algún recinto oficial. Las excepciones son Estonia, Finlandia, Lituania y Portugal, quienes posibilitan la emisión del sufragio por la vía postal.

MODALIDAD DE REGISTRO

ELECCIONES A LAS QUE APLICA	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
En un registro integrado en el extranjero	30	Argentina, Armenia, Azerbaijón, Beilorus, Bosnia, Bostwana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Eritrea, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Ghana, Indonesia, Israel, Kazajstán, Latvia, Lituania, Moldova, Niger, Polonia, Portugal, Santo Tomé, Timor Oriental, Uzbekistán y Venezuela.
En un registro integrado en el país	31	Alemania, Australia, Austria, Argelia, Bangladesh, Canadá, Croacia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Gabón, Guinea, Holanda, Irlanda, Islandia, Japón, Lesotho, Luxemburgo, Malasia, Namibia, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Puerto Rico, Reino Unido, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Ucrania y Zimbabwe.
En un registro interno o externo	3	Bélgica, Francia y Senegal.
En un registro interno y otro externo	2	Mali y Suiza

Sobre el registro en el país:

Son 31 países los que, para sufragar en el extranjero, establecen en su legislación la obligación de inscribirse en un registro dentro del país, que puede ser un registro nacional especial (como en Argentina o España), o en el de la demarcación electoral correspondiente al del último lugar de residencia o nacimiento para que se le habilite y maneje como elector en el extranjero.

La obligación de inscribirse en un registro doméstico no necesariamente implica que el trámite tenga que efectuarse dentro del territorio nacional y/o de manera personal. Las legislaciones de Austria, Canadá, Croacia y Ucrania contemplan facilidades en las representaciones diplomáticas y consulares para efectuar los trámites necesarios.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

En Canadá, el registro para votar procede si la ausencia del país no es mayor de cinco años y si tiene la intención de volver a residir en el país, a menos que desempeñe una función oficial. En Australia, el registro debe renovarse a la vuelta de tres años y en Austria, después de 10 años. Hay otros países que deben renovar su solicitud de inscripción al registro con ocasión de cada elección.

Los casos más restrictivos son los de Namibia y Sudáfrica. En el primero, la cédula de votación para cada elección solo se puede obtener dentro del país. En Sudáfrica, el trámite tiene que realizarse dentro de un plazo perentorio y de manera personal en la demarcación electoral correspondiente.

Australia, Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda comparten un rasgo particular: no existen listas o registros de electores especiales en las representaciones diplomáticas, ni es necesaria la constancia del registro doméstico para emitir el sufragio de manera personal (Australia y Nueva Zelanda) o requerir y depositar el sufragio vía postal (Dinamarca y Noruega). Para lo que resulta indispensable el registro en estos casos, es para validar posteriormente la calidad de elegible del votante y, en su caso, incluir su voto en el escrutinio.

Sobre el registro opcional en el extranjero o dentro del país:

En Bélgica existen ambas modalidades, pero en estricto rigor no son opcionales ya que se aplican en función de determinadas condiciones del elector, entre ellas, el lugar de nacimiento y residencia. El registro comprende la acreditación del representante para votar por procuración y se debe renovar por escrito cada año.

Francia es el único caso donde se permite y está rigurosamente controlado un doble registro. El elector puede estar registrado simultáneamente en un listado externo (representación diplomática o consular) y en el de una comuna. De esta forma, el elector podría sufragar dentro del país si se encuentra presente en la fecha de las elecciones.

Sobre el registro por partida doble:

Dos son los casos, Mali y Suiza, en los cuales la legislación establece la inscripción de los potenciales electores en el extranjero, tanto la inscripción en la lista electoral de una comuna dentro del país como en el registro consular.

E. Procedimiento de votación

En los 66 países analizados, se han identificado cuatro modalidades básicas para la emisión del sufragio en el extranjero: el voto personal en recintos oficiales, el voto postal, el voto por procuración y el mixto.

MODALIDADES DE VOTACIÓN

PROCEDIMIENTO PARA LA EMISION DEL VOTO	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
Voto personal en sedes diplomáticas u otros recintos oficiales	38	Argentina, Argelia, Armenia, Azerbaijón, Bielorús, Bostwana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Eritrea, Francia, Gabón, Ghana, Guinea, Indonesia, Islandia, Israel, Kazajstán, Latvia, Mali, Moldova, Namibia, Níger, Perú, Polonia, Rumania, Rusia, Senegal, Santo Tomé, Sudáfrica, Timor Oriental, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela
Voto por correspondencia	22	Alemania, Austria, Bangladesh, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Japón, Lesotho, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Puerto Rico, Suiza y Zimbabue
Voto por procuración	2	Bélgica y Gran Bretaña
Mixto	4	Australia, Bosnia, Eslovenia y Suecia

En algunos casos hay excepciones interesantes como en Australia donde en una situación expresamente delimitada (voto en el Antártico) se permite votar por fax, al igual que ocurre en casos excepcionales y sujetos a la autorización del director de elecciones en Nueva Zelanda.

Consideraciones respecto al procedimiento de votación:

La selección o aplicación de alguna de estas modalidades gravita no solo alrededor de los condicionamientos jurídico políticos sino de las limitaciones de orden presupuestario, administrativo y logístico.

La confianza y credibilidad en el sistema electoral es un factor determinante en la adopción de determinado procedimiento de votación; a mayor confianza, más facilidades que, a su vez, hacen más barata la administración electoral.

Cada modalidad trae consigo niveles de cobertura del potencial electorado y de facilidades para la emisión del sufragio. Sin embargo, las modalidades combinadas atienden mejor al sufragante aunque incrementan los recursos y suponen una mayor complejidad administrativa.

El voto postal puede abarcar una cobertura mucho más amplia que la del personal en recintos oficiales, pero también supone una mayor complejidad administrativa para la autoridad electoral, por ejemplo, en la producción y distribución de los materiales y posteriormente, su recepción y procesamiento.

El voto personal en recintos oficiales tiene una cobertura más limitada pues depende de varios elementos. Primero, del número y facilidades adecuadas de las representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero. Segundo, de las distancias que hay entre los potenciales electores y los recintos y los tiempos de traslado. Tercero, requiere una gran coordinación entre autoridades electorales y personal de las representaciones diplomáticas y consulares.

Sobre el voto personal en sedes oficiales:

Estableciendo una correlación con la modalidad de registro, encontramos que en 22 de los 38 países que permiten el sufragio vía voto personal en recintos oficiales, el registro suele hacerse previamente en la misma sede.

En Israel, Kasajstán, Polonia, Rumania y Rusia también se puede votar en embarcaciones nacionales. Además, Rusia contempla el voto de efectivos en sus instalaciones militares en el extranjero.

Sobre el voto postal:

En 17 de los 22 países en que se vota por correspondencia, existe una correlación con el requisito de inscripción en un registro integrado y administrado por la autoridad nacional dentro del país.

En Dinamarca, Finlandia, Japón y Noruega, la papeleta de votación tiene que ser requerida y depositada de manera personal en una representación diplomática o consular.

En Nueva Zelanda, el elector tiene la opción de requerir y depositar su papeleta de votación en una representación diplomática o enviarla directamente a la autoridad electoral correspondiente. Además, la documentación electoral se puede solicitar por correo electrónico.

Sobre las modalidades combinadas o mixtas:

En Australia, el elector puede optar por el voto personal anticipado en sedes de embajadas y consulados y el voto por correspondencia. En el Antártico se prevé el uso del fax.

En Estonia, el elector también tiene la opción del voto personal en recintos oficiales o por correspondencia.

Si bien Bosnia y Herzegovina combinan las modalidades, no son optativas para el elector. Los residentes en Croacia y la República Checa tienen que votar de manera personal en sitios habilitados y supervisados por la OSCE. Los electores en otros países votan por correspondencia. El caso de Suecia es parecido al de Bosnia, en cuanto a que las modalidades no son opcionales para el elector.

Sobre la representación de los ciudadanos en el extranjero:

En 3 casos, Croacia, Francia y Portugal, los ciudadanos en el extranjero solo tienen capacidad electoral activa para determinadas elecciones y cuentan con representación parlamentaria.

En Croacia, donde se estima que existen alrededor de 400 mil ciudadanos que residen de manera permanente en el extranjero (aproximadamente el 10% del electorado nacional), la ley reserva un máximo de 14 escaños adicionales a los 140 que componen la Cámara de Representantes. El número exacto se determina en función de su participación electoral y considerando la base de votación que se requiere para obtener un escaño en el país. En la última elección parlamentaria, votaron poco más de 125 mil de los 360 mil registrados y les correspondieron 6 escaños.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

En Francia, los ciudadanos en el extranjero cuentan, desde 1948, con una representación en el Senado, que desde 1983 es de 12 escaños. Estos senadores no son electos de manera directa por los votantes en el extranjero, sino por un Colegio formado por 150 miembros del llamado Consejo Superior de Franceses Residentes en el Extranjero, creado también en 1948. Estos miembros del Consejo sí son electos de manera directa por los electores en el extranjero.

En Portugal, los ciudadanos en el extranjero cuentan, desde 1976, con una representación en la Cámara de Diputados. Para tal efecto, conforman dos circunscripciones electorales, una para Europa y otra que comprende al resto del mundo. En cada circunscripción se eligen dos diputados si el número de electores es superior a los 55 mil, pero solo uno si es menor a esa cantidad.

Sobre las limitaciones para el ejercicio del sufragio en el extranjero:

En 8 casos, la norma aplicable reserva exclusivamente este derecho a quienes desempeñan funciones oficiales (básicamente militares y diplomáticos), a su cónyuge y dependientes si hay condiciones legales: Bangladesh, Irlanda, Israel, Lesotho, Malasia, Sudáfrica, Puerto Rico y Zimbabwe.

En Puerto Rico y en Sudáfrica, también se comprende a aquellos que residen en el extranjero por motivos de negocios o estudios, pero siempre y cuando hayan cumplido con el requisito de haberse inscrito en el padrón electoral dentro del país.

Sobre las facilidades para electores temporalmente en el extranjero:

Dadas las facilidades que ofrece la legislación, hay ocho casos en donde un elector temporalmente fuera del país puede hacer uso de esta facilidad, sin necesidad de trámites especiales y rigurosos: Australia, Austria, Bielorrusia, Canadá, Croacia, Dinamarca, Nueva Zelanda y Noruega.

Aproximación al caso de México

El caso de México, como hemos visto, no está resuelto. En 1998 se estableció, según mandato de Ley, que el Instituto Federal Electoral de México podía integrar una Comisión de Especialistas para elaborar un informe respecto la modali-

dad, porque en 1996 se modificó el artículo 36 de la Constitución General de la República. Antes, el artículo 36 decía que era obligación de todo mexicano votar en la circunscripción más cercana a su domicilio. En los transitorios de la Ley Electoral especializada, se estableció que debía hacerse un estudio al respecto del voto de los mexicanos en el extranjero. De tal manera que, con este corolario, voy a hablarles del estudio realizado, básicamente de orden administrativo y logístico. De todos modos, no obtuvo la aprobación del Senado y es una iniciativa pendiente que puede ser reactivada en cualquier momento por cualquiera de las formaciones políticas.

El estudio nos ayuda a descubrirnos, y los descubrimientos más interesantes son los siguientes:

- . Los puntos de llegada de los mexicanos hacia los EE.UU., se concentran en un 98.7% en cinco estados: California con el 46%, Texas con el 21%, Arizona con el 6%, Illinois con el 6% y Nueva York con el 3%.

- . La mitad de los mexicanos residentes en EU se encuentra en 8 condados: Los Angeles, Orange y San Diego, en California; Harris, El Paso y Dallas, en Texas; Maricopa, en Arizona; y el condado de Cook, en Illinois.

- . En otros 25 condados se concentran otros 2.4 millones de mexicanos. Tenemos que en 33 condados de EU reside casi el 80% de la migración mexicana, es decir, 7,8 millones de conacionales.

Por otra parte, el 65% de los mexicanos emigrados a los EU estaban enterados de que en el año 2000 se iban a realizar las elecciones presidenciales. El 83% dijo que deseaba votar, pero cuando se les dijo que el trámite podía tomar un día, el porcentaje bajó al 21%.

Otro dato importante: sea cual fuere la modalidad elegida en el caso de México, el servicio exterior de mexicanos constituye una plataforma insustituible para poder difundir información, realizar registros, empadronar, otorgar credenciales, etc.

La Comisión encontró varias opciones para facilitar el voto que tienen, todas ellas, una base fundamental. Los requisitos básicos para votar en México son:

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

- . estar inscritos en el Registro Federal de Electores;
- . tener una credencial para votar, con fotografía;
- . quien organiza las elecciones es un instituto público, autónomo y especializado, el IFE (bajo el poder ejecutivo desde que se creó, en 1990).
- . las mesas receptoras del voto están integradas por ciudadanos mexicanos que son sorteados y entrenados para esa labor.

El estudio de la Comisión se centró en dos puntos fundamentales: quiénes serían los votantes y cómo podrían votar.

Modalidades para votar:

- . tener un registro, contar con un padrón y una credencial para votar expedida en el extranjero;
- . tener un registro, un padrón y una tarjeta de identificación electoral expedida en el extranjero;
- . sin registro en el extranjero, sin padrón levantado en el extranjero y con credencial para votar con fotografía expedida en México.

Modalidades para votar:

Se establecieron 6 modalidades básicas con 2 derivaciones, que podríamos agrupar en los siguientes términos:

- 1.- Hay un voto en una casilla ordinaria, hay lista nominal y credencial para votar con fotografía, tal cual se hace en México.
- 2.- Voto en casilla ordinaria con lista nominal, pero en lugar de una credencial para votar se usa una tarjeta de identificación.
- 3.- Voto en una casilla especial, no hay lista nominal y se vota con la credencial con fotografía, es decir, todos los mexicanos que ya tramitaron su fotografía en México y que están en EU.
- 4.- Casilla especial, sin lista nominal, tarjeta de identificación con fotografía emitida en forma expedita en el extranjero y no le corresponde una lista en la cual cotejar los datos del ciudadano.
- 5.- Voto a distancia con lista nominal y credencial para votar. Esta modalidad se puede hacer por correo o por teléfono.
- 6.- Voto a distancia con lista nominal y con tarjeta de identificación.

La quinta modalidad puede ser por correo o por teléfono. Estas modalidades se reflejan también en pesos y centavos. Veamos de qué se trata.

El informe incluyó diversas proyecciones de gasto basadas en características operativas de las seis variantes básicas. Las estimaciones de presupuesto oscilan dentro de un amplio rango. La modalidad tres, al excluir la nominación de una lista nominal, la emisión de credenciales y la instalación de casillas ordinarias, resulta la de menor costo, en algo más de 76 millones de dólares. En el otro extremo, que además de utilizar la lista nominal y la tarjeta de identificación sobre la posibilidad de voto a distancia por teléfono, tendría un costo 4.5 veces superior, 356 millones de dólares. El significado cabal de estas cifras puede ponderarse si consideramos que el costo global de la última elección federal en 1997 representó para el IFE una erogación de 654.5 millones de dólares, y que el presupuesto que nuestro instituto solicitó para 1999, año no electoral, fue de alrededor de 340 millones de dólares. En caso de que en el 97 se hubiera llevado a cabo un proceso de votación en el extranjero, el IFE habría requerido incrementar el presupuesto de aquel año en 12% para la modalidad más baja, y en un 54% para la más alta.

Es importante detenerse en la valoración del significado de estos gastos pues las modalidades también tienen distintos alcances y abarcan diferentes universos de votantes potenciales. La modalidad 3 evita una gran inversión, 170 millones de dólares en elaboración de las listas y credenciales, pero tiene el inconveniente de que solo permitiría votar a los residentes en el extranjero que hubieran obtenido la credencial desde México.

La comisión estimó que, para el año 2000, solamente 1.5 millones de residentes en el extranjero contarían con este documento. La modalidad 3 sólo en apariencia resulta menos costosa, pues sería necesario invertir 50.7 dólares por cada voto potencial. En contraste, la modalidad 6 que requiere un monto absoluto más alto, tendría sin embargo un costo por voto potencial menor: 33 dólares. Desde esta perspectiva, la variante 1 resulta la menos cara. En este caso, generar las condiciones para que 10.8 millones de residentes en el extranjero puedan votar, costaría 25 dólares por cada elector.

Para interpretar estos datos, conviene remitirse nuevamente a la experiencia. En 1997 el IFE tenía un padrón de 53 millones de ciudadanos. La erogación total

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

fue de 12.24 dólares por votante potencial. En otros términos, la modalidad 1, la más baja en costo por votante, representaría el doble de lo erogado en el territorio nacional. En la modalidad 3 el costo por votante sería 4 veces mayor.

Veamos la movilización ahora en recursos humanos. Las modalidades del voto a distancia que en general son las más costosas porque demandan mayor concentración de servicios de comunicación en EU, podrían instrumentarse con la contratación temporal de 6400 funcionarios, casi 2000 menos que los requeridos para instrumentar las modalidades 1 y 2. La alternativa menos compleja, que no requiere casillas ordinarias ni listas nominales, necesita solamente 200 funcionarios en EU, pero de nueva cuenta, a la luz de los votantes potenciales, resulta ser la menos eficiente ya que por cada funcionario contratado podrían llegar a obtenerse 582 votos contra los 1300 que pueden cubrirse en principio con las casillas ordinarias y los casi 1700 que hipotéticamente podrían alcanzarse con los procedimientos del voto a distancia.

Para cada variante hay una diferente composición del gasto de recursos presupuestales en los EU. Las estimaciones más generales informan que 70 u 80% del gasto implicado se realizaría en el extranjero, es decir, inversiones en recursos tecnológicos que quedarían inmovilizados hasta la siguiente elección federal.

Existen otros aspectos como el tema de la justicia electoral, el de la financiación de las campañas y los partidos, la fiscalización de los gastos de los partidos en las campañas en EU. No todos los elementos están resueltos. El informe se compone de 13 tomos que tienen una información muy vasta, pero el propósito era básicamente compartir con ustedes esta información de tal suerte que podamos beneficiarnos todos para ir mejorando este esquema de información y de interpretación.

DEBATE

FERNANDO NEVES DA SILVA

Acabamos de escuchar una bella exposición del Dr. Manuel. Yo creo que la preocupación de todos nuestros organismos administradores de elecciones es justamente la de evitar el fraude, o sea, que todo voto realizado sea efectivamente

un voto contado; que el resultado de la elección corresponda a la intención del elector. Quisiera saber del brillante expositor, si el voto postal o por carta no significaría un mayor riesgo de fraude, principalmente en aquellas elecciones y aquellos lugares en que la diferencia de los resultados es muy pequeña.

MANUEL CARRILLO

En el acercamiento a ciertas legislaciones platicamos con algunos organismos operadores del sufragio en el extranjero y encontramos que el principio fundamental consiste en mantener plena garantía de la seguridad del voto; que el voto se cuente y se cuente bien. Sin embargo, todo varía según las culturas políticas. Pero hemos tenido sorpresas; por ejemplo, en "Miami Dead" (sic), en donde encontramos que la principal fuente de impugnaciones en cuanto a la alteración de la voluntad popular se refería a que fuera de los horarios establecidos se había abusado del "labs en tivalo" (sic). En Canadá, en cambio, funciona muy bien el sistema del sufragio por correo. No hay entonces una respuesta definitiva. En México, difícilmente podría alterarse el voto por correo dada la cantidad de candados que existen para cuidar el voto. En mi país, se ha discutido durante casi cuarenta años la seguridad del voto. Las modalidades son casi barrocas pero seguras. En unos funciona, en otros dejó de funcionar.

CARLOS ALBERTO URRUTY

Antes de esta conferencia formulé una protesta al Tribunal de Ecuador, que quiero ratificar ahora. Esta modalidad de transformar las conferencias electorales en seminarios, nos obliga a considerar temas que pueden no resultarnos de interés. Es la primera Conferencia de la Asociación en público y no se trata de conocer temas que pueden dividirnos; en este caso en particular, nos interesa saber si se puede o no admitir el voto del nacional en el extranjero, no saber qué países pueden o no hacerlo. Es un punto interesantísimo para seminarios pero no para la conferencia. Respecto al tema mismo, Carrillo ha hecho un análisis exhaustivo, sin embargo, respecto de un tema en el que yo ya me adentré antes, él ha hecho una simplificación demasiado grande. Pero no me voy a detener porque sería caer en el error que antes yo critiqué.

Lo que quiero decir, es que el derecho el sufragio es un derecho político que tiene una persona porque pertenece a una sociedad política, que debe recono-

cerse no solo al ciudadano del país sino también al extranjero que tiene en esa sociedad política derechos civiles y comerciales, que son los que los derechos políticos protegen. Por la misma razón, entiendo que la nacionalidad nada tiene que ver con otorgar al extranjero el derecho al sufragio. El otorgar el derecho al sufragio a la nacionalidad, con prescindencia de que el nacional integre o no la nacionalidad política, está lesionando el principio de igualdad que es básico en cualquier sistema político porque habría dos tipos de sufragantes o electores: unos que por estar integrando la sociedad política podrían elegir las autoridades; otros que, nacionales, desde el exterior estarían eligiendo autoridades que van a dictar durante ese período leyes y decretos que por el hecho de no estar integrando la sociedad política, no van a tener la obligación de acatar. Habría la categoría de ciudadanos súbditos y la de ciudadanos que no tienen la obligación de acatar la autoridad que han contribuido a elegir. No me adentro porque creo que no es un tema para la conferencia. No estoy de acuerdo en lo personal con la emisión del voto en el extranjero.

ORLANDO SOLANO

Pericles le abrió a los metecos el derecho al voto, pero votaban en Atenas. Yo veo un riesgo en el sentido de Urruty. Hoy en día, hay dos fenómenos, el de la doble nacionalidad y el de la internacionalización de los partidos. Yo me pregunto, qué tal que haya una relación de simbiosis entre los colombianos en EE.UU. que son tres y medio millones con los partidos republicanos y demócratas, y luego se traslada todo eso al sistema electoral de Colombia, financiado por monedas muy duras, con un impacto económico fuerte en el plano nacional local. En ese sentido, estos dos fenómenos podrían tener influencias que podrían afectar en cierta forma la soberanía nacional, so pretexto de que los colombianos residentes en el exterior voten.

CARLOS AGUINAGA

Sin querer polemizar y pidiendo disculpas al pleno por no haber pedido su autorización, quiero decir que este tema fue solicitado por resolución del Pleno de este Tribunal y porque tenía una preocupación básica en cuanto a la legitimación activa de este precepto que está vigente constitucionalmente desde el 10 de agosto de 1998. Entiendo la posición de Carlos Alberto Urruty. Gracias.

INGRESO DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES AL PROTOCOLO DE QUITO

Iniciamos este acto especial de incorporación de ONPE a la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, con la intervención del Señor Doctor Carlos Aguinaga Aillón, Presidente del Tribunal Supremo Electoral.

Intervención del Doctor Carlos Aguinaga Aillón Presidente del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador

Cuando nos encontrábamos en la organización de la Novena Conferencia del Protocolo de Quito, varios meses ha, se nos envió una petición formulada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, a través de la Secretaría Ejecutiva de CAPEL, y nos cupo el honor de hacer y realizar una consulta a todos los organismos electorales que conforman el Protocolo de Quito, sobre el ingreso de ONPE al protocolo de Quito. Las respuestas y aceptación que tuvimos de todos los países de América del Sur fueron inmediatas, no se hicieron esperar por parte de los países miembros. Entiendo que todos los países, José Gabriel, contestaron a nuestra consulta. En este sentido, yo quisiera también que la Secretaría Ejecutiva del Protocolo de Quito pueda informar más detalles sobre este proceso de incorporación de ONPE al Protocolo de Quito.

José Thompson
CAPEL

Muchas gracias señor Presidente.

En efecto, por nota del 4 de mayo de 2001, la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, por medio de su jefe, el Doctor Fernando Tuesta, solicitó a la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales iniciar los procedimientos para estudiar la posibilidad de incorporarse a ella. En consecuencia, la Secretaría procedió a hacer las consultas, que fueron evacuadas durante las semanas anteriores a la realización de esta IX Conferencia. Nos complace mucho decir que fueron recibidas solamente respuestas positivas acerca de la incorporación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú. Por tanto, y de acuerdo con lo que dispone el Art. 9, del Estatuto de la Asociación, la Secretaría pone en conocimiento de esta Conferencia la solicitud de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, como el resultado de las consultas que se circularon, y solici-

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

ta en este momento, de la Conferencia, la ratificación de lo que los organismos electorales miembros indicaron en su momento por escrito.

Carlos Urruty

Obviamente, se supone que cuando en un país hay dos órganos que se reparten la actividad electoral, la Conferencia tiene, como es lógico, un solo voto, pero para la incorporación del órgano electoral, si nadie manifiesta una discrepancia, lo que corresponde es que la votemos.

José Thompson

Eso es lo que está sometido ahora a consideración de la Conferencia. La ratificación de lo que en su momento, los organismos miembros hicieron por escrito, que es su aceptación de que ONPE se incorporara y, por lo tanto, lo ponemos a consideración de la Conferencia, para que ella decida ratificarlo. Si alguien quiere intervenir a propósito de la ratificación (...), si nadie quiere, se somete a votación la ratificación del ingreso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú. Quienes estén a favor, exprésenlo levantando la mano.

Dado que existe plena aceptación por escrito como por los trabajos de esta Conferencia, con gran complacencia para la Secretaría Ejecutiva, anuncio que se han cumplido todos los trámites para que la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú forme parte de esta Asociación. Como con todos los miembros, estamos a las órdenes de ONPE para asistirle en sus funciones. Como miembro de esta Asociación, con la venia del Señor Presidente, querría, si la Conferencia me lo permite, invitar al doctor Fernando Tuesta a que nos acompañe adelante y nos dirija su mensaje. Mientras tanto, si puedo proponer a los miembros, tal vez, un aplauso.

JUAN FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA JEFE DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES PERÚ

He participado en anteriores oportunidades acá, en los eventos del Protocolo de Quito, siempre como expositor. Y ahora tengo la oportunidad de agradecer a todos ustedes por esta incorporación. En realidad, cuando a las siete de la noche del pasado 3 de junio le anunciamos al país los resultados de la segunda

vuelta electoral, a tres horas de cerrada la jornada, con el 40% de los votos escrutados, y dando como vencedor del proceso al Doctor Alejandro Toledo, terminábamos nuestra presentación diciendo: "Perú, misión cumplida". Parte de esta emoción tenía que ver con que estábamos entregando resultados electorales transparentes, inobjetable, no solo a Perú, sino también al mundo y, en especial, a los países hermanos de América Latina, donde sabíamos que por diversos motivos, entre ellos el de la solidaridad democrática, se seguía con atención el sorprendente proceso político peruano por el que estábamos nosotros pasando. Esto explica por qué hoy agradecemos con sincero orgullo y emoción, la incorporación de la ONPE a la hermandad del Protocolo de Quito.

Decirles a ustedes que organizar elecciones es una tarea muy difícil y complicada, es mencionarles algo que conocen, por decirlo de algún modo, en carne propia. Pero permítanme robarles unos momentos, un poco de su tiempo, para explicarles algo del contexto, por qué la importancia de ONPE, y qué papel le cupo en esta elección tan importante en 2001.

¿Por qué entonces esta frase de: "Perú, misión cumplida", aquella noche del tres de junio, cuando el destino y el futuro del país parecían estar en manos de la tarea de un organismo electoral? A mí me nombraron jefe de la ONPE un 7 de diciembre, a escasamente cuatro meses de la realización de un proceso electoral que se iba a realizar exactamente un año después de un proceso electoral tachado, de un proceso electoral con mácula, de un proceso electoral que tenía como fruto un tercer mandato inconstitucional del ex presidente Alberto Fujimori. Ese triunfo, dado para algunos en las ánforas, era un triunfo sospechoso, era un triunfo signado, que mostraba cómo en los procesos electorales modernos es posible manipular la voluntad popular, ya no solo el día de la elección utilizando los recursos y los resortes del estado.

El triunfo del Ing. Fujimori en el año 2000, que le dio el título de Presidente de la República, fue, en realidad, el inicio del fin del desmoronamiento del antiguo régimen de 10 años. Empezó con un proceso electoral que no fue limpio y, una vez asumido por tercera vez consecutiva su mandato, inició el fin de la fórmula del ex - Presidente, hoy residente en el Japón. A partir de ese momento, el desmoronamiento se tradujo en todas aquellas instituciones vaciadas de cualquier argumento democrático, entre ellas, los organismos electorales. Porque para poder articular un sistema autocrático como en el Perú, hubo que vivir 10 largos años sometidos a los organismos electorales.

Gracias a esta suerte de experiencia y "hobby" del tristemente célebre señor Vladimiro Montesinos, podemos hoy conocer cómo se compraban funcionarios,

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

políticos, empresarios, magistrados, funcionarios de todo tipo, incluidos los órganos electorales. Hoy, muchos de ellos están tras las rejas. En la reconstrucción del país tenía que reconstruirse el órgano electoral. El anterior jefe nacional de aquella ONPE, que no fue incluida en este Protocolo de Quito, tenía interés en desarrollar una red de hermandad latinoamericana en el ámbito electoral, porque se trataba de una organización definitivamente sospechosa. Saludamos a ustedes que en su momento no le permitieron su ingreso, de la misma manera que hoy, de forma unánime, aceptan lo que hizo la nueva ONPE. Porque nosotros, en cuatro meses, tuvimos que limpiar ese organismo electoral. Cuando asumimos, tuvimos que cambiar el 80% del personal, personal que había estado sujeto a los resortes y los recursos que no tenían nada que ver con un organismo autónomo, con un organismo técnico.

Ese 7 de diciembre, nosotros tuvimos el encargo sobre nuestros hombros, de organizar un proceso que tenía que ser diametralmente opuesto al anterior, y ese fue el esfuerzo de miles de peruanos. Una organización que tuvo 200 personas, tenía que crecer en poco tiempo a 14.000. Ustedes saben que el motor no es la técnica, el motor no son los procesos administrativos en ningún caso; el motor es, sobre todo, los principios y en eso se fundamentaba lo que fue la columna vertebral de nuestro trabajo. Gracias a eso, muchos cientos y miles de trabajadores peruanos querían encarar este proceso porque sentían que en él se jugaba el futuro del país. Así organizamos la primera vuelta electoral el 8 de abril, y la segunda vuelta electoral, ese 3 de junio.

40% a tres horas, a las 7 de la noche. A las 8 de la noche, entregamos al país el 63% de los resultados. El señor Alan García salió en TV cuando dábamos el 50%, a reconocer su derrota. Esto es democracia y nosotros dábamos con nuestro trabajo el sentido de lo que debe ser el organismo electoral.

Quisiera terminar agradeciendo a ustedes en nombre de todos los trabajadores de ONPE y de la mística que pusieron en la realización de esta exitosa jornada electoral, cuyos efectos vive hoy el país. Hoy tenemos a los órganos políticos, ejecutivo y legislativo altamente legitimados y no sólo legalmente constituidos. Eso da a nuestro país una tranquilidad que hubiéramos querido tener siempre. Con nuestro trabajo renovamos nuestro compromiso con los principios de la democracia, y nuestro compromiso también con lo que ustedes, el Protocolo de Quito, en cada una de sus reuniones anuales han subrayado: el compromiso de estos valores para el que ONPE va no solamente a colaborar, sino a subrayar en cada una de sus intervenciones. Muchísimas gracias.

JOSÉ THOMPSON

INFORME DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

**IX CONFERENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE
ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR**

PROTOCOLO DE QUITO

CONTENIDO

- _ INTRODUCCIÓN
- _ RELEVANCIA DEL PERÍODO
- _ PERÍODO DE GRAN RIQUEZA ACADÉMICA Y CONCEPTUAL
- _ LAS ACCIONES REALIZADAS
- _ EL BALANCE DEL PERÍODO Y LAS PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN FUTURA

AGOSTO 2001

INFORME DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

**IX CONFERENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE
ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR**
Protocolo de Quito

El presente Informe de la Secretaría Ejecutiva corresponde al período comprendido entre el mes de agosto del año 1999 y el 30 de agosto de 2001. No obstante, es importante señalar que se brindó un Informe Parcial de Labores con ocasión de la Reunión Preparatoria de esta Conferencia, que tuvo lugar en el mes de noviembre del año 2000, en la Ciudad de Antigua, Guatemala.

En esta oportunidad, deseamos hacer manifiesto nuestro agradecimiento a los Organismos Electorales anfitriones de las conferencias que enmarcan este

informe: al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay por ser un excelente anfitrión durante la VIII Conferencia, realizada en la ciudad de Asunción, y por su apoyo y dedicación en toda la etapa preparatoria de la Conferencia que hoy nos reúne.

Al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala por su hospitalidad y por la colaboración que nos brindó para que la realización de la Reunión Preparatoria de la IX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur en la histórica ciudad de Antigua, Guatemala, junto a la V Conferencia de UNIORE y la XIV Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe, fueran un éxito.

Al Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, por su dedicación y empeño para que nuestra cita en la Ciudad de Quito constituya un espacio propicio para reflexionar sobre los nuevos derroteros del fortalecimiento institucional de los Organismos Electorales, de la participación política y de la consolidación democrática en nuestro continente.

Asimismo, es una oportunidad propicia para saludar el significativo hecho de que en la presente Conferencia fue conocida una propuesta para abrir nuestras fronteras, para ampliar nuestra casa con la participación de un organismo amigo y que merece todo nuestro aprecio, reconocimiento y respeto: la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.

I. RELEVANCIA DEL PERÍODO

La acción de CAPEL en este espacio de dos años debe entenderse y comprenderse inscrita en el desarrollo de la evolución política del conjunto del continente americano.

Y no ha sido poco lo sucedido en este tiempo. La suerte de la democracia en la región, su misma definición, sus alcances y todo lo relacionado con los procesos electorales del área fueron noticia de primera plana durante este período de cambios profundos. De una manera u otra, los organismos de la Asociación y su Secretaría estuvimos inmersos en dichos procesos o experimentamos sus efectos directos e indirectos.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Con las elecciones del 2 de julio de 2000 en México, se cerró el primer ciclo de democratización en las Américas. Esto fue importante, porque con relevancia y claridad, la institucionalidad y el pueblo de México promovieron y abonaron la confianza en la democracia del hemisferio.

Fue el Instituto Federal Electoral (IFE) el que mereció reconocimiento por la efectividad y disciplina con las que condujo y orientó la logística, organización y comunicación de resultados del proceso.

Por su parte, en Estados Unidos, la incertidumbre acerca de los resultados electorales mantuvo en vilo al país (y sorprendió a buena parte del mundo) durante largas semanas, hasta que al final los tribunales de justicia pusieron fin a las discusiones y argumentaciones, que se centraron con insistencia en los temas electorales, subrayando su carácter fundamental para las decisiones adoptadas en el marco de la institucionalidad democrática.

En América del Sur, importantísimos procesos tuvieron lugar en Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela, Ecuador, Paraguay y Colombia. Esto reiteró el papel central de las elecciones como componentes esenciales de la democracia en la región.

Por otra parte, la consolidación democrática en el Hemisferio se apuntó notables avances, gracias al proceso de recuperación democrática en el Perú, que se aceleró vertiginosamente desde la realización de la reunión preparatoria de esta Conferencia, en Antigua, Guatemala, en noviembre de 2000. En pocas semanas, los peruanos decidieron no sólo cambiar radicalmente el rumbo del país, sino que insistieron en la realización de nuevos comicios apenas unas cuantas semanas más tarde, mientras, a la vez, los colegas de los organismos electorales de ese país reemplazaban la mayor parte de los cuadros que constituían los cuerpos institucionales vinculados con estos procesos. En una campaña marcada por los sobresaltos del descubrimiento de los alcances de la corrupción del régimen anterior, los peruanos acudieron dos veces a las urnas, el 8 de abril y el 3 de junio del año 2001, para finalmente elegir a Alejandro Toledo como Presidente Constitucional. El desarrollo del proceso fue ejemplar, a pesar de las presiones que impuso un cambio de autoridades y la organización de elecciones, en poco más de tres meses.

Los debates acerca de la democracia, de sus alcances, de su carácter representativo y de la necesidad de incorporar elementos de mayor participación, así como de las condiciones necesarias para su ejercicio, no sólo tuvieron lugar en el ámbito nacional en algunos de nuestros países. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en San José de Costa Rica a principios de junio, dedicó tiempo y trabajo a la realización de una Carta Democrática Interamericana, que, al postular que la democracia es el sistema político de los países del continente americano, intenta vincular estrechamente la continuidad del régimen institucional democrático de cada país con la presencia activa en los órganos de la OEA.

Esta idea, que es continuidad de la "cláusula democrática" debatida en abril pasado en Quebec, Canadá, en la reciente Cumbre de las Américas, volvería obligatoria la vigencia de la democracia para la pertenencia a la organización y, eventualmente, a los procesos de integración política y económica en marcha en el continente.

Estos debates han traído a la superficie discusiones conceptuales y políticas en torno a las condiciones para el ejercicio legítimo y pleno de la democracia, lo que demuestra que estamos en presencia de una ocasión rica para profundizar sobre los alcances de la democracia en la región y cómo debe o no vincularse todo este esfuerzo con iniciativas integradoras. Tenemos desde esta Asociación de los Organismos Electorales del subcontinente, una responsabilidad muy grande en la generación de iniciativas técnicas y políticas que den sustento a los esfuerzos realizados en las instancias del sistema interamericano y que, a la vez, sirvan para el desarrollo de un fecundo y progresivo derecho electoral americano.

Las anteriores no pretenden ser sino pinceladas de un cuadro en donde la democracia y las elecciones han sido la nota dominante de este período. Esto puede ayudarnos a percibir el sentido de CAPEL y sus actividades en la actualidad.

En efecto, como bien tendrán en cuenta los representantes de la Asociación, CAPEL debió, en el año 2000, pasar por un detenido examen de su sentido y vigencia en el marco de la realidad política de la región y, gracias a los consejos y recomendaciones de colaboradores y críticos - la mayor parte de ellos,

miembros justamente de los organismos electorales - reposicionó sus prioridades a partir de la convicción de que los asuntos del temario de la promoción democrática en nuestra parte del mundo estaban lejos de agotarse y que la realización de elecciones auténticas seguía siendo una prioridad. Lo anterior, por supuesto, sin perder el rumbo de los derroteros históricos que desde 1983 han guiado la acción institucional y académica de CAPEL como área programática especializada del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, precisamente reconocida con el encargo y distinción de ejercer la Secretaría Ejecutiva de esta Asociación desde su creación en 1989.

II. PERÍODO DE GRAN RIQUEZA ACADÉMICA Y CONCEPTUAL

En el período del cual ahora informamos, CAPEL puede ofrecer un cuadro de contribuciones a los procesos políticos del continente americano. El primer paso se dio inmediatamente después de las exitosas Conferencias celebradas en Antigua. Decidimos que la riqueza de los debates y de las conclusiones abría un enorme campo de posibilidades para nuestro trabajo. Reconociendo que nuestros recursos y los de la cooperación internacional son limitados, quisimos sin embargo ser atrevidos y buscar formas de cumplimiento de los acuerdos y de acercamiento a los temas sugeridos. Por eso, aunque solo hayan transcurrido un poco más de siete meses, podemos compartir, con esta Conferencia, resultados concretos de nuestra acción.

La mayor parte del período sobre el que hoy la Secretaría rinde cuentas, contó con el Director Ejecutivo del IIDH, Roberto Cuéllar, en ejercicio temporal de la Dirección de CAPEL.

Roberto Cuéllar nunca, hasta la fecha, escatimó esfuerzos para apoyar la gestión de CAPEL; pero decidió que la realización del Consejo Directivo del IIDH en marzo del presente año, era la oportunidad propicia para cerrar un ciclo y proceder al nombramiento de un Director de CAPEL, lo que hizo al proponer mi nombre al pleno del Consejo para su ratificación. Agradezco a los miembros de los Organismos Electorales su apoyo a este nombramiento; a Roberto, su ofre-

cimiento, y al Consejo Directivo del IIDH, la ratificación que de esta designación hiciera por aclamación.

Quiero hoy, ante ustedes, reiterar el compromiso de CAPEL con los Organismos Electorales que del año 1999 al presente, hemos hecho patente. Son ustedes el sentido de nuestro trabajo, nuestras contrapartes naturales y nuestros primeros consejeros.

Este último año también se ha caracterizado por el papel protagónico que a CAPEL ha correspondido en el seno mismo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; por decisión del propio Director Ejecutivo, se anunció en noviembre pasado que este sería "el año de la participación política en el IIDH".

Gracias a esta determinación, correspondió a CAPEL y a su Director la organización de la actividad de mayor alcance del IIDH, el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, efectuado del 18 al 29 de junio del presente año. Miembros de Organismos Electorales de la región se unieron a estudiosos de los asuntos políticos y de los temas de derechos humanos durante dos semanas de intensa discusión académica y de elaboración de potenciales propuestas nacionales de trabajo.

La celebración de esta actividad ha permitido también aportar a la labor de investigación del IIDH sobre variables e indicadores para determinar el progreso en los temas que componen la participación política y que esperamos poder compartir prontamente con ustedes.

Este período le ha permitido a CAPEL concretar importantes proyectos de asistencia técnica (apoyados de manera entusiasta y desprendida por los organismos electorales de nuestra Asociación), estar presente y colaborar en procesos electorales de la mayor importancia para nuestro continente.

En el primer caso, en el Perú, debimos dar cumplimiento al acuerdo de la Conferencia de UNIORE de Antigua, que nos pidió acompañar a las nuevas autoridades electorales de cara al proceso previsto para este año que culminó, como reseñamos, con la elección de Alejandro Toledo en ese país.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

En el segundo caso, colaboramos técnicamente en la asesoría a los distintos cuadros técnicos del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, donde nuestros consultores se encuentran actualmente. En este país, las elecciones generales están previstas para el 4 de noviembre del año 2001.

En ambos casos -y quiero resaltar este hecho muy especialmente-, hemos seguido practicando nuestra filosofía de cooperación horizontal y ha sido gracias a la generosidad de los organismos electorales que hemos podido contar con especialistas (funcionarios y ex funcionarios) en las distintas áreas en que hemos provisto asistencia técnica. En este sentido, es justo el reconocimiento y el agradecimiento al Tribunal Electoral de Panamá, a la Corte Nacional Electoral de Bolivia, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica que han aportado funcionarios activos de sus instituciones para estas tareas.

Pero evidentemente y sin perjuicio de la importancia que damos a la asistencia técnica y a nuestra esperanza de poder hacer cada día más en la materia, en más países, CAPEL no es, ni ha sido, ni quiere ser solamente un proveedor calificado de asistencia técnica.

Nos hemos distinguido por generar y expandir la doctrina en temas electorales y políticos en América. A pesar de las limitaciones que la cooperación internacional tiene en esta materia, estamos empeñados en buscar formas alternas y creativas de investigar, como lo demuestran nuestros esfuerzos por utilizar las posibilidades electrónicas como una herramienta para avanzar en temas tales como la participación política de las personas discapacitadas y el temario actual de la justicia electoral.

Y finalmente, antes de exponer con mayor detalle lo que hemos hecho en estos años, es importante reiterar que aunque no se ha concretado en acuerdos específicos de nuestra Asociación, hemos recogido la inquietud expresada por varios organismos electorales de la región, en el sentido de hacer de la educación para la vida en democracia un tema fundamental de nuestra agenda de trabajo. Esto se ha traducido en actividades todavía puntuales, pero confiamos en que se

expandirá hasta ocupar un segmento mayor de la acción de CAPEL, porque es un tema vital para el futuro de la democracia que queremos profundizar en nuestro Continente.

III. LAS ACCIONES REALIZADAS

Haremos entonces un breve repaso de lo que ha sido el trabajo de CAPEL en el período, procurando destacar el sentido de los programas y actividades, en función de las grandes líneas de acción definidas para esta etapa.

La perspectiva institucional

Aquí, los acuerdos de la Asociación apuntan a continuar fortaleciendo la relación entre los organismos electorales miembros y la difusión de sus actividades, a intensificar los esfuerzos tendientes a aumentar y fortalecer los canales de comunicación directa, y a generar la colaboración entre los organismos miembros de la Asociación y la Secretaría Ejecutiva.

También destaca la relevancia de considerar a la cooperación horizontal como la columna vertebral del accionar de la Asociación, continuar con la práctica de invitar a los organismos miembros de la Asociación y la Secretaría Ejecutiva a que envíen misiones de observación a los países donde se realicen procesos electorales.

Reunión Extraordinaria del Protocolo de Quito

En la Ciudad de Antigua, Guatemala, en el mes de noviembre pasado y con ocasión de la V Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y de la XIV Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), se llevó a cabo una Reunión Extraordinaria del Protocolo de Quito.

En esta reunión se revisaron los acuerdos adoptados en la VIII Conferencia de la Asociación y se acordó definir al "Fortalecimiento Institucional" como tema cen-

tral de la IX Conferencia. Asimismo, se planteó a la Secretaría Ejecutiva que coordinara con el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador un temario que incluyera aspectos relacionados con el padrón electoral, el territorio y su influencia en la votación y el fenómeno del juicio político ciudadano.

Los magistrados presentes solicitaron a la Secretaría Ejecutiva diseñar un programa de capacitación cívica electoral, que oriente la labor de los organismos electorales en este campo, cuya versión preliminar presentamos hoy a ustedes.

Organización de la IX Conferencia

Dando efectivo cumplimiento al acuerdo en el que se designó a Ecuador como sede de la IX Conferencia de la Asociación, desde Antigua ya se incrementaron las acciones de coordinación con el Tribunal Supremo Electoral.

Por razones oportunamente planteadas por el TSE del Ecuador, y asociadas con la situación interna de este país que hoy nos acoge, la presente Conferencia no pudo tener lugar en el año 2000.

Sin embargo, la actitud constructiva, perseverante y decisiva de los Magistrados del TSE, así como la ejecución de la coordinación de relaciones internacionales, nos permitieron avanzar ágilmente en la coordinación necesaria para que los aspectos académicos, institucionales y organizativos del programa de la presente Conferencia estuvieran oportuna y efectivamente definidos y atendidos. Una vez más, gracias al organismo electoral anfitrión por su hospitalidad y por sus aportes para el desarrollo exitoso de este evento.

Participación de organismos electorales de la Asociación en misiones de observación

Consciente de que el sentido de sus misiones de observación electoral radica en su capacidad de constituirse en instrumento de cooperación horizontal, CAPEL determinó que los miembros de los organismos electorales fueran los que mayoritariamente integrarían las misiones de observación organizadas en este período. Estas misiones tuvieron lugar en los siguientes países:

- _ Argentina. Elecciones generales, 24 de octubre de 1999.
- _ Uruguay. Elecciones generales, 31 de octubre de 1999.
- _ Chile. Elecciones generales, 12 de diciembre de 1999.
- _ Guatemala. Elecciones generales, 7 de noviembre y 26 de diciembre de 1999 (primera y segunda vuelta).
- _ Venezuela. Referéndum constitucional del 15 de diciembre de 1999.
- _ El Salvador. Elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y de los Concejos Municipales, 12 de marzo de 2000.
- _ España. Elecciones a Cortes Generales, 12 de marzo de 2000.
- _ República Dominicana. Elecciones generales, 16 de mayo de 2000.
- _ Ecuador. Elecciones seccionales, 21 de mayo de 2000.
- _ México. Elecciones federales, 2 de julio de 2000.
- _ Venezuela. Elecciones generales, 30 de julio de 2000.
- _ Paraguay. Elecciones de Vicepresidente de la República, 13 de agosto del 2000.
- _ Colombia. Elecciones municipales, 29 de octubre de 2000.
- _ Puerto Rico. Elecciones generales, 7 de noviembre de 2000.
- _ Perú. Elecciones generales, 8 de abril y 3 de junio de 2001 (primera y segunda vuelta).

Estas misiones de observación se han organizado de diferente manera. Algunas de ellas fueron financiadas en su totalidad con recursos aportados por la Secretaría Ejecutiva, otras fueron por invitación de los organismos electorales que organizaron las elecciones. Algunas de ellas se organizaron en forma conjunta y otras se caracterizaron porque fueron los mismos organismos electorales quienes financiaron su participación, modalidad que hasta el momento no había sido utilizada.

Asistencia Técnica

Perú

En el marco del Proyecto de Asistencia al Jurado Nacional de Elecciones del Perú (Elecciones Generales 2001) que CAPEL desarrolló durante el primer semestre de este año, en concordancia con su compromiso para la ejecución de la cooperación horizontal en las Américas, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, la Corte Nacional Electoral de Bolivia y el Tribunal Electoral de Panamá, con gran desprendimiento y sin limitación alguna, facilitaron el concurso de funcionarios electorales activos para colaborar en el complejo y relevante proceso peruano, que culminó con las elecciones de abril y junio del 2001.

Si bien no son ya funcionarios activos de sus correspondientes instituciones, lo aprendido en ellas permitió que otros consultores pudieran brindar su aporte cualitativo y su rica experiencia a dicho proceso. En este sentido, contamos con otros asesores provenientes de Panamá, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua.

El objetivo de este proyecto de asistencia técnica consistió en proporcionar al JNE y a la Unidad de Fiscalización Electoral, mediante el intercambio de experiencias con los equipos de expertos del IIDH/CAPEL, el soporte técnico necesario, para que las actividades del Programa de Fiscalización Electoral se ejecutaran en concordancia con las disposiciones de la legislación electoral vigente, de manera que se identificaran, atendieran y superaran las deficiencias e irregularidades ocurridas en anteriores procesos electorales del pasado reciente.

El IIDH/CAPEL acompañó al JNE en la fiscalización electoral, con dos cuadros de participación asesora: uno, mediante la asistencia sostenida al JNE y a la Unidad de Fiscalización Electoral, en cada una de las tres etapas (antes, durante y después) del proceso y con la cobertura de las tres áreas temáticas principales (informática, capacitación y logística electoral); otro, mediante el desplazamiento de especialistas por el territorio peruano para comprobar in situ el cumplimiento de las disposiciones que regulaban el proceso electoral, asegurando con ello una cobertura de las áreas identificadas por el JNE y la jefatura del proyecto como prioritarias o sensibles y de las coyunturalmente escogidas.

– Nicaragua

Con la cooperación de la agencia local de USAID, y con el objetivo de asistir al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua en la organización del proceso electoral que culminará con las elecciones del 4 de noviembre próximo, CAPEL organizó una misión técnica de diagnóstico que analizó las diferentes áreas operativas del proceso electoral en este país. Dicha misión estuvo conformada por tres especialistas: uno en el campo de la informática electoral, uno en logística electoral, y otro en padrón y registro electoral. Los resultados de esta misión de diagnóstico dieron lugar al inicio de negociaciones entre USAID/Nicaragua, el Consejo Supremo Electoral y el IIDH/CAPEL, con miras a consolidar un proyecto de asistencia técnica.

Al momento de la preparación del presente Informe, el IIDH/CAPEL ha iniciado un proyecto de asistencia técnica que cubre las áreas de planificación, logística electoral, informática, capacitación, así como padrón y registro. Siempre bajo el esquema de uso intensivo del recurso de la cooperación horizontal entre organismos electorales (del cual son partícipes los miembros del Protocolo de Quito), se destacará un equipo asesor que permanecerá y asesorará a los niveles ejecutivos y técnicos del CSE, con miras a lograr el mejor desarrollo del proceso electoral.

Capacitación y Formación Especializada

La Asociación busca avanzar en el diseño de un programa de capacitación cívico electoral, que oriente la labor de los organismos electorales en este campo.

_ V Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral en América del Sur. Cartagena, Colombia, 19-22 de octubre de 1999.

El IIDH/CAPEL realizó del 19 al 22 de octubre de 1999, en el Centro Iberoamericano de Formación (CIF) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) de Cartagena de Indias, Colombia, el "V Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral en América del Sur". Este evento se enmarcó dentro del Programa de Alta Gerencia Electoral (PAGE) que cumplió su quinta edición y contó con la financiación de la AECI y del Ministerio del Interior de España,

En esta ocasión, participaron un total de 27 funcionarios electorales y 8 expositores pertenecientes a siete países: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. El tema central fue "Ingeniería Electoral: Integralidad, Seguridad y Geografía Electoral" y los participantes fueron funcionarios de las Unidades de Cartografía, Administración Electoral y Auditoría o Inspección Electoral de los mencionados países.

Los temas que se trataron fueron de gran interés, entre otros, el concepto de ingeniería electoral, la integralidad del organismo y del proceso electoral, la seguridad electoral y los procesos de auditorías, la relación entre circunscripciones electorales y los sistemas políticos, la geografía electoral, la modernización técnico-administrativa y los estándares de calidad de los procesos electorales. Algunos de estos temas fueron profundizados a través de trabajos grupales, que tuvieron como corolario una reunión plenaria. Por otra parte, se realizaron dos paneles en donde se expusieron varias experiencias nacionales acerca de la integralidad del organismo y del proceso electoral, la geografía electoral y por último de la seguridad electoral y los procesos de auditorías.

El seminario produjo importantes insumos que permitieron a los participantes un mayor conocimiento del tema de la ingeniería electoral y para el IIDH un valioso material destinado a la difusión y la publicación de los trabajos académicos.

_ IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia (México 1999)

El Curso Interamericano de Elecciones y Democracia es una actividad académica que está dirigida a unas 85 a 100 personas, principalmente representantes de organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área de los derechos políticos y que, por su papel activo en la dinámica sociopolítica de sus países, pueden influir en el ánimo de la ciudadanía en pro del fortalecimiento del sistema democrático. El cuerpo docente del curso se constituye con destacados académicos y especialistas, que aportan y combinan tanto teoría como experiencia práctica a la estrategia metodológica del evento.

La IX sesión académica de dicho curso, se desarrolló del 15 a 19 de noviembre de 1999; fue convocado bajo el lema “Democracia política y electoral en América Latina y el Caribe ante el nuevo siglo” y celebrado en Ciudad de México con el apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral de México.

_ I Reunión para Unidades de Capacitación de los Organismos Electorales miembros del Protocolo de Tikal (Ciudad de Panamá, mayo 2001).

Del 10 al 12 de mayo se celebró, en la ciudad de Panamá, la I Reunión de Unidades de Capacitación de los Organismos Miembros del Protocolo de Tikal.

Esta reunión es el resultado de un acuerdo logrado en la XIV Conferencia de esta Asociación, celebrada en Guatemala en noviembre pasado, en la cual manifestaron los delegados de los organismos electorales su interés por continuar brindando capacitación a sus cuadros técnicos, y favorecer así la cooperación horizontal entre los organismos electorales, particularmente, en períodos no electorales.

En este evento académico, desarrollado bajo la metodología de talleres participativos, se tuvo representación de los organismos electorales de Costa Rica,

Nicaragua, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Honduras. Se contó también con la presencia de representantes de los organismos miembros de UNIORE y del Protocolo de Quito, a quienes se extendió la invitación; estuvieron presentes representantes de los Organismos Electorales de México, Perú, Paraguay y Bolivia.

_ Preparación del X Curso Interamericano de Elecciones y Democracia (Panamá, octubre 2001)

El tema central escogido para este X curso es "Educación para la vida en democracia"; elección fundamentada en la comprensión de que la tarea de fortalecer la democracia pasa necesariamente por el empoderamiento de la ciudadanía de los valores y prácticas democráticas, y de que la educación es un mecanismo esencial para el logro de este fin.

En esta oportunidad, tendremos el honor de contar con el coauspicio del Tribunal Electoral de Panamá, con el cual ya se ha iniciado el proceso de organización de esta importante actividad académica.

El evento tendrá lugar en la Ciudad de Panamá del 15 al 19 de octubre próximo.

_ Convenio de Cooperación entre el IIDH y el Consejo Nacional Electoral de Colombia

En aras de contribuir a fortalecer la democracia representativa y propiciar mecanismos para fomentar la participación ciudadana por medio de campañas de educación cívica y de derechos humanos, el IIDH y el Consejo Nacional Electoral de Colombia establecieron un convenio de cooperación.

Este convenio se tradujo en un proyecto que está en la consideración de la Unión Europea y del Banco Interamericano de Desarrollo, de cara a la consecución de los recursos que permitan poner en ejecución dicho Proyecto.

Investigación y publicaciones

Investigación

_ Investigación sobre derechos de los ciudadanos con discapacidad

¿Cómo facilitar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad?, es la pregunta medular que guía la investigación en ciernes que emprende CAPEL, orientada a arrojar recomendaciones y sugerencias para mejorar esos derechos de una importante población del continente que ve mermada su posibilidad real de acceder a ellos, por razones de falta de legislación, imprecisión o inaplicabilidad de las normas, por el peso de patrones culturales excluyentes y discriminatorios, sólo para señalar algunos factores.

Se ha iniciado una consulta abierta a los organismos electorales de la región, así como a las defensorías o procuradurías de derechos humanos (Ombudsman) de cada país para recabar información variada sobre el tema, que permita una exploración desde una óptica comparativa que ilustre a la vez formulaciones legales y experiencias o mecanismos prácticos exitosos que puedan ser adaptados a distintas realidades nacionales.

Esta investigación se enmarca dentro de una línea de acción prioritaria en CAPEL para continuar generando y expandiendo material y doctrina en temas electorales y políticos de cara a un proceso de reflexión permanente sobre formas de hacer efectiva las prácticas y convivencias democráticas en el continente.

_ Identificación de indicadores de participación política

Como parte de las actividades emprendidas por la Unidad de Investigación Aplicada del IIDH orientadas a la construcción de un sistema de indicadores sobre Derechos Humanos, CAPEL ha colaborado intensamente en el componente relacionado con los indicadores de participación política. Este proceso ha avanzado sensiblemente en el caso de algunos países de América del Sur como son Venezuela, Perú y Colombia.

El IIDH entiende que los organismos electorales del Protocolo de Quito serán fuentes de primer orden para el proceso de consulta y validación de algunos avances de investigación que oportunamente sean generados.

Publicaciones

_ Diccionario Electoral (segunda edición)

En el período comprendido en este Informe, se concluyó el proyecto que condujo a la Segunda Edición del Diccionario Electoral, y gracias a la colaboración de los organismos electorales hemos hecho presentaciones oficiales de la obra en Costa Rica, México, Paraguay, Panamá y Guatemala, y ahora en Ecuador.

El proceso de elaboración de la nueva obra se inició en enero de 1999 y culminó exitosamente en agosto del año 2000, gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Ministerio del Interior de España. El resultado de este esfuerzo de investigación ha sido la publicación de un Diccionario Electoral, en dos tomos, que contiene 145 términos de uso común en la jerga política y electoral, desarrollados por 99 autores provenientes de América Latina, España y Alemania, todos ellos destacados académicos y funcionarios electorales.

Con el objetivo de velar por la calidad académica de los textos desarrollados en el Diccionario, se constituyó un comité editorial, conformado por renombrados expertos electorales y académicos de Iberoamérica, quienes dieron un cuidadoso seguimiento a todo el proceso de investigación, edición y publicación.

_ Boletín Electoral XIX

El Tema Central aborda las cuestiones fundamentales de la gobernabilidad y la necesaria reforma de los partidos políticos, cuya elección obedece a la realidad social y política de la región. Incluye temas como representatividad e intermediación política, impacto de los sistemas de elección en la crisis de representación, sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos, entre otros.

_ Boletín Electoral XX

La sección Tema Central reafirma la preocupación y el compromiso del IIDH en torno a la promoción y defensa de la libertad de expresión como derecho humano fundamental. Incluye temas como el papel de los medios de comunicación social en el fortalecimiento de la cultura y de la sociedad, relación entre medios de comunicación y sociedad civil, corrupción y prensa.

_ Boletín Electoral XXI

La sección Tema Central ofrece una selección de los trabajos presentados en el seminario "Ingeniería electoral: integralidad, seguridad y geografía electoral" celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, como parte del Programa de Alta Gerencia Electoral. Contiene temas diversos relacionados con la modernización de la administración electoral y los estándares de calidad de los procesos electorales.

_ Boletín Electoral XXII

El Tema Central de esta edición del Boletín Electoral Latinoamericano se titula Democracia política y electoral en América Latina y el Caribe ante el nuevo siglo, reproduciendo el que fuera eje temático de la novena edición del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, celebrado en la Ciudad de México, del 15 al 19 de noviembre de 1999. La sección Tema Central recoge seis de los trabajos presentados en esa actividad, relativos a la calidad de nuestras democracias; los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos; los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos y el nuevo entorno de la política y la transformación de la ciudadanía.

_ Boletín Electoral XXIII

El tema central de esta edición es Reforma Electoral, que constituye una actividad más o menos constante en América Latina. Hemos seleccionado algunos de

los procesos de reforma en curso, priorizando aquellos casos que pueden servir como referente de las tendencias que prevalecen en la región. El auge de procesos de democratización -o redemocratización- en la región latinoamericana en las postrimerías del siglo pasado, obviamente constituyó también el punto de partida de un proceso largo de definición de los marcos jurídicos en los que han de funcionar las jóvenes o renovadas democracias. El dinamismo de las "reglas del juego democrático" no es exclusivo del ámbito territorial que nos ocupa, pero sí es aquí particularmente acentuado, dada la coyuntura en la que estamos inmersos.

Prácticamente todos los países de la región han modificado su legislación electoral en tiempos recientes y muchos seguramente lo harán en el futuro próximo. La constitución, el funcionamiento y el financiamiento de los partidos políticos, la posibilidad de candidaturas independientes, la administración del proceso electoral -incluido el uso de nuevas tecnologías-, la cartografía electoral, las circunscripciones, los procedimientos para la conversión de votos en escaños y muchos otros, son temas sobre los cuales se debate y se decide frecuentemente; más tarde, visto el efecto práctico de las decisiones adoptadas, surgen nuevas iniciativas para ajustar el marco jurídico a las expectativas de los actores políticamente relevantes en un contexto determinado.

_ Cuadernos de CAPEL: número 44

Tema: Capacitación Cívica y Electoral

Dada la importancia que tiene el tema Fortalecimiento Institucional de los Organismos Electorales, desde la perspectiva de su capacitación interna, el IIDH/CAPEL en la edición del Programa de Alta Gerencia Electoral celebrado en Antigua, Guatemala, en febrero de 1999 analizó precisamente el tema Procesos de Capacitación Cívica y Electoral e Información en los Organismos Electorales, que fue publicado en este cuaderno. El objetivo fue crear un espacio de reflexión y validación de los esfuerzos de educación cívica, información y capacitación electoral, como condición básica para darle estabilidad a la institucionalidad electoral y democrática, así como fortalecer la capacidad efectiva de participación del ciudadano en los procesos políticos contemporáneos.

_ Cuadernos de CAPEL: número 45

Tema: Rediseño de Partidos Políticos en América Latina

La reflexión sobre la naturaleza de los sistemas de partidos políticos, sus impactos en la configuración de los sistemas democráticos de América Latina y la capacidad que tengan esos sistemas de partidos para actuar con fortaleza en el marco de los requerimientos de la institucionalización democrática, son temas de recurrente reflexión académica y política. En este proceso, América Latina ha visto en los últimos años una tendencia de deterioro, de pérdida creciente de confianza de los ciudadanos en los políticos y en los partidos. Por ello presentamos en este cuaderno el tema Rediseño de Partidos Políticos, enfatizando la relación entre pérdida de capacidad de aglutinamiento, agregación de intereses e intermediación y el oscurecimiento de la frontera entre lo ético y lo no ético en la acción pública.

_ Cuadernos de CAPEL: número 46

Tema: Los Sistemas Electorales de América Latina

América Latina es quizás la región del mundo que más se proyecta en el poder de los sistemas electorales. Esta es, al menos, la impresión que se recibe al observar la frecuencia inusitada con la cual se producen cambios en ellos; cambios que usualmente no afectan la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o la formación de mayorías, pero que sin embargo reflejan la creencia de que es posible modificar aspectos sustanciales del sistema político mediante la ingeniería electoral.

Los trabajos que se presentan en este Cuaderno están dirigidos a demostrar que la confianza que demuestran los políticos latinoamericanos en el poder de transformación de los sistemas electorales tiene fundamento, pero es tal vez exagerada. Los sistemas electorales son instituciones que han demostrado en todo el mundo democrático, y también en América Latina como veremos, que poseen el potencial para generar tendencias en el campo de los fenómenos políticos.

Pero, también ha quedado claro, luego de numerosos estudios de casos concretos, que dichas tendencias son modificadas, ampliadas o neutralizadas por el contexto político concreto en que se insertan.

_ Publicaciones UPD/OEA y el IIDH/CAPEL

Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana

La escasa producción sobre temas atinentes a la modernización legislativa explica el compromiso del IIDH/CAPEL por promover la investigación y conocimiento mediante la elaboración de estudios y debates académicos y técnicos que den soporte a las actividades y programas de modernización legislativa. Los procesos de modernización e información legislativa, el proyecto y el análisis para la creación de RILCA, así como el resultado de las investigaciones parlamentarias en Técnica Legislativa, Ética Parlamentaria y Sistemas de Elección de Diputados, constituyen el insumo inicial para el desarrollo de esta serie de publicaciones parlamentarias con el fin de compartir la información con expertos, académicos, legisladores y personal técnico de Asambleas y Poderes Legislativos de América Latina.

Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su relación con la Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana

Las relaciones entre sistemas electorales, representatividad y gobernabilidad están sin duda en la base de la discusión sobre la sustentabilidad de la democracia en América Central y República Dominicana. Si bien, como se ha insistido reiteradamente, no se les puede asignar un carácter mágico, los sistemas electorales son decisivos en la construcción de la legitimidad de las instituciones y de la gobernabilidad democrática. Esta es la preocupación de fondo de este libro.

Ética Parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana

El IIDH conjuntamente con la UPD/OEA aspira a que esta publicación se cons-

tituya en una herramienta útil para fortalecer las políticas y regulaciones existentes en materia de ética parlamentaria e identificar las restricciones y lagunas legales en los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana. El análisis y estudio de las normas éticas coadyuvará en la promoción de valores de dignidad, integridad y justicia en el quehacer público y en el fortalecimiento de una cultura parlamentaria eficaz y responsable

Comunicación

En el campo de la promoción, divulgación e intercambio de información especializada en materia electoral, CAPEL ha concentrado esfuerzos por extender y mejorar las vías de comunicación, particularmente a través de la tecnología de punta.

La introducción de las Cartas Informativas de UNIORE - cuya cobertura geográfica por supuesto incluye a los organismos del Protocolo de Quito - que han circulado electrónicamente de forma mensual, difunden noticias sobre avances o retrocesos que experimenta la región latinoamericana en el ámbito de los derechos políticos. Dichas Cartas han incrementado también la cooperación horizontal entre los organismos electorales al ser una modalidad de comunicación de doble vía que da a conocer artículos diversos que miembros de las asociaciones han querido compartir sobre temas de interés de cada realidad nacional, o bien, análisis de opinión coyuntural. Estas cartas han complementado la información político - electoral, social, económica y de derechos humanos, contenida en las cápsulas político - electorales, de circulación mensual.

Estas recientes variantes comunicacionales se enmarcan dentro de un proceso de apertura y modernización del Sistema Integrado de Información Iberoamericana -SIII-. Tras haber analizado áreas susceptibles de reforma en beneficio del usuario, se han hecho modificaciones de contenido e índice temático, introduciendo campos como las publicaciones de CAPEL, que actualmente incorporan el acceso en línea de obras como el Tratado de Derecho Electoral Comparado y las últimas ediciones de la serie Cuadernos de CAPEL, la sección Noticias y Cartas de UNIORE, con acceso bilingüe. Se reactivaron asimismo los

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

conversatorios instantáneos como son los chats, y se están afinando los procedimientos para empezar a utilizar mecanismos para que las personas intercambien ideas u opiniones en torno a un tema específico por medio de los foros electrónicos.

En este campo, queda pendiente avanzar hacia la realización del compromiso de parte de los organismos electorales miembros de la Asociación, de poner en las páginas WEB jurisprudencia sobre resolución de conflictos electorales que pueda ser fácilmente accesible por medio de la herramienta del SIII.

Contacto con otras instituciones

En la sede de CAPEL en San José, fue recibida una misión del PARLATINO, con la cual se materializó una colaboración orientada a la investigación sobre temas asociados con la educación para la vida en democracia y la firma de un posible convenio relacionado que impulse estas iniciativas en la región.

La participación de un representante de CAPEL en la Conferencia Internacional Especializada Dinero y Política, llevada a cabo en México en el mes de junio, permitió el contacto con representantes de importantes autoridades académicas mundiales especializadas en el tema, formular aportes desde la experiencia comparada en América Latina sobre esta materia y estrechar lazos institucionales y de información con representantes de organismos electorales de otras latitudes (África, Europa del Este, Australia), interesadas en tener información sobre la experiencia pionera de los Protocolos de Tikal y Quito en la organización y funcionamiento de una Asociación de organismos electorales.

Otras actividades

_ Campaña de solidaridad con El Salvador

A raíz de la situación de desastre nacional que vivió la población salvadoreña a causa de los violentos terremotos que tuvieron lugar a principios de este año, CAPEL, en su condición de Secretaría Ejecutiva, y con el objetivo de colaborar

con el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador en el Plan de Emergencia que implementó dicho organismo, hizo un llamado de solidaridad a todos los organismos miembros del Protocolo de Quito, del Protocolo de Tikal y de la UNIORE, para que en la medida de sus posibilidades ayudaran a mitigar la pena que vivían sus colegas salvadoreños y aportaran para devolver la esperanza a muchos funcionarios electorales afectados por el fenómeno, y a sus familias.

La Secretaría Ejecutiva recibió múltiples muestras de solidaridad, retransmitidas al Tribunal Supremo Electoral, así como el monto de US \$ 6.700, los cuales fueron entregados en el marco de XV Conferencia del Protocolo de Tikal.

IV. EL BALANCE DEL PERÍODO Y LAS PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN FUTURA

Podemos decir, con satisfacción, que desde agosto de 1999 y en particular desde la Reunión Preparatoria de Antigua, Guatemala, la Secretaría ha sabido ocupar un lugar en la dinámica de la promoción democrática y de la buena práctica electoral en las Américas.

CAPEL ha sido agente de la asistencia técnica especializada.

Ha impulsado planes educativos y promovido investigaciones que arrojen luz en los temas fundamentales de la democracia americana.

Ha facilitado diálogos y debates en torno al sentido de la democracia, a propósito de eventos relacionados con la discusión del proyecto de Carta Democrática Interamericana por nosotros patrocinado.

Ha estado presente en comicios trascendentales para los procesos de consolidación democrática en la región.

Esperamos con nuestro Informe haber dado cuenta de nuestro trabajo en el presente período y esperamos las recomendaciones que ustedes tengan a bien hacernos, para guía de nuestra acción futura.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Sabemos, en esta línea, que es prioritaria la labor en temas educativos y por esa razón dedicaremos nuestro X Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia, previsto para octubre, a estos temas, buscando generar iniciativas locales para la “democratización de la democracia”.

Buscamos profundizar nuestra labor investigativa para lo cual contamos con la colaboración de los organismos electorales, en temas tan diversos como la participación política de los discapacitados o en los principios que deben informar la reforma electoral.

Estamos a disposición de la cooperación internacional y de los organismos electorales para facilitar la cooperación horizontal en la asistencia técnica electoral y por eso hemos hecho visitas a varios países, intentando definir en qué áreas puede ser útil nuestra contribución.

Queremos difundir y volver más accesible la doctrina que hemos generado y comparado y confiamos en que los medios electrónicos nos darán ese espacio.

Pero más que nada, estamos conscientes de que debemos trabajar con los organismos electorales con quienes debemos trabajar y que su guía es prioritaria para nuestra acción. Por eso, la celebración de las conferencias de los Protocolos de Quito, hoy, y de Tikal hace un mes, son valoradas por nosotros como un valioso espacio para alimentar nuestras expectativas y proyectos.

Revisamos con cuidado los acuerdos y los debates de las asociaciones de organismos electorales para encontrar el norte y sentido de nuestra acción. Hemos hecho esfuerzos por mantener la comunicación con los miembros de los organismos electorales por medio de nuestra carta y de llegar a los funcionarios técnicos por medio de nuestras actividades puntuales. Esperamos seguir este rumbo, contando con su valiosa colaboración.

En esta labor que da sentido a CAPEL, sabemos que tenemos todavía muchos retos pendientes. En esta tarea nos vemos junto a los magistrados de mayor experiencia y a los miembros recién incorporados a los organismos - para cuyo salu-

do y bienvenida aprovecho la oportunidad -, construyendo un Protocolo de Quito más creativo, fecundo y decididamente comprometido con los nuevos paradigmas democráticos de América.

Quisiera terminar compartiendo con ustedes la preocupación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de quienes allí trabajamos, por lo excluyente de nuestras democracias. Hay grandes sectores de nuestra población que no se ven en el espejo que desplegamos en cada elección: son los pobres, los marginados, a veces las poblaciones indígenas y negras, a menudo la mujer, seguramente muchos discapacitados que no se perciben parte de la plenitud ciudadana. Por eso, uno de nuestros retos es hacer de la nuestra una democracia más incluyente, más participativa, más universal, respetando sin discriminación alguna las líneas de nuestros países como conglomerados humanos multiétnicos y plurilingües. Y estamos seguros, por nuestras conversaciones con ustedes, de que en la acción que intentemos para ello, los organismos electorales de nuestra Asociación tienen mucho que decir y más que ofrecer.

IIDH/CAPEL

Secretaría Ejecutiva

Agosto de 2001

CONCLUSIONES

IX CONFERENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELETORALES DE AMÉRICA DEL SUR (Protocolo de Quito)

DECLARACIÓN DE QUITO, ECUADOR, 2001

Los delegados representantes de los organismos electorales de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, reunidos durante la IX Conferencia del Protocolo de Quito, celebrada en la capital de la República de Ecuador, los días 29, 30 y 31 de agosto de 2001, en nuestra calidad de miembros de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur;

al reafirmar nuestra fe inquebrantable en la democracia como el sistema que ofrece a los pueblos las posibilidades de lograr sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y el legítimo ejercicio de su libertad y soberanía;

luego de las deliberaciones sostenidas,

ACORDAMOS:

1. Destacar la importancia que ha tenido esta Asociación para el fortalecimiento y desarrollo de la democracia y el derecho electoral, en los países representados. A la vez, renovamos nuestro compromiso de difundir la existencia de la Asociación, sus objetivos y actividades, así como las proyecciones y proyectos que despliega para favorecer el perfeccionamiento de los procesos electorales en la región.
2. Reiterar la importancia de los procesos de cooperación horizontal, bilateral y multilateral, así como intensificar los esfuerzos tendientes a aumentar y fortalecer las relaciones de comunicación, información y colaboración entre los

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

organismos electorales; y recomendar a la Secretaría Ejecutiva la continuidad de esta línea de trabajo.

3. Recomendar la adopción de las acciones necesarias para impulsar el fortalecimiento institucional de los organismos electorales de la región, en los aspectos organizativos y en la aplicación de la informática y el desarrollo tecnológico, según corresponda a la naturaleza de cada institución.
4. Auspiciar el estudio de la incidencia que las circunscripciones electorales tienen en el sistema electoral de cada país.
5. Destacar la importancia de que los padrones electorales de nuestros países estén sustentados en una estructura registral civil sólida y confiable, que sirva de base a la conformación de los respectivos documentos y registros electorales; y subrayar la relevancia de que estos esfuerzos integrados sean considerados como una tarea primordial en la estrategia de fortalecimiento institucional de los organismos electorales de la región.
6. Impulsar la adopción de mecanismos de promoción y difusión que permitan incrementar la participación ciudadana en los procesos electorales, en la medida que lo permitan las correspondientes legislaciones nacionales.
7. Celebrar la Carta de Intención firmada en el marco de esta Conferencia que involucra a los Organismos Electorales de Brasil y Venezuela, pues refuerza una línea de acción aprobada por la Asociación en materia de cooperación horizontal.
8. Trasladar en el transcurso del mes de septiembre de 2001 a la Secretaría Ejecutiva de UNIORE, las iniciativas y propuestas de temas que los miembros del Protocolo de Quito tengan a bien sugerir para la conformación del temario de la VI Conferencia de UNIORE que tendrá lugar en Asunción, Paraguay, en el segundo semestre del año 2002.
9. Instruir a la Secretaría Ejecutiva para que el temario de las futuras conferen-

cias de la Asociación, sea consultado a los organismos electorales con suficiente antelación, para recoger sus observaciones y recomendaciones.

10. Apoyar los procesos de modernización que la Secretaría Ejecutiva está desarrollando para hacer más ágil y dinámico el Sistema Integrado de Información Iberoamericana (SIII), y renovar el compromiso de hacer uso de las herramientas de comunicación e información que éste brinda, entre ellos, el Calendario de Actividades, Publicaciones en Línea y los Foros Electrónicos, iniciando con el Foro Virtual sobre Justicia Electoral en asocio con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.
11. Reconocer el esfuerzo de la Secretaría Ejecutiva por publicar mensualmente la Carta Informativa que se edita con base en la documentación que los mismos organismos electorales miembros entregan a la Secretaría. Asimismo, destacar la importancia de utilizar este instrumento como un medio de difusión de las actividades de los organismos electorales miembros.
12. Apoyar a la Secretaría Ejecutiva en la realización de los proyectos de investigación sobre los procedimientos para hacer efectivo el ejercicio del sufragio por parte de personas con alguna discapacidad física.
13. Tomar nota de la presentación del Proyecto de Educación para la Vida en Democracia que la Secretaría ha sometido a conocimiento de esta Conferencia, para estudiarlo y enriquecerlo con sus aportes, a fin de que sirva de base para los trabajos del X Curso Interamericano de Elecciones y Democracia.
14. Aceptar el ingreso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú como miembro pleno de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur.
15. Adoptar como símbolo oficial de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, el logotipo propuesto por el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, cuya motivación se adjunta a la presente Resolución.

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

16. Expresar el reconocimiento a la Secretaría Ejecutiva por el Informe de Actividades 1999-2001 que ha presentado ante esta IX Conferencia de la Asociación.
17. Manifestar nuestro agradecimiento por su hospitalidad a las máximas autoridades nacionales de la República de Ecuador, en la persona del Excelentísimo Señor Presidente del país, doctor Gustavo Noboa Bejarano, y del Excelentísimo Señor Vicepresidente de la República, Ingeniero Pedro Pinto Rubianes. Asimismo, agradecer al hospitalario pueblo de Quito, representado por su Alcalde Metropolitano, general retirado Paco Moncayo Gallegos.
18. Expresar felicitación y agradecimiento al Tribunal Supremo Electoral de la República de Ecuador, a su Presidente, Carlos Aguinaga Aillón, a sus Vocales, Alfredo Arévalo Moscoso, Eduardo Villaquirán Lebed, Juan Aguirre Espinosa, José María Cabascango, Armando Cazar Valenzuela, Jorge Valdospinos Rubio, y a su Secretario General, Guillermo Astudillo Ibarra; por la excelente organización y su generosa y cálida hospitalidad ofrecidas a las delegaciones participantes.
19. Expresar nuestro agradecimiento a los funcionarios del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, muy especialmente al señor José Gabriel Terán Varea, a la señora Ruth Astudillo, y a todo su equipo por la eficiente organización de la IX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur.
20. Agradecer al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a través de su área programática, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Secretaría Ejecutiva del Protocolo de Quito, al Director Ejecutivo Roberto Cuéllar Martínez; al Director de CAPEL, José Thompson y a sus funcionarios; por la labor desarrollada en procura del fortalecimiento de la Asociación, su disposición para atender las solicitudes y requerimientos de los miembros de la Asociación, y por el apoyo brindado al Tribunal Supremo Electoral de Ecuador para la preparación y organización de esta Conferencia.

21. Expresar nuestro agradecimiento a los doctores Carlos Amado, economista uruguayo; Juan Ignacio García, Director del Servicio Electoral de Chile; Roberto Cuéllar, Director Ejecutivo del IIDH; Orlando Solano, Magistrado del Consejo Nacional Electoral de Colombia; Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú; Rolando Costa Arduz, ex - Vocal de la Corte Nacional Electoral de Bolivia; Manuel Carrillo Poblano, Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México; Bruce Rickerson, de la Organización de Estados Americanos; Alexander Featherstone, de la Embajada de los Estados Unidos de América en Ecuador; Edgar Terán, ex Canciller de Ecuador; por su destacada participación en esta IX Conferencia del Protocolo de Quito, en calidad de expositores. Asimismo, la Conferencia agradece la presencia del doctor Raúl Ávila, Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, en calidad de observador.
22. Designar a la República del Perú como sede de la X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, que se celebrará en el año 2002. Asimismo, se designa a la República Oriental del Uruguay como sede de la XI Conferencia que tendrá lugar en el año 2003.

En la ciudad de Quito, a los 31 días del mes de agosto del año 2001.

Por el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador

Carlos Aguinaga Aillón
Presidente

Alfredo Arévalo Moscoso
Vicepresidente

Eduardo Villaquirán Lebed
Magistrado

Jorge Valdospinos Rubio
Magistrado

Armando Cazar Valenzuela
Magistrado

Juan Aguirre Espinosa
Magistrado

José María Cabascango
Magistrado

Por la Cámara Nacional Electoral de Argentina

Rodolfo Emilio Munné
Presidente

Felipe González - Roura
Secretario Judicial de Cámara

Por el Tribunal Superior Electoral de Brasil

Walter Costa Porto
Ministro

Fernando Neves da Silva
Ministro

Por el Consejo Nacional de Electoral de Colombia

Orlando Solano Bárcenas
Magistrado

Por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

Iván Duque Escobar
Registrador

Por el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile

Enrique Tapia Witting
Ministro

Domingo Yurac Soro
Ministro

Por el Servicio Electoral de Chile

Juan Ignacio García Rodríguez
Director

IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

René Schmidt
Director Regional

Por el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay

Rafael Dendia
Magistrado

Alberto Ramírez Zambonini
Magistrado

Por el Jurado Nacional de Elecciones de Perú

Manuel Sánchez - Palacio Paiva
Presidente

Por la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú

Fernando Tuesta Soldevilla
Jefe

Tatiana Mendieta
Asesora

Benito Portocarrero
Gerente de Información y Educación Electoral

Por la Corte Electoral de Uruguay

Carlos Alberto Urruty Navatta
Presidente

Wilfredo Penco
Ministro

Por el Consejo Supremo Electoral de la República Bolivariana de Venezuela

Roberto Ruiz
Presidente
Vicente González
Segundo Vicepresidente

Por la Secretaría Ejecutiva (IIDH/CAPEL):

José Thompson
Director
IIDH/CAPEL

ACUERDO

LA IX CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR
- PROTOCOLO DE QUITO

Teniendo en cuenta:

Que es imperativo para la Organización adoptar un logotipo que la identifique y se constituya en su emblema; y,

Que el proyecto de insignia propuesto por el Ecuador, recoge junto con el simbolismo completo y su descripción, el desagregado de elementos que asocian a los países de América del Sur en su empeño de reafirmación democrática, fortalecimiento del voto ciudadano y respeto a la expresión popular,

RESUELVE:

1. Adoptar como logotipo oficial de la Asociación y sus Conferencias, el que se acompaña a la presente Resolución;
2. Disponer que el emblema a que se refiere el numeral anterior, así como el presente Acuerdo, se conservarán como documento único e integrado, en el ARCHIVO de la Secretaría Permanente de la Asociación: CAPEL.

Dado, etc.

ASOCIACION DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMERICA DEL SUR



IX CONFERENCIA
30 - 31 / AGOSTO / 2001
QUITO - ECUADOR



PROTOCOLO DE QUITO

DESCRIPCIÓN DEL LOGOTIPO Y SU SIMBOLISMO

Elementos

Un círculo cerrado imaginariamente en su extremo inferior, todo de color blanco. Simboliza la voluntad popular expresada en el voto libre, directo, universal y transparente.

Un arco superior, conformado con la leyenda "ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR", en letra negra de molde.

Simboliza la MISIÓN de la Asociación, como custodia permanente de la Democracia en América del Sur. La leyenda se constituye en una barrera que instituye a la Asociación en centinela de la pureza del sufragio.

Mapa de América del Sur, dibujado al interior del círculo, de color verde, sin límites fronterizos.

Simboliza el ámbito jurisdiccional de la Asociación, en una América del Sur unida, solidaria, llena de esperanza.

La leyenda adjunta al mapa variará para cada Conferencia, y de acuerdo a su propia realidad.

Banderas de los diez Países Miembros, una junto a la otra, en estricto orden alfabético, en el extremo inferior del logotipo.

Simbolizan la decisión de los diez pueblos hermanos de sustentar irrestrictamente la Democracia, de aunar esfuerzos para fortalecer la institucionalidad de los Organismos Electorales, de cooperar en las tareas comunes respetando su legítima soberanía.

La leyenda "PROTOCOLO DE QUITO", en letra negra de molde, cierra el arte para consignar el nombre asignado a la Asociación de los Países Miembros.

Acto de clausura de esta IX Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur y del Caribe. Primero, intervención de José Thompson a nombre de IDD/CAPEL

Discurso del Señor José Thompson

Bueno, muchas gracias. Creo que he hablado más de la cuenta en la tarde y noche de hoy, así que yo voy a limitarme simplemente a hacer algunos agradecimientos que creo necesarios para la celebración de esta IX Conferencia del Protocolo de Quito. Déjenme, sin embargo, compartir como una nota personal, que esta es una conferencia que marca un punto histórico para mí. Así como hace un mes estaba en la hermana República Dominicana durante la I Conferencia del Protocolo de Tikal, en calidad Director de Capel, hoy sucede lo mismo en relación con el Protocolo de Quito. Que no sea la primera vez, y lo saben mis amigos, sobre todo los decanos del cuerpo electoral de las Américas, Carlos, Juan Ignacio, porque ya en varias oportunidades tuvieron la gentileza de invitarme, como participante especial o como invitado, a algunos de los trabajos tanto de Quito, de Uniore, como de Tikal. Pero para mí, esta Conferencia va a tener siempre un recuerdo muy especial. Entonces, espero que sea el comienzo de una nueva etapa, cada vez mejor, en el desarrollo de estas actividades.

Ahora quisiera agradecer al Tribunal anfitrión, a su Presidente, a los Vocales y funcionarios, por las atenciones y exquisita hospitalidad, y por la precisa organización de esta Conferencia. Agradecemos sus esfuerzos, su trabajo denodado; los hemos visto a toda hora del día y buena parte de la noche, empeñados en hacer posible que esta conferencia transcurra adecuada y plenamente. Entonces, muchas gracias a ustedes por los esfuerzos, y muchas gracias Señor Presidente porque la hospitalidad que nos han brindado ha rebasado todas las expectativas que pudiéramos haber tenido.

A los Magistrados electorales presentes, por su nutrida concurrencia; es una Conferencia en la que solamente faltó un país. Valoro especialmente, por ejemplo, esta dinámica para la adopción de los acuerdos marcada por un involucramiento muy decidido de los Magistrados con los textos, lo cual refleja, efectivamente, sus compromisos en cada uno de los acuerdos.

En general, además, les agradezco el apoyo a las labores de Capel porque nada podríamos hacer de no ser por el consejo y guía que ustedes nos pueden dar.

A los expositores y colaboradores, por nutrir los debates de esta Conferencia y por ayudarnos a fijar la agenda de futuros trabajos.

Y a los funcionarios de Capel, que están hoy aquí y que todavía están trabajando para finalizar con los temas de esta Conferencia, especialmente a Sofía, a Ricardo y a Lourdes, porque me consta que han estado en esto desde hace semanas y siguen trabajando, hasta el punto en que este agradecimiento se hace corto. Y, si me permiten, quisiera solicitar que demos tanto a los funcionarios del Tribunal como a los funcionarios de Capel, un aplauso de reconocimiento por su trabajo.

Cierro esta intervención para declarar clausurada la Conferencia

El señor Doctor

Carlos Julio Aguinaga Aillón

Presidente del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador

Amigos y amigas.

Yo voy a comenzar parafraseando alguna expresión dicha aquí por Fernando Tuesta, cuando, refiriéndose a la organización, hablaba de que los principios son el motor; así, yo creo que los valores humanos son el motor de esta Asociación, el valor de la amistad, de la solidaridad, del compañerismo, de la franqueza con la que venimos tratando los temas en los diferentes protocolos. Realmente, yo quiero unirme a lo que ha manifestado José. Creo que el relativo éxito que ha tenido esta Conferencia ha sido más bien una muestra modesta, adecuada a una realidad, de lo que el Ecuador ha podido brindar.

Y quiero expresar mi reconocimiento muy especial a Roberto Cuéllar, Director del instituto; a José por la apertura que ha tenido para con el Tribunal Supremo Electoral del Ecuador; al personal de Capel (a Sofía, a Ricardo, a María Luisa) por la labor desplegada en estos días y en los albores de la coordinación; a ustedes que nos han dispensado su presencia aquí, en esta ciudad de Quito. También quiero agradecer la presencia y valiosa contribución de los delegados internacionales y de los expositores. A mis compañeros vocales del Tribunal Supremo Electoral, un especial agradecimiento porque siempre existió la predisposición, el ánimo y la voluntad de llevar adelante este proceso. Lamentablemente, no todos están aquí. Me habría gustado que estuvieran todos.

Un agradecimiento muy especial a la Unidad de Relaciones Internacionales, que está comandada por José Gabriel Terán Varea, ejemplo de trabajo, de virtud, de civismo; de quien todos aprendemos de sus enseñanzas, de su calurosa forma de tratar y de hacer, a pesar de aquellas cosas en que podemos a veces discrepar pero que, en el fondo, siempre sirven para mejorar; a Ruth Astudillo, encargada de la parte protocolaria, cuyo trabajo ha sido incansable, conjuntamente con Gaby Salgado; a Guillermo Astudillo, que nos ha ayudado en las tareas de organización del protocolo. Al trabajo silencioso y permanente, de todos los días, de Paulina Torres; realmente, ella merece un agradecimiento.

Quiero expresar delante de los delegados internacionales, al personal del Tribunal que conformó los grupos de apoyo de atención a los delegados, el agradecimiento de la Conferencia, el mío y de mis compañeros, por su desempeño. Este es un evento más que el Ecuador ha sabido capear y, especialmente, el Tribunal.

Espero también que el Tribunal haya cubierto las expectativas de los organismos electorales del área, y me voy a permitir hacer la entrega de un recuerdo que considero, y recomiendo, constituya el símbolo del idealismo y de la voluntad del Protocolo de Quito. Justamente, ese símbolo, que para nosotros es tan importante, es la Virgen de Legarda, la Virgen de Quito. Me voy a permitir entregárselas como el recuerdo de esta IX Conferencia del Protocolo de Quito.

Y quiero dar una breve explicación, no por cuestión de diferencias de ninguna índole, sino porque cuando mandamos a confeccionar donde los artesanos la Virgen de Quito, en San Antonio de Imbabura, un pueblo a una hora de Quito, los artesanos no nos podían entregar todas del mismo tamaño, por una cuestión de tiempo. Habrá entonces vírgenes de Quito de distinto tamaño. Les ruego comprendan al Tribunal las pequeñas diferencias a la hora de la entrega. Pero yo quería contar la historia de esta Virgen de Legarda, que es la Virgen que está en el Panecillo y que creo va a ser el mayor recuerdo, por la vinculación del Protocolo de Quito a la Virgen de Legarda.

Así, quiero finalmente declarar oficialmente clausurada la IX Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur.