



PROCESO ELECTORAL Y REGIMENES POLITICOS



Memoria del II Curso Anual
Interamericano de Elecciones

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL

PROCESO ELECTORAL Y REGÍMENES POLÍTICOS

**Memoria del II Curso Anual Interamericano
de Elecciones**

Serie Memorias

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)
Oliver Clarke (Jamaica)
Irvin Cotler (Canadá)
Carlos Fernández Sessarego (Perú)
Bolívar Lamounier (Brasil)
Daniel Hugo Martins (Uruguay)
R. Bruce McCormick (EE. UU.)
Rafael Nieto (Colombia)
Carlos Roberto Reina (Honduras)
Orlando Tovar (Venezuela)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)
Clifton White (EE. UU.)

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una entidad internacional autónoma de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que tiene en cuenta, en especial, los problemas de América.

PA-ABI-766

PA 70112

Proceso Electoral y Regímenes Políticos

**Memoria del II Curso Anual
Interamericano de Elecciones**

IIDH - CAPEL

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Centro de Asesoría y Promoción Electoral

1989

6'

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1989

324.6

C977p

Curso Anual interamericano de Elecciones
(2 : 1988 : San José, C.R.)

Proceso electoral y regímenes políticos :
memoria. -- 1. ed. -- San José, C.R. : IIDH,
CAPEL, 1989.

168 p. ; 13 x 21 cm. -- (Serie memorias)

ISBN 9977-52-040-2

1. Elecciones. 2. Partidos políticos.
I. Título. II. Serie. III. ISBN.

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

**Esta es una producción del Servicio
Editorial del IIDH
Coordinadora: Cecilia Cortés**

Levantado de textos: Contactos Gráficos S.A.

Diseño portada: Roberto Salazar

Impreso por: Imprenta y Litografía Varitec S.A.

© IIDH - CAPEL

San José, Costa Rica, 1989.

1

**DISCURSOS
DE INAUGURACIÓN**

DR. JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA

Director Ejecutivo de CAPEL

En este Segundo Curso, tenemos de nuevo con nosotros a viejos amigos que han participado en otras reuniones, pero también a muchos nuevos participantes, que engrosan nuestro grupo de trabajo.

Por eso, tal vez sería pertinente reiterar, que el *Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral*, es una sección permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que se rige por el Convenio Constitutivo del Instituto, acordado entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo de la Organización de Estados Americanos y el gobierno de Costa Rica, y que tiene su sede en San José.

Fue creado en enero de 1985, y dio inicio a sus actividades, atendiendo a los principios establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 21 de la Declaración Universal, que recogen el derecho político típico, el derecho a la participación política, a la integración de los ciudadanos en el proceso de poder. Derecho que hace referencia al papel del individuo en sus relaciones con otros miembros de la comunidad en busca de integrar el gobierno de la misma, y que define el valor central de la teoría democrática, que en su concepción práctica se convierte en el presupuesto, en la condición indispensable para que todos los otros derechos puedan existir y tener vigencia real. Entendiendo la democracia como un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano manifestado a través

de su participación, que persigue la identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

Pero, la práctica y la autenticidad del sufragio, las elecciones libres y limpias, constituyen vías de legitimación del poder político. Y la promoción del derecho y los procesos electorales democráticos deben entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental, que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre asociación y de expresión. Y a través de la participación política expresada en el sufragio, se produce representación, se integra gobierno pacífica y consensualmente, y se otorga legitimación.

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

Podríamos formularnos la interrogante sobre la convivencia de la reiteración de los conceptos en una temática tan específica, tan clara en sus objetivos y con valores generalmente reconocidos y compartidos, pero de tanta incertidumbre y dificultad en su proceso de consolidación y desarrollo en América Latina. Y precisamente esa fragilidad en el proceso de tránsito a la democracia, nos da la respuesta a esta interrogante, en el sentido de que es necesario reiterar, insistir, confrontar y afirmar cotidianamente, los conceptos sobre el ente cultural de las elecciones. Nuestra insistencia entonces, no sólo se ve orientada en el esfuerzo de divulgación de la importancia de los procesos electorales en los experimentos de democratización, sino en la promoción y la asesoría técnica para lo-

grar mejores índices de tecnificación, participación y confiabilidad en la toma de la opinión política.

Desde las gestas de la independencia en América Latina, hemos estado en una continua lucha en busca de la democracia. Ni los períodos autoritarios más largos, fanáticos y crueles, han destruido una vocación, posiblemente innata, hacia la convivencia democrática. En los distintos momentos en que las muy importantes fuerzas que se oponen a ella son controladas y se repliegan, el espacio abierto es colmado súbitamente por la sociedad civil con sus propios valores, maltrechos, pero vivos. El extraordinario, reconfortante y emocionante espectáculo que ha dado el pueblo chileno, en el proceso de inscripción en los registros que hubo de rehacer porque fueron quemados, y en la participación a niveles nunca alcanzados antes, en el plebiscito de la semana pasada, ilustra esta afirmación en forma dramática.

Nuestra experiencia electoral democrática se remonta a 1809, con motivo de la designación a representantes a la Junta Central en España, y tenemos una caudalosa producción de leyes electorales. Y en los procesos de redemocratización que se han producido en la última década, no se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes autoritarios, sino que se construyeron nuevos modelos en un amplio espectro, pero en busca de un mismo fin.

Se ha dado en nuestra vida republicana, una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y el comportamiento electoral. En todos los países, con características propias, se llama la atención hacia aspectos institucionales y se propugna por reformas en el sistema electoral orientados a objetivos específicos en cada país: superar una hipotética ingobernabilidad; fortalecer el sistema de partidos; terminar con el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición; o evitar una polarización ideológica que impide coaliciones estables. Estas características nacionales, condujeron a diversas soluciones, pero todos los experimentos se realizaron dentro del marco de un objetivo común: la búsqueda del régimen democrático.

Por tanto, los procesos de transición, carecen de una base sólida porque intereses y fuerzas internas y externas son fuertes, son importantes, están intactas y políticamente son muy fanáticas. Podríamos identificar algunas de ellas: los intereses económicos privados, que quieren poner el aparato del Estado a su servicio; sectores duros de algunas fuerzas armadas, que se atribuyen competencias que nadie les ha otorgado, y que se han acostumbrado al ejercicio autoritario y sin control del poder; sectores antisistema que se oponen frontalmente al régimen democrático optando por la vía violenta y una política exterior errática de las grandes potencias que ha influido desde los años de la independencia a principios del siglo pasado hasta la fecha...

Sería ingenuo pensar que estos procesos en desarrollo son irreversibles, pero ha quedado claro que el pueblo los apoya por lo menos por dos indicadores. Ha habido una alta participación electoral en los últimos procesos y, además, se han dado movilizaciones populares espontáneas, muchas veces al margen de las dirigencias partidistas.

Este Segundo Curso, se celebra con una destacada coincidencia. A nuestro empeño académico, por abrirle un amplio cauce de conocimiento y debate a la vía de las elecciones democráticas, hoy se agrega aquí, donde celebramos nuestra reunión, la demanda angustiada de la región centroamericana, para alcanzar en cada país y en su dimensión comunitaria, la sustitución de la violencia política belicista, por una metodología electoral libre y pacífica, como sendero de acceso al poder público y superación de diferencias.

En los últimos años, la región se ha visto envuelta en una crisis de impredecibles consecuencias sociales y el agudizamiento de un conflicto político generalizado. En el mes de marzo de mil novecientos ochenta y siete, el Presidente de Costa Rica, doctor Oscar Arias Sánchez, propuso su proyecto "Una Hora para la Paz", propuesta en la que se complementa la del Presidente de Guatemala, licenciado Vinicio Cerezo Arévalo, sobre la creación de un Parlamento Centroamericano, como instancia política superior para resolver los problemas regionales, integrado por medio de elecciones populares directas.

Ambos proyectos, no solo han neutralizado el agudizamiento de la crisis política, sino que han sembrado justificadas esperanzas de entendimiento, democracia y bienestar para la región, sobre tesis de derecho, en busca de erradicar la violencia y construir una región de paz, bienestar y desarrollo acelerado.

Las secciones tres y cuatro del Plan de Paz para Centroamérica, que se refieren a la democratización y a las elecciones libres, son un compendio de democracia social efectiva, y se insta a una consulta permanente, para afianzar el sistema democrático y superar los enfrentamientos internos y regionales. Esperamos que se apruebe el proyecto de Parlamento regional, y que las elecciones para integrarlo contribuyan al proceso de consolidación de los sistemas democráticos en precario desarrollo. La viabilidad de estas instancias políticas indudablemente que es un baluarte para el desarrollo de las elecciones libres en los países de la región y base efectiva para consolidación de la democracia, la libertad, la seguridad y la plena vigencia de los derechos humanos en Centroamérica.

El Primer Curso celebrado el año anterior, fue exclusivamente teórico, y los participantes manifestaron su interés en que se permitiera una mayor participación de los asistentes. Por eso, este Segundo Curso, lo hemos organizado en dos bloques: una parte de conferencias magistrales, con un período de discusión; y otra parte de talleres en los que los participantes tendrán la posibilidad de mayor acercamiento y cambio de experiencias. La temática escogida, después de múltiples consultas, no dudamos que permitirá un trabajo de primer orden.

Somos, en este caso, intermediarios para poner en contacto a funcionarios, autoridades electorales de la región, y académicos interesados en la temática, y proporcionar capacitación al personal encargado de administrar, dirigir y colaborar en los procesos electorales. Esperamos poder cumplir con este objetivo.

En este Segundo Curso, nos sentimos altamente honrados con la participación de eminentes especialistas en el área, que han aceptado colaborar en nuestra actividad como expositores, y de la calificadísima presencia de Magistrados, funciona-

rios electorales, académicos y políticos, interesados en la problemática, todos de muy alto nivel.

Agradecemos su presencia aquí. Siéntanse como en sus casas. Bienvenidos y buena suerte a todos en nuestra actividad.

LIC. GONZALO BRENES CAMACHO

Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

Con gran regocijo nos reunimos hoy, por segunda vez consecutiva en los últimos dos años, integrantes de organismos electorales de América gracias al patrocinio del *Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral* que dentro de sus programas ha instituido, con gran acierto, un curso anual sobre temas electorales.

Esa labor de ensanchamiento de los horizontes en una materia que exige de un celo especial, que requiere una vocación definida y firme en procura de que los países de nuestro continente vayan alcanzando los senderos de la democracia, y que las justas electorales se conviertan, cada día con mayor certeza, en el medio único de transmisión de mando de los gobernantes, reviste una trascendencia especial porque permite que gracias a este contacto podamos ir conociendo formas, medios y sistemas que pueden, a mediano plazo, enriquecer los propios de cada estado.

La experiencia favorable ya la hemos tenido los integrantes de los organismos de Centro América y el Caribe que constituidos en asociación por la firma del *Protocolo de Tikal* nos hemos venido reuniendo en forma periódica y nos hemos dado apoyo, cada cual en la medida de lo posible y dentro de las necesidades propias de cada nación. De esa forma hemos llegado a conocer, en el sitio, la organización, el sistema, y por qué no decirlo, los apuros y congojas que se viven cuando se or-

ganiza un proceso electoral; y es que esto último es una realidad que para muchos es desconocida, pues se miran únicamente los resultados ignorando las largas horas de planeamiento, de relación con los organismos internos y con los partidos políticos.

Al final de la jornada electoral la fe del pueblo que concurrió a las urnas no puede ser defraudada, no debe serlo, para que se dé el principio de alternancia en el mando, y como una máquina perfectamente ajustada, se cumpla el ciclo fijado por la carta magna de cada estado para la renovación de sus dirigentes. Esa opción se debe practicar para que llegue a transformarse en hábito. El hábito de emitir el voto, de ejercer el derecho al sufragio. Así la democracia se va consolidando.

Desde luego que este aspecto no es el único, aunque sí uno de los más importantes. Para llegar a él debe haber pluralidad de participación, igualdad de oportunidades, libertad para emitir el pensamiento, para reunirse, en fin, para que haya una verdadera opción de ascender al poder. Sobre este tema podríamos extendernos con una gran cantidad de enunciados de tipo doctrinario y práctico, pero al estar frente a ustedes, todos involucrados en estos quehaceres electorales, creo que resultaría ocioso repetir conceptos por todos de sobra conocidos, pero, más importante, puestos en práctica en el desempeño de los cargos que ocupan.

Ahora, retomando el tema de la colaboración entre los organismos encargados de dirigir procesos electorales, y en vista de la experiencia verdaderamente satisfactoria que hemos tenido en nuestra área, me permito sugerir, con el mayor respeto, la posibilidad de que se formen, a otro nivel regional, asociaciones de organismos electorales que perfectamente bien podrían funcionar, si se me permite la inmodestia, tomando como base la experiencia de la *Asociación de Organismos Electorales de Centro América y el Caribe*. Esta proposición la hago sabiendo de que perfectamente bien podría ser aprovechada la oportunidad de encontrarse en nuestro país representantes de casi todas las naciones de nuestro continente y de contar, además, con la sede de Capel, aquí en San José.

Creo, por otra parte, que el doctor Jorge Mario García Laguardia, distinguido Director Ejecutivo de ese Centro, estaría presto a colaborar, en lo posible, para que se aproveche este encuentro e impulsar esta idea.

Distinguidos visitantes, colegas en el quehacer electoral, bienvenidos. En el Tribunal Supremo de Elecciones está su otra casa, ya tendremos la oportunidad de compartir en ella.

LICDA. MARUJA CHACÓN

Viceministra de Justicia de Costa Rica

Me encuentro muy complacida de representar en esta importante actividad, al señor Presidente de la República Dr. Oscar Arias Sánchez, quien está fuera del país, en actividades propias de su alto cargo.

La celebración en nuestro país del II Curso Anual Interamericano de Elecciones nos complace enormemente.

Nuestro país ha reconocido a través de su larga vida democrática, las bondades de los procesos electorales producto de esta convivencia en democracia, nuestra legislación electoral constituye un orgullo para todos los costarricenses. De ahí que celebremos con beneplácito que en nuestro territorio se realicen actividades como la que hoy inauguramos, en la que, con absoluta libertad, sus participantes, expositores y asistentes podrían exponer sus ideas, estudios, análisis y consideraciones sobre las elecciones, como pilar fundamental de la democracia, además de tener auspicio de un prestigioso organismo internacional, ampliamente reconocido por su serio trabajo en beneficio de los pueblos de la región.

La necesidad de los pueblos de la América Indiana de contar con una legislación electoral que venga a fortalecer sus crecientes procesos democráticos y, a su vez, esté orientada a la observancia y respeto de los derechos políticos, requiere una respuesta sin postergaciones. Hoy nuestra América mira con optimismo el fin de una larga noche en la que las bayonetas sustituyeron los votos, en la que los desaparecidos, las madres sin hijos, los hijos sin padres, las cárceles llenas de prisione-

ros políticos, los jóvenes frustrados, los políticos corruptos y los militares haciendo de administradores, fueron los protagonistas de una cruel realidad.

Con regocijo los demócratas de todo el orbe hemos visto cómo el pueblo chileno a través del sufragio dio una lección de racionalidad y rechazo de la violencia. Esto nos hace pensar que ya casi no habrá sujeto en occidente capaz de discutir las bondades de los procesos electorales como forma idónea de legitimación del poder político.

Inspirados en este orden de creencias y sentimientos, con entusiasmo hemos propiciado en el marco de los procedimientos para el establecimiento de una paz firme y duradera en Centroamérica, la realización de elecciones libres y democráticas en el área las que junto al cese de hostilidades, la reconciliación racional, el desarrollo y la justicia social, serán la garantía de la convivencia en paz que todos anhelamos.

Concebimos la democracia como régimen político, pero particularmente como forma de vida, en la que todos estamos involucrados y los que no lo están, quisieran estarlo.

En esta búsqueda constante y cotidiana, la práctica del sufragio se ha constituido en un mecanismo de legitimación del poder político, en tanto es el resultado del libre consentimiento y participación popular.

Pero, los procesos electorales no son un fin en sí mismos. Si bien la voluntad expresada a través de las urnas es un elemento constitutivo de la democracia, no son un mecanismo mágico para la realización de la misma. Se necesita, en todo momento una decisión política clara para establecer las condiciones reales sobre las que se fundamenta la democracia. Nos referimos a la justicia social, o sea, a la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales. Debemos crear las condiciones inherentes a la democracia y en la agenda del hombre de política deberá estar siempre presente la justicia social.

Estas arraigadas ideas del pueblo costarricense, han empezado a traspasar sus fronteras, y así, nuestro presidente a través del plan de paz, ha logrado que los pueblos de Centroamérica se comprometan a ...*impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promo-*

ción de la justicia social. El respeto a los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los estados y el derecho de todas las naciones de determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social así... como: ...al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y asegurar el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos.

Concluyo mi intervención deseando éxito en la actividad y parafraseando al Dr. Oscar Arias al decir: *América nos lanza el reto de conquistar la libertad para los pueblos que la han perdido, confirmar la democracia en todo su territorio, afianzar la paz y desterrar la pobreza. Cuando no haya un solo tirano, cuando logremos que todos los gobiernos sean producto solo de la voluntad libre y soberana de los pueblos, cuando erradiquemos la pobreza, habremos consolidado la paz social dentro de las fronteras de este hemisferio.*

CONFERENCIAS

Primeras Conferencias

El sistema electoral costarricense

*Lic. Gonzalo Brenes Camacho
Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones*

Para los efectos de la exposición acerca del sistema electoral de Costa Rica es conveniente recordar que en nuestro país se sigue el sistema tradicional de la división de Poderes de Montesquieu. Es así como nuestra Carta Magna se refiere al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. No obstante agrega la existencia de *un Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de los Poderes del Estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes*; de tal suerte se rompe en nuestro país la ya tradicional división tripartita de los Poderes del Estado y se nos presenta un Tribunal Supremo de Elecciones con ese rango y con independencia de los otros Poderes.

En el artículo 9 de la Constitución que hemos transcrito en parte, se define con claridad que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, ejercido por poderes distintos e independientes entre sí. Este principio de independencia no podemos considerar que sea absoluto, pues dentro del desenvolvimiento de las labores propias de cada Estado debe admitirse que existe una interrelación de labores. En consecuencia debe hablarse de una interdependencia. Cada uno actúa con autonomía en su esfera propia de competencia, pero está obligado a colaborar en ciertos campos establecidos por la propia Constitución. No obstante, sí exis-

ten materias en que la independencia es, y así debe serlo, absoluta.

Volviendo muy rápidamente sobre el tema, vale la pena recordar que en nuestra Asamblea Nacional Constituyente, el distinguido Jurisconsulto Lic. Fernando Baudrit Solera cuando expuso sobre el tema estimó como un error consignar la división de Poderes en la propia Constitución, pues consideró como principio lógico la colaboración armónica de los Poderes del Estado o la inexistencia de la subordinación de un Poder a otro.

Citaré algunos ejemplos de esa interrelación entre las funciones que son propias de otros Poderes y en que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene participación.

Corresponde a la Asamblea Legislativa legislar (artículo 105), lo que se reitera en el artículo 121, inciso 1º), cuando se expresa que es exclusiva de ese Poder la facultad de *dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones*, y es que, dentro de las atribuciones del Tribunal se encuentra la de *interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a materia electoral* (artículo 102 inciso 3). Se quiebra aquí el principio según el cual la interpretación auténtica de las leyes corresponde al órgano legislativo y se le transfiere esa facultad, constitucionalmente al Tribunal Supremo de Elecciones. Por otra parte, y para citar también un único ejemplo de orden constitucional, ahora con referencia al Poder Ejecutivo, el artículo 140 de la Constitución señala como deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: *16. disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país*, y por su parte el artículo 102 en su inciso 6º), al referirse a las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones le encarga lo referente a *dictar con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantía y libertad irrestricta*, y sigue esa disposición regulando, incluso, situaciones que pudieran darse en caso de que estuviere decretado el reclutamiento militar en procura de que los ciudadanos puedan emitir, libremente, su vo-

to. Se aprecia, en las disposiciones comentadas, que el constituyente quiso garantizar el sufragio a tal extremo que llegó a trasladar al Tribunal Supremo de Elecciones la fuerza pública en procura del correcto desarrollo del proceso electoral. Esta posibilidad se ha visto materializada gracias a la concepción civilista de nuestros gobernantes, por medio de un acto simbólico, según se ha dicho, pero que conlleva la ejecución del principio constitucional citado: en los salones del Tribunal Supremo de Elecciones, después de la convocatoria a elecciones generales, el señor Presidente de la República, en compañía de los señores Ministros de Seguridad Pública y de Gobernación entrega el mando de la fuerza pública al Tribunal. Esta ceremonia ha venido repitiéndose a través de las últimas elecciones en forma tradicional, con el respaldo no solamente de la norma citada sino también de la opinión pública.

Me referiré ahora, en forma suscita, a la independencia de Poderes desde el punto de vista que designaré funcional.

Dentro de la esfera de acción propia de cada Poder, según lo define nuestra Constitución, y en lo que es motivo de esta exposición en cuanto al Tribunal Supremo de Elecciones es necesario decir que la experiencia me ha enseñado que existe verdadero respecto a la función de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, por parte de los otros Poderes del Estado, como tales, así como de las personas que los integran. Durante mi permanencia en el Tribunal como Magistrado, y ahora como Presidente, puedo decir con orgullo que nunca he recibido, siquiera como insinuación, solicitud alguna para que actúe en forma determinada en cuanto a las funciones propias del cargo. Esto significa ni más ni menos que en nuestro país existe independencia funcional en la esfera de competencia propia de este organismo, en la práctica, en la realidad verdadero respeto a la función electoral.

No obstante lo dicho anteriormente, se podría hacer algún cuestionamiento con relación a la independencia económica.

Por disposición constitucional, el Presupuesto Ordinario y los Extraordinarios, constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. Por su parte el 177 de la Constitución, esta-

blece que la elaboración del Proyecto Ordinario de Presupuesto, corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento que podría reducir o suprimir cualquiera de las partidas del anteproyecto elaborado por los Ministros, la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Supremo de Elecciones.

Dice además que en caso de conflicto decidirá el Presidente de la República, y, lo más importante en cuanto al organismo electoral respecta, dispone que *los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones, para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el departamento a que se refiere este artículo.*

Esta disposición en algunas ocasiones no ha tenido una estricta aplicación y debe el Tribunal, pasar dificultades para que se respeten las previsiones presupuestarias. No quiere decir esto que se desconozca la crisis financiera del Estado; por esa razón se ha accedido en lo posible a la reducción de gastos, pero procurando no afectar labores propias, concernientes al sufragio, como la cedulaación y empadronamiento.

Dentro de este mismo orden de ideas, debo señalar las sub-ejecuciones presupuestarias a que se ha sometido a los Organismos Electorales y la competencia de la Autoridad Presupuestaria, para regular aspectos tales como señalar límites de empleo, cuando ya la Asamblea Legislativa ha aprobado el Presupuesto con la relación de puestos, y la Autoridad Presupuestaria fija límites de sustitución.

Expuesto lo anterior no cabe más que esperar una reforma legal para dar autonomía económica al Tribunal y así se complemente la norma transcrita, que prohíbe tocar las previsiones presupuestarias para dar efectividad al sufragio.

A. Integración del Tribunal

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica está integrado ordinariamente por tres Magistrados Propietarios y seis Suplentes, todos de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia y se requiere una votación calificada de no menos de dos tercios del total de sus miembros. No obstante, un año antes y seis meses después de la fecha fijada para la celebra-

ción de las elecciones para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, se amplía con dos de sus Magistrados Suplentes, para formar durante ese lapso un Tribunal de cinco miembros. Deberán estas personas reunir iguales condiciones que los Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia y el período de sus cargos es de seis años pudiendo ser reelectos. Un propietario y dos suplentes se renovarían cada dos años.

Por disposición de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, está prohibido a los Magistrados, lo mismo que a los empleados de las dos instituciones mencionadas, tomar parte en actividades de los partidos políticos, asistir a clubes y reuniones de carácter político-electoral, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de partidos, usar divisas o distintivos o colocarlas en sus viviendas y hacer ostentación partidista de cualquier género. Esta absoluta obligación de abstenerse de participar en actividades de carácter político-electoral no solamente se aplica a los Magistrados una vez que han tomado posesión de su cargo, sino que la Corte Suprema de Justicia, al hacer la designación de ellos, toma en cuenta en forma definitiva que el candidato haya estado alejado de ese tipo de actividades. Es por eso que en la mayoría de los casos designa funcionarios del Poder Judicial o de carrera dentro de la institución, para desempeñar esos cargos; cuando así no lo ha hecho, el profesional que ha llegado a ocupar el cargo ha reunido esas mismas condiciones.

Se aprecia entonces la diferencia que existe en la forma de integrar el órgano electoral a nivel superior entre el sistema utilizado en nuestro país y el que se aplica en algunas otras naciones en las cuales son representantes de los partidos políticos quienes dirigen los procesos electorales. El sistema costarricense, ofrece a nuestro modo de ver las cosas, una garantía de imparcialidad a la hora de organizar, dirigir y vigilar el desarrollo del proceso electoral, lo mismo que al momento de conocer los asuntos propios de su competencia y de resolver como órgano superior todo lo concerniente a la materia electoral. Lo anterior no significa, desde luego, la creencia de que en

los lugares donde se use otro sistema los asuntos no se resuelvan en la misma forma expuesta.

B. Funciones

Como ya se expuso al principio, el Tribunal goza de independencia en el desempeño de su cometido y de él dependen los demás organismos electorales. Le corresponde la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio en forma exclusiva, convocar a elecciones populares, nombrar a los miembros de las Juntas Electorales, conocer en alzada las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y aquellas Juntas, investigar y pronunciarse con respecto a las denuncias formuladas por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas, la declaratoria de culpabilidad será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años. Cuando la investigación se refiere a altos funcionarios del Estado la labor está restringida a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación correspondiente. También tiene dentro de sus funciones el Tribunal, como ya se dijo antes, dictar medidas pertinentes respecto de la fuerza pública para que el proceso electoral se desarrolle en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Asimismo debe efectuar el escrutinio de los sufragios y hacer la declaratoria definitiva de la elección.

He dejado de último lo concerniente a la interpretación en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral porque este aspecto aunado a la disposición constitucional que expresa que las resoluciones del Tribunal no tienen recurso alguno salvo la acción de prevaricato, constituye un aspecto fundamental en el desarrollo del sistema electoral costarricense.

Esta última norma, plasmada en el artículo 103 de la Carta Magna, garantiza al Tribunal Supremo de Elecciones una actuación exclusiva en materia electoral -propia de su competencia- que ha motivado, inclusive, pronunciamientos de la

Corte Suprema de Justicia por medio de los cuales se rechazan recursos de amparo expresando, entre otras razones *III. En el presente caso se trata de una petición sobre materia reservada al Tribunal Supremo de Elecciones. Como no es propiamente materia de amparo el recurso debe rechazarse de plano de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la ley de amparo. Por tanto: Se rechaza de plano el recurso establecido (No. 11 Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 15:00 hrs. 7-1-1987).*

Cabe agregar aquí que bajo la dependencia exclusiva del Tribunal se encuentra el Registro Civil.

Es conveniente hacer referencia, por otra parte, a la disposición constitucional que establece que en materia electoral para la discusión y aprobación de proyectos de ley, la Asamblea Legislativa debe consultar al Tribunal todos los proyectos y para apartarse de su opinión necesitará las dos terceras partes del total de sus miembros. En todo caso, dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores de una elección, no podrá convertir en leyes los proyectos de dicha materia, respecto de los cuales el Tribunal se hubiere manifestado en desacuerdo.

Aquí se puede apreciar, cómo el constituyente separó la materia electoral de los vaivenes políticos para garantizar permanencia a la ley electoral y evitar, al pedir una mayoría calificada para la aprobación de leyes electorales, que éstas fueran modificadas por intereses temporales. Inclusive, en el período que abarca los seis meses anteriores y los cuatro posteriores, existe una especie de veto total en esta materia, pues la negativa, o informe negativo del Tribunal a un proyecto de ley, impide que éste pueda convertirse en norma de acatamiento obligatorio. Esta es otra de las potestades amplias que el sistema electoral costarricense otorga al órgano electoral.

C. Partidos políticos

Es de gran importancia la participación organizada de los ciudadanos para conformar un verdadero sistema electoral. Esta participación se canaliza a través de la organización de partidos políticos los cuales se encuentran garantizados por la

propia Constitución Política que reconoce el derecho de los ciudadanos de agruparse en ellos para intervenir en la política nacional. Una obligación decisiva para su aceptación, es el compromiso de éstos, en sus programas de respetar el orden constitucional de la República. A partir de junio de 1975, se eliminaron las barreras que ponían límites o que prohibían la participación de partidos políticos, que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tendieran a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atentaren contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa por votación de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones. La modificación a aquella regla, ha permitido una apertura para la inscripción de partidos políticos de la más diversa gama.

Las regulaciones propias para la organización de los electores, están desarrolladas en el Código Electoral, que exige únicamente la presencia de cincuenta personas para constituir un partido político recurriendo a un Notario, además se requiere que se expongan los estatutos del partido. Estos deben contener como aspectos más importantes el nombre del partido, la divisa, los principios doctrinales de tipo social, político, y económico; la promesa formal de respetar el orden constitucional, de acuerdo con el sistema de democracia representativa; la nómina de los organismos del partido, las facultades y deberes de éstos, el quórum necesario para la celebración de sus sesiones (el cual no podrá ser inferior a la mitad más cualquier exceso de sus integrantes) el número de votos necesario para la aprobación de los acuerdos, el que no puede ser menor al de simple mayoría de los presentes; la forma de convocar a sesiones a sus organismos, la cual debe garantizar su celebración cuando lo pida por lo menos la cuarta parte de los miembros; la manera de consignar las actas de modo que se garantice la autenticidad de su contenido, el modo de hacer la elección de los organismos internos del partido, la forma de publicar su régimen patrimonial y contable, y el de auditoría interna, y la expresa manifestación de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros, lo cual no impide que los partidos integren orga-

nizaciones internacionales, participen en sus reuniones y suscriban declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense.

La organización de éstos tiene como base las asambleas de distrito, de cantón y de provincia, y una asamblea nacional integrada por diez delegados de cada provincia (70 miembros en total). Valga la oportunidad para hacer referencia a la reforma del Código Electoral que dispone la obligación del Tribunal de enviar Delegados a las Asambleas provinciales y nacionales de los partidos, lo cual tiende a fortalecer la democracia interna de éstos, pues deben respetar, de tal suerte, lo estipulado en los estatutos desde el punto de vista formal, y con ello la voluntad de los afiliados.

Todos los partidos políticos deben inscribirse ante el Registro Civil y estar vigentes para poder participar en las elecciones nacionales, asimismo son los propios partidos los que inscriben las candidaturas para tomar parte en las elecciones, bien sea de presidente y vicepresidente, de diputados o de regidores y síndicos municipales.

Ahora bien, la inscripción de los partidos puede ser a escala nacional, provincial o cantonal, y se requiere la adhesión del 1 1/2% de la población electoral respectiva.

Para estimular la participación de los ciudadanos en la política nacional, existe la contribución del Estado, para el financiamiento de los gastos electorales. Esta no podrá ser superior al 2% del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquél en que se celebra la elección. El aporte se distribuirá entre los partidos que tomen parte en esa elección en estricta proporción de los votos obtenidos por cada uno de ellos, pero no tendrán derecho a ella, los que inscritos en escala nacional, no hubieren obtenido el 5% de los sufragios válidamente emitidos en todo el país. Los inscritos a escala provincial, que tampoco hubieren obtenido ese porcentaje en la respectiva provincia, tampoco tienen derecho a recibir la contribución mencionada. Para todos estos fines los partidos se encuentran obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, y los que se pueden justificar para este tipo de contribución, son únicamente los destinados a llevar a cabo la dirección, orga-

nización, censo y propaganda. Esta última reducida a la que se produzca a partir de los quince días siguientes de la convocatoria a elecciones y según las limitaciones impuestas por ley.

Existe una modalidad denominada contribución previa a la cual tienen derecho los partidos que en la elección inmediata anterior hubieren obtenido un 5% de la votación válida emitida en todo el país, para elección de presidente y vicepresidentes, o para diputados en escala provincial. Por este concepto existe derecho al 70% de la suma que para efectos de pago de la deuda política sea estimada, (artículos 193 y 194 del Código Electoral).

Cabe agregar por otra parte, que también se encuentra admitida en nuestra legislación la coalición o la presentación de candidaturas en común, por parte de dos o más partidos.

Los partidos políticos tienen, durante todo el proceso electoral, el derecho de fiscalización, tanto a nivel del Registro Civil, como del Tribunal Supremo de Elecciones. Además ante las juntas receptoras de voto y durante el escrutinio pueden acreditar fiscales, quienes tienen una amplia participación.

D. El Registro Civil

Dependiendo directamente del Tribunal Supremo de Elecciones, encontramos al Registro Civil como encargado de llevar todos los aspectos de inscripción de nacimientos, matrimonios, defunciones, y actos jurídicos referentes a las personas. Esta labor está centralizada desde la fundación del Registro Civil a partir del mes de enero de 1888, lo que ha venido a servir como base de datos para ir depurando cada vez más no sólo la inscripción de los hechos y actos vitales, sino también ha servido como soporte a la formación de las listas electorales. Estas listas también están a cargo del Registro. Función suya es, además, la de expedir la cédula de identidad.

En el aspecto tocante a la inscripción de nacimientos y defunciones que resulta esencial para contar con un padrón electoral completo por una parte, y depurado por la otra, cabe destacar el alto porcentaje de registro de ambos hechos. Al respecto, es necesario enfatizar que según la publicación *Estimacio-*

nes y proyecciones de población 1950-2025, el porcentaje de subregistro para el quinquenio 1980-1985 fue de 0.08%, lo cual significa que de cada 1.250 nacimientos ocurridos, 1 queda sin registrar. Como se puede observar es una cifra muy baja, y podemos asegurar que los sistemas establecidos para el registro de nacimientos son de los más avanzados a nivel mundial.

A partir del 23 de octubre de 1958 se establecieron oficinas auxiliares de registro de nacimientos en todos los centros hospitalarios importantes del país, y como ya en esa época casi la mitad de los nacimientos ocurrían en hospitales, el registro de nacimiento mejoró enormemente.

En realidad el problema básico en la inscripción de nacimientos lo ha sido la inscripción tardía, pero según estudios recientes la mayoría de los nacimientos no registrados oportunamente lo llegan a ser, y se ha estimado que un 99% de los nacimientos son registrados antes de que transcurra un año desde su ocurrencia.

El problema de la no inscripción inmediata se da, en los nacimientos sucedidos en días no laborables (sábados, domingos y feriados), ya que los registradores del Registro Civil no se encuentran en ese momento en los centros hospitalarios y aunque es obligación de cada centro llenar los certificados, esta labor no se hace con el debido celo. Este problema también actúa cuando los nacimientos ocurren en víspera de día no laboral (viernes y sábado), ya que la salida de la madre del centro hospitalario se produce sin que ésta haya registrado el nacimiento. Otro factor que cobró importancia es el de los nacimientos ocurridos en fin de año, los cuales no fueron registrados sino hasta el año siguiente (estudio realizado en 1987 por el Lic. Juan Ernesto Cruz).

Los sistemas establecidos en Costa Rica, obligan a que los nacimientos sean registrados en un plazo determinado. Además, de hecho se requiere el registro pues se exige constancia de nacimiento para dar atención en el Seguro Social, para matricular a los niños en los centros educativos, para extender permiso de trabajo a menores, y cuando se cumple la mayoría de edad el documento de identificación que tiene como base la inscripción de nacimiento, es requerido en cualquier actividad comercial o social.

En cuanto a defunciones, hasta la fecha no se ha hecho una evaluación completa y cuidadosa de la calidad del registro de defunciones, sin embargo según la publicación anteriormente mencionada, para el quinquenio 1980-1985 el subregistro fue de 7.57%.

Según un estudio en 1964, ese subregistro era del 15%, y en un nuevo estudio realizado en 1968, mostró un subregistro del 8.7%. Esta disminución fue atribuida a la disposición tomada por el Tribunal Supremo de Elecciones, en octubre de 1964, en el sentido de investir con carácter de registradores auxiliares a todos los hospitales, centros rurales de asistencia y clínicas particulares, con el propósito de lograr que todas las defunciones ocurridas en esas instituciones quedaran inscritas. Puede indicarse que aunque en estos estudios no se realizó un análisis detallado de las causas del no registro, sí pudo observarse lo siguiente:

a) una proporción importante de las defunciones no registradas había ocurrido en fines de semana y días feriados; y

b) un cierto número correspondía a casos en los cuales el cadáver no fue reclamado y por tanto, el entierro y los gastos respectivos estuvieron a cargo de la Junta de Protección Social, razón por la cual se había omitido el requisito de llenar el certificado de defunción.

Vemos así que nuevamente se manifiesta el hecho de que durante los fines de semana y feriados, el sistema de registro no actúa eficazmente y que esa falla afecta tanto las defunciones ocurridas en centros hospitalarios como fuera de ellos, aunque existe la posibilidad de que en el caso de las muertes ocurridas en los hospitales, actúen ciertos factores de selectividad que hagan que no sean registradas, como por ejemplo la idea de que por haber ocurrido en un hospital no es necesario registrarlo.

Sí es real el hecho de que entre más urbanizada esté un área determinada menor es el subregistro.

Así el buen control de los hechos vitales ha llevado a que se cuente con un *padrón electoral* permanente, debidamente depurado, pues existen diferentes medios para lograr incluir

en él los nuevos electores, como lo es el *empadronamiento ambulante*, que consiste en que personal del Registro Civil, recorra el territorio nacional mediante programas de cedulación, a los cuales se les da la publicidad debida con el objeto de que los ciudadanos concurran a solicitar su *cédula de identidad*. Dentro de estos programas se encuentra la visita a los centros de segunda enseñanza, toda vez que ahí se encuentran una gran cantidad de jóvenes prontos a adquirir la mayoría de edad.

La cédula de identidad es el principal y único medio legal de identificación en nuestro país, todo costarricense de uno u otro sexo, mayor de dieciocho años, tiene la obligación ineludible de adquirir y portar su cédula de identidad, la cual se le expide sin ningún costo. En el aspecto electoral, la cédula de identidad es necesaria para poder emitir el voto el día de las elecciones y para que el ciudadano se identifique ante la respectiva Junta Receptora de Votos.

Otro documento importante que emana del Registro Civil es el padrón fotográfico que resulta ser un medio complementario de identificación del votante a la hora de ejercer el sufragio y consiste en una copia del documento de identidad con la fotografía de cada uno de los electores asignados a una Junta Receptora.

Cabe destacar que dentro de nuestro sistema es de suma importancia el Padrón Electoral permanente. En él aparece la lista de electores de todo el país y se mantiene actualizado en forma constante. Es así como cada ciudadano con derecho a portar cédula de identidad, cuando hace la solicitud para que se le conceda, sabe que automáticamente, al autorizársele ésta queda incluido en las listas electorales. Por otra parte las exclusiones por defunción también se realizan de oficio tan pronto se practique la inscripción respectiva en la oficina correspondiente. En ambas operaciones se cuenta con un control cruzado y actualizado por medio del sistema de cómputo. La tecnología, en este caso, se pone al servicio del proceso electoral y es utilizada como un aliado de importancia dentro de los programas de trabajo en procura de perfeccionamiento del sistema.

E. Aspecto humano

Hay en todo proceso, que contar con elemento humano idóneo, y así se ha logrado que durante años el personal del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil trabaje con gran empeño, con conciencia plena de la responsabilidad que tiene cuando prepara y ejecuta planes tendientes a lograr un resultado óptimo en cada proceso electoral. Pero también tiene conocimiento de que aún, sin encontrarse en época pre-electoral, su labor, en un momento no muy lejano, tendrá una incidencia en el proceso que culmina con la elección presidencial, de diputados y municipales.

Dentro de este mismo orden de ideas debe destacarse la participación de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos, nombrados por los partidos políticos, pero verdaderos jueces electorales el día de las elecciones. En manos de ellos el país deposita ese día toda su fe. Son los primeros en escutar el resultado de la votación y quienes van conformando lo que a la postre será la decisión definitiva del electorado. En cada uno de esos ciudadanos, no importa su posición social, cultural o económica, está la garantía del sistema. De ellos parte la primera información pública, son los testigos directos, inmediatos, de la voluntad popular. Dentro de nuestra organización existen grandes facilidades para crear centros de votación, los que se encuentran en los más remotos lugares del territorio nacional, con lo que se pretende dar facilidades al máximo para ejercer el voto. En consecuencia, son muchos los que participan directamente en el proceso de escrutinio. Este vuelve a repetirse en las oficinas del Tribunal con la presencia de los fiscales de los partidos políticos.

Para ir terminando esta exposición, debe reconocerse el aporte de los partidos políticos al sistema electoral de nuestro país, que con sus ideas y aportes han ayudado a consolidarlo. Pero mención especial merecen los educadores que a través de su labor han ido inculcando en el pueblo una vocación especial por la democracia y como aspecto importante dentro de ella, por el proceso electoral, el respeto a las ideas ajenas y a la voluntad del pueblo demostrada en las urnas.

Vale la pena citar, por el valor que tienen para el tema de esta exposición, las palabras pronunciadas por el Presidente de la Asamblea Legislativa en la legislatura anterior, licenciado Fernando Volio, sobre el tema *Parlamentos y Libertad*: "...Con el propósito de fortalecer el Parlamento para librarlo de intereses bastardos, la experiencia costarricense, dura y trágica, a veces, nos ha llevado a sentar sus pilares en la Propia Constitución Política. El proceso que conduce, cada cuatro años, a la renovación total de los 57 miembros de la Asamblea Legislativa, está dirigido exclusivamente, sin injerencia política alguna, por un Tribunal Supremo de Elecciones, electo por la Corte Suprema de Justicia, y con atribuciones poderosas, *sui géneris*, que lo hace el árbitro supremo y último en todos los comicios. De esta manera, el principio cardinal de toda democracia auténtica, como es el respeto absoluto a la voluntad popular, permite constituir un parlamento que es reflejo del pluralismo que vivimos".

Con gran satisfacción recibimos manifestaciones de aprobación después de las elecciones nacionales, pero eso no hace que nos sintamos con la misión realizada, todo lo contrario, obliga a un mayor esfuerzo por mantener los logros, y paralelamente a buscar mejoras en la medida de lo posible porque somos conscientes de que toda obra humana es perfectible.

Finalmente cuando se busca una respuesta a la interrogante que se vuelve común en nuestra patria y en el extranjero de, en qué consiste que se haya logrado el nivel de respeto y credibilidad que tiene el Tribunal que con honra tenemos en Costa Rica, llego a una conclusión: la honorabilidad de cada uno de quienes participan en el proceso; además la visión de quienes nos antecedieron, idea que mantenemos hoy, de entender que el acercamiento durante el proceso electoral con los partidos que luego serán gobernantes, es temporal y ya aquellos en el poder deben seguir su propio rumbo y el organismo electoral continua con lo que es su función; preparar una nueva contienda electoral, sin solución de continuidad y con la misma naturalidad con que la ola llega a la playa en un movimiento continuo, constante.

El Derecho Electoral y su autonomía

*Augusto Hernández Becerra,
Profesor titular de la Facultad de Derecho
Universidad Externado de Colombia*

I. Importancia de la cuestión

Nos disponemos a abordar en el presente estudio un problema teórico de capital trascendencia y considerable dificultad.

La importancia del tema radica en que el desarrollo científico del Derecho Electoral será siempre precario e incierto en tanto la comunidad científica no se persuade sobre la autonomía de la disciplina. Este es un desafío que, en un momento de madurez, no ha podido eludir históricamente ninguna especialidad significativa del Derecho, en su aspiración a ser reconocida como auténtica rama de las ciencias jurídicas.

Así, toca también al derecho electoral plantearse y proponer a los estudiosos esta indagación sobre su personería científica, para lo cual estimo que tiene sobrados títulos, como me esforzaré en demostrar más adelante.

La dificultad del compromiso tiene varias facetas. Por una parte, el Derecho Electoral no es una disciplina nueva sino, por el contrario, antigua. Ello significa que su estado de indefinición como rama del Derecho ha perdurado durante muchos años desde principios del siglo XIX, cuando sin embargo ya era de hecho una indiscutible especialidad del Derecho Positivo.

Los juristas se han habituado, por el transcurso del tiempo, a que el Derecho Electoral sea una especie menor del Derecho Público, sin clara ubicación ni filiación con relación a

ninguna de las ramas configuradas dentro de esa área. Muchos años han transcurrido sin que los estudiosos hayan exteriorizado inquietud alguna en torno a esta anomalía, en conflicto con el natural proceso de clasificación, estructuración y sistematización de las disciplinas del Derecho Público que se ha verificado como inevitable consecuencia de los avances sociales y científicos.

Por otra parte, la autonomía del Derecho Electoral no ha sido propiamente puesta en tela de juicio; en tales circunstancias toca arriesgar el anticipo de unas argumentaciones sin conocer de antemano los razonamientos adversos que hubiere podido formular la doctrina.

La materia presenta, en cuanto a documentación, un desbalance manifiesto: en tanto que los legisladores se han afanado en producir numerosas y exhaustivas leyes electorales y en revisarlas persistentemente en búsqueda de un perfeccionismo insaciable, el interés y la preocupación de los científicos del Derecho se han orientado hacia otros campos del Derecho Público, resultando de ese desvío una escasa y pobre bibliografía, que contrasta con el número y calidad de las publicaciones que los estudios electorales han suscitado en otras ciencias sociales.

Como el Derecho Electoral es una ciencia jurídica, el problema de su autonomía hay que dirimirlo dentro del campo de las ciencias jurídicas, que es el género al cual se remite esta especie, y particularmente frente a las ciencias jurídicas que le son más afines, esto es, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

Toda ciencia con pretensiones de tal tiene necesidad de afirmar su propia identidad, que la haga inconfundible con las ciencias afines o aledañas de las cuales se ha desprendido o trata de emanciparse.

Este mecanismo de autoafirmación es como instinto de conservación característico de las ciencias jóvenes que, al ir madurando, so pena de perecer prematuramente, deben asegurarse un espacio propio en el concierto de las ciencias ya establecidas y reconocidas como tales.

El Derecho Electoral fue, inicialmente, un capítulo del Derecho Constitucional, y, por tanto, un área de conocimiento integrante de esta disciplina.

La prolija legislación a que ha dado lugar el capítulo electoral de las Constituciones Políticas, siendo tan absolutamente singular, ha arrastrado una gris existencia, signada por cierta ambigüedad (no obstante tratarse de una disciplina jurídica, mucho más se han ocupado de ella politólogos y sociólogos que juristas) y por la falta de un status definido en el conjunto de las ciencias jurídicas: no es ya simplemente Derecho Constitucional pero no es, propiamente, Derecho Administrativo ni, menos aún, parte de alguna rama de las especialidades conocidas del Derecho Público: internacional público, penal, etcétera.

Lo que ocurre con esta rama, de antigua existencia, es que no se ha desarrollado suficientemente, tiene poco "follaje" y aún no ha florecido; acusa un crecimiento raquítico, su evolución se ha estancado prematuramente.

Por ello, para vigorizarla es menester hacernos los planteamientos que se hacen a propósito de las nuevas ramas del Derecho, que nunca se hicieron a propósito del Derecho Electoral.

¿Cuál es la savia que alimenta a esta rama, cuál su propia estructura y contenido, qué porción ocupa en el conjunto del árbol jurídico, qué funciones cumple en el metabolismo del ordenamiento jurídico y cuál el cometido que le corresponde cumplir ante el orden social y político? ¿Cómo podar otras ramas del Derecho para suministrar el oxígeno, la luz y el espacio indispensables para el adecuado crecimiento del Derecho Electoral? Es el tipo de preguntas que debemos hacernos para profundizar en nuestra inquietud.

II. Unidad del Derecho y autonomía de sus ramas

Antes de hablar sobre el Derecho en forma tan general como nos lo proponemos en esta parte, conviene precisar, así sea provisional y brevemente, qué entendemos por la expresión *Derecho*.

Tal como numerosos tratadistas contemporáneos han observado, es posible concebir válidamente el Derecho desde dos principales puntos de vista: como conjunto de normas jurídicas y como disciplina científica en el concierto de las ciencias

sociales. El profesor Héctor Fix-Zamudio lo ha expresado así: *el objeto de conocimiento de la ciencia jurídica está constituido tanto por el ordenamiento jurídico como por los conceptos sistemáticos elaborados por la dogmática...*¹. Criterio similar encontramos en la siguiente cita del profesor André De Laubadère: *Como toda rama del Derecho, el Derecho Administrativo puede ser definido en cuanto disciplina científica, esto es, como objeto de estudio y de enseñanza, y también en cuanto cuerpo de reglas jurídicas.*²

Pues bien, del Derecho, sea en el sentido de mera legislación o sea en el sentido de ciencia social, se predica el principio de su unidad.

Por una parte, hace referencia este principio a que cada Estado cuenta con solo una legislación, un derecho positivo, un ordenamiento jurídico. Se trata de la necesaria correspondencia que existe entre la unidad del Derecho y la unidad del poder soberano al que aquel está referido.

Por otra parte, el principio de unidad del Derecho alude a su identidad como ciencia social singular, que tiene un objeto de estudio definido y se halla estructurada conforme a principios, conceptos, instituciones y métodos propios e inconfundibles.

En la práctica observamos, sin embargo, que el derecho está dividido en múltiples partes. Ha de advertirse que esta disección del Derecho se realiza sin desmedro de su intangible unidad. La división que los juristas hacen del Derecho (como legislación y como ciencia) en partes o "ramas", como han dado en llamarse, es una técnica convencional que no tiene intención de refutar la unidad del Derecho sino facilitar la percepción y comprensión de este todo complejo mediante la apreciación de los elementos principales que lo componen indisolublemente. Se trata, pues, de una técnica simplemente "anatómica".

1 FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. México, editorial Porrúa S.A., 1984, p. 97.

2 DE LAUBADERE, André. *Traité de Droit Administratif*. París L.G.D.J., 1973, p. 11. Según Agustín Gordillo, el Derecho Administrativo "no es un mero complejo de normas sino una rama del conocimiento o disciplina científica, la que estudia ese complejo normativo" (*Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, editorial Macchi, tomo I, 1977, p. IV - 19).

La división del Derecho en partes o ramas persigue únicamente efectos prácticos de orden político o didáctico: en cuanto al Derecho concebido como normatividad, la racionalización de las tareas legislativas en términos de especialización de las comisiones parlamentarias y de producción de cuerpos legales que se distinguen por la materia que regulan; en cuanto al Derecho concebido como ciencia, un orden adecuado para su estudio y exposición.

La doctrina se ocupa de diversas formas de división del derecho en ramas que, aun cuando conocidas varias de ellas de mucho tiempo atrás, suscitan todavía hoy encendidas controversias, siendo la principal de ellas la que distingue entre Derecho Público y Derecho Privado. Principal porque es, quizá, la más antigua, pues se remonta al derecho romano y fue establecida por Ulpiano en frase lapidaria que se lee en el Digesto³ y porque es la más general de todo el Derecho, puesto que lo divide en solo dos partes. Las demás ramas se derivan de estos dos troncos principales.⁴

No existe un número determinado y preciso de ramas del Derecho. Unas son antiguas y otras de reciente aparición; unas sucumbieron al paso del tiempo y es de esperar que otras surjan en el futuro. Sobre el particular afirma Marín Pérez: *las ramas del Derecho aparecen así en número no limitado y, en rigor, no en una clasificación cerrada sino en una serie abierta. Los avances de la técnica y las modalidades de la vida pueden crear indefinidamente nuevas ramas o también hacer desaparecer o refundir en una sola, otras ya existentes.*⁵

La existencia de ramas diversas obedece a fenómenos tales como: diversos campos de especialización científica, división en códigos, tribunales con competencias especiales, etcétera.

3 "Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares". (cit. por MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Manual de Introducción al Derecho*. Bogotá, editorial Temis, 1971, p. 117).

4 "La distinción entre Derecho Privado y Derecho Público es el eje en torno al cual gira la jurisprudencia técnica, en su aspecto sistemático. Cada una de las dos grandes ramas divídese en varias disciplinas, a las que suele darse el nombre de especiales" (GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. México, editorial Porrúa S.A., 1975, p. 136).

5 MARIN PEREZ, Pascual. *Manual de Introducción a la ciencia del Derecho*. Barcelona, editorial Bosch, 1959, p. 417.

La doctrina ha considerado indispensable, como condición previa al reconocimiento de una parte del derecho como "rama", la demostración de su autonomía. Consiste la autonomía de una rama del derecho en la reunión de unos requisitos mínimos que le otorgan singularidad como disciplina científica, y que ameritan que de ella se ocupen los estudiosos de manera especializada, separándola en su tratamiento del resto del Derecho.

Así, toda nueva especialidad jurídica que ha querido emanciparse de la masa del derecho, solo pudo ganar personería propia al persuadir a la comunidad científica de su "autonomía" con relación a las disciplinas jurídicas afines. Es lo que, dentro del área del Derecho Público, por ejemplo, en su momento debieron hacer especialidades tales como el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Financiero, etc.⁶

Aún cuando no es unánime el pensamiento de los tratadistas al tocar la cuestión de la autonomía, y es muy desigual la calidad de las argumentaciones sobre el particular, en general puede afirmarse que la autonomía denota aquellos atributos propios de toda ciencia, que normalmente se caracteriza por poseer un objeto de estudio propio, unos principios, unas fuentes, un método. La suma de estas cualidades confiere a dicha ciencia una identidad propia y, por tanto, una inconfundibilidad con las ciencias que con ella entran en relación.

Es interesante observar cómo ha sido siempre necesario demostrar primero la *especialidad* de un área del derecho (demostración que se hace empíricamente, en el terreno práctico, de los hechos, de la realidad normativa o derecho positivo) para sobre ella sustentar la autonomía, es decir, la necesidad o conveniencia de tratar esa realidad normativa como objeto singular de estudio científico.

Dicho de otra manera, si un área determinada del derecho resulta ser "especial" en el conjunto de la legislación, solo podrá ser adecuadamente conocida mediante métodos y técnicas

6 Así, para Pareja, v.gr., "El Derecho Administrativo es una ciencia autónoma, por que se rige por principios propios y regula actividades del Estado que no están sometidas a otra ciencia" (PAREJA, Carlos H. "Curso de Derecho Administrativo Teórico y Práctico". Bogotá, editorial El Escolar, 1939, p.p. 20 y 21.

apropiados a la singularidad de dicho objeto. Tendremos, así, objeto y método propios, que son las condiciones mínimas de identidad propia de cada campo de conocimiento o ciencia.

Dado que la autonomía de las ramas del derecho es solo un artificio para facilitar su aprehensión, la autonomía no riñe con la natural interdependencia de las diversas disciplinas jurídicas, en cuanto son partes, de hecho inescindibles, del todo orgánico y unitario que, como ya antes se ha dicho, es el derecho.

¿Por qué al surgimiento de nuevas especialidades del derecho suele acompañar un vigoroso empeño por demostrar su autonomía? Porque la autonomía confiere a la especialidad jurídica el status de "rama" del Derecho, y la posibilidad de gozar de lo mucho que ello significa, esto es, emancipación teórica y metodológica, y, por tanto, mayor consideración y respetabilidad científica.

La lucha por la autonomía, no sobra reiterarlo, es como el instinto natural de conservación que observamos en toda criatura que recién nace, y que pugna no solo por sobrevivir sino, además, por crecer y multiplicarse. La autonomía permite a la nueva rama del derecho, en primer lugar, asegurar su subsistencia y, al estructurar su propio complejo teórico-metodológico, sentar las bases indispensables para su posterior desarrollo y florecimiento.

III. Razones que permiten sostener la autonomía del derecho electoral

En esta parte analizaremos sucintamente aquellos rasgos que dan singularidad al derecho electoral, en el conjunto de las disciplinas jurídicas. Su apreciable número e indiscutible cualificación indican, como se verá, que el derecho electoral es no simplemente una "especialidad" sino una auténtica rama del Derecho Público.

Se advertirá que parte de los argumentos aquí esgrimidos está tomada de aquellos que muchos autores, en su momento, utilizaron para defender la tesis de la autonomía con relación a otras ramas del Derecho y que bastaron para sacar adelante su posición. Toda esa gama argumentativa la hemos encontrado fácilmente aplicable al caso que nos ocupa.

No pareciéndonos ello bastante, hemos agregado varios razonamientos de alguna novedad, que se desprenden de la poderosa personalidad del derecho electoral, y del papel excepcional e indispensable que cumple en los procesos de estructuración institucional del Estado y de generación del ordenamiento jurídico.

A. Tradición histórica

Aún cuando a algunos pueda sorprender, el derecho electoral no es una especialidad "nueva" del Derecho. Por el contrario, cabría pensar que es una de las más antiguas. Por su naturaleza, el derecho electoral es hijo primogénito de todo nuevo sistema político, especialmente desde cuando se instaura el constitucionalismo.

En efecto, siempre que la historia nos da noticia sobre el ejercicio del derecho al voto y sobre la práctica de elecciones, sean estas para adoptar decisiones o para designar autoridades, es de presumir la existencia de las correlativas reglas jurídicas.

No nos son del todo desconocidas las normas, especiales y numerosas, a que dichas elecciones o comicios estuvieron sujetos entre griegos y romanos cuando los practicaron, como tampoco las vigorosas corrientes de pensamiento que desde la antigüedad clásica suscitó la cuestión electoral.

La cultura de occidente registra en su devenir histórico numerosos y significativos antecedentes de práctica, teoría y legislación electoral, antes de que se convirtieran las elecciones en puntal ideológico e institucional de los sistemas de gobierno contemporáneos. Importantes sistemas políticos, precursores de la moderna república, son deudores de las instituciones electorales y se apoyaron en legislaciones electorales: la Iglesia Católica, el Sacro Imperio Romano Germánico, las ciudades libres medievales, las repúblicas italianas del Renacimiento, la monarquía, los parlamentos, los estados generales, etcétera.

Las instituciones electorales y, por tanto, el derecho electoral, no se inventaron, pues, de la nada, *ab initio*, al momen-

to de las revoluciones burguesas y de la república democrática liberal durante los siglos XVIII y XIX. Muchos de sus elementos recogieron aspiraciones y experiencias diseminadas a lo largo de la historia de occidente y que constituyen una de sus más constantes y firmes fuerzas espirituales: el ideal de democracia.

Claro está, con el ascenso de la burguesía a la conducción de la política y del Estado, surge un nuevo derecho electoral, porque lo esporádico o excepcional se convierte en ordenamiento permanente y normal, y porque el derecho electoral se convierte en pieza angular del nuevo edificio político, ocupando el neurálgico lugar que antes estuviera reservado al derecho divino.

El derecho electoral es aquella parte de la nueva concepción jurídica de cuño burgués que permite, en última instancia, desmontar el absolutismo monárquico y sustituirlo por instituciones democrático representativas.

Débase a la inteligencia, escrúpulo y minuciosidad de las leyes electorales, que redujeron a normas jurídicas las tesis políticas de los filósofos ingleses y de los pensadores franceses del siglo de las luces, la cristalización de objetivos políticos profundamente revolucionarios en su momento y modeladores de la vida social contemporánea: el paso de la teocracia a la democracia, de la monarquía autocrática a la monarquía constitucional y la república, del absolutismo a las libertades constitucionales, del fatalismo y la fe al libre arbitrio y la razón como sustento de la política, de la sociedad feudal a la sociedad moderna, del privilegio y la exclusión al igualitarismo y la participación. Nada de ello se hubiera logrado si el mecanismo de sucesión hereditaria no es conveniente y eficazmente reemplazado por un procedimiento electoral democrático, que es precisamente el objeto del derecho electoral moderno.

B. Legislación propia

La existencia de un cuerpo especial de legislación es imprescindible punto de partida para la generación de una rama del Derecho. Esta condición, por sí sola, no basta para dar autonomía científica a un campo determinado del derecho,

porque podría tratarse de un simple capítulo de una auténtica rama del derecho, o de mera legislación subalterna de una especialidad mayor. Pero es condición necesaria para la existencia de una rama, pues sería inconcebible una rama de la ciencia del derecho que no pudiera referirse a un conjunto orgánico, sistemático y especial de disposiciones jurídicas.

Este requisito se cumple a cabalidad con relación al Derecho Electoral, pues formalmente siempre se ha distinguido por referirse a regulaciones jurídicas especiales, de ordinario designadas por el mismo legislativo con el nombre de "leyes electorales" y no pocas veces estructuradas en auténticos "códigos electorales".

Las leyes o códigos electorales han formado tradicionalmente una categoría especial, un compartimiento separado, en el conjunto de los distintos cuerpos de legislación que constituyen el Derecho positivo de los países, y a ello estamos tan habituados que a nadie suena exótico ni traído de los cabellos que se hable de la "legislación electoral" (y, por extensión, de derecho electoral) para indicar aquel conjunto de normas jurídicas que, de manera especial, reglamenta las elecciones.

C. Singularidad de los sujetos del derecho electoral

Ninguna otra especialidad ni rama del Derecho se ocupa sistemáticamente de los sujetos o protagonistas del derecho electoral, que son principalmente: el ciudadano singularmente considerado como titular de derechos políticos y particularmente del derecho del sufragio; la masa de los ciudadanos, considerados como cuerpo electoral; los ciudadanos asociados para actuar en el proceso electoral, como partidos, grupos y corrientes políticas; la organización electoral como estructura y función especiales del Estado.

La singularidad o especialidad de los sujetos suscita la singularidad o especialidad de las normas jurídicas que de ellos se ocupan para regular su actividad. Precisamente por la naturaleza de tan peculiares sujetos y por el original papel que cumplen en función del Derecho Electoral (ciudadanía, derecho de sufragio, cuerpo electoral, partidos políticos, organización electoral, procedimiento electoral), se delinear otros

rasgos distintivos de esta rama jurídica, relativos a su objeto y a su contenido, como seguidamente se verá.

D. Objeto propio

El objeto de estudio del Derecho Electoral tiene claridad tan meridiana que permite deslindar sin litigio la materia de las demás disciplinas jurídicas. A nadie se le ha ocurrido poner en duda que las elecciones son el objeto de estudio y de regulación propio del Derecho Electoral. Las elecciones no son solamente un hecho político (y legítimo objeto de estudio, por tanto, de ciencias no jurídicas tales como la ciencia política, la sociología, la estadística, etc.) sino, además, un hecho jurídico.

Jurídicamente las elecciones son abordadas, en primera instancia, por la Constitución. Pero las elecciones no son tema único de la Constitución, que se ocupa de muchos otros aspectos fundamentales del orden institucional, ni son allí reguladas con la técnica y la minuciosidad que solo es posible obtener en virtud del desarrollo legal especializado, como ocurre con las demás ramas propias del Derecho Público.⁷

Propio es de la técnica constitucional que en la ley fundamental solo se fijen, para cada institución, pautas generales. Antiguamente el estudio del Derecho Constitucional y del Derecho Electoral se hacía en común, debido en buena medida a que las primeras cartas políticas solían explayarse en pormenores electorales. Las cartas modernas ya no lo hacen. La letra menuda de lo electoral es asunto de ley.

Se trata, pues, del mismo proceso evolutivo que, por fuerza de la creciente complejidad legislativa, del incremento de la actividad estatal y de la mayor importancia intrínseca de determinadas legislaciones, llevó a la aparición de importantes ramas en el Derecho Público, tales como el Derecho Admi-

7 "Antaño, entre el Derecho Administrativo, el Derecho Constitucional y el Derecho Financiero, existía una interdependencia conceptual íntima, que trascendía incluso al estudio de dichas disciplinas, el cual generalmente hacíase en común" (MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, editorial Abeledo-Perrot, 1970, tomo I., p. 141).

nistrativo y el Derecho Financiero.⁸ Es lo que acontece también con el importantísimo instituto jurídico de las elecciones, objeto propio del Derecho Electoral, puesto que no se lo disputan áreas distintas o más amplias de la legislación ni de la ciencia jurídica, ni lo reclama disciplina jurídica que pudiera tener mayor especificidad que el mismo Derecho Electoral.

Evidentemente, así como el comercio ha requerido un Derecho Comercial, las finanzas públicas un Derecho Financiero y la administración pública un Derecho Administrativo, las elecciones requieren un Derecho Electoral.

E. Contenido propio

A partir de la definición de los sujetos y del objeto propios del Derecho Electoral, y de la identificación de los principales temas regularmente tocados por las leyes electorales, la doctrina ha venido definiendo gradualmente el específico contenido de esta disciplina jurídica. Dicho contenido se expresa básicamente en las siguientes materias o capítulos: fuentes del Derecho Electoral, fundamentos jurídico-políticos del sistema democrático-representativo, derecho de sufragio, capacidad electoral, circunscripciones electorales, sistemas electorales, partidos políticos y campaña electoral, organización electoral, preparación y proceso de las elecciones, escrutinios, garantías del sufragio (disciplinarias, penales, reclamaciones administrativas, contencioso electoral).

No conocemos tampoco pleito pendiente, entre el Derecho Electoral y otras disciplinas jurídicas, por la cuestión del contenido, que impida en este punto dictaminar la autonomía de la disciplina electoral.

F. Derecho regulador de toda una actividad del Estado: la función electoral

Debido a la necesidad de garantizar la más absoluta imparcialidad en el proceso de las elecciones, es cada vez más cla-

8 "El Derecho Constitucional es la parte general y fundamental del Derecho Público: es el tronco del cual parten las ramas" (ibid., p. 158).

ra la tendencia a confiar su preparación, organización, impulsión y vigilancia a órganos del Estado que sean neutrales desde el punto de vista partidista y autónomos con relación a los demás órganos estatales.

Tal es el caso de la organización electoral en Colombia, cuyo máximo organismo, el Consejo Nacional Electoral, es de origen judicial. En su actividad no tienen injerencia alguna el gobierno, el congreso ni los partidos políticos y goza de plena autonomía administrativa y financiera.⁹

Aún cuando se presentan muchas variaciones de detalle al pasar de un país a otro, la autonomía de la organización electoral a cargo del Estado es una preocupación común y se registra como una tendencia creciente. Todo ello parece indicar que la administración de las elecciones por parte del Estado es un servicio público especial, la función electoral, que en condiciones ideales debería operar como una auténtica rama del poder público y de hecho es así en varios países latinoamericanos.

Pues bien, esa función especial y autónoma del Estado, la función electoral, esta regulada por un derecho propio, el Derecho Electoral. No es de extrañar, en consecuencia, que esta disciplina exhiba precisamente los rasgos de especialidad y autonomía que distinguen a la función estatal por ella regulada.

Siempre que una función del Estado se encuentra sometida a un derecho propio, surge la autonomía de dicha disciplina. Así ocurre con el Derecho Administrativo como normatividad propia de la rama ejecutiva o administrativa del Estado y con el Derecho Parlamentario como normatividad propia de la rama legislativa.

G. Es un derecho codificado

Siendo todo código un cuerpo de leyes dispuestas según un plan metódico y sistemático mediante el cual se regula íntegramente una materia, el que una porción de la legislación

9 Cfr. HERNANDEZ BECERRA, Augusto. *Derecho Electoral. La elección popular de alcaldes*. Bogotá, editorial Universidad Externado de Colombia, 1988, p. 75 y ss.

pueda reducirse a un código es indicativo de la singularidad de la materia, de su especialidad, de su importancia y del alto grado de madurez por ella alcanzado.

El honor de la codificación ha sido reservado únicamente a los más principales cuerpos del Derecho Positivo, a las materias más generales del Derecho, en forma tal que a cada código corresponde normalmente una rama del Derecho y viceversa.

Frecuentísimamente las leyes electorales de cada país están contenidas en codificaciones, siempre voluminosas y subdivididas en numerosos capítulos. Obsérvese que no hacemos alusión a simples compilaciones o colecciones de leyes electorales, en donde estas aparecen agrupadas sin sistematización alguna, sino a auténticos códigos en el sentido técnico de la expresión.

H. Jurisdicción propia

Las ramas más caracterizadas del Derecho se distinguen porque la solución de los conflictos que se susciten en la materia por ellas regulada, está confiada a una jurisdicción propia. Contrario sensu, la existencia de una jurisdicción especial remite normalmente a una rama del Derecho.

Hay jueces penales, civiles, laborales, administrativos, aduaneros, mercantiles, de familia, etc., y su especial competencia está en cada caso enmarcada por una distinta rama del Derecho.

En la medida en que sean creadas autoridades judiciales con competencia especialmente atribuida para decidir litigios de naturaleza electoral, surge un nuevo argumento en pro de la autonomía del Derecho Electoral. En Colombia, con la ley 14 de 1988 se ha dado un paso en este sentido, mediante la creación, en el seno del Consejo de Estado, de una sección electoral, permanente y especializada, compuesta de cuatro magistrados. La jurisdicción contencioso administrativa, cuyo tribunal supremo es el Consejo de Estado, existe en Colombia desde 1914 y desde entonces ha tenido a su cargo, entre otros asuntos, el contencioso electoral.

I. Terminología propia

El Derecho Electoral, como acontece con toda ciencia estructurada y desarrollada, cuenta con un lenguaje técnico propio, un extenso código de expresiones de uso exclusivo, en unos casos, y en otros con sentido distinto del vulgar.

No puede ser de otra manera, dado que todo lo que hay de especial en el Derecho Electoral, en punto a sujetos, objeto, contenido, función regulada, etc., reclama ser nominado con vocablos igualmente especiales.

Abstencionismo, escrutinios, calidades, inhabilidades, candidaturas, censo, circunscripción, sufragio, jurados, listas, urnas, sistemas electorales, papeletas, representación, etc., son palabras que, con un significado muy particular, se inscriben en ese vocabulario para iniciados característico del lenguaje electoral, cuyo sentido técnico no siempre puede averiguarse en los diccionarios de consulta ordinaria.

En buena hora el *Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral* se impuso como una de sus principales tareas la elaboración de un Diccionario Enciclopédico Electoral, obra que ha sido felizmente concluida y está a punto de salir a la luz pública. En esta forma, CAPEL se ha encargado de hacer la demostración indestructible del argumento que aquí tratamos: la terminología del Derecho Electoral es tan sui generis y tan nutrida que se ha hecho indispensable la elaboración de un diccionario técnico, con la participación de numerosos especialistas iberoamericanos.

J. Argumento negativo

Hasta aquí se ha defendido la autonomía del Derecho Electoral con base en el señalamiento de diversas características que distinguen a la disciplina. Esta es autónoma debido a sus rasgos intrínsecos: el objeto, los sujetos, el contenido, su propia legislación, etcétera.

Pues bien, todos los rasgos del Derecho Electoral hasta aquí analizados son no solo propios del Derecho Electoral, sino exclusivos de esta rama del Derecho. No encontramos tratados con esa sistematización, ni ese rigor, ni ese grado de de-

talle, en ninguna otra rama del Derecho. Es decir, que por exclusión también se demuestra la autonomía del Derecho Electoral, porque no lo estudia sistemáticamente ninguna otra especialidad del Derecho Público. Notorio es que el Derecho Electoral no pasa por ser mero Derecho Constitucional, y notorio es también que ningún tratado de Derecho Administrativo presenta un capítulo dedicado a esa materia puesto que, ni siquiera, lo mencionan para ningún efecto.

Muy elocuente es, para los fines de esta monografía, comprobar que nada ha tenido que hurtar a otras disciplinas jurídicas el Derecho Electoral para construir su acervo científico, así como que este acervo, a su vez, no es reclamado, ni total ni parcialmente, por otra rama del Derecho Público.

K. Fuentes propias

Se entiende por fuentes del Derecho, en sentido estricto o formal, todas las normas y principios que, con carácter de imperatividad, integran la normatividad actualmente aplicable.¹⁰

No sin controversia, la literatura jurídica considera como fuentes formales del Derecho las siguientes: la ley en sentido amplio (es decir, la Constitución, la legislación, los actos administrativos), la jurisprudencia, la doctrina, los principios generales del Derecho, los tratados internacionales, la costumbre. Esta última es rechazada como fuente formal del Derecho Público por algunos publicistas y administrativistas.¹¹ Para otros la doctrina es, más bien, fuente material del Derecho, porque en sí misma no es "manifestación" del Derecho como normatividad imperativa.

Para los efectos del presente estudio tan solo nos interesa por lo pronto demostrar que el Derecho Electoral, como es de rigor en toda rama o disciplina autónoma del Derecho, cuenta con sus propias fuentes.

En cuanto concierne a la ley, ya abundantemente se ha ilustrado sobre la especificidad y riqueza de esta fuente del

¹⁰ Cfr. GORDILLO, *Agustín*, op. cit., p. V-2.

¹¹ *Ibid.*, p.p. V-55 y V-56.

Derecho Electoral, como se deduce de lo explicado en todos los anteriores numerales.

En los países donde existen las acciones judiciales de naturaleza electoral y tribunales con competencia especial para conocer de tales litigios (como es el caso de Colombia) es abundante y de importancia la jurisprudencia en materia electoral, tanto más si, como ocurre en Colombia, la acción electoral es pública o popular y se puede ejercer no solo contra todo tipo de elección (sea esta de carácter popular o de las que se realizan al interior de las corporaciones de representación popular) sino, aún, contra el nombramiento de cualquier funcionario en todos los órdenes de la administración pública.

Cuenta también el Derecho Electoral con principios generales propios de su ciencia. La fuente primaria de esos principios es la Constitución, sin perjuicio de que surjan también de otras normas. Expresan dichos principios el sustrato doctrinario de las instituciones, en materia electoral son, en especial, todos los que fluyan de la forma republicana de gobierno, del régimen de los derechos políticos y del sistema democrático-representativo.

La legislación ordinaria puede también enriquecer esta fuente del Derecho. El Código Electoral colombiano, por ejemplo, consagra en su Art. 1º unos *principios orientadores*, que deberán tener en cuenta *el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral y, en general, todos los funcionarios de la organización electoral del país, en la interpretación y aplicación de las leyes*. Dichos principios son: imparcialidad, secreto del voto y publicidad del escrutinio, eficacia del voto, capacidad electoral, proporcionalidad.

También los tratados internacionales son fuente formal del Derecho Electoral. Baste mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su Art. 23 consagra los derechos políticos¹² y en su Art. 27.2 los incluye entre aque-

12 "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

llos que no pueden ser suspendidos en ningún caso y por ninguna razón. Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos también consagra esta categoría de derechos, con énfasis en el aspecto electoral, en el Art. 21.3.¹³

Sobre las fuentes materiales del Derecho Electoral he expresado en ocasión anterior las siguientes ideas: *Hemos incluido en este grupo de fuentes del Derecho Electoral a la doctrina, a las ciencias auxiliares del Derecho Electoral y a determinadas instituciones y fenómenos sociales que protagonizan la vida política de un país y, por tanto, tienen la especial potencialidad de incidir, también, en las evoluciones del régimen legal de las elecciones. Todo ello integra el entorno material (realidad económica, cultural, social, política, histórica, etc.) en que hunde sus raíces la normatividad.*

Se entiende por doctrina la opinión de los estudiosos del Derecho acerca de cuestiones jurídicas. Diversos especialistas del Derecho contribuyen con su obra científica a estructurar la doctrina en el campo electoral: constitucionalistas, administrativistas, procesalistas e, inclusive penalistas.

A la visión de la doctrina como fuente del Derecho interno del país es indispensable agregar la perspectiva de la doctrina que se produce incesantemente en el plano del Derecho Comparado, tanto por parte de organismos internacionales especializados como de estudiosos e instituciones extranjeros.

El investigador del Derecho Electoral no puede dejar de considerar las contribuciones de la cultura y de las ciencias a la formación de las normas jurídicas. Numerosas son las ciencias (sociales, naturales) que podemos considerar auxiliares del Derecho Electoral y que, por su profusión, tienden a hacer del Derecho Electoral una ciencia inevitablemente interdisciplinaria: historia, demografía, geografía electoral, estadística, matemáticas, ciencia política, psicología, sociología, antropología, comunicación social, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho procesal, derecho penal.¹⁴

13 "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

14 HERNANDEZ BECERRA, Augusto. op. cit., p.p. 32 y 33.

L. Autonomía didáctica

Este argumento se desprende forzosamente de los anteriores. Una disciplina tan vasta, compleja y rica, necesariamente requiere ser estudiada por separado de las otras disciplinas jurídicas. La suerte del Derecho Electoral en este aspecto ha sido desigual y en ocasiones adversa.

Con esta disciplina no ocurre como con otras cuya autonomía es disputada: que no se estudian por separado porque forman parte del programa de un curso más amplio y general. Con el Derecho Electoral ocurre, en cambio, que cuando en las universidades no se hace de él un curso especial, sencillamente no se estudia, debido a su autonomía, pues ninguna otra disciplina jurídica admite que sea un capítulo de su propia ciencia. Curiosamente, por la razón expresada, el hecho de que escasamente se estudie el Derecho Electoral de manera especial en las Universidades, es un fenómeno que contribuye a demostrar su autonomía.

Urge, en consecuencia, formalizar la cátedra universitaria y multiplicar los foros, los simposios, los seminarios y los cursos, nacionales e internacionales, que periódicamente se realizan sobre la especialidad, de lo cual es importante muestra este II Curso Anual Interamericano de Elecciones organizado por CAPEL, en el cual tengo el honor de participar.

IV. Conclusiones

Las elecciones son, quizá, el instituto político y jurídico que mejor expresa y define la actual etapa de la civilización. Son la base firme de la democracia como sistema político y como forma de gobierno. Cumplen una función permanentemente renovada de construcción y organización del poder institucionalizado, conforme a la voluntad mayoritaria de quienes participan en los procesos electorales.

Las elecciones son a la vez, ya se ha dicho, un hecho político y un fenómeno jurídico. Las elecciones, desde el punto de vista jurídico, son el objeto propio del Derecho Electoral, en donde encontramos una reducción de las teorías políticas democrático-representativas a disposiciones jurídicas. El Dere-

cho Electoral regula todo el proceso de los comicios en sus diversas etapas, para asegurar que el acto de elección de los ciudadanos cumpla su finalidad político-constitucional, traducíéndose en representación, constituyendo gobierno y generando legitimidad.¹⁵

El Derecho Electoral es el cuerpo normativo más estratégico desde el punto de vista de la conservación del orden institucional. Cada vez que el pueblo vota, recrea el orden estatal y, además, fundamenta todo el proceso de producción de normas jurídicas. No existen otras vertientes de la legislación que cumplan misión tan delicada y decisiva.

El Derecho Electoral es ejecutor primario del plan político previsto en la Constitución, es garante de la participación democrática del pueblo en la conducción de su destino histórico y partero del orden de la legalidad.

El Derecho Electoral es un derecho en continua elaboración y evolución, como suele acontecer con todas las disciplinas del Derecho Público. Pero se distingue por seguir con singular dinamismo la realidad político-social y sus transformaciones. Es quizá la rama del derecho que con mayor agilidad y prontitud responde a los cambios políticos (muchas veces los protagoniza directamente). Los cambios que en tales circunstancias cabe registrar al resto del ordenamiento jurídico se producen con mayor lentitud y parsimonia.

Dada la importancia excepcional del papel que a las elecciones se ha asignado con respecto a la vida política y al ordenamiento jurídico de un país, todo lo que a ellas concierne resulta ser especial y singular en grado sumo. Siendo tan especiales las elecciones, como objeto de estudio, con relación a los diferentes objetos de estudio de las ciencias jurídicas, solo podrán ser adecuadamente conocidas mediante métodos y técnicas apropiados a la singularidad de dicho objeto. Es decir, la especialidad del objeto proclama la de la ciencia que de este se ocupa, el Derecho Electoral.

La especialidad del Derecho Electoral se eleva al rango de autonomía merced al cúmulo de características que le otorgan

15 Cfr. CARRERAS, Francesc de y VALLES, Josep M. "Las elecciones". Barcelona, editorial Blume, 1977, p. 17 y ss.

singularidad en el universo de las disciplinas jurídicas: profundas raíces históricas que se nutren de riquísimos antecedentes de práctica democrática, filosofía político-jurídica y legislación electoral; un cuerpo de legislación especializado y propio, de normas tanto de derecho sustantivo como de derecho procedimental; ciencia jurídica con sujetos, objeto y contenido propios; derecho propio de la función electoral del Estado; derecho codificado; derecho con una jurisdicción propia; ciencia con lenguaje técnico propio; derecho no subordinado a otra rama del Derecho Público; derecho con fuentes formales y materiales propias y con autonomía didáctica.

La ciencia jurídica ha sido negligente en el estudio de las elecciones a la luz del Derecho. Son escasos los estudios científicos del Derecho Electoral, la voz "Derecho Electoral" no se encuentra en los diccionarios enciclopédicos de Derecho, la Universidad no le ha concedido la atención que merece, las investigaciones ocasionales que pretenden ser jurídicas con frecuencia resultan desnaturalizadas por una excesiva "contaminación" politológica, sociológica y estadística. Los juristas deben efectuar un gran esfuerzo por construir un marco teórico que permita articular los numerosos fragmentos en que hoy se halla disperso el corpus del Derecho Electoral, a efecto de lograr una visión integral, sistemática, metódica, es decir, científica, de esta importante rama del Derecho Público.

El plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988

*Dr. Jorge Precht,
Profesor Titular de Derecho Internacional Público y de
Derecho Administrativo, Universidad Católica de Chile*

Esta charla tiene como propósito informar a ustedes de una manera coloquial acerca del plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988 y lo voy a hacer como jurista y como académico. Lo haré con el apasionado cariño que tenemos todos por la suerte de nuestras tierras, de manera que la objetividad que se me puede pedir es la objetividad de un científico pero de un científico comprometido. No estoy ajeno a la búsqueda del retorno chileno, a una democracia sin apellidos. Y de hecho ya me tocó ser en agosto de 1980 uno de los once hombres de derecho que públicamente se pronunciaron por la ilegitimidad del plebiscito que aprobó la llamada constitución de 1980. He sostenido que esta llamada constitución merecería otro nombre.

En efecto en la historia de las ideas políticas, Cromwell, llamó a su constitución *Instrument of Government* (Instrumento de Gobierno) y Franco, con el mismo pudor, llamó a su constitución *Las leyes fundamentales del régimen*. Ni uno ni otro la llamaron constitución, porque si aplicamos las enseñanzas del *Lally-Tolendall*, uno de los constituyentes franceses, en 1789, un instrumento que no asegura adecuadamente la división de los poderes y la protección de los derechos individuales. No merece el nombre de constitución.

He estado en la primera línea de toda la batalla jurídica de la oposición chilena por obtener la vuelta a las tradiciones

electorales de nuestro país. El Dr. García Laguardia nos decía ayer que en Costa Rica se remontan a 1809. Para nosotros se remontan a una fecha muy cercana, al reglamento constitucional de 1812. A partir de 1812, entre leyes electorales y reformas a estas leyes electorales tenemos 35 cuerpos legales, referidos a materias electorales en un proceso siempre creciente de perfeccionamiento de un sistema electoral limpio. La batalla, por tanto, en que nos encontramos en Chile está lejos de acabar, y yo quisiera analizar esta mañana el proceso chileno en tres aspectos dejando un amplio margen para preguntas. Quisiera tocar tres aspectos: los aspectos jurídicos, los aspectos de participación política y de educación cívica y un breve excursus sobre los aspectos políticos del resultado obtenido y de su proyección futura.

Veamos primero los resultados

Se llevaron en la práctica tres cómputos o cuatro cómputos en paralelo. Un *cómputo oficial* llevado de las mesas receptoras a los colegios escrutadores que debe ser calificado por el tribunal calificador de elecciones, que se reúne 10 días después de una elección o plebiscito, es decir debe reunirse el 15, el 20 de este mes, puesto que el plebiscito fue el 5. De manera que un resultado oficial del plebiscito no se tendrá hasta después de que el tribunal calificador haya resuelto todas las reclamaciones de nulidad que puedan haberse levantado en estos días y todas las rectificaciones de escrutinio que pudieran haberse levantado también en estos mismos días. No hay pues un resultado absolutamente oficial en el momento en que pronuncio esta conferencia.

Los otros tres cómputos que se llevaron fueron los siguientes: un cómputo llevado por el Ministerio del Interior. El Ministerio del Interior, tradicionalmente en Chile, ha llevado un cómputo que si bien era oficioso siempre fue en nuestras tradiciones electorales, dado la prescindencia política del Ministerio del Interior, como un cómputo oficial o que se acercaría mucho al cómputo final del tribunal calificador. Sin embargo en esta ocasión, dada la peculiaridad del plebiscito, y dado que el Ministro del Interior encabeza la campaña, como funciona-

rio de la exclusiva confianza y jefe del gabinete del presidente en ejercicio, la oposición entendió que este cómputo era el cómputo oficial del "Sí", y no reconoció desde el primer momento que sus resultados iban a ser los resultados que ya aceptaría el mismo día o la misma noche del plebiscito. Por lo tanto, montó su propio sistema de cómputo, llamado cómputo del comando del "No", que iba también desde las mesas receptoras a centrales por circunscripción y estas centrales por circunscripción a una central en Santiago, a través de los apoderados de mesa de los partidos de oposición. La Ley Electoral Chilena exige que el presidente de cada mesa entregue una copia del acta final del escrutinio de mesa a cada uno de los apoderados oficialmente representados en la mesa, de manera que esa copia de escrutinio es una copia oficial; sobre esas copias de escrutinio, en la medida que se iba cerrando la mesa, se iba realizando este cómputo del "No". Al mismo tiempo se estableció, otro sistema que se llamó de *conteo rápido* por un comité denominado de elecciones libres, es decir, un grupo de personalidades chilenas que había tratado de reformar la constitución para hacer elecciones abiertas, con presentación de varios candidatos. Este grupo que desistió, una vez que ya se estableció que se cumpliría estrictamente lo dispuesto en la constitución de 1980, creó este sistema mediante una metodología norteamericana, de proyección, a partir de ciertas mesas seleccionadas previamente, sistema que había sido probado últimamente en Ecuador con muy pocas diferencias finales con los resultados definitivos.

Los resultados empezaron a recibirse en la noche del plebiscito a las ocho de la tarde. El Ministerio del Interior da el siguiente resultado: 37% por el Sí y el 41% por el No. ¿Por qué esta diferencia inicial? Porque primero se hace sobre una base de 186 mil votos y porque las primeras mesas receptoras de sufragio eran de personas que desde primera hora aceptaron entrar en la lid electoral. Uds. saben que los partidos de oposición entraron a esta batalla con un año de retardo, de manera que los partidos inscritos en general eran todos partidarios del Sí. Las primeras mesas entonces que se constituyeron muchas veces eran mesas partidarias del Sí, por lo demás votaban los militares, y lógicamente en ciertas regiones del país

los contingentes militares fueron llevados muy temprano a la constitución de las mesas y a votar. Eso la oposición lo sabía y no se inquietó por estos resultados de un total de 7.216.391 votos emitidos. El comando del No, empezó a dar sus primeros resultados a las 10 de la noche, sobre 531 mil votos que mostraban un 46% del No y un 37% del Sí, y a las 10:35 p.m., el comando de elecciones libres a través de este sistema de proyección, que luego les puedo explicar como fue montado, da un 55.2% para el No y un 42% para el Sí. Los resultados finales dados por el sistema de proyección, los cuales fueron dados a las 12 p.m. del mismo día, arrojaron un 42.7% para el Sí y un 55% para el No. El Ministerio del Interior, doce horas más tarde, a las doce del día seis, señala que el No ha obtenido un 54.68% y el Sí un 43.04%. Entiendo que estos porcentajes pueden haber sido corregidos desde mi salida de Chile, y puede que estén aún más precisos. (*Los resultados finales oficiales del plebiscito se publican en un anexo al final del trabajo*).

Pero lo que quiero apuntar en este momento, es que honro a quien montó esta metodología, (y entiendo que es una metodología norteamericana de proyección de elecciones) ya que todo el sistema de cálculo proyectivo, resultó de una precisión extraordinaria; prácticamente a las 10 p.m., tenía dos puntos de diferencia con el resultado final, y a las 12 p.m. tenía un solo punto de diferencia incluso con el resultado final provisorio.

Veamos ahora los cálculos por regiones y provincias. Chile está dividido en trece regiones - en dos regiones gana el Sí y en once gana el No. Sin embargo, si nos vamos a la distribución por provincias, Chile está dividido en 44 provincias de las cuales en 26 provincias gana el No y en 17 provincias gana el Sí, y en una prácticamente se produce un empate de 47,46% para el Sí, 48,86% para el No. Esto es importante para análisis político. El análisis se traduce en señalar que en las provincias con mayorías urbanas y con gran densidad de población triunfa fuertemente el No, y que en las provincias agrícolas en general y sobre todo en las que hay innovación tecnológica aplicada a la agricultura triunfa el Sí. Estas provincias están teniendo una bonanza económica que en estos momentos en Chile es admirable, porque se ha producido un

proceso de diversificación de exportaciones y de exportación de frutas, maderas y otros productos agropecuarios no tradicionales, que han permitido un nivel de vida bastante más alto a estas provincias. Hay que agregar a ello las provincias del sur de Chile, sobre todo las provincias de la región de Aysen, que por primera vez se han visto vinculadas al territorio nacional a través de la carretera austral, carretera que en su mayor parte ha sido construida por el ejército. Esas personas que durante épocas han vivido aisladas, que han visto abrirse esa vía de comunicación han votado por el sí, y a eso hay que sumar que son provincias fronterizas con Argentina y en las cuales ha habido disputas territoriales, y que hay por tanto contingentes militares importantes y ellos también han votado. (Véase resultados finales de la Región del Aysén).

En todo caso, hace un siglo que la tropa no votaba pero los oficiales sí. Pero estos resultados indican que las tropas también se dividieron, porque si masiva y disciplinadamente la tropa y su familia se hubieran orientado en una disciplina hacia el sí, el sí hubiera triunfado, de manera que eso es importante tenerlo en cuenta.

Esta distribución provincial es importante tenerla en cuenta para las elecciones parlamentarias futuras del 14 de diciembre de 1989, porque va a depender del sistema electoral, que finalmente se adopte el que sí pueda tener un peso muy importante en el futuro parlamento chileno. Si se acepta el proyecto del ejecutivo, actualmente en la Junta de Gobierno, el cual es un sistema binominal, lógicamente es muy probable que en estas provincias puedan obtener hasta dos diputados incluso, proclives al gobierno actual.

La situación a futuro hay que analizarla con sintonía fina y, lógicamente en esta conferencia sólo podré utilizar la sintonía gruesa y actuaré como un pintor de brocha gorda. Aquí se necesitan pinceles mucho más finos para entrar en un análisis político, y ello no se puede hacer a cuatro días de un plebiscito, ya de por sí confrontacional, y a miles de kilómetros de distancia.

La situación política chilena es una situación complicada, una situación que no admite a aquellos que estén adictos al discurso ideológico, vale decir no caben las conclusiones ma-

sivas y los slogans publicitarios. Se necesita un análisis que incluso para mi persona resulta difícil de realizar ya que hace muy poco que se celebró el plebiscito.

Entraremos a la parte jurídica. Aquí puedo actuar como un testigo no solamente de oídas sino como presencial y como actor, y por lo tanto ser también tachado como testigo porque he sido actor. Esta ha sido una larguísima batalla jurídica. No solamente nace esta batalla jurídica con la Constitución de 1980, que es objetada, sino cuándo se comienza a implementar esta Constitución.

Dos observaciones respecto a esto. Primero: Chile tiene un sistema constitucional complejo, fuera de su política que es muy compleja tiene un sistema constitucional complejo. Llamó a este sistema constitucional, un sistema constitucional modular, porque diría que tenemos cinco constituciones, con todas las posibilidades que les voy a señalar. Una es la Constitución Permanente, cuya vigencia plena comienza el 11 de marzo de 1990; otra es la Constitución que ha estado vigente para el período de transición, vale decir desde el 11 de marzo de 1981 al 11 de marzo de 1990. Pero está también la Constitución de los estados de excepción constitucional, porque la Constitución de 1980 hizo una multiplicación de estados de excepción constitucional. De manera que si leo el texto de la Constitución chilena en su capítulo tercero, respecto a las jerarquías y a los derechos individuales, me llevo la impresión de estar en un país europeo o de estar en los Estados Unidos. Pero si sumo a eso las restricciones posibles a través de estados de excepción constitucional, entonces el panorama varía fundamentalmente, y como hay 5 estados de excepción constitucional, todos combinables y yuxtaponibles, resulta que la Constitución que ha regido o que rige exactamente es la Constitución Permanente, en ciertos artículos, más la Constitución del período de transición, que es la parte gruesa, más todos esos agregados que vienen de los estados de excepción constitucional. Porque el país ha vivido bajo estado de emergencia y bajo estado de perturbación de la paz interior durante todos estos años -8 años-, y durante algunos se ha agregado además el estado de sitio, y cuando hubo un terremoto en el año 1985, ciertas regiones se declararon en estado de catástrofe, de manera que ¿qué queda del capítulo tercero de dere-

chos individuales cuando se puede yuxtaponer todos estos estados de excepción constitucional? Esto hace, entonces, vuelvo a repetir, que el proceso de análisis constitucional chileno sea un proceso bien complejo y se pueda prestar a cazabobos, esto es a observadores inexpertos.

Pero, además, la Constitución chilena se remitió a leyes orgánicas constitucionales. Lo mismo que la Constitución española de 1978, ciertas materias, entre las cuales caben las materias electorales, deben ser reguladas por leyes orgánicas constitucionales. Estas leyes orgánicas constitucionales no plantean ningún problema durante el período de transición, porque el Poder Legislativo es la Junta de Gobierno, la Junta de los Comandantes en Jefe, es decir, el Poder Legislativo reside en manos de la Junta Militar. Por ello, estas leyes no plantean ningún problema en este período de transición, ya que la Constitución define la ley orgánica constitucional como aquella que para su modificación, derogación o aprobación se requiere de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio. Entonces vean ustedes el problema que se plantea desde el punto de vista constitucional.

La Junta de Gobierno hoy día constituida por si y ante si de cuatro miembros más sus asesores, aprueba una ley orgánica constitucional sobre cualquier materia. Cuando rija la Constitución Permanente se requerirán los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio para modificar, derogar estas leyes, entonces esto establece un mecanismo de rigidez constitucional que en todas estas materias es enorme, y entre esas leyes están las leyes electorales. De repente nos hemos llevado sorpresas como la Constitución, que era muy enérgica en determinadas materias. La ley orgánica constitucional trae su regalo envenenado y escondido, y la Constitución parte por un camino que no había sido provisto en el texto mismo de la Constitución, (los quórum han sido significativamente modificados por la Reforma Constitucional de 30 de julio de 1989).

Existe esta otra cuarta Constitución, la Constitución de las leyes orgánicas constitucionales y la quinta Constitución, es la que emana de los fallos del Tribunal Constitucional, porque la creación constitucional Pretoriana en Chile ha sido fundamental, y desde el punto de vista electoral ha sido clave. Si

tuviera que decir quién es el gran actor jurídico institucional vigente del plebiscito de 1988, ha sido el Tribunal Constitucional chileno, porque todas las leyes orgánicas constitucionales tienen que pasar por un control preventivo de constitucionalidad de este organismo formado en su mayoría por jueces de la Corte Suprema y juristas reputados. Son siete miembros, que han hecho una interpretación de ciertas materias, incluso yo diría audaz de la Constitución de 1980, tratando en la medida que fuera posible de meter esta Constitución en los cauces constitucionales chilenos, y vamos a ver que esta labor fue fundamental para el plebiscito, de manera que paso de inmediato al tema. (En los primeros meses de 1989 una renovación de los miembros del Tribunal ha afectado significativamente su independencia y calidad jurídica.)

La primera ley que se dicta es la Ley del Tribunal Calificador en el año de 1985, fuera de la Ley Orgánica Constitucional del propio Tribunal Constitucional que se dicta en mayo de 1981. La segunda ley, entonces, que incide en las materias que a nosotros nos interesa es la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador, dictada en setiembre de 1985. Allí ya hay un fallo muy importante del Tribunal Constitucional. Un artículo transitorio de la Constitución chilena disponía que el Tribunal Calificador de Elecciones, también conformado de acuerdo a la usanza chilena por magistrados de la Corte Suprema o ex-magistrados de la Corte Suprema en su mayoría, entraría en funciones con ocasión de la primera elección de diputados y senadores. Sin embargo, el artículo de la Constitución Permanente decía que el Tribunal Calificador debía tener el control de todos los escrutinios de las elecciones y plebiscitos y la calificación de las elecciones del plebiscito. Entonces, ¿qué dijo el Tribunal Calificador? Que hay que hacer una interpretación armónica, orgánica y extensiva. Por lo tanto no puede admitirse en el espíritu de la Constitución ni en la letra de la Constitución Permanente que haya elecciones o plebiscitos sin Tribunal Calificador, y por lo tanto no admitimos la constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional en el artículo que dice que el Tribunal Calificador empezará a entrar en funciones con ocasión de la primera elección de diputados o senadores, sino que cualquier elección o plebiscito que

se haga bajo la vigencia de esta Constitución, tiene que tener su Tribunal Calificador ya constituido. Un paso importantísimo y capital, creación pretoriana, sin lugar a dudas, contra texto expreso del artículo 11 Transitorio de la Constitución.

Curiosamente la disposición transitoria 27 que regía este plebiscito hablaba de que se llevará a cabo conforme a la ley. En cambio cuando habla de las consecuencias del caso del triunfo del sí, se habla de ley orgánica constitucional. Entonces se planteaba el siguiente problema: ¿Qué naturaleza va a tener la ley que rige este plebiscito, orgánica constitucional de elecciones o va a ser una simple ley "ad hoc" como fue en el plebiscito de 1980? El Tribunal Constitucional en ese momento dijo "no", si el Art. 18 de la Constitución habla de una Ley Orgánica Constitucional de Elecciones, toda elección o todo plebiscito bajo el régimen de la Constitución de 1980 deberá orientarse por esta Ley Orgánica Constitucional. Por lo tanto no puede haber ley ad hoc. Segunda interpretación del Tribunal Constitucional, importantísima: la misma Ley Orgánica Constitucional que rige para toda elección o plebiscito debe regir en este plebiscito. Eso ya fue establecido en el fallo del Tribunal Constitucional en 1985, por lo tanto esa sentencia del Tribunal Constitucional con respecto a la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador es importantísima. En 1985 también se dicta la Ley Orgánica Constitucional del Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Ahí se hace una interpretación que a los juristas de oposición nos deja en una situación difícil, porque el Art. 18 hablaba de una ley del sistema electoral público y el Gobierno divide el sistema electoral público, y empieza a enviar leyes orgánicas constitucionales con cuenta-gotas. Entonces, comprenderán el problema en un sistema electoral que es unitario, por esencia. Si me envían la Ley del Tribunal Calificador primero, la Ley de Inscripciones luego, la Ley del Servicio Electoral luego, la Ley de Votaciones con posterioridad, la Ley de Circunscripciones Electorales después, nunca voy a saber exactamente cuál es el rol exacto que una disposición va a jugar en el conjunto.

Así los juristas de oposición tuvimos que ir imaginando cuál iba a ser el sistema global y entrar en esta batalla jurídica de leyes orgánicas del sistema electoral, entregadas con

cuenta gotas. A pesar de que se hablaba de una ley del sistema electoral, el Tribunal Constitucional aceptó eso: pueden enviarse y deben enviarse sucesivas leyes que establezcan en su conjunto un sistema electoral, pero esto no significa que deba enviarse en una sola ley todo el sistema electoral. Esto planteó una serie de dificultades políticas y jurídicas, la jurídica ya la expliqué y la política también resulta obvia: ¿se inscriben o no se inscriben los partidos políticos de la oposición? Pero, ¿cómo dar un cheque en blanco, si numerosas disposiciones no son conocidas? Ese era un riesgo enorme para la oposición y que dificultaba la participación ciudadana y la cohesión de las fuerzas opositoras.

En 1987 se dicta la Ley de Partidos Políticos y ahí llegó la hora para los mismos. En marzo se dicta la Ley de Partidos Políticos y el debate político dura hasta finales de ese año entre los partidos de oposición acerca de su inscripción en el registro de partidos.

Vamos a la inscripción, lo cual significa reconocer por lo menos sociológicamente la legitimidad de la institucionalidad, o nos quedamos con "las manos limpias pero sin manos", según el dicho de Pegay.

Esta disyuntiva es clara.

Sociológicamente -no digo jurídicamente- se legitima la situación institucional existente y se entra en juego. ¿Se combatía desde adentro, o se mantenía la estrategia política que había existido desde siempre: que era no reconocer nada e ir a la protesta callejera, a la movilización popular, a buscar el paro de actividades para hacer caer un gobierno que la oposición cantaba "y va a caer y va a caer", siguiendo el *slogan* argentino? Los partidarios del Gobierno después del 83 cantaban con la misma entonación "y no cayó y no cayó", y lo siguen cantando. Y en ese momento comienza directamente la construcción del triunfo del NO, porque se logra inscribir primero un partido de formación heterogénea, el Partido Humanista. Se inscribe el Partido Demócrata Cristiano, se inscribe al mismo tiempo un Partido Instrumental más bien de orientación Social Demócrata, izquierda, centro izquierda. En Partido por la Democracia y sigue en su vieja línea de no inscripción el Partido Comunista y ciertos sectores de los Partidos Socialis-

tas. Y los partidos afines al régimen, lógicamente, se inscriben desde la primera hora; para ellos esto no planteaba problema. El Partido Comunista incluso no alienta la inscripción electoral, que era el otro problema. Al inscribirse un Partido, se alienta de inmediato la inscripción electoral misma, no solamente de los afiliados al partido sino también de todas las personas que tienen que inscribirse en los Registros Electorales. Ahí ya hay otro problema. Vean ustedes la astucia del régimen. A pesar de que era muy fácil establecer un patrón computarizado de inscripción electoral, de manera que no fuera necesaria la inscripción manual, el régimen pide la inscripción manual. Esto hace que la oposición tenga que luchar al mismo tiempo, por dar confianza de que se puede lograr el triunfo por esta vía y a la par pedirle a la gente que se inscriba, lo cual significaba sacar nueva cédula de identidad, pagarla, luego de obtenida la nueva, ir al Registro Electoral a realizar la inscripción manual, etc., etc. Pero una vez tomada esa decisión, comienza la batalla política y la jurídica.

La batalla jurídica, que es de la que puedo dar testimonio más directamente, se realiza en las siguientes etapas: la primera etapa se ubica a mediados de 1987. Por primera vez el Gobierno hace conocer el Proyecto de Ley de Elecciones (Ley de Votaciones Populares y Escrutinios), y lo hace publicar en los diarios. Previamente había enviado a las Facultades de Derecho de las universidades este proyecto en consulta y había recibido las observaciones. Es bastante sesgada esta consulta porque en nuestras universidades se ha practicado el *spoils-system*, por cierto adecuadamente durante quince años, de manera que juristas catedráticos de oposición no hay muchos en las Universidades. Más bien somos los negros de Harvard, como se decía en un momento determinado con respecto a la Universidad de Harvard, que había sido muy partidaria de no admitir a ciudadanos de color en sus aulas antiguamente. De manera que los que quedamos somos pocos y bastante bien cuidados. Esa consulta a catedráticos no decía mucho, pero al publicar la Ley de Elecciones se desata lógicamente una polémica. El grupo de los 24, que es un grupo de juristas que desde el 74 y 75 había estado estudiando alternativas institucionales (pero siempre en este plano extra-institucio-

nal, sin entrar al sistema para combatir desde ahí), tenía mucho material sobre esto. Empiezan a salir los informes en derecho de distintos juristas de oposición, ligados directa o indirectamente al grupo de los 24 para ir sobre la Ley, objetándola, viendo cuáles eran las posibilidades de fraude que tenía esa Ley de Elecciones.

El Gobierno acoge algunas de esas observaciones, y el 14 de enero de 1988, en plenas vacaciones, los chilenos recibimos oficialmente el proyecto aprobado por la Junta de Ley de Elecciones. En los últimos días de enero cuando nos preparábamos para las vacaciones. Ahí comienza un trabajo que no ha terminado hasta el día de hoy. Varios de nosotros sacrificamos las vacaciones de febrero y se estudia detenidamente la ley. Por lo menos de cinco a seis constitucionalistas de oposición estudiaron detenidamente la Ley de Elecciones, llamada también la Ley de Votaciones Populares y de Escrutinios, y el 31 de marzo de 1988 llevamos al Tribunal Constitucional (un particular en Chile no puede recurrir al Tribunal Constitucional), un escrito de "Téngase presente".

Es el escrito que tiene menos valor jurídico, y seis juristas de oposición presentamos este escrito, "téngase presente" el 31 de marzo de 1988. Dos muy buenos amigos de esta casa, Francisco Cumplido y Humberto Nogueira y otros desconocidos, pero que la historia jurídica del país tendrá que recordar porque efectivamente aquí se desata un problema serio. En ese momento, y lo digo con un legítimo orgullo, alego que se ha incurrido en inconstitucionalidad por omisión, figura absolutamente inaceptable desde el punto de vista de las ortodoxias de los Tribunales Constitucionales. Pero me aferro al Art. 18 de la Constitución Chilena que decía que la Ley Electoral establecerá en todo lo que no regule la Constitución (esto es en forma completa), un Sistema Electoral Público. Se alega al Tribunal -solamente mediante un escrito, porque no hay alegatos orales- que debe regularse en todos los puntos esenciales las materias electorales, y el Tribunal Constitucional acepta esc alegato y dice: "Señores legisladores, Uds. no han cumplido con el mandato de la Constitución en tales y cuales puntos esenciales y, por lo tanto, no acepto la Constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de Elecciones en tan-

to Uds. Junta de Gobierno y usted Presidente de la República, no me envíen un proyecto aprobado que regule estas materias". Sin entrar en detalles, pero materias tan importantes como la propaganda electoral, sobre todo por radio y televisión no estaba regulada, y ciertos aspectos del Tribunal Calificador de Elecciones. Tampoco estaban regulados el funcionamiento de las sedes de los partidos políticos el día mismo de la elección, materia fundamental para llevar cómputos paralelos y la vinculación de los apoderados con los partidos en las mesas receptoras del sufragio; tampoco estaba regulado el sistema electoral para el plebiscito en una serie de aspectos incluso la fecha del plebiscito permanecía hasta ese momento incierta; el sistema era claramente incompleto.

Y fue gracias al Tribunal Constitucional que acepta esto y dicta esta sentencia que el Gobierno se vio obligado a tener que enviar una ley modificadora de la Ley Orgánica Constitucional. Esto crea un debate enorme a la par que otros organismos empiezan a trabajar desde el año 87 fuertemente en la movilización electoral y en la formación cívica, entre ellos la Cruzada por la Participación Ciudadana. Estos movimientos, algunos ligados a la Iglesia Católica y otros más independientes, pero en general casi todos vinculados a la Iglesia Católica realizaron una gran labor. En 1973 en Chile quedaron dos grandes actores políticos: las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica. Esos dos grandes actores políticos tienen nombre, por un lado se llama el Capitán General, don Augusto Pinochet Ugarte y por el otro lado se llama Cardenal Silva Henríquez, hoy día Cardenal Emérito, porque ha pasado a retiro. Este hombre fue providencial y la historia lo va a señalar no solamente en la defensa de los derechos humanos sino también en el mantenimiento de ciertos institutos e instituciones que luego juegan un rol clave en esta tarea de participación, de formación cívica de la población. Tienen ustedes que pensar que hay quince años de régimen sin elecciones, un 40% de la población que no ha votado nunca y eso significa entonces una labor inmensa de formación que hay que hacer en un año y medio de plazo, desde enseñar a votar, primero desde interesar por votar, de señalar que la política no es una cosa sucia, de que los políticos no son todos unos crápulas, (lo que ha

sido la prédica constante del régimen durante todos estos años), y todo ello sin acceso a la televisión. Esa fue una tarea gigantesca que se logró gracias a la dedicación inmensa de una serie de personas anónimas que son los grandes héroes cotidianos, que sacrificaron sus horas para formar apoderados, los padres para formar a sus hijos, etc. También los partidarios del SI, tenían el mismo problema. Cuando el Miami Herald señala en un editorial que Chile es el gran ganador, creo que esa es la primera conclusión: **Chile es el gran ganador**. Nosotros hemos vuelto como país a nuestras tradiciones electorales y es todo el pueblo el que se ha movilizado para ello. Desde ese punto de vista no podría decir que ganó el NO o el SI. Yo soy partidario del NO, estoy muy contento con que haya ganado el NO, pero estoy feliz de que haya ganado mi país, de que haya vuelto a encontrarse con sus tradiciones electorales. Esa es la gran victoria, porque incluso el hombre que fue a votar por el SI, adoctrinado, tuvo que volver a despertar su conciencia cívica. Fue un plebiscito lento, con un 40% de inexpertos vocales de mesa, quizás menos, pero con un porcentaje importante de vocales que por primera vez constituían una mesa, que nunca habían votado, que tenían que estudiar los manuales, las instrucciones, que veían por primera vez una cédula, etc. etc. Ese trabajo fue fantástico, el trabajo que ha hecho la Cruzada Cívica, el Grupo Belén, los distintos partidos políticos, acerca de movilización de la formación cívica ha sido formidable, y desde ese punto de vista ha sido admirable el comportamiento del pueblo chileno.

Hasta la última hora la batalla jurídica se mantiene, en primer lugar porque los juristas como muchos que estamos aquí, lo sabemos, somos como los griegos: tres juristas, cuatro opiniones. Y entonces siempre hay algo dentro de nosotros mismos, que es medio esquizofrénico, y estamos acostumbrados a aserrucharnos el piso nosotros mismos; es un deporte que practicamos masivamente. El hecho es que hay gran desconfianza de un lado y de otro, y por lo tanto quien hace la ley está pensando en cómo gana el SI, y quien critica la Ley está tratando de buscarle pero todos los resquicios posibles para ver cómo puede evitar que gane el SI y lograr que gane el NO. Desde este punto de vista en este momento no se puede pedir

un análisis aséptico de esto, pero la historia hará un análisis objetivo respecto a esto. Todos los juristas chilenos estuvimos en un momento en alguna trinchera. Ese era el clima, pero entonces como se trataba de una batalla jurídica, el Gobierno retarda la Ley Modificatoria de Elecciones y deja a la oposición con problemas. Solo el 30 de agosto se designa el candidato y se sabe que es Pinochet. En agosto se manda la ley modificatoria y curiosamente, lo digo con cierta vergüenza, el canal de televisión de mi Universidad, plantea un escrito de téngase presente al Tribunal Constitucional, objetando el sistema propaganda televisiva. De acuerdo a las tradiciones chilenas, ella es gratuita, quince minutos diarios por televisión. Quince minutos para el SI y quince minutos para el NO, punto clave para cualquiera que haya llevado una campaña electoral moderna. Y dice ese escrito que la propaganda tiene que ser pagada; alguien tiene que pagarle a mi canal, o le pagan los partidarios del SI o los partidarios del NO, y los partidos que lo apoyan o le paga el Estado, pero pague... Si se hubiera pagado, el SI hubiera ganado, estoy absolutamente seguro de eso, porque la oposición no tenía como pagar espacios que alcanzaran sumas estratosféricas.

Por el impacto televisivo que después hubo, nos reunimos los seis juristas citados una noche de un viernes de agosto. El Tribunal Constitucional se iba a constituir a las 9:00 a.m. del día lunes y se sabía que iba a pasar rápidamente la aprobación de constitucionalidad de la Ley Modificatoria, porque el Tribunal Constitucional se encontraba entre la espada y la pared. El gran obstáculo para el plebiscito no iba a ser el Gobierno que había demorado la Ley Modificatoria tres meses y medio, sino que iba a ser el Tribunal Constitucional que nuevamente levantaría objeciones de inconstitucionalidad, y entonces los Ministros no estaban dispuestos a jugar este riesgo, iban a pasar la Ley, debían hacerlo, porque ya habían hecho lo suyo. Sabíamos que no les podíamos pedir más de lo que habían hecho. El día martes sale la sentencia y ésta por unanimidad dice hay que seguir tal como está el proyecto del Ejecutivo, vale decir, quince minutos gratuitos de televisión para el SI y quince para el NO. Si el Tribunal Constitucional hubiera aceptado la otra postura hubiera hundido la campaña de la

oposición, y aquí viene la tercera y última observación que quiero hacer. Sucede, que los publicistas del SI vuelven a insistir sobre un punto que creo les costó en gran medida el plebiscito y que es lo siguiente prácticamente: el NO es la vuelta al régimen de la Unidad Popular. Para grandes sectores de la población chilena, sobre todo el último año del Gobierno de Allende, fue un año al cual no se quisiera volver. No se la percepción que se tiene en el extranjero, pero esa percepción en el extranjero es distinta a la que tiene una parte importante del país que no quiere esa vuelta y esa prédica llega a ese sector muy fuertemente. Astutamente el Gobierno levanta el exilio, pocos días antes, el día antes de la elección y vuelven sobre todo los exiliados de izquierda, entre ellos personeros del partido comunista, con un lenguaje ideológico que realmente recordaba el lenguaje ideológico del año 1973, y eso fortalece esa campaña. Lo quieran o no, este es un dato a mi juicio de la causa, en este sentido fortalecía esa prédica. Se teme que esto sea un punto fundamental para el plebiscito a favor del SI. Pero hay un sector muy importante que los publicistas del SI olvidan, el sector de la juventud, ese 40% que era niño cuando Allende estaba en el poder, que las colas las hacían sus padres o sus abuelos, pero no ellos, que el problema de lo que pasó son cuentos de viejos, lo mismo que me pedirán a mi, mis nietos, dime que pasó ese cinco de octubre, cómo era Pinochet...

RESUMEN POR REGIONES PLEBISCITO DE 05 DE OCTUBRE DE 1988 ESCRUTINIO GENERAL DEFINITIVO

| REGIONES | SI | | | NO | | | NULOS | | | BLANCOS | | | TOTAL | | |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|------------------|------------------|
| | VARONES | MUJERES | TOTAL | VARONES | MUJERES | TOTAL | VARONES | MUJERES | TOTAL | VARONES | MUJERES | TOTAL | VARONES | MUJERES | TOTAL |
| I REGION DE TARAPACA | 36.010 | 39.839 | 75.849 | 49.577 | 44.223 | 93.800 | 1.105 | 2.083 | 3.188 | 904 | 1.272 | 2.176 | 87.596 | 87.417 | 175.013 |
| II REGION DE ANTOFAGASTA | 39.064 | 45.195 | 84.259 | 69.016 | 61.036 | 130.052 | 1.502 | 2.657 | 4.159 | 1.199 | 1.483 | 2.592 | 110.691 | 110.371 | 221.062 |
| III REGION DE ATACAMA | 22.415 | 26.985 | 49.400 | 34.764 | 28.529 | 63.293 | 727 | 977 | 1.704 | 326 | 1.007 | 1.833 | 58.732 | 57.468 | 116.230 |
| IV REGION DE COQUIMBO | 49.215 | 65.035 | 114.250 | 72.549 | 61.448 | 133.997 | 1.694 | 2.454 | 4.148 | 1.884 | 1.992 | 3.876 | 125.342 | 130.929 | 256.271 |
| V REGION DE VALPARAISO | 140.120 | 183.938 | 324.058 | 220.300 | 214.697 | 434.997 | 4.156 | 7.105 | 11.261 | 3.501 | 4.004 | 7.505 | 368.077 | 409.744 | 777.821 |
| VI REGION DEL L. GRAL. BDO. O'HIGGINS | 74.858 | 82.572 | 164.430 | 113.954 | 94.620 | 208.574 | 1.989 | 2.695 | 4.684 | 2.066 | 1.810 | 3.876 | 192.867 | 188.697 | 381.564 |
| VII REGION DEL MAULE | 101.791 | 118.951 | 220.742 | 126.275 | 105.073 | 231.348 | 2.400 | 2.927 | 5.327 | 2.235 | 2.116 | 4.351 | 232.701 | 229.067 | 461.768 |
| VIII REGION DEL BIO BIO | 183.913 | 225.600 | 409.513 | 267.917 | 238.596 | 506.513 | 5.014 | 6.923 | 11.937 | 4.931 | 5.288 | 10.219 | 461.775 | 476.407 | 938.182 |
| IX REGION DE LA ARAUCANIA | 102.801 | 117.289 | 220.090 | 101.127 | 85.944 | 187.071 | 2.303 | 3.327 | 5.630 | 2.054 | 2.591 | 4.645 | 208.285 | 209.151 | 417.436 |
| X REGION DE LOS LAGOS | 114.874 | 127.583 | 242.457 | 128.874 | 112.110 | 240.984 | 2.799 | 3.687 | 6.486 | 2.284 | 2.420 | 4.704 | 248.831 | 245.800 | 494.631 |
| XI REGION DEL GRAL. C. IBAÑEZ DEL C. | 10.390 | 8.848 | 19.238 | 10.719 | 8.526 | 19.245 | 210 | 226 | 436 | 214 | 192 | 406 | 21.533 | 17.792 | 39.325 |
| XII REGION DE MAGALLANES Y A. CHILENA | 19.233 | 16.316 | 35.549 | 25.899 | 22.473 | 48.372 | 381 | 553 | 934 | 415 | 398 | 813 | 45.928 | 39.740 | 85.668 |
| REGION METROPOLITANA | 490.159 | 669.110 | 1.159.275 | 829.584 | 839.749 | 1.669.333 | 12.915 | 21.785 | 34.700 | 10.518 | 13.146 | 23.664 | 1.343.176 | 1.543.796 | 2.886.972 |
| TOTAL PAIS | 1.384.843 | 1.734.287 | 3.119.110 | 2.050.555 | 1.917.024 | 3.967.579 | 37.195 | 57.399 | 94.594 | 32.941 | 37.719 | 70.660 | 3.505.534 | 3.746.409 | 7.251.943 |

FUENTE: TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES

Status constitucional y legal de los partidos políticos

*Dr. Daniel A. Sabsay,
Asesor de la Comisión de Asuntos Constitucionales
de la Cámara de Diputados de la República Argentina*

I- Introducción

La historia de los partidos políticos en el estado democrático presenta aristas sumamente reveladoras. Queremos dejar aclarado que nuestra exposición se ubica dentro del marco de la democracia y del Estado de derecho que hace a la esencia de su funcionamiento. En razón de ello no abordaremos las problemáticas del apartidismo ni del partido único; este trabajo apunta exclusivamente a aquellos regímenes políticos que presentan un sistema de partidos caracterizado por la existencia de por lo menos dos agrupaciones de esta naturaleza. Hecha esta salvedad retornamos a la evolución sufrida por los partidos políticos en el terreno del derecho constitucional como institución propia a un régimen pluralista.

El constitucionalismo clásico no sólo ignoró la existencia de los partidos, sino que los consideró como enemigos del Estado de Derecho. Su propio nombre inspiraba desconfianza ya que se trataba de enarbolar los intereses de una "parte" del "todo", en oposición -a juicio de los iluministas- al bien general. Se los identificaba con la facción, la que constituía una simple agrupación de personas que perseguía la toma del poder por el poder mismo y para la satisfacción de intereses particulares. Además, como toda asociación intermedia traía reminiscencias de las antiguas corporaciones, las que se inter-

ponían entre los individuos y el gobierno atentando contra la libertad y el interés general.

No obstante esta repulsa los partidos políticos surgieron sorprendentemente en los nuevos sistemas inspirados en el constitucionalismo. Fue así tanto en los Estados Unidos de Norteamérica, como en Gran Bretaña y Francia. Recién la aguda observación de Tocqueville, importaría un primer reconocimiento de una institución que aunque considerada como un mal, se imponía como una necesidad propia del Estado de Derecho, como un complemento obligado de la teoría de la representación.

A partir de allí comienza una larga relación entre la realidad política que conlleva el partido y el mundo jurídico. Después del rechazo categórico, viene un período de silencio, de tolerancia sin que el Estado se de directamente por aludido de la existencia del fenómeno, ni considere necesaria su normativización. Pasarían largos años hasta que terminada la Primera Guerra Mundial aparecieran en algunas de las nuevas constituciones europeas disposiciones sobre partidos políticos. Este fenómeno que Mirkiné -Guetzevich categoriza como de "racionalización del poder", produce la definitiva incorporación del partido político al mundo jurídico y su reconocimiento como institución fundamental de la democracia moderna.

Esta evolución que a vuelo de pájaro acabamos de describir, pone de manifiesto que el partido político, contrariamente a la mayoría de las instituciones, no es creado por la ley, sino que debe su existencia a la propia dinámica de las instituciones democráticas que le ha reservado un lugar de honor dentro de su universo político jurídico. El partido se crea espontáneamente y el Estado frente a la importancia que toma se ve obligado finalmente a ocuparse de él encauzando su actividad a través de normas. Esta observación debe ser meditada en el momento de decidir sobre el alcance de la reglamentación normativa, ya que la recepción por el mundo jurídico de fenómenos propios al mundo político debe ser llevada a cabo con suma precaución.

Este trabajo comenzará por analizar el significado y las funciones de los partidos en la democracia, para luego sumer-

girse en los aspectos constitucionales y legales. Para ello se hará una compulsa de los principales ejemplos del derecho comparado y se tratarán de definir los aspectos a contemplar en la constitución y en la ley, como así también el contenido que debe presentar cada uno de ellos.

Por último, haremos algunas recomendaciones a manera de conclusión.

II- Significado e importancia de los partidos políticos en la democracia

Los partidos políticos paradójicamente a pesar del rechazo y de la desconfianza con que fueron recibidos por el ideario constitucional, cumplen un rol instituíble en la democracia. Lejos de expresar el interés faccioso de un grupo, el partido como intermediario entre la sociedad y el Estado actúa como un canal de las aspiraciones de la opinión pública. De este modo se erige en un medio insustituible como vehículo del consenso general existente en la base social. En el interior del partido se agrupan individuos que provienen de diferentes clases, grupos profesiones, intereses, es en esa puja, en esa interacción enmarcada en un ideario común de donde surgirán soluciones concertadas en las que se resumen acuerdos fundamentales que de otro modo resultaría muy difícil conseguir.

¿De no existir los partidos políticos cómo llegarían al gobierno las metas de los protagonistas del universo de fuerzas que pueblan a las sociedades modernas? Seguramente de manera individual, desordenada, anárquica. Todo terminaría en una puja de la cual surgirían como gananciosas las partes más fuertes del "todo" en detrimento de los más débiles, de conformidad con una dinámica política reñida con la democracia. El gobierno sería una fácil presa de las presiones sociales, desapareciendo su papel fundamental de representante de la soberanía popular en su conjunto.

Los partidos políticos permiten, también que se concrete y canalice pacíficamente algo esencial y que no puede estar ausente de todo régimen democrático que se precie de tal: la pluralidad de opiniones y el disenso. Pero esas opiniones expresan desde distintas ópticas una cosmovisión que importa

soluciones a los problemas globales de la sociedad y del Estado en aras a la satisfacción del interés general. Estas son las funciones fundamentales que llevan a cabo los partidos políticos en las democracias consolidadas asegurando así desde el gobierno o desde la oposición -en una relación que importa la alternancia en el ejercicio de dichos roles por parte de los principales protagonistas-, opciones válidas para el conjunto social.

Este ha sido el papel que ellos han jugado exitosamente en todas las democracias consolidadas que nacen con la segunda post-guerra. Basta para ello con observar el desarrollo institucional sufrido por países como Italia, Francia o Alemania Federal; o más recientemente la situación vivida en los nuevos estados sociales de derecho, como Portugal, España y Grecia, para comprobar que Duverger tenía razón cuando ya a principios de la década del 50 caracterizaba a las democracias modernas como democracias de partidos.

Inclusive en nuestra realidad latinoamericana la vitalidad de las democracias costarricense o venezolana, responde en gran medida a la fortaleza del sistema de partidos políticos que en ellas impera.

A esta altura de nuestra exposición observamos claramente el interés primordial que le asiste al Estado en regular actividad de tan importantes actores políticos. Los partidos políticos a nuestro parecer son personas jurídicas públicas no estatales. Ello, en razón de las funciones eminentemente públicas que ellos desarrollan. No están dentro del Estado, pertenecen a la sociedad, pero posibilitan al mismo tiempo la vinculación entre ambos. De la sociedad surgirán las plataformas y los hombres del gobierno a través de los partidos. Ellos actúan como un filtro indispensable en este proceso de intermediación sociedad-Estado. De este modo se erigen en un complemento de la teoría de la representación, una de las técnicas fundamentales del Estado de Derecho. Son los partidos políticos los que posibilitan que los representantes del pueblo actúen dentro del gobierno realizando una actividad que se le imputa al gobierno en nombre de los representados, y que esto sea convertido, sea percibido como legítimo por la comunidad en su conjunto.

En consecuencia, consideramos agotada la discusión sobre la naturaleza o condición jurídica de los partidos. No son personas de derecho privado por las finalidades que persiguen y por las funciones que cumplen; debido a ello ingresan en el mundo de lo público, ya que su actividad interesa a todos por igual y a que desarrollen aspiraciones y etapas fundamentales del Estado de Derecho. Tampoco son personas públicas estatales pues están fuera de la órbita del Estado, a pesar de que el partido o los partidos que ejercen el gobierno convierten a sus hombres en ocupantes de los poderes estatales.

Aclarada la lógica y deseable intervención estatal en la reglamentación de los partidos políticos, se impone definir cuáles son los cauces más adecuados para ello.

Ante todo, debemos ponernos de acuerdo sobre el sistema de partidos políticos deseado. ¿Queremos que sea vigoroso, que posibilite la mediación de las aspiraciones sociales, que coadyuve a la concreción de una acción de gobierno eficiente?, ¿o nos contentamos con meros actores de la vida política que coparticipan en igualdad de condiciones con los demás grupos sociales? Pareciera ser que el primero es el único camino válido para la consolidación del sistema democrático. Al menos así lo demuestran las democracias más firmes.

En el continente latinoamericano, la cuestión cobra especial relevancia, ya que en nuestro medio, salvo escasas excepciones, la vida político-social, se ha debatido en un péndulo que casi sin solución de continuidad, ha importado la alternancia regular entre dos legitimidades, la democrática producto del sufragio, de la soberanía popular y la autoritaria, impuesta por la fuerza. Esta azarosa e inestable vida institucional ha coadyuvado a establecer en nuestros países un sistema político donde desde la sociedad resulta manifiesta la fortaleza de las corporaciones. Por este término tan utilizado entendemos a aquellas asociaciones o grupos que persiguen la satisfacción de los intereses propios a sus respectivos miembros según cual sea la actividad que ellos realizan. En estas circunstancias, los partidos políticos aparecen como tímidos protagonistas, sólo durante los "interregnos" democráticos. Es allí donde deben luchar conjuntamente con poderosísimos grupos de interés y de presión, habituados a ocupar la escena

política para la consecución de sus intereses e inclusive para ejercer directa o indirectamente las funciones de gobierno.

Es evidente que sólo a través de la superación de semejante estado de cosas, las jóvenes democracias latinoamericanas, que con gran esfuerzo y esperanza han ido surgiendo en nuestro continente, podrán consolidarse e interpretar y perseguir el interés y el bienestar de toda la población.

Lógicamente no creemos que la magia de la ley lo pueda todo, menos aún sobre instituciones que como viéramos han sido el fruto de una creación espontánea y no legal, pero sin lugar a dudas un adecuado dispositivo normativo puede favorecer la instauración de un sólido sistema de partidos que logre estabilizar al régimen democrático.

Le atribuimos al sistema de partidos la calidad de consolidador de la democracia, pues consideramos a la participación ciudadana como una de las garantías de su buen funcionamiento. En tal sentido los partidos políticos constituyen invalorables canales de participación. En ellos los ciudadanos pueden actuar de manera orgánica, en la discusión de ideas, en la formación de la futura clase dirigente, en la elaboración de consensos sobre los temas fundamentales que interesan al devenir de cada país.

Allí donde la participación flaquea, cuando como producto de la indiferencia, de la desidia o del descreimiento popular, los ciudadanos permanecen en sus casas sin identificarse con las instituciones democráticas, siempre ha aparecido la violencia como un protagonista diabólico, preludiando la instauración de distintas formas autocráticas.

También desde el partido político se cumple con una función que no debe estar ausente en un Estado de Derecho, la función de control.

La lógica de todo sistema plural de partidos, posibilita que el partido político que gana gobierne, mientras que aquel o aquellos que pierden controlen. Este es el rol fundamental de la oposición, vigilar, fiscalizar, criticar y preparar propuestas de gobierno para el caso en que debe asegurar la alternancia en el ejercicio del poder.

III- La reglamentación de los partidos políticos

A. Alcance

Contemplamos dentro de este acápite a los contenidos normativos que merece el funcionamiento de los partidos políticos, tanto de origen constitucional como legal.

Una primera cuestión a tratar consiste en determinar qué técnica legislativa se considera más apropiada para abordar el problema. Al respecto desconfiamos de la sobreabundancia legislativa; somos enemigos de aquella normativa que so pretexto de regularlo todo termine fosilizando la vida partidaria, impidiendo la evolución de una institución que pertenece a la sociedad y de cuya vitalidad y buen funcionamiento depende en gran medida la salud del sistema político en su conjunto.

¿Qué legislar? Para saber qué aspectos es necesario normativizar se debe comenzar por identificar cuáles son las funciones que cumple el partido, que actividades comprometen cada una de ellas y qué incidencia tienen en el proceso político. Luego por tratarse de personas públicas no estatales deberán ser objeto de regulación todas aquellas cuestiones que los incumban, que comprometan al interés general y respecto de las cuales el estado considere que tiene que definirse. Para comenzar, la normativa deberá determinar a qué tipo de asociación le concede el carácter de partido, luego operará sobre su estructura y funcionamiento, el control a que debe estar sujeto, y así sucesivamente.

En segundo término se deberá definir qué materias deben incluirse en la constitución y cuáles en la ley. La constitución como ley fundamental es dictada con la pretensión de que rija por un lapso prolongado de tiempo. Por lo tanto, sus disposiciones deben superar la coyuntura. En función de lo antedicho, la ley fundamental -no obstante distintas tendencias del derecho constitucional comparado que luego analizaremos- debe contener ciertos preceptos generales; el reconocimiento de los partidos políticos, la igualdad que debe existir entre todos ellos, la libertad de afiliación, el principio de control estatal y el de democracia interna, etc., dejando para la ley el tratamiento de las demás cuestiones.

Pensamos, coincidiendo con Vanossi que hay tres interrogantes fundamentales a definir en cuanto al status de los partidos políticos, a saber:

a) *minimalismo y maximalismo*: es decir, si el grado de intervención del poder estatal en las estructuras partidarias debe reducirse a lo que ese poder practica con respecto a las demás manifestaciones del derecho de asociación, o si, en cambio, debe profundizarse hasta alcanzar niveles de penetración que son propios de las personas jurídicas estatales;

b) *control cualitativo o control cuantitativo*: la alternativa entre la exigencia de una conformidad sustantiva de los partidos con los principios y creencias de una "superlegalidad constitucional"; o, en su lugar, la limitación de esa exigencia a la reunión de requisitos numéricos, tales como un número mínimo de afiliados o una cantidad mínima de votos, cualquiera sea la ideología que cubra el pabellón convocante;

c) *democracia "entre" partidos o democracia "de" partidos*: la humildad o modestia constitucional de aspirar al libre juego de varios partidos políticos, sin entrar a contar con la conformidad democrática de su funcionamiento interno; o la posibilidad más rigurosa de apuntar a la exigencia de partidos políticos cuya coexistencia vaya acompañada de pautas objetivas de vida democrática interna, a semejanza de las que se reclaman para la vida democrática toda del Estado.¹

Además de estas definiciones es preciso determinar qué órgano se encargará de controlar a los partidos y conforme a qué procedimiento, la problemática del financiamiento, la pertenencia de las bancas o disciplina partidaria, afiliaciones, candidaturas, rol de la oposición, entre otras cuestiones.

B. Los partidos políticos como integrantes de un sistema

En la actualidad existe criterio formado en el sentido de que el estudio de un régimen político determinado, no se agota en el análisis de la estructura del poder Estatal establecida en su constitución.

¹ Vanossi, Jorge R.A.; "El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social", p. 228/9.

Se impone conocer, igualmente, las características que presentan los grupos y asociaciones que actúan en la sociedad, entre los cuales, en una democracia los partidos políticos ocupan un lugar de preferencia. Por ello, el Estado regula el funcionamiento de los mismos y a través de la normativa que produce, influye sobre el diseño del sistema de partidos. Estos como auxiliares del Estado cumplen, como ya hemos visto, la función de intermediación entre éste último y la sociedad, en lo relativo a la provisión de los ocupantes de los cargos de gobierno.

Este delicado proceso, ligado a la teoría de la representación, requiere que se defina la cuestión electoral. Es decir, el criterio que se utilizará para determinar -apelando al lenguaje de Nohlen- de qué modo los votos se convertirán en bancas y en consecuencia cuál será su reparto entre los distintos partidos actuantes.

Este criterio, denominado fórmula electoral surgirá de una ley distinta a la de los partidos políticos, que tendrá una influencia directa y determinante sobre esta última, en particular, sobre la configuración del sistema de partidos.

La ley electoral según aplique el principio mayoritario o el principio de representación proporcional en todas las variantes en materia territorial o de listas que ellos presentan, producirá un efecto inmediato sobre los partidos, en cuanto a su cantidad, vigor, posibilidad de constituir alianzas o confederaciones, etcétera.

La ley electoral también a través de otras cuestiones influirá sobre los partidos. Por ejemplo, estableciendo el carácter directo o indirecto de las elecciones o determinando un "umbral" mínimo de votos que deberá obtener todo partido para poder acceder al reparto de las bancas en juego.

La forma de gobierno imperante en cada país es otra nota determinante del sistema político que el constituyente y el legislador deben tener especialmente en cuenta a la hora de dictar normas sobre partidos políticos. El papel de estos últimos es muy diferente en el presidencialismo que en el parlamentarismo, o en las formas mixtas.

En el régimen parlamentario los partidos políticos desarrollan un papel de primeros protagonistas. Ello en razón de

la colaboración existente entre los poderes políticos del Estado, que lleva a los partidos a influir directamente sobre el destino de los gobiernos, estableciéndose una interacción muy especial entre el gobierno y la oposición.

C. Tendencias en el derecho constitucional comparado

Nuestro informe abordará exclusivamente la compulsión de la cuestión en los textos constitucionales. La limitación en cuanto a la extensión del trabajo nos impide abundar en las leyes de los distintos países, ya que ello, dada su longitud merece la redacción de un estudio particular.

De todos modos la determinación de la materia constitucional en los países que hemos elegido como modelo nos permitirá establecer por exclusión aquellas cuestiones que han quedado en manos del legislador.

El tratamiento de los partidos a nivel de las constituciones muestra en el mapa de las naciones democráticas las siguientes tendencias:

1. Ignorancia en el mundo anglosajón, cuyas constituciones guardan un silencio total sobre la cuestión. Al respecto resulta muy ilustrativo el hecho de que en Gran Bretaña recién en 1969 una ley ha establecido que las boletas electorales deben mencionar la filiación partidaria de los candidatos. Es evidente que en estos países se ha preferido interferir lo menos posible en la vida de agrupaciones consideradas como propias de la sociedad.

Lo mismo ocurre en países que aunque no forman parte de este grupo, han sido muy influenciados por el constitucionalismo británico, como por ejemplo: Japón e Israel.

2. La situación es similar en aquellos países que no pertenecen al universo anglosajón y que poseen constituciones sancionadas en el siglo XIX, es decir totalmente fieles al constitucionalismo clásico.

3. Por último, cabe mencionar aquellos países donde se ha producido una inclinación hacia la "racionalización del poder" de que nos hablara Mirkine-Guetzevich. En este proceso de institucionalización de los partidos políticos y su posterior

constitucionalización fue determinante la influencia intelectual de Kelsen quien afirmaba que: *La democracia... sólo puede seriamente existir cuando los individuos se agrupan de conformidad con sus fines y afinidades políticas, es decir, cuando entre el individuo y el Estado se insertan esas formaciones colectivas, cada una de las cuales representa cierta orientación común a todos sus miembros, un partido político. La democracia es por lo tanto necesaria e inevitablemente un Estado de partidos.*² Así es como aparecen normas sobre partidos políticos en muchas constituciones posteriores a 1919, como las de Uruguay, Brasil, Panamá, Guatemala, Cuba y en países de Europa Oriental, entre las que se destaca por la originalidad de sus disposiciones la constitución checa.³

Luego de la Segunda Guerra Mundial la mayoría de las nuevas constituciones se ocupan de los partidos políticos (en el Anexo adjunto al presente informe se incluyen las normas constitucionales de varios de estos países).

El tratamiento de la cuestión en las leyes fundamentales es objeto de dos modalidades diferentes.

Un grupo de constituciones alude a los partidos políticos de manera genérica, reconociendo su rol de intermediarios entre la sociedad y el Estado, de canalizadores de la opinión y estableciendo los principios de igualdad entre las agrupaciones, la libertad de afiliación y de publicidad de los actos partidarios. Inclusive algunas fijan ciertas reglas mínimas sobre funcionamiento interno democrático y financiamiento.

Se deja para la ley la reglamentación de los asuntos particulares y de detalle. Entre los países que han elegido este camino podemos citar a Alemania, Francia, Italia y Perú.

Otro grupo de constituciones, en cambio, se ocupa de los partidos políticos de manera detallada, dedicándoles un importante catálogo de disposiciones, dejando un espacio limitado a la actuación del legislador. Entre otros países han adoptado esta actitud, Colombia, Portugal, Suecia y Uruguay.

2 Kelsen, H.; "Esencia y Valor de la Democracia", p. 20.

3 Es de destacar que en la Argentina cuya Constitución nada dice sobre partidos políticos ya que data de 1853, en muchas de las constituciones provinciales -la Argentina es un Estado federal- se han incluido normas relativas a ellos. La primera referencia la encontramos en la ley fundamental de la provincia de Córdoba de 1923.

IV- Conclusiones. Recomendaciones

A. Los partidos políticos son instituciones fundamentales de las democracias modernas. En función de ello resulta indispensable su inclusión en los textos constitucionales. De este modo se le pone énfasis a una cuestión que hace al buen funcionamiento de todo el sistema y se establecen ciertos principios básicos relativos a estas agrupaciones, quedando en manos del legislador la reglamentación pormenorizada.

B. La normativa relativa a los partidos políticos debe estar inspirada principalmente en las características particulares que presenta cada país. Sin embargo, se deben desechar las leyes excesivamente analíticas y adoptar, por el contrario, una normativa ágil y lo menos detallista posible, que defendiendo el interés general, no interfiera en el libre funcionamiento y evolución de las fuerzas políticas. Asimismo, las normas sobre partidos políticos deben compadecerse con las disposiciones en materia de sistema electoral, forma de gobierno y demás elementos propios al régimen político del estado.

C. La democracia tiene a la libertad, en sus distintas vertientes, como una de sus piedras basales. Toda forma de control, que invocando su defensa, impida que una asociación pueda convertirse en un partido político, importa una grave contradicción con ese principio. Además, seguramente lejos de "desactivar" de ese modo la actividad del "partido autossistema", se fomentará su crecimiento desde la clandestinidad y sin que éste tenga que afrontar directamente las reglas que imponen el pluralismo y la participación en los poderes del Estado o desde la oposición legalizada. Desechada toda forma de control cualitativo, nos inclinamos exclusivamente por el control cuantitativo a fin de posibilitar que el sistema de partidos sea eficiente y contribuya a vigorizar las instituciones públicas.

D. La legislación no sólo deberá ocuparse de la actuación interna, sino que deberá introducirse en el interior de los par-

tidos a efectos de posibilitar que la democracia no sea ajena a su estructura y funcionamiento internos.

En tal sentido se deberá contemplar, principalmente, que los órganos partidarios actúen conforme al principio de separación de poderes y que se celebren elecciones internas donde participen en igualdad de condiciones las distintas expresiones partidarias a fin de elegir a las autoridades de los partidos. Para la elección de los candidatos se podrá recurrir a distintos sistemas, siempre que los mismos garanticen una participación genuina y efectiva de los afiliados, o dado el caso, del electorado en su conjunto.

E. Un órgano independiente actuará como autoridad de aplicación de la ley sobre partidos políticos. Dicha autoridad sea judicial o administrativa deberá actuar conforme a los principios de igualdad y publicidad y deberá estar sujeta a un procedimiento donde se contemplen recursos y garantías que hagan a la total transparencia de sus actuaciones.

F. La ley deberá ocuparse igualmente del rol de la oposición, de manera de que los partidos que no ocupen el gobierno, posean las mayores garantías que les permitan desempeñar con la más amplia libertad tan destacada función de control. De esta manera se evitará la identificación entre Estado partido, ya que la misma resulta totalmente ajena a la concepción del Estado de Derecho.

G. Se deberán instrumentar métodos eficaces de control del patrimonio y del financiamiento de los partidos políticos. La creación de una autoridad de fiscalización compuesta, entre otros, por representantes de todos los partidos reconocidos podría constituir un adecuado medio de acción.

H. Por último, resulta necesario recalcar el rol central que cumplen los partidos políticos en las democracias modernas. De su vigoramiento depende, en gran parte, la consolidación del Estado de Derecho. Esta observación cobra un especial significado en los países latinoamericanos, en muchos de los cuales la recurrencia de los períodos de facto ha traspasado las

funciones que deben cumplir los partidos, a otro tipo de asociaciones intermedias, preocupadas exclusivamente por la satisfacción de sus intereses particulares. En consecuencia, todas las normas que se elaboren sobre partidos políticos deberán tender al robustecimiento de los mismos. Temas como la "disciplina partidaria" de los ocupantes de las asambleas o el monopolio en materia de candidaturas, sólo deben ser resueltos en función de este criterio; de lo contrario, soluciones que en abstracto podrían ser consideradas satisfactorias, tal vez resultarían disfuncionales desde el punto de vista del sistema en su conjunto.

Buenos Aires, septiembre de 1988

Anexo

Disposiciones sobre partidos políticos contenidas en constituciones de diferentes países

Constitución de Alemania:

Art. 21: (Partidos) (1) Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos.

(2) Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.

(3) La reglamentación se hará por leyes federales.

Constitución de Colombia:

Art. 83: Parágrafo transitorio: La derogación o reforma de las normas constitucionales relativas a la alternación de los partidos liberal y conservador en la Presidencia de la República y a la paridad en el Senado y Cámara de Representantes, requerirán hasta el 7 de agosto de 1974, el voto favorable de los dos tercios de los votos de los asistentes en una y otra cámara. Igual votación se exigirá hasta el 7 de agosto de 1978 para la derogación o reforma de la paridad de los mismos partidos en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado...

Art. 120: Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

1- Nombrar y separar libremente a los ministros del Despacho, los jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales.

Parágrafo: Los ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los Partidos Conservador y Liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la rama Ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República. Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la administración pública.

La reforma de lo establecido en este párrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra Cámara.

Art. 172: A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cociente electoral...

Parágrafo transitorio: En las elecciones para Senado y Cámara que se realicen en el año de 1970, y en las que estas corporaciones efectúen hasta el 19 de julio de 1974, si hubiere dos o más listas de un mismo partido y los puestos que a este correspondieran fueran dos o más, se aplicará para adjudicarles el cociente del sistema electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido.

En las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales que se verifiquen a partir del 1 de enero de

1974, dejará de regir la regla transitoria sobre composición paritaria de dichas corporaciones y en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos.

Art. 173: Para los efectos del Art. 172 de la Constitución la Corte Suprema, al elegir magistrados de Tribunal, el Presidente al nombrar fiscales de Tribunales, y el Procurador al nombrar fiscales de los Juzgados, tendrán como base la proporción en que estén representados los partidos en la respectiva Asamblea Departamental. La ley reglamentará la manera de hacer la elección.

Constitución de Costa Rica:

Art. 96: El Estado contribuirá a la financiación y a los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

a)- La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección;

b)- La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos, en favor de sus respectivas papeletas;

c)- No tendrán derecho a recibir contribución alguna los partidos que, inscritos a escala nacional, no hubieran obtenido un cinco por ciento (5%) de los sufragios válidamente emitidos en el país; o los que, inscritos a escala provincial, no hubieran obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o en provincias respectivas.

d)- Para recibir el aporte del Estado, los partidos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Cuando la suma aceptada por el Tribunal fuere inferior a la suma que a un partido le correspondería de acuerdo con el inc. b) de este artículo, dicho partido sólo ten-

drá derecho a percibir como contribución del Estado la cantidad que el Tribunal estimare como efectivamente gastada por el partido en su campaña electoral.

e)- El Estado contribuirá a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos de pago fijados anteriormente y mediante los procedimientos que con tal objeto determine la ley. Esta ley deberá ser aprobada por dos tercios de los votos de los diputados que forman la Asamblea Legislativa.

Art. 98: Todos los ciudadanos tienen el derecho a agruparse en partidos, para intervenir en la política nacional, siempre que estos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Constitución de Ecuador:

Art. 36: Se garantiza el derecho de fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.

Art. 37: Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los requisitos exigidos por la Constitución se requiere estar afiliado a un partido político.

Art. 38: Para que un partido político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del estado, debe cumplir con los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con el número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cociente electoral de conformidad con la ley. El partido político que no obtenga, por lo menos el cociente señalado por la ley queda disuelto de pleno derecho.

Art. 56, 2º párrafo: Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente en listas que son calificadas por la Función electoral de acuerdo con la ley...

Art. 57, 3º párrafo: Para ser electo diputado provincial se requerirá... estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos.

Constitución de España:

Art. 6: Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Constitución de Francia:

Art. 4: Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Ellos se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.

Constitución de Italia:

Art. 49: Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, con método democrático, a determinar la política nacional.

Constitución de México:

Art. 9 Ira. parte: No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Art. 35: Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

Art. 41, 2ª parte: Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso a estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Constitución de Perú:

Art. 64: Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por la ley. Es nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita a todo ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación.

Constitución de Portugal:

Art. 10: (Sufragio Universal y Partidos Políticos):

1. El pueblo ejerce el poder político a través del sufragio universal, igual, directo, secreto y periódico y de las demás formas previstas en la Constitución.

2. Los partidos políticos concurren para la organización y para la expresión de la voluntad popular, con respecto por los principios de la independencia nacional y de la democracia política.

Art. 40: (Derecho de Antena):

1. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales y profesionales tienen derecho a tiempos de antena en la radio y en la televisión, de acuerdo con su representatividad y según los criterios que sean definidos por la ley.

2. Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República, y que no formen parte del gobierno, tienen derecho, en los términos de la ley, a espacios en las publicaciones periodísticas, pertenecientes a entidades públicas o de las dependientes y a tiempos de antena en la radio y en la televisión, a prorratar de acuerdo con su representatividad, de dimensión y duración y en todo o más iguales a los concedidos al gobierno, bien como derecho de respuesta en los mismos órganos, a las declaraciones políticas del gobierno.

3. En los períodos electorales, los concurrentes tienen derecho a tiempos de antena, en la radio y en la televisión, regulares y equitativos.

Art. 51: (Asociaciones y Partidos Políticos):

1. La libertad de asociación comprende el derecho de construir y participar en asociaciones y partidos políticos y a través de ellos concurrir democráticamente para la formación de la voluntad popular y la organización del poder político.

2. Nadie puede estar inscripto simultáneamente en más de un partido político ni ser privado del ejercicio de cualquier derecho por estar o dejar de estar inscrito en algún partido legalmente constituido.

3. Los partidos políticos no pueden, sin perjuicio de la filosofía o ideología inspiradora de su programa, usar denominaciones que contengan expresiones directamente relacionadas con cualquier religión o Iglesia, así como emblemas confundibles con símbolos nacionales o religiosos.

Art. 117: (Partidos Políticos y derecho de oposición):

1. Los partidos políticos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad democrática.

2. Se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática en los términos de la Constitución.

3. Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República, y que no formen parte del gobierno, gozan, desig-

nadamente, del derecho de los principales asuntos de interés público.

Art. 154: (Candidaturas):

1. Las candidaturas son presentadas, en los términos de la ley, por los partidos políticos, aisladamente o en coalición pudiendo las listas integrarse con ciudadanos no inscriptos en los respectivos partidos.

2. Nadie puede ser candidato por más de un circuito electoral o figurar en más de una lista.

Constitución de Suecia:

Capítulo 3- El Parlamento

Art. 7: Las bancas se distribuirán entre los partidos. Toda asociación o grupo de votantes que aparezca en las elecciones con una designación específica será considerado un partido.

Sólo un partido que haya obtenido por lo menos el cuarto por ciento de los votos emitidos en todo el Reino tiene derecho a participar en la distribución de las bancas. Sin embargo, un partido que haya recibido menos votos puede participar en la distribución de las bancas correspondientes a las circunscripciones permanentes, en aquella circunscripción en donde el partido haya recibido al menos el doce por ciento de los votos emitidos.

Art. 8: Las bancas correspondientes a las circunscripciones permanentes serán distribuidas proporcionalmente entre los partidos sobre la base de resultados de las elecciones en dicha circunscripción.

El resto de las bancas (*adjustment seats*) serán distribuidas entre los partidos en tal modo que la distribución de las bancas en el Riksdag, con la excepción de aquellas bancas correspondientes a las circunscripciones permanentes que hayan sido adjudicadas a un partido con menos del cuatro por ciento de los votos emitidos, sea proporcional al número total de votos emitidos en todo el Reino para el respectivo partido participante.

Si a través de la distribución de las bancas de circunscripciones permanentes, un partido en el Riksdag de acuerdo a la representación proporcional, el partido ha obtenido más bancas que las que le correspondieran a dicho partido en el Riksdag de acuerdo a la representación proporcional, el partido y las bancas de circunscripción que haya obtenido no serán tenidas en cuenta para la distribución de los *adjustment seats*. Luego de que hayan sido adjudicados los *adjustment seats* entre los partidos, ellos serán *allocated* a circunscripciones.

Art. 90: Por cada banca que un partido haya obtenido, será designado un miembro del Riksdag y uno o más sustitutos para él.

Constitución de Uruguay:

Art. 58: Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política... No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizándose las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes.

Art. 77: Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:

...4) Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso administrativo y del Tribunal de Cuentas, los directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partidos, autorizar el uso de su nombre y en general ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto.

No se considerará incluida en estas prohibiciones, la concurrencia de los Directores de los Entes Autónomos y de los

Servicios Descentralizados a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de los problemas de gobierno, legislación y administración.

Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales, la Corte Electoral. La denuncia deberá ser efectuada ante ésta por cualquiera de las Cámaras, el Poder Ejecutivo, o las autoridades nacionales de los partidos...

5)- El Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral.

...8)- La ley podrá extender a otras autoridades por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara la prohibición de los numerales 4) y 5).

...11) El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los Partidos deberán:

a) ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades;

b) dar la máxima publicidad a sus Cartas orgánicas y Programa de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.

Constitución de Venezuela:

Art. 114: Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la Constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.

Bibliografía

- Mirkine - Guetzevich, Boris: *"Les Constitutions de l'Europe Nouvelle"*, Delagrave, 1928.
- Vanossi, Jorge Reinaldo: *"El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social"*, EUDEBA, 1987.
- Avril, Pierre: *"Essais sur les Partis"*, L.G.D.J., 1986.
- Duverger, Maurice: *"Sociologie des partis politiques"*, P.U.P., 1960; *"Les Partis Politiques"*, A. Colin, 1951.
- Epsicoin, Leon D.: *"Political Parties in Western Democracies"*, Transaction Books, 1980.
- Lazarsfeld, Berenson, Gaudet: *"The People's Choice"*, Columbia U.P., 1944.
- Triepel: *"Die Staatsverjaesung und die politischen Parteien"*, Berlín, 1927.
- Kelsen Hans: *"Esencia y Valor de la Democracia"*, Ed habor, Barcelona, 1934.
- Blondel, Jean: *"Introducción al Estudio Comparativo de los Gobiernos"*, Revista de Occidente, Madrid, 1927.
- Sartori, Giovanni: *"Partidos y Sistemas de Partidos"*, Alianza, Madrid, 1980.
- Von Beyme, Klaus: *"Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales"*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.

Incertidumbres de la transición en América Latina¹

Francisco C. Weffort,
Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento

El proceso de transición, por sus cualidades y por sus propias características, está repleto de incertidumbres. Podemos considerar esta idea casi como algo obvio. Hasta podemos ir más allá, bajo la misma lógica y estar de acuerdo con Adam Przeworski en algo que no es de ninguna manera obvio y que es, a fin de cuentas, esencial: la incertidumbre constituye uno de los aspectos esenciales del juego democrático. La democracia dice Przeworski, surge como un *contingent outcome of conflicts*, "un resultado contingente de conflictos". En este sentido, la preocupación por la certeza en los resultados del juego político puede ser un rasgo de la mentalidad autoritaria. Como dice el sugestivo título de la traducción brasileña de un artículo, justamente celebrado, de Przeworski, "ama la incertidumbre y serás democrático."²

- 1 Este texto, en su forma inicial, sirvió de apertura para las discusiones del "IV Encontro do Forum Cone Sul", realizado con el tema general de "Democracia: ¿cómo se participa?", del 13 al 15 de noviembre de 1987, en Santa Catarina, Brasil. Participaron del Encuentro, patrocinado por ILDES, políticos e intelectuales democráticos y socialistas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En una segunda oportunidad, este texto fue discutido en un Seminario del CEDEC (22-04-1988). Agradezco a todos los colegas y compañeros que, en estas reuniones, me ayudaron con sus críticas y comentarios. Agradezco en particular, a María Victoria Benavides y Guillermo O'Donnell que revisaron este trabajo en su "penúltima" redacción y me ayudaron a llegar hasta su forma actual.
- 2 N. de E. Original en portugués. Traducción y revisión de Eva Schnell y Eva Abreu.
- 2 Przeworski, Adam, "Ama a incerteza e serás democrático", revista *Novos Estudos*, CEBRAP.

Sin embargo, razonamientos como estos no deben, (además de que no lo pretenden) llevarnos a tomar en forma ligera la atmósfera en que ocurren las transiciones políticas que presenciamos hoy en el Cono Sur. Me parece evidente que, por lo menos en algunos casos, existen motivos para tener mucho cuidado. Una cosa es la incertidumbre que se entiende como algo normal y necesario en el juego democrático y otra es aquella que acompaña al proceso histórico de países recién salidos de regímenes autoritarios y que da cuenta de las posibilidades mismas de implantar un régimen democrático.

Tampoco cabe, me parece que por lo menos todavía no, identificar esta atmósfera de inseguridad, en relación con el curso de la transición, con el desencanto que se observa en algunos países, como España. El desencanto puede significar, en el caso de España, decepción, desinterés, desmovilización, etc., ante un cuadro institucional democrático que se puede considerar como algo no sólo adquirido sino también consolidado. Si quisiéramos una definición, tal vez podamos ver en el desencanto la decepción de la participación, o la decepción de los participantes. Son los sueños democráticos -muchos de ellos sin base real, ni en la experiencia ni en la teoría, pero añorados desde hace mucho tiempo- que se desmoronan ante los primeros fracasos y las muchas dificultades, tan comunes en las etapas iniciales de la consolidación de las democracias.

El desencanto agrava la incertidumbre pero no es lo mismo. No niego que ya se pueda encontrar un poco de desencanto en algunos países del Cono Sur, especialmente en Argentina y en Brasil. Pero esto tiene en todo caso, un sentido diferente. Aquí, las personas no se desencantan con la democracia a la que se llegó sino que, al contrario, parecen creer cada vez menos en las posibilidades de llegar a la democracia. En otras palabras: las preocupaciones con la suerte de la democracia en el Cono Sur arrojan luz sobre la posibilidad misma de la consolidación de los procesos de transición democrática en curso.

De este modo, la cuestión central en otros contextos, de cómo participar en la democracia, no es todavía para nosotros la de cómo participar en una democracia consolidada. Este es un problema en sí muy importante, que podemos reconocer en las democracias más firmes y tradicionales del mundo, entre

ellas, la de la propia Inglaterra. El punto central aquí es, antes bien (en algunos casos, como en Chile y en Paraguay), el de conquistar la democracia o, como en Brasil y en Argentina, de construirla. Ni siquiera en el caso más avanzado del Uruguay, donde se trata de reconstruir la democracia, podríamos decir que estamos ante una democracia consolidada. La cuestión de 'la participación en la democracia' en América Latina nos lleva a la pregunta sobre la posibilidad de la propia democracia. De este modo, aquí la incertidumbre tiene que ver no solo con los resultados eventuales del juego democrático sino, sobre todo, con la posibilidad de que este juego se consolide.

Existen numerosos escritos sobre las luchas por la democracia y sobre los procesos de transición hoy en curso en América Latina, en particular en el Cono Sur. No pretendo hacer aquí un balance bibliográfico sobre el tema, lo que hubiera exigido mucho más lectura de lo que me fue posible en el tiempo que tuve para preparar este texto.

Pero si no puedo hacer un balance de los escritos, pretendo, eso sí, hacer un balance de los temas a los cuales ellos se refieren, por lo menos, los más importantes. Por lo tanto, lo que el lector tiene en sus manos es, un trabajo preliminar y confieso que inconcluso.

Creo que la atmósfera de la incertidumbre en que se desenvuelve la transición exige de los investigadores, en lugar de conclusiones, la capacidad de formular las preguntas pertinentes. Es esta la intención de este trabajo. Si en este esfuerzo llegáramos a algunas conclusiones definitivas, tanto mejor. Y sería todavía mejor si, además de un cuestionamiento que satisfaga nuestra curiosidad intelectual, llegáramos también a examinar las perspectivas de acción que contribuyan al perfeccionamiento de la orientación de nuestra lucha por la democracia o, donde esto se haya logrado, entonces a su consolidación.

I- Las incertidumbres de la transición y la orden de retroceso

En el simposio sobre la transición brasileña, realizado a principios de 1987 en la Universidad de Sao Paulo, Guillermo

O'Donnell afirmó que la transición brasileña estaría amenazada de "muerte lenta" y, al hacerlo, expresó una inquietud compartida por muchos de sus colegas brasileños. Podemos decir de paso que, además de pesimista en relación con el proceso brasileño, O'Donnell no llega a ser exactamente optimista en relación con las posibilidades que tiene la transición en su propio país, Argentina. En el caso del Brasil -lo que interesaba en forma más directa en las discusiones realizadas en la Universidad de Sao Paulo- era que las razones por la preocupación de O'Donnell son, sobre todo, de naturaleza política. Son razones políticas diversas que empiezan por el alto grado de control que tienen los herederos del régimen anterior sobre el proceso de transición, la continuidad de las prácticas patrimonialistas y clientelistas predominantes en el escenario político brasileño, la heterogeneidad y la desorganización de los sectores populares que facilitan la existencia de una "simbiosis" entre la burguesía y el Estado haciendo, de este modo, más difícil el camino hacia la modernización y la democratización de las relaciones sociales en el país.³

Observadores brasileños de la política del país, en especial cuando están situados a la izquierda (o cerca de alguna posición de izquierda), han sido todavía más duros al evaluar las perspectivas actuales de la transición. Hace ya algún tiempo que empezaron las críticas a la transición brasileña, señalando insuficiencias e impases que tenderían a llevarla a un fatal inmovilismo y, a una subsiguiente regresión autoritaria. Quien pretenda captar la situación desde el principio, haría bien en leer una famosa entrevista que le hicieron a Raymundo Faoro en 1985, bajo el sugestivo y polémico título de "El Estado Nuevo del PMDB". Faoro se refiere a la continuidad del autoritarismo en el mismo centro de la transición democrática, cuando asocia la Nueva República al recuerdo del Estado Novo, o sea a la dictadura Vargas de 1937-1945, y cuando recuerda las imágenes del régimen de 1964 como habiendo sido

3 O'Donnell, Guillermo, "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos", presentación en el Simposio sobre Transición, SP, abril 1987. Un extenso resumen de esta presentación puede ser encontrado en el periódico "O Estado de Sao Paulo", 20-09-1987, con el título, por cierto muy sugestivo, de "A Dictadura Pode Voltar Sem Golpe".

el "Estado Novo de la UDN".⁴ Hay quienes también, como Luciano Martins, critican la propia noción de una "transición democrática", afirmando que al pretender ser "democrática" una transición cuyo fin no se puede conocer de antemano solo se logra hacer un ejercicio de *wishful thinking*.⁵

Polémicas, siempre polémicas e inevitablemente polémicas. Los juicios sobre la transición surgen en todos los sectores de la izquierda brasileña. ¿Tenemos que considerar o no la posibilidad de que haya retrocesos? Ante preguntas como éstas, son frecuentes en la izquierda observaciones de este tipo: "la transición está parada", "congelada", "podrida". etc... En el PT (Partido Dos Trabalhadores), partido que siempre se caracterizó por una nítida oposición al régimen militar y al gobierno de la Nueva República, la opinión predominante es la de que estamos ante una transición conservadora que, además, acentúa cada vez más sus rasgos conservadores. Evaluaciones pesimistas también se encuentran en los partidos empeñados, desde el principio, en sostener la Nueva República, como el PCB (Partido Comunista Brasileiro), el cual busca, desde hace algún tiempo mantener distancia, al menos, en relación con el gobierno. Otro ejemplo es la ola de críticas que se originó en el PMDB contra el gobierno federal cuando fue aprobado el presidencialismo y el mandato de cinco años para los Presidentes de la República. Desde entonces se agravaron las divisiones dentro del PMDB, con el surgimiento del bloque disidente de los "históricos", dando inicio a un movimiento que llevó a la creación del PSDB (Partido Da Social Democracia Brasileira).

Como era de esperarse, las evaluaciones oscilan con las coyunturas y con la posición que adopten las fuerzas políticas en determinado momento. Pero el pesimismo es generalizado en cualquiera de las posiciones del espectro político. Si las evaluaciones de los políticos sirven de criterio para determinar la autenticidad del proceso, podríamos concluir que estamos en Brasil frente a una transición sin salida. Y si tal conclusión puede parecer precipitada, estaríamos, en todo caso, ante una

4 Faoro, Raymundo, "O Estado Novo do PMDB", revista Senhor, diciembre, 1985.

5 Yo me refero a un seminario de Luciano Martins, en el CEDEC, 1987.

transición que, al menos aparentemente, no satisface las expectativas de nadie.

Vale la pena tomar muy en cuenta las evaluaciones de algunos de los "herederos del régimen anterior". Dice, por ejemplo, Mario Henrique Simonsen, ex-Ministro del Gobierno del General Ernesto Geisel y todavía hoy ligado a grupos políticos y económicos que apoyaron al régimen militar en Brasil: "con el gobierno super endeudado, con los políticos concentrados en distribuir puestos sin trabajo y con la idea de que los *slogans* llenan el estómago de los pobres, estamos camino al retroceso". Esta frase se encuentra en un artículo publicado, por cierto muy realzado, en la revista de mayor circulación del país. En este artículo, donde Simonsen se lanza a una ambiciosa reflexión política sobre las dificultades de la situación económica brasileña, él inclusive encuentra la posibilidad de hacer comparaciones a nivel internacional.⁶

Además de mencionar a España, la China, URSS, Estados Unidos, etc. siempre sobra espacio para algunas referencias a América Latina aunque, como de costumbre entre los neoliberales brasileños, negativamente, como el ejemplo que no se debe seguir. Después de afirmar que estamos camino al retroceso, dice Simonsen: "No nos hagamos ilusiones: el hecho de que hayamos crecido el 7% al año en los últimos cuarenta años no significa que estemos destinados al progreso y que la hazaña se vaya a repetir en los próximos cuarenta años. Estamos amenazados por un estancamiento, semejante al que el populismo peronista implantó en la Argentina desde 1945".⁷ Es decir, después de tanto crecimiento, siempre puede aparecer algún irresponsable que eche todo a perder. En otras palabras, el riesgo del retroceso radica, precisamente, en la posibilidad de que el Brasil de hoy vaya a imitar a la Argentina de hace 40 años.

3 Simonsen, Mario Henrique, "O risco de se optar pelo atraso", revista *Veja*, # 997, 14-10-1987.

7 Aún tomando en cuenta la intención polémica de Simonsen, intención no siempre comprometida con la precisión histórica, no se puede pasar por alto una equivocación cronológica evidente. La Argentina de 1945 vivía una época de afluencia que duró, por lo menos, hasta el principio de los años 1950. O sea, no se ve cómo podría Perón, en otras condiciones, llevar a la práctica una política de aumento salarial real de los trabajadores y de redistribución de la renta.

Tratemos de colocarnos por encima de las disputas polémicas circunstanciales, para captar lo que ellas pretenden decir en el fondo. Simonsen no entra en detalles, pero no creo que esta referencia a una posible "argentinización" del Brasil sea simplemente casual. Referencias a la América Latina siempre tienen un fuerte significado simbólico en la historia política brasileña. Sea cual fuere la opinión de cualquier argentino sobre el significado de Perón en 1945, en la opinión de un neoliberal brasileño el significado es de redistribución de la renta (o, si se quiere, el distributivismo desenfrenado y demagógico), de estímulo a la organización sindical (o de implantación de una "república sindicalista") y de presencia de masas en la política (o de demagogia populista).

Para que no haya equívocos, tengamos presente, desde luego, que una imagen como ésta, verdadera o falsa, atribuida al Perón de 1945, puede asustar a los neoliberales brasileños casi tanto como la notable ruptura representada por el Presidente Alfonsín en relación con el régimen militar argentino. Aunque muchos argentinos consideren que el proceso sobre la responsabilidad de los militares quedará por debajo de lo requerido, en el Brasil, los juicios de los militares hicieron eco, especialmente para los "herederos del régimen anterior", como un ruido insoportable. La imagen de ruptura, de soberanía popular y de altivez del poder civil, representada por Alfonsín, puede parecer si es transferida al Brasil, como el devaneo radical de algún demócrata enloquecido. Cualquiera de las posibles salidas democráticas de la Argentina -sea por el peronismo, sea por el radicalismo, si hablar de las alternativas más a la izquierda- aparece para un neoliberal brasileño como un ejemplo temible.

Pero hay algo que merece un comentario específicamente brasileño en el artículo de Simonsen. Está lleno de alusiones históricas, personalizadas unas, impersonales otras, a los grandes conflictos políticos de la historia brasileña de este siglo. El evoca- apenas evoca- la figura histórica de Getulio Vargas, aunque sin mencionar el nombre. El Getulio de 1945 en definitiva pero también el de 1950 y, evidentemente también sin decirle el nombre, la figura de João Goulart, ¿no fueron ambos representantes de un nacionalismo, de un distributi-

vismo y de una aproximación a los medios sindicales que un economista neoliberal tendrá que considerar tanto como no viables así como indeseables? El gran riesgo que ve Simonsen es -en sus propias palabras- que Brasil vaya a "ratificar simultáneamente una opción irracional por el atraso tecnológico, por la xenofobia, por el estatismo y por el más nefando de los tipos de capitalismo cartulario que ya se haya precipitado sobre su Historia. Todo eso a nombre de un "progresismo" que nadie sabe qué significa porque, en realidad no significa nada que no sea un progresivo estado de tumulto mental". Para Simonsen, la izquierda es el atraso y la confusión mental. ¿Estaría él pretendiendo decir que la derecha significa la modernidad y la claridad?

Todo este juego de alusiones busca ciertos efectos. Tratando de asustar a algunos brasileños con el pasado argentino, en realidad, Simonsen está buscando argumentos para justificar un retorno a su propio pasado, o sea a la política neoliberal que él, Campos y Delfin ejecutaron en Brasil. Con las peculiaridades de la situación brasileña que impiden los excesos de desindustrialización a los cuales se llegó en la Argentina y en Chile, la política de estos neoliberales brasileños se inspira en criterios familiares, aquellos que dictaron las políticas de los *Chicago boys* en Chile y de Martínez de Hoz, en Argentina.

Tómese el problema por la izquierda o por la derecha, parece claro que nuestros países del Cono Sur pasaron por una época de ajuste de cuentas con el pasado, como una forma de decidir cuál camino tomar para construir el futuro. Y no creo que se trate apenas de una metáfora para políticos y para intelectuales, sino de un sentimiento que alcanza, sin duda, a amplios sectores de la sociedad.

Del pasado podemos sacar lecciones y motivos de inspiración, tanto en relación con la inseguridad como con el miedo. Es en este punto que puede tener efecto, tanto en la Argentina como fuera de ella y, en este caso, particularmente en Brasil, una alusión a la trágica historia de la inestabilidad social y política, posterior a 1955 y, peor todavía, posterior a 1966. O, bien, mucho peor todavía, posterior a 1976. Una historia de tragedia a la cual no se debe querer regresar, ni en Argentina ni en Brasil.

Pero debe quedar claro también que si buscamos ejemplos de inestabilidad, tendremos muchos en cualquier país de América Latina. El caso argentino es apenas un caso. Se puede prever que, dentro de algún tiempo, los neoliberales dejen de hablar mal de Perón para volver a hablar mal de Allende. El efecto que se busca, del lado de la derecha, con ejemplos como éste, es siempre el mismo. El otro lado de la incertidumbre no es exactamente una búsqueda ansiosa del orden, de algún orden. De nuevo, España es un ejemplo interesante: la memoria de la guerra civil no impidió que la mayoría quisiera la democracia pero, como ya se ha dicho, "la querían al menor costo posible". ¿Y entre nuestros pueblos del Cono Sur cuántos no serán los que, después del largo período de inestabilidad por el cual pasamos o estamos pasando, anhelan la perspectiva de un orden político estable? ¿Cuántos no serán, entre los pueblos del Cono Sur, los que temen los conflictos que un proceso más profundo de democratización reforzaría inevitablemente? ¿Quién puede, por ejemplo, ignorar el hecho de que el propio proceso de democratización ponga en debate el tema del socialismo, con su reconocida capacidad para polarizar el cuadro político, movilizándolo a unos cuantos y asustando a otros tantos?

Quien arguya en nombre del orden no está impedido para hablar también de democracia y de progreso. Tal vez se pueda tomar al neoliberal brasileño, Mørio Henrique Simonsen, como un ejemplo que, en este aspecto, vale para muchos neoliberales latinoamericanos. Aparentemente habiendo olvidado que había sido servidor de un régimen de fuerza -donde el neoliberalismo en la economía se combinó bastante bien con la doctrina de seguridad nacional en la política, que hizo uso abundante del sigilo, de la política secreta (sin olvidar la policía secreta) y de la violencia- él anda ahora por ahí, disparando alegremente sus lecciones de democracia. "Sin transparencia, la democracia es una farsa" -he aquí un concepto que hace sentir envidia a muchos demócratas. Lástima que él dispare contra la farsa y haga blanco en la democracia, como el que juega a niño con el agua del baño. "Un régimen democrático, montado en la máquina centralizada, farisaica, gastadora e irresponsable que se encastilló en el Estado, tendrá el mis-

mo destino que su antecesor: el colapso". ¿Estamos frente a una advertencia o una amenaza? El matrimonio del neoliberalismo con la doctrina de seguridad nacional, de los tecnócratas con los militares, tuvo como lo sabemos, su fase de fariseísmo que pretendía ser democrático. ¿A propósito, no fue también lo que ocurrió, en diferentes momentos históricos, en Argentina, Chile y Uruguay? ¿Estaremos volviendo a eso en Brasil?

Evidentemente, no debemos creer que el malestar ante las posibilidades de un retroceso se limite al caso brasileño. Argentina, que marcha frente al Brasil y, en general, a un paso mucho más rápido en el proceso de transición, podría tal vez sugerir otros ejemplos. Tomando el caso argentino desde el punto de vista optimista, empiezo por señalar que las experiencias electorales recientes de los argentinos indican la presencia, si no de un sistema partidario consolidado, por lo menos de dos grandes partidos (¿o dos grandes "movimientos históricos"?) empeñados en luchar por el poder en el terreno de la opinión pública, de la sociedad civil y de la democracia. No pretendo ignorar la contribución de los partidos minoritarios, en general de perfiles ideológicos más nítidos y ubicados más hacia la izquierda. Pero entiendo que, del mismo modo que en las primeras elecciones de la fase de transición, la gran novedad histórica fue la victoria del radicalismo sobre el peronismo, mostrando la vitalidad política que tiene la sociedad civil argentina para buscar alternativas, por medio de la creación de una nueva mayoría y de una nueva fuente de legitimidad para el reinicio de la democracia, -señales semejantes de salud democrática se manifestaron después con la formación de una nueva mayoría en el campo opuesto. Me parece claro que las dos grandes fuerzas democráticas, o sea el radicalismo y el peronismo, llegaron, o están llegando a ese punto de reconocimiento y legitimación recíprocos que, a pesar de todas las divergencias sobre otros aspectos, permite que la convivencia democrática sea posible. Aunque opacada por la victoria de Menem, ligado al lago más tradicional y autoritario del peronismo, Argentina parece indicar una posibilidad de reorganización de las fuerzas políticas según criterios democráticos.

Es poco, pero, con todo, es más de lo que tienen otros países, inclusive, el Brasil.

Pero no todo es color de rosa. Existen los “de afuera” en relación con el proceso democrático: los “herederos del régimen anterior” continúan siendo lo suficientemente fuertes como para crear problemas. No se puede omitir la observación de que la transición argentina -caso típico de una transición por ruptura, donde el nuevo régimen democrático fue capaz de marcadas e incontrastables afirmaciones sobre la soberanía del poder civil -deja un sabor amargo después de las dos olas recientes de manifestaciones militares. Soy de los que piensan que las primeras manifestaciones, en torno a las discusiones políticas sobre la ley de “obediencia debida”, acabaron por obligar al Presidente a hacer las concesiones que afectaron su autoridad y las propias instituciones. Fue solo en la oportunidad que brindó la segunda amenaza de golpe del Coronel Rico, que el gobierno de Alfonsín tuvo condiciones de darle a los rebeldes el tratamiento debido. En el caso del Brasil, los “herederos del régimen anterior” amenazan con las palabras, en Argentina usan las armas directamente. En los dos países, el clima de incertidumbre tiene similitudes, lo que menoscaba la confianza popular en los políticos civiles y en las instituciones democráticas.

¿Existen posibilidades de un retroceso en Argentina? ¿Existen posibilidades de un retroceso en Brasil? Por lo menos, un aspecto parece claro: en el clima de incertidumbre en que vivimos todos, los fantasmas del pasado se mezclan con los fantasmas del retroceso. Los argumentos son, evidentemente, diferentes según el país y según la posición política que se prefiera. Son diferentes también las soluciones que se proponen. Pero se siente, en medio de la discusión, que algo no anda bien, y que las incertidumbres sobre la transición son de índole muy diferente de la que se esperaría como normal en el juego democrático.

Por lo menos, hasta donde se puede ver y prever, no hay ni en Brasil ni en Argentina posibilidad de un golpe militar. Tal vez amenazas, pero sin mayores posibilidades de éxito. En Argentina, debido a que la ruptura de la sociedad y de los partidos con los militares fue lo bastante profunda como para hacer que las tentativas de golpe no sean viables y, que, si exis-

ten o si existieron, estas se manifiestan como fenómenos aislados, tanto en el plano militar cuanto, y lo que es más relevante aún, en el plano de la sociedad y las fuerzas políticas predominantes. En Brasil es por la razón opuesta: es tanta la continuidad entre el antiguo régimen militar y el actual que las tentativas de golpe militar ni parecen necesarias. Eso, sin embargo, no ha sido suficiente para eliminar las nubes que se ciernen sobre el horizonte. En los dos países, la transición democrática se encuentra en la misma situación que la de un ejército que debe proseguir la marcha en terreno pantanoso.

Entre los países del Cono Sur, el Uruguay, como ya varios lo han observado es el que más se aproxima a una democracia consolidada, hasta porque es, junto con Chile, el país de mayor tradición democrática. Si el Brasil es un país de crónica inestabilidad partidaria, Uruguay (al igual que Chile o tal vez más) tiene una historia de estabilidad de partidos. Blancos y Colorados habrán cambiado en el transcurso del tiempo, desde una época distante en que eran bandos armados en disputa por el poder de una sociedad agropastoril, pasando por la fase en que fueron las organizaciones de poder de las oligarquías, hasta la época actual en que aparecen como grandes organizaciones políticas (sobre todo electorales), de una sociedad urbana y moderna, que enfrenta la necesidad de buscar un nuevo modelo de desarrollo bajo un régimen democrático. Los "partidos tradicionales" cambiaron pero siguen presentes. Tal vez se hayan modernizado. En todo caso, si bien es cierto que los "partidos tradicionales" no se modernizaron, el *sistema* partidista sí se modernizó, o empezó a modernizarse con el reconocimiento de los partidos y los liderazgos que componen el Frente Amplio, como el "tercero" del juego.

La posible modernización de los partidos y del sistema tradicional no basta, sin embargo, para descaracterizar su continuidad. Los "partidos tradicionales" son una construcción específica de la historia uruguaya y, según parece, son bastante eficaces, al menos para organizar elecciones. Como dice Juan Rial, ellos componen un sistema de partidos con dos instancias: una bipartidista y otra polipartidista, pero ambas ocurren simultáneamente. Se trata de dos grandes partidos (...) que en realidad constituyen confederaciones de fraccio-

nes partidarias casi totalmente autónomas, unidas únicamente para la acción electoral. En este tipo de juego, estos dos partidos sobrevivieron al régimen autoritario de 1933-1942 y al de 1973-1985, convirtiéndose, en las dos ocasiones, en importantes soportes de la redemocratización del país. Desde 1971, surge por la izquierda una tercera fuerza, con los grupos, partidos y liderazgos que se colocan bajo la bandera del Frente Amplio, representando cerca del 30% de los votos en Montevideo y cerca del 20% en todo el país. ¿Podríamos decir, junto con algunos investigadores del juego político uruguayo, que Uruguay habría pasado de un sistema bipartidista tradicional a un sistema tripartidista moderno?

Esta es una importante duda sobre el caso uruguayo: ¿Tendrán los partidos uruguayos, además de su reconocida capacidad para organizar elecciones, la necesaria capacidad también para formar gobiernos?

Además de los partidos, la modernidad de Uruguay se refleja en las circunstancias en que transcurre la transición. En 1980, Uruguay aparece como un caso excepcional de victoria de la democracia en un plebiscito organizado por la dictadura. Y las huelgas generales del período final del régimen militar son prueba suficiente de que el fenómeno de la modernización puede incluir también el crecimiento de la capacidad de organización de la sociedad civil, en especial la de los trabajadores. Que queden estas rápidas notas sobre una pequeña sociedad moderna y de cultura política acentuadamente democrática para registrar la excepción que, esperamos, pueda convertirse en regla en el Cono Sur.⁸

Pero si el proceso va en forma tambaleante en Brasil y encuentra dificultades en Argentina, en circunstancias en las que no se ven grandes señales de cambio en Chile y Paraguay, ¿cómo, entonces, definir las perspectivas de la transición democrática del Cono Sur? Esta pregunta también puede ser formulada en los siguientes términos: ¿Estaríamos entrando, co-

8 Rial, Juan, *Partidos Políticos, Democracia y Autoritarismo* (tomo I), CIESU, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984. Véase también Gillespie, Charles, *Uruguayan transition from collegial military-technocratic rule*, capítulo del libro colectivo *Transitions*, organizado por O'Donnell, Schmitter y Withead, The Johns Hopkins University Press, USA, 1986.

mo esperamos, en una nueva etapa histórica en América Latina, marcada por la revalorización de la democracia, y rompiendo, por lo tanto, con un pasado de tradiciones autoritarias? ¿O es que las transiciones que vemos ante nosotros serían apenas algunos ejemplos de más de una historia latinoamericana marcada por ciclos alternados de aperturas y de cierres? ¿La historia de América Latina estaría condenada a ser un movimiento pendular, un movimiento de "sístole y diástole", para usar las expresiones del principal estratega político del régimen militar brasileño, el General Golbery do Couto e Silva? ¿Estarían las transiciones actuales destinadas a quedar sumidas en otro período autoritario?

De eso es que se habla cuando se mencionan las incertidumbres de la transición en Latinoamérica. Si es verdad que la democracia nace de los conflictos emergentes en la sociedad y que tiene que ser entendida como un sistema de administración de conflictos, ¿se podrá excluir la posibilidad de que, una vez más en nuestra historia, ella vaya a morir por los mismos conflictos que, en teoría, deberían darle vida? Tengo mis dudas en cuanto a que si las incertidumbres que rodean las transiciones del Cono Sur serían de la misma saludable naturaleza de aquellas que Przeworski define como inherentes a las reglas del juego y a las instituciones de la democracia. Hasta donde yo puedo ver, ellas reflejan más el sentimiento de angustia de quien ve aumentar en el horizonte las nubes oscuras de una tempestad que puede llegar a imposibilitar las reglas y las instituciones que la democracia desearía establecer. No hay, evidentemente, cómo decidir *ex-ante* en torno a este asunto, pero creo que sería, por lo menos, imprudente ignorar la posibilidad de un riesgo tan grave.

Haremos a continuación un esbozo sobre el conjunto de la situación económica y social de los países del Cono Sur. Creo que se percibirá, en las líneas del cuadro, tan genérico e indicativo como lo permitan las limitaciones de espacio, que nuestras incertidumbres sobre el rumbo de la transición no son simplemente subjetivas. Los riesgos existen. Si es así, la cuestión central de la lucha por la democracia en esta parte del mundo debe ser entendida como la de continuar el proceso de transición y ver cómo consolidar la democracia. Y pienso que

continuar y consolidar la democracia requiere una perspectiva que permita profundizar la democracia, darle raíces en el terreno social y económico de los países del Cono Sur. Esto con el fin de mencionar aquellos países, como Brasil y Argentina, donde la transición todavía no ha llegado a una democracia consolidada. Es evidente que en los casos, tan diferentes entre sí, de Chile y de Paraguay, las dificultades son todavía mayores. En estos dos países, las expectativas democráticas se concentran hoy en día en la esperanza de un desenlace feliz en las sucesiones (¡al fin previsibles!) de Stroessner y de Pinochet.

II- Proyectos históricos: los de ellos y los nuestros

Después de los grandes cambios en los años 20 y 30, los años 60 y 70 surgen estos como otro gran momento de inflexión en la historia de América Latina. Y si estos dos "momentos" históricos pueden ser considerados como de grandes embates políticos es porque, para bien o para mal, han puesto a la orden del día de las decisiones políticas las grandes perspectivas de cambio (o de conservación) de las sociedades latinoamericanas. Las décadas de 1920 y 1930 señalan la crisis general de las sociedades agrarias tradicionales de los países del Cono Sur. Las décadas de 1960 y 1970 recogen los frutos de la crisis y asisten a los primeros embates tratando de determinar la dirección de la modernidad y de la democracia en esta parte del mundo. De modo general, en América Latina y, en lo que interesa a este trabajo, de modo específico en los países más modernos del Cono Sur, se buscaba por todos lados darle respuesta a las necesidades reales y objetivas del desarrollo histórico de las sociedades latinoamericanas. Parte importante de los temas de esas épocas históricas sigue vigente en el "momento" actual.

El ejemplo del Paraguay, aparentemente tan diferente a los otros países del Cono Sur, vale tal vez más que los demás, para la percepción de los rasgos de continuidad que persisten entre estos diferentes "momentos" históricos. A pesar de estar más próxima a la típica sociedad tradicional latinoamericana (o tal vez por eso mismo), Paraguay se anticipa, de algún mo-

do, a los otros países. La dictadura del General Stroessner, implantada en 1954, puede ser considerada como una anticipación, en algunos aspectos, de los regímenes militares de las décadas de 1960 y 1970, de los países del Cono Sur.⁹

Stroessner llega al poder dentro de un cuadro internacional de fuerte presión norteamericana sobre América Latina. Termina, en los años 50, bajo el clima pesado de la guerra fría (agravado por la guerra de Corea), algunos de los intentos nacionalistas-populares que surgieron en algunos países, en el seno de la crisis de la sociedad agraria. Es la época de la política estilo *big stick*, de Foster Dulles, que contribuyó a la caída de Getúlio Vargas en 1954, en Brasil, de Perón en Argentina, en 1955 y de Rojas Pinilla en Colombia, en 1957. Llegando al poder en estas circunstancias, Stroessner se consolida bajo la sombra de las dictaduras emergentes de Brasil y Argentina, en el nuevo marco de los años 60. La dictadura Stroessner, la de más larga duración en América Latina, aparece, por consiguiente, como un puente entre dos grandes épocas históricas.¹⁰

En los años 60, los debates políticos en todos los países presentaban, con las variaciones de énfasis y de estilo que las diferentes circunstancias nacionales imponían, los grandes temas del cambio de la estructura de la sociedad, de la economía y del Estado. El tema de la democracia estaba presente pero, en la mayoría de los casos, en una posición de menor relevancia. Más importante para la mentalidad de la época eran los temas de la estructura agraria, del crecimiento (o desarrollo) económico nacional, de los desequilibrios regionales, de la formación del mercado interno, de las desigualdades sociales, de la distribución de la renta, de la marginalización social. La cuestión de la democracia y de la modernización del Estado estarían, tal vez, al final de esta lista. Busco una forma neutral,

9 Acevedo, Euclides e Rodríguez, José Carlos, *Manifiesto Democrático - Una Propuesta para el cambio*, Editorial Aravera, Asunción del Paraguay, 1987.

10 Acompaño, en las anotaciones sobre Paraguay, el análisis de Acevedo y Rodríguez, op. cit.. Cuando a las "derribadas" de este período, conviene no olvidar que la primera fue la de Jacob Arbenz, en Guatemala, con el apoyo manifiesto y comprobado de el gobierno de los Estados Unidos. El gobierno americano ya tenía, entonces, definida para la América Central, una política que sigue hasta hoy prácticamente igual, con todas las consecuencias que se conocen en aquella región.

si es que existe, de formular estos temas precisamente para sugerir que ellos surgían como puntos centrales dentro de disputas y de grandes conflictos históricos sobre los caminos a seguir por América Latina, y que podrían recibir soluciones, buenas o malas, que vendrían de cualquier parte dentro de las fuerzas presentes en el juego político.

A propósito, Manuel Antonio Garretón sugiere una idea interesante para discutir el significado de las grandes decisiones de aquella época. Sobre los regímenes militares implantados en los años 60 y 70 en el Cono Sur, dice el sociólogo chileno que ellos tuvieron y que todavía tienen, como parece ser el caso de Chile, algo más que una dimensión de reacción a los movimientos populares y a los regímenes democráticos entonces vigentes. La evidente excepción es la de Paraguay, donde la dictadura militar-civil de Stroessner sucede a la dictadura civil del Partido Colorado, sin surgir, así, del cuadro de un régimen democrático en crisis. En los demás países, además de reaccionar, en general de modo represivo y con extrema violencia, a los "proyectos históricos" de la izquierda y de la democracia, los regímenes militares también habrían formulado su propio "proyecto histórico", en general de sentido neoliberal y modernizador.

Garretón recuerda que los regímenes militares tenían (y tal vez, todavía tienen, en algunos casos) un proyecto de reorganización de la sociedad, de modernización de sus vínculos con el sistema capitalista internacional. En el caso de Chile, con su frustrada experiencia de transición socialista, el proyecto militar tendría, como base insertar al país otra vez dentro de los marcos del sistema capitalista. En algunos casos, como es notoriamente el de la Argentina posterior a 1976, el "proyecto histórico" de los militares se basa en la idea siniestra, de resonancias por cierto, nítidamente totalitarias, a pesar de sus orígenes supuestamente liberales, de que ellos estarían frente a una sociedad enferma y que, como tal, merecía tratamientos de choque y de un esfuerzo de regeneración bajo la dirección de las Fuerzas Armadas.¹¹

11 Garretón, Manuel Antonio, *The Political evolution of the Chilean military regime and problems in the transition to democracy*, capítulo de *Transitions*, ya citado. Para un análisis del caso argentino, Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y Democracia* (1955-1983), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.

Aquí se ubican algunos problemas bastante significativos para el conocimiento de la realidad de los países del Cono Sur. En todo caso, son problemas muy importantes para analizar el tema de la transición democrática y sus perspectivas de consolidación. El primero de estos puede ser formulado de la siguiente manera: ¿hasta qué punto tuvieron éxito los regímenes militares en sus proyectos de cambiar la sociedad? ¿Cambiaron ellos la sociedad según sus propios proyectos o fracasaron en sus propios proyectos? En el plano económico, al menos, creo que se puede admitir que hay un claro caso de éxito: el de Brasil. Y hay un claro caso de fracaso: el de Argentina. ¿Qué decir de los demás países? ¿Qué decir del plan social y del plan político e ideológico?

Señalo, a propósito, que la dimensión de "proyecto histórico" de los regímenes militares fue, en el inicio, un proyecto anti, no un proyecto afirmativo, de derecho propio. En el lenguaje de ellos, fue un proyecto *antiestatista*, anticomunista, antipopulista y antirevolucionario. Fue también, aunque en momentos muy específicos y como bandera de minorías menos significativas, un proyecto confesadamente antidemocrático, de cuño fascista o corporativista. Como se sabe, y como es propio de la lógica perversa de los movimientos reaccionarios, ellos derribaban la democracia en nombre de la defensa de la democracia. En todo caso, lo que importa señalar aquí es que los proyectos de los regímenes militares fueron, en su origen, una reacción al proyecto histórico (o a los proyectos históricos, porque en realidad, eran y siguen siendo diferentes) que los movimientos nacionalistas-populares, los movimientos revolucionarios y los partidos democráticos y socialistas les propusieron a las sociedades del Cono Sur en los años 60 y, en algunos casos, a principios de los años 70.

Eso significa que la pregunta anterior sobre los proyectos de ellos se reduce a una pregunta sobre *nuestros* proyectos. En el actual "momento", o sea en los años 80, en esta fase de las transiciones del Cono Sur, ¿qué permanece de nuestros proyectos de los años 60? En la búsqueda de respuestas a estas preguntas tal vez podamos encontrar los cabos sueltos que nos permitirían desenredar el nudo de nuestras incertidumbres actuales en cuanto a la dirección del proceso de transición de-

mocrática. Hay que hacer un balance histórico para poder definir cuánto cambiaron las sociedades del Cono Sur y cuánto tales cambios pesan, para bien o para mal, sobre las posibilidades de la democracia y de las perspectivas de cambio de esta sociedades.

En primer lugar hay que hacer una observación importante: la unidad posible de los países del Cono Sur se ubica en el terreno de la cuestión de la democracia. Esta observación, felizmente obvia hoy entre los demócratas y las izquierdas de los países de la región, dice una verdad relevante.¹² Es una verdad que no define apenas objetivos sino que también describe realidades. Decir que la unidad posible de los países del Cono Sur se ubica en el terreno del tema de la democracia, significa decir también que los regímenes militares nos legaron estructuras autoritarias de Estado mucho más consolidadas que las que existían antes de ellos, estructuras autoritarias que nos toca cambiar. Pero significa algo más: que, después de las experiencias de los regímenes militares, el tema de la democracia adquirió, en el pensamiento de los demócratas y de la izquierda en general, una relevancia que no se conocía en los años 30 ni en los años 60.

Esta similitud de la condición política implica una alteración del propio concepto del Cono Sur, con la inclusión de Paraguay y de Brasil en el club. Evidentemente, cuando decidimos considerar a Paraguay y Brasil como países del Cono Sur, perdimos algo de la claridad sociológica de la época en que podíamos hablar del Cono Sur como constituido por Argentina, Chile y Uruguay, precisamente los países más urbanizados, industrializados y modernos de América del Sur y, en realidad, de toda América Latina. Esperemos que lo que se pierde en claridad sociológica pueda ser compensado por una mayor claridad política.

Se trata, en todo caso, de una claridad amarga. Si el Paraguay tiene el discutible privilegio de haberse anticipado a los demás con el cesarismo militar-civil de Stroessner, Brasil

12 Sporerer, Sergio, "Evolución socio-política en el Cono Sur", revista *Leviatan*, n.º 23/24, 1986, pág. 96. Este autor observa que en los países del Cono Sur, "pese a la diversidad de situaciones nacionales- hay un tema común y prioritario: la democracia" (pág. 96).

tiene el privilegio, no menos discutible, de inaugurar la fase de las dictaduras latinoamericanas de corte moderno. Empiezan allí, en 1964, los tristemente conocidos regímenes burocrático-autoritarios, los cuales se apoyan más en el poder burocrático y en la capacidad de violencia de las instituciones militares que en el poder personal y discrecional de un jefe militar de estilo caudillista tradicional. Fue después del golpe de Estado de 1964, en Brasil, que tales regímenes burocrático-autoritarios se extendieron también a la Argentina (1966), Chile (1973), y Uruguay (1973).¹³

Si estamos en una situación semejante en cuanto a un criterio político fundamental- la lucha de la democracia contra la dictadura- no creo que se pueda decir lo mismo de los criterios económicos y sociales. Cuando se consideran los aspectos económicos y sociales, la diversidad del Cono Sur aparece con gran nitidez. Y aquí no se puede minimizar los resultados del análisis comparativo de los éxitos y de los fracasos de los regímenes militares. Después de tanto tiempo de dominación militar, la realidad de estos países es, en buena medida, para bien o para mal, "fruto" de la dominación militar.

Fernando Fajnzylber, en un excelente trabajo presentado al Foro Cono Sur, realizado en Uruguay, en 1986, destaca importantes diferencias en el proceso de crecimiento del Brasil cuando se le compara con Argentina, Chile y Uruguay. Según el autor, estas diferencias llevan a caracterizar, en el caso del Brasil, el dinamismo económico y en el caso de los países modernos del Cono Sur, el estancamiento. Y las explicaciones para estas diferencias deberían buscarse en los regímenes militares. "El primer aspecto a destacar en la política neoliberal aplicada a los países del Cono Sur (él se refiere específicamente a la Argentina, Chile y Uruguay) sería la dramática erosión de la posición con relación tanto al Brasil como al conjunto de la región (él aquí se refiere a América Latina): en 1950, Argentina, Chile y Uruguay generaban el 32% del producto interno bruto de América Latina, superando casi en un 50% la dimen-

13 Existe amplia literatura sobre estos regímenes, tanto de los de América Latina como de los de Europa del Sur. Véase O'Donnell, *El Estado Burocrático Autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982. También O'Donnell, Schmitter y Whitehead (organizadores), *Transitions*, ya citado.

sión económica del Brasil; en 1983, su gravitación relativa se había reducido al 16% con relación a América Latina y equivalía prácticamente a la mitad del Brasil. En 1950, Argentina tenía una participación en el PIB regional levemente superior a la de Brasil y, en la actualidad, éste último país prácticamente la triplica".¹⁴

En un estudio específico sobre el Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos llega a conclusiones semejantes en cuanto a la intensidad del ritmo de industrialización y de urbanización brasileñas en los últimos treinta años. El crecimiento industrial brasileño solo es comparable al de la URSS, entre los años 20 y los 50, al de los Estados Unidos en la época de cambio del siglo XIX al siglo XX y al de la Inglaterra de la revolución industrial.¹⁵

Constatada la diferencia de ritmo, tómesese nota de que ello conduce a la paradójica aproximación entre esos países. Hay un acortamiento de las distancias estructurales entre Brasil y los tres países de modernización más "avanzada" —Argentina, Chile y Uruguay. Según sugieren algunos indicadores socio-económicos de la CEPAL, tal vez el mismo razonamiento valga también para otros países comparables al Brasil, o sea países de modernización "atrasada" —o, si se quiere, de modernización reciente y rápida— como Colombia o México.

Es necesario añadir que también existen, junto a las diferencias, semejanzas estructurales muy significativas. Para empezar, todos los países de la región están afectados gravemente por la deuda externa. Todos ellos, así como los demás países de América Latina, sufren el peso de la depresión actual, de 1987 y 1988, así como sufrieron fuertemente los efectos de la de 1980-1983. Según la CEPAL, esta última fue la peor de este medio siglo, reduciendo los niveles de vida, en 1983, a los niveles de 1977. Aún más: el PIB por habitante cayó en un 16% en Uruguay, 12% en Argentina, 11% en Chile,

14 Fajnzylber, Fernando, "Reflexión sobre límites y potencialidades económicas de la democratización", Foro Cono Sur, ILLDIS, julio, 1985.

15 Santos, Wanderley Guilherme, "A pós-Revolução Brasileira", capítulo en libro colectivo organizado por Helio Jaguaribe, *Brasil, Sociedade Democrática*, Editora José Olympio, Rio de Janeiro, 1985. Véase también de Wanderley Guilherme dos Santos, *Crise e Castigo*.

y 9% en Brasil. Según datos de 1985, presentados por Fajnzylber, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, están casi en el mismo nivel en cuanto a la renta por habitante, entre \$2,240 y \$2,650 (la mitad de la renta por habitante en España, 1/4 de la renta por habitante en Japón e Inglaterra, 1/6 de la renta por habitante en los Estados Unidos y Suecia).

Más que una aproximación estructural, se trata de una aproximación relativa a los efectos de la crisis. Persisten diferencias importantes entre los países del Cono Sur en cuanto a los índices de desigualdad social, que es mucho mayor en Brasil que en los demás países. Lo que no impide, al constatar una nueva diferencia importante, el reconocimiento de que el éxito económico del régimen militar brasileño estableció también las premisas de los cambios culturales y de las políticas relevantes. Lejos de tener una cultura política democrática al estilo de Uruguay, Brasil adquirió, no obstante, como efecto del intenso proceso de crecimiento económico, aspectos de una cultura económica de tipo capitalista. Como lo señala Luciano Martins, el Brasil de las últimas dos décadas fue presa de una notable e históricamente sorprendente generalización del ethos capitalista.¹⁶ A pesar de las restricciones al acceso de la población al régimen militar, el sistema económico capitalista alcanzó, en este período, una gran aceptación popular y, de este modo, una legitimidad mucho más notable que en cualquier otra época de la historia del país.

Es obligatorio reconocer que se trata de un éxito político y económico del régimen militar brasileño, cuando se le compara con sus congéneres latinoamericanos. Es cierto que se trata de un éxito relativo, en más de un aspecto. Como observa Wanderley Guilherme dos Santos, el crecimiento económico-industrial brasileño, de corte moderno, no empieza con el régimen militar, sino que viene desde los años 50, por lo menos, desde Juscelino Kubitshek. A propósito, los cálculos sobre el ritmo de crecimiento brasileño nos retrotraen, habitualmente, a los últimos cuarenta años, empezando, por consiguiente, no con la dictadura de 1964, sino con la retomada de la democracia durante la segunda postguerra. Pero esta ob-

16 Luciano Martins en Seminario del CEDEC, 1987.

servación, importante en sí misma, no impide reconocer, de nuevo secundando a Wanderley Guilherme, que la intensificación del crecimiento económico ocurre en las décadas de los 60 y 70, o sea durante el régimen militar.

El desempeño de los regímenes militares en los demás países significó el desastre total, como en caso de Argentina, o bien, señala éxitos menos patentes. Se registró, para el caso de Uruguay, un crecimiento del 4,2% entre 1974 y 1980, y hay datos semejantes también para Chile, en diferentes momentos. Hasta hay quien diga que el período de Pinochet fue como una "revolución invisible" en el plano económico.¹⁷ Esto, sin embargo, no cambia el cuadro general de fracaso de los regímenes militares de aquellos países en su propio proyecto de darle un nuevo perfil a la economía y a la sociedad. Sobre Uruguay, dice Juan Rial: "No estamos en Uruguay como en el caso del Brasil, donde el dinámico sur costanero rompió el anterior estilo de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones y donde la industrialización aliada al capital transnacional conmovió profundamente la sociedad". Algo semejante se podría decir sobre Chile.

Esto quiere decir que los pequeños éxitos no cambian, por consiguiente, el cuadro general indicado por Fajnzylber y por otros autores sobre las pesadas consecuencias de la represión a escala de masas y de las políticas económicas de los neoliberales sobre los países más modernos del Cono Sur.

Existe amplia concordancia entre diversos autores en cuanto a estas consecuencias: reducción de la importancia de los sectores productivos, en especial de la industria, crecimiento del sector terciario y de las actividades financieras, reducción de los gastos del sector público, reducción de los gastos en salud y educación, concentración de la riqueza y del capital productivo, penetración del capitalismo en el campo, mayor dependencia de los bancos internacionales, desempleo (sin embargo, con algunas variaciones, más en Chile y en Uruguay y menos en Argentina), reducción y empobrecimiento de la clase obrera, aumento del número de trabajadores independientes y de los trabajadores no manuales.¹⁸

17 Me refiero a *Chile, Revolución Silenciosa*, de Ricardo Lavín, Editorial Zig Zag, 1987, Santiago, Chile, que describe aspectos de la modernización de Chile bajo Pinochet.

18 Los números y anotaciones de carácter económico vienen de Garretón, Spoerer y Fajnzylber, artículos citados.

No se puede, evidentemente, dejar de considerar las diferencias, en particular, en el caso de Brasil. Y estas diferencias contribuyen a un cuadro en el cual las similitudes económicas entre los países del Cono Sur aparecen menos nítidas que sus similitudes políticas. Además, hay que considerar que tratamos con números demasiado agregados, los cuales pueden disimular diferencias entre cada uno de estos países y dentro de cada uno de estos países y dentro de cada uno de ellos. Con todas las salvedades del caso, permenece, sin embargo, la idea de que los países de la región tienen para unirlos mucho más que la cuestión, de suyo extremadamente importante, de la democracia. Además del elemento democracia, el Cono Sur está unificado también por la crisis, la deuda externa, el estancamiento económico (que ahora es general, afectando incluso al Brasil), inflación, crecimiento del desempleo y aumento de la desigualdad social. Nada de lo que se pueda alegar contra el carácter general de los datos utilizados puede disminuir su significado como indicadores de condiciones estructurales extremadamente graves. Son ellos los que, junto con las circunstancias políticas e ideológicas, dan el tono y el sentido de los grandes movimientos y de las grandes olas que señalan la época en que vivimos.

Volviendo a los términos de Manuel Antonio Garretón, es evidente que nuestra participación en llevar adelante la transición hacia la democracia no puede presentar apenas una dimensión "reactiva", frente a las miserias políticas, culturales o sociales que los regímenes militares nos legaron. Tenemos que presentar también una "dimensión proyectiva". Creo que se le puede añadir al análisis de Garretón sobre la "dimensión reactiva" y la "dimensión proyectiva" del lado de ellos, o sea del lado de los regímenes militares, un razonamiento sobre la "dimensión reactiva" y la "dimensión proyectiva" de nuestro lado, o sea de los movimientos nacionalistas-populares y de los movimientos y partidos democráticos y socialistas. Quiero decir que es relevante considerar la distinción entre la reacción y el proyecto, también del lado de las perspectivas de nuestra participación en el proceso de consolidación de la democracia.

Esta distinción analítica tiene un interés político. La época actual impone a los demócratas y a los socialistas del Cono

Sur construir (o reconstruir) la democracia. Pero impone también construir (o reconstruir) la economía y la sociedad allí donde éstas fueron desorganizadas o destruidas. Además, donde, como en el caso de Brasil, los militares tuvieron éxito en cambiar la economía y la sociedad en dirección hacia el autoritarismo y el neoliberalismo, se trata de definir la perspectiva de un nuevo modelo de sociedad y economía.

Se trata, por consiguiente, de abrir un debate (y donde dicho debate ya esté abierto, entonces de profundizarlo) que permita revivir, renovar o cambiar, si fuese necesario, los “proyectos históricos” que fueron, en los años 60 y 70, los de los movimientos nacionalistas-populares, de los demócratas y de los socialistas de los países del Cono Sur. ¿Si Simonsen y sus amigos en Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, o donde quiera que estén, vuelven a su pasado, y entonces, hasta qué punto deberíamos regresar nosotros a nuestro pasado? Si nuestros “proyectos históricos” tiene que ser proyecciones hacia el futuro, ¿tendremos algo que recoger del pasado para construirlos?

Si estos temas quedan en el tapete, que quede claro también que los nuevos “proyectos históricos” de los demócratas y de la izquierda, en el Cono Sur y en el conjunto de los países de América Latina, deben dar cuenta de un conjunto de problemas que la descripción, en extremo sucinta, que acabamos de hacer solo es capaz de sugerir.

III- Modernización, democracia y socialismo

El hecho de que luchemos por la democracia política como un valor en sí no puede (ni debe) impedir que reconozcamos que la democracia política tiene que poner a prueba su competencia y eficacia. La construcción (o eventualmente, la reconstrucción) de la democracia política no encontrará perspectivas sólidas que no sea una visión del futuro que nos permita encontrar respuestas para los graves problemas económicos y sociales de nuestros países. Si salimos felizmente, de una época histórica en la cual las izquierdas y los demócratas no fuimos capaces de ver en la democracia, más que su valor instrumental, no hay ninguna razón para que dejemos de reconocer

que la democracia también tiene un valor instrumental. En una época como la nuestra que es tanto de democracia como de modernización, nada sería peor que si los demócratas (y las izquierdas) dejaran las banderas de la modernización en manos de la derecha y de los autoritarios.

Es evidente que la construcción de la democracia política tiene que estar relacionada con el desarrollo económico y social de nuestros países. Pero también es necesario dejar en claro que si entendemos la democracia como un valor en sí, esto no quiere decir que la tomemos "en lugar de" alguna otra cosa. No quiere decir que la tomemos como un valor que sustituiría otros valores. No se trata de decir "si Ud. desea la democracia, entonces luche por la modernización (desarrollo, etc.)", ni de decir "si Ud. desea la democracia, entonces luche por el socialismo (por la revolución, por la igualdad social, etc.)". Quien desea la democracia, la desea por sus propios méritos, esencialmente vinculados a la dimensión política. Pero, ¿por qué razón debería alguien desear la democracia por sus propios méritos y dejar de desear también el desarrollo económico? ¿O dejar de desear *también* la igualdad social o el socialismo? ¿El hecho de que valores como la libertad política y la igualdad social no sean intercambiables entre sí, debería significar que tendrían que ser, necesariamente, incompatibles?

Podemos admitir que existieron a lo largo de la historia de América Latina circunstancias que dificultaron una asociación entre la lucha por la igualdad social y la lucha por la libertad política. Pero, ¿tendría que seguir siendo así? Yo creo que uno de los aspectos centrales de la época actual y una buena parte de las circunstancias que explican las dificultades de consolidación de la democracia política, ayudan a explicar también las dificultades que en estos países viene enfrentando el desarrollo económico. Si es así, este conjunto de circunstancias podría propiciar una combinación entre la lucha por la igualdad social y la lucha por la igualdad política. Al menos desde el punto de vista de las izquierdas, la posibilidad de esta combinación está presente en estos años 80, como en ninguna época anterior de nuestra historia. Es dentro de este contexto que hablo de la necesidad de una eficacia de la democracia. Democracias políticas y frágiles tendrán que convivir con

una situación de crisis económica y social de las más graves de la historia moderna. Digamos con toda claridad que, en situaciones de este tipo, sobrevivir, simplemente seguir vivo, ya es algo. Pero tanto mejor si, además de *sobrevivir* a la crisis, nuestras democracias políticas son capaces de -como resultado de una lucha que las amplíen, las consoliden y profundicen- crear los espacios políticos que permitan *resolver* la crisis. No está escrito que tiene que ser así, ¿Pero por qué excluir, de antemano, la *posibilidad* de que pueda ser así?

Quien habla de la época actual, habla del mundo actual. Si los partidos socialistas, los movimientos nacionalista - populares y los demócratas en general tienen alguna oportunidad de combinar en forma competente la *cuestión de la democracia* (política) con las grandes cuestiones sociales y económicas de nuestro tiempo, eso quiere decir que ellos no pueden ignorar la realidad de los procesos actuales de redefinición del orden económico internacional, tanto en el área de influencia de los Estados Unidos, en que nos encontramos, cuanto en el área de influencia de la URSS, y en el mundo socialista en general. La democracia resurge en nuestros países en las condiciones de una crisis y de un proceso de cambios que caracterizan al mundo contemporáneo en general.

Estamos en el ámbito de una crisis internacional y en el ámbito de un proceso de cambio económico de carácter mundial. En un cuadro como éste, no sólo las viejas industrias pueden ser chatarradas como, de hecho, lo están siendo en muchos lugares. Existe, más que eso, el riesgo de que países enteros vayan a ser chatarrados. Es que con la crisis internacional se mezclan los efectos de un proceso de reorganización de las relaciones económicas que algunos califican como una verdadera revolución económica dentro del marco del sistema capitalista. Tenga o no el significado de una revolución, es evidente que el capitalismo comprueba- a través de una capacidad de renovación tecnológica que muchos socialistas, comunistas y otros críticos de izquierda creían agotada- su hegemonía en el plano internacional. Asistimos, en el plano mundial, a un intenso proceso de modernización del sistema capitalista, al menos en aquellas partes que están revelando su capacidad de sobrevivir a la crisis. Es una modernización, hasta

aquí, de signo conservador, que reproduce, en una escala ampliada aquello que ocurre, desde ya hace tiempo, en el interior de muchos países de América Latina y de otras partes del mundo. En el Cono Sur, el ejemplo más evidente es el de Brasil.

Si en el interior de nuestros países la modernización conservadora se inicia a partir de mediados de los años 50, con las derrotas de los gobiernos y de los movimientos nacionalista-populares, como también de sus políticas de desarrollo capitalista-nacionalista- a escala internacional, la modernización conservadora empieza en los años 70 con las derrotas de la social-democracia europea, en los países en que ésta venía ejerciendo funciones de gobierno. Empezando por Suecia (aunque en este país ha habido una recuperación) y, después de modo más permanente, por las derrotas de la social-democracia en Alemania y en Inglaterra. Como este proceso se hizo acompañar de una caída todavía mayor de la influencia de los partidos comunistas en países como Francia y, aunque en menor grado, en Italia, las alternativas a la crisis de la social-democracia europea surgieron, casi siempre, del lado de la derecha. En ese mismo período, los Estados Unidos salían de las indecisiones del gobierno Carter y entraban en la llamada "época Reagan". Agreguemos a esto el resurgir de ese campeón del capitalismo autoritario, (no de hoy, sino desde hace mucho tiempo) que es el Japón. Emergen, también en los años 70, los "NICS", los "nuevos países industrializados". Son verdaderas plataformas de la política de exportación del capitalismo internacional, como Corea del Sur, Formosa y Singapur, y que a los neoliberales les gusta presentar como ejemplos a ser emulados por América Latina.

En el plano internacional, son éstas tal vez las señales más evidentes de una crisis del Estado de Bienestar (Welfare State) y de un sorprendente renacimiento del liberalismo económico. Parece terminada la época de la gran influencia de los reformismos inspirados en Keynes (o en los teóricos de la social-democracia), y empieza la era de la "economía de mercado", al estilo de Milton Friedman. Desde los países más importantes del mundo capitalista, se ve una reorientación de la política económica en un sentido neoliberal y un fuerte impul-

so de la modernización tecnológica del capitalismo, con consecuencias en toda la economía mundial. Después de la gran ola histórica que viene de los años 30, en el sentido del crecimiento del Estado en la economía, la nueva dirección es la de la revitalización de las funciones del mercado y de la disminución de los controles del Estado. Se trata de un proceso de amplio alcance, de cuyas consecuencias no escapan ni siquiera los países socialistas, empezando por los ejemplos ofrecidos por la China y la URSS.

André Gorz, tratando de sugerir la necesidad de oponer una perspectiva de izquierda (él prefiere llamarla *utopía*) a la perspectiva conservadora, presenta una interesante imagen de los desafíos que presenta la revolución tecnológica. Dice que esta revolución, basada en la microelectrónica, es la mayor de los últimos 200 años. El crecimiento, desde la postguerra en adelante, habría llegado a un callejón sin salida a principios de los años 70, por medio de una crisis de la rentabilidad del capital y de una crisis de la productividad de la mano de obra. Habría empezado así, el proceso de la "tercera revolución industrial" que él prevé capaz de eliminar la mayor parte del trabajo asalariado y de tornar inútiles las leyes económicas del capitalismo.¹⁹

Adam Schaff propone imágenes semejantes: "la revolución tecnológica es más profunda que la revolución industrial de la transición del feudalismo al capitalismo. Crece el desempleo estructural: 40 millones en los países del mercado común europeo, los cuales, sumados a los jóvenes que buscan nuevo empleo, llegan a 60 millones. Para finales de siglo, serán 100, 150 millones. En el Tercer Mundo son 400 millones, y serán billones para final de siglo". Y agrega: "En el fondo, se trata de esto: el trabajo está desapareciendo gracias al fantástico desarrollo tecnológico de nuestro tiempo".²⁰

¿Imágenes de visionarios? Tal vez. A Propósito, buena parte de lo que él dice sobre la crisis y los cambios tecnológicos de nuestra época se parece mucho a las imágenes de los visionarios. En la mayor parte de los casos, sin embargo, (y al contrario de los esfuerzos de Gorz y Schaff que buscan nuevas

19 Gorz, André, "El Socialismo de Mañana", revista *Leviatán*, n.º 26, 1986.

20 Schaff, Adam, "Rumo ao Século XXI", entrevista a la revista *Veja*.

perspectivas) es la propia realidad la que parece ser un invento de imaginaciones enfermizas y perversas. Para recordar apenas un "delirio" de nuestra realidad latinoamericana: ¿quién, en los años 60, cuando se hablaba tanto del carácter dependiente de los países de América Latina, hubiera podido imaginar a cuánto subiría nuestra deuda externa bajo el impulso de las manipulaciones del gobierno y de las instituciones financieras de los Estados Unidos sobre el mercado financiero internacional? Aún aquellos escritores que insisten en una visión optimista sobre las posibilidades de la época actual, hablan de ésta como la época de "la muerte del industrialismo", lo que parece una exageración, y también como síntoma del surgimiento de una nueva civilización, lo que parece bastante probable.²¹ ¿Quién hubiera podido, en los años 60, imaginar que China, entonces sumergida en el igualitarismo radical de la revolución cultural, llegaría a adoptar la política económica de hoy, abierta hacia el mundo y ... al mercado? ¿Quién se hubiera imaginado en aquel momento, la política de *joint ventures*, hoy seguida por la URSS?

Las políticas más recientes en los países socialistas enseñan de modo nítido, las dos caras de la época actual. Y estas dos caras de la época actual son la democracia y la modernización. De un lado el "glasnot", y del otro la "perestroika". El razonamiento que tales políticas implican tal vez tenga un carácter más general de lo que haría suponer su aplicación dentro de los límites del campo socialista. La pregunta general es la siguiente: en las condiciones del mundo contemporáneo, ¿sería posible modernizar una sociedad sin democracia? O mejor aún: en las condiciones del mundo contemporáneo ¿puede una sociedad modernizarse sin topar con la "cuestión de la democracia", cualquiera que sea la solución que se le encuentre? Corea del Sur y Brasil dieron pasos rumbo a la modernización capitalista bajo regímenes autoritarios, los cuales, al cabo de cierto tiempo, no encontraron manera de evitar la "cuestión de la democracia".

Esto parece indicar que cuando se quiere una sociedad con capacidad para competir internacionalmente en cualquier

21 Que se mencione, por ejemplo, escritos al estilo de *A Terceira Onda*, de Alvin Toffler, Editora Record, Rio de Janeiro, 1980.

área que se relacione con la tecnología de punta, se tiene que modernizar la creación de tecnología y, para tal, se tiene que liberalizar los flujos de información en la sociedad, lo que, en última instancia, conduce a la liberalización política. No es necesario imaginar que las relaciones entre modernización y democratización sean necesarias e inevitables. Parece claro, sin embargo, que en las condiciones de la época actual, la modernización no puede evitar en determinado punto del proceso, la discusión de la democracia política, cualquiera que sea su signo (radical, conservador, socialista, liberal, etc, etc.) que tal democracia vaya a tener. Parece claro que es muy difícil continuar modernizando una sociedad que permanece siempre cerrada.

El otro lado de la moneda tal vez sea aún más visible. Desde hace mucho, la experiencia histórica enseña que no se puede construir una democracia política sólida que no sea en el terreno de una sociedad moderna. Y si ésta no necesita ser siempre capitalista- o sea sometida a la hegemonía de la propiedad privada capitalista sobre los medios de producción- parece claro que implica la competencia y vitalidad de las funciones del mercado. Las políticas actuales de los países socialistas indican que competencia y mercado son necesarios aún cuando los medios de producción fundamentales se encuentran socializados o sometidos al control de una planificación central. Y que quede claro que no todo es color de rosa cuando se restablece el funcionamiento del mercado, aunque (todavía) de carácter marginal, en una sociedad socialista. Crecen la eficiencia de la economía y las posibilidades para la democracia. Pero surgen también problemas nuevos o, lo que es tal vez más probable, viejos problemas antes sumergidos en los números agregados de la planificación central u ocultados por las sombras de la burocracia. Por medio del "glasnot", o sea la 'transparencia', aparece también el desempleo que la "perestroika" puede suscitar. Significa decir que, aún en las sociedades socialistas, la modernización cobra su precio.

Ante este cuadro, no se puede subestimar las dificultades que tiene por delante el proceso de consolidación de las democracias del Cono Sur de América Latina. Como en los años 20-30 y en los años 60-70, los problemas del desarrollo de la eco-

nomía, de la sociedad y del Estado se presentan y exigen soluciones a quienes puedan ofrecerlas. Uno de los aspectos positivos de la situación actual es que los demócratas y las izquierdas ya no tienen muchas dificultades en reconocer esta realidad. No está escrito en ninguno de los libros sagrados de la democracia y del socialismo que las respuestas aprobadas por la historia tengan que ser las de los demócratas y las de los socialistas.

Ha pasado la época en la cual las izquierdas latinoamericanas se autonombraron, tanto por voluntarismo como por auto-complacencia, como las dueñas del futuro. Sabemos que la historia se decide en luchas políticas, las cuales se pueden ganar o perder. Y esto significa que si las respuestas exigidas por la historia no vienen con la participación popular, vendrán sin ella. Si no vienen con el pueblo, vendrán en contra del pueblo. Si no vienen con las fuerzas que se definen en el campo de la democracia, vendrán por la vía autoritaria. Las exigencias históricas, colocadas en el cuadro nacional como en el internacional, de crisis y de reorganización económica, tienen que ser enfrentadas con la más posible claridad. Por poco que nos agrade reconocerlo, la historia es siempre la historia de los vencedores.

La *cuestión de la democracia* se remite, entonces, a la *cuestión social* y otra vez, una vez más, a la *cuestión nacional*. Guillermo O'Donnell, en la misma línea de razonamiento, insiste en uno de sus escritos en que la consolidación de la democracia exige la creación de un sistema institucional representativo. "Esta tarea de construcción institucional representativa (...) es absolutamente fundamental. Es el hilo central que lleva hacia una democracia consolidada; sin ella, cualquier grado de democraticidad alcanzado es precario y potencialmente explosivo".²² Es el mismo O'Donnell quien, en otro trabajo hecho con Philip Schmitter, insiste, con igual fuerza, en la articulación entre la dimensión institucional y la dimensión económica y social. La construcción de la democracia comprende también la conjugación entre el aumento de la libertad y la participación política y el aumento de las condiciones que

22 O'Donnell, *Transiciones, continuidades e alguns paradoxos*, ya citado.

favorezcan la igualdad social. Y quienes proponen el tema de la igualdad social, llegan siempre al tema del socialismo. Como dicen O'Donnell y Schmitter, "en el mundo contemporáneo, estas dos transiciones -hacia la democracia política y hacia el socialismo- están simultáneamente en la agenda".²³ Y que quede claro que estos autores no están hablando de una necesidad histórica que vincularía las "dos transiciones" sino, simplemente, que ambas aparecen en los debates actuales.

Para O'Donnell y Schmitter, el proceso de transición democrática plantea los temas más variados a discutir, entre los cuales los de la *liberalización*, *democratización* y *socialización*. La liberalización —normalmente la primera fase de la transición—, significa la realización de ciertos derechos (*habeas corpus*, libertad de opinión, de petición, derecho de defensa, libertad de asociación, ausencia de censura en los medios de comunicación, etc.) que protegen tanto a individuos como a grupos ante el ejercicio arbitrario del poder. La *democratización* significa participación en las decisiones o sea, ejercicio efectivo de la ciudadanía tanto en sus derechos como en sus deberes. Si la liberalización tiene el sentido "negativo" de suspender constreñimientos ejercidos por el poder, la democratización tiene el sentido "positivo" de la participación del ciudadano en la vida pública. Como afirman O'Donnell y Schmitter, sin las garantías liberales, los derechos democráticos se tornan una formalidad inútil; sin participación democrática, los derechos liberales pueden ser manipulados. Una democracia política consolidada significa, entonces, que liberalización y democratización se refuerzan recíprocamente. Finalmente, la socialización se refiere a la *democratización de las decisiones en las empresas, escuelas, etc. llevando el principio de la ciudadanía a la vida "real" de la fábrica, de la empresa, de la escuela, etc. (democracia social) y la participación igualitaria de los ciudadanos en los bienes y servicios generados por la sociedad (riqueza, renta, educación, salud, habitación, información, recreación, etc.)*.

Debo añadir, de mi parte, que el hecho de que estos procesos estén simultáneamente en la agenda actual es, en sí, sig-

23 O'Donnell y Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Transitions*, ya citado.

nificativo en cuanto al carácter de la época actual. Al menos en la historia europea, además de ser procesos diferentes en su contenido, estos son fenómenos de épocas diferentes, no son de la misma "agenda", como ocurre con las transiciones actuales. Y añado algo más: particularmente en América Latina, la agenda de la construcción de la democracia comprende, junto a la construcción de un sistema representativo y el progreso de la igualdad social, lo que es más, *la afirmación de la soberanía de la Nación*. La cuestión nacional, tan presente en los años 60, quedó injustificadamente olvidada en los años 80. Pero a pesar de todo, ahí está, más fuerte que nunca, las imposiciones del imperialismo, hoy con su punto fuerte en el sistema financiero internacional y en la presión de la deuda externa. Esto sirve para recordar que, en América Latina (y de esto no se escapan ni sus países más modernos), la construcción de la democracia marcha a la par de la construcción de la Nación.

Si quisiéramos enfrentar el tema de la consolidación de la democracia política en toda su amplitud, tenemos que hacer un esfuerzo para tratar de unir todos estos hilos. Son conexiones difíciles de lograr en el plano de las ideas y, aún más todavía, difíciles de realizar en el desarrollo de la acción. Pero no veo cómo se pueda suavizar esta exigencia. Lo que supone, especialmente en el plano de la acción, que deberemos tener una confianza en el futuro de nuestros países como raramente la hayamos tenido a lo largo de nuestra historia.

Me parece claro que una de las señales de esta confianza radica en nuestra capacidad para formular proyectos. En nuestros países, toda espontaneidad es engañosa cuando se está frente a la construcción de la democracia y la búsqueda de soluciones para los grandes problemas del desarrollo económico y social. He ahí una virtud que los años 60 exageraron hasta el equívoco opuesto del voluntarismo más extremado. Una virtud, sin embargo, que las décadas siguientes simplemente olvidaron. Si tomamos la cuestión por el lado estrictamente político-institucional, el caso del Paraguay ofrece un ejemplo a seguir, en el tanto que existe la necesidad de claridad en cuanto a la formulación de los proyectos.

Más que cualquier otro país del Cono Sur, el Paraguay aparece, como dicen Acevedo y Rodríguez, como "sinónimo de dictadura", expresión lamentable, creada por la historia de un país que nunca conoció ningún período de democracia. Frente a las circunstancias previsibles de la muerte de Stroessner, que llevaría al país hacia las luchas del proceso de sucesión, vale felicitar la lucidez de los autores del Manifiesto Democrático cuando les propusieron un proyecto político-institucional a las diversas fuerzas políticas, incluso a los sectores disidentes del Partido Colorado, hasta ese momento ligado con la dictadura. Ellos proponen un pacto político, un compromiso democrático de carácter político, que permita definir las "reglas del juego". Nadie puede tener ilusiones en cuanto a las dificultades que se encontrarán en el camino. Pero parece claro que sólo la movilización de la voluntad política de los demócratas, por medio de un proyecto histórico de amplio alcance nacional, podrá abrir el camino hacia la construcción institucional de la democracia en Paraguay. Si Burkhardt ya lo había dicho, hablando del Renacimiento italiano, que el Estado es una "obra de arte", está claro que, en un país como el Paraguay, la democracia tendrá que ser, en buena medida, una obra de la voluntad políticamente organizada. Pero ¿será así sólo en Paraguay?

La capacidad para formular proyectos históricos y de transformarlos en fuerza eficaz en la política no es exclusiva de la historia de América Latina. Pero es típica de los países de la región. Es típica tal vez del Nuevo Mundo, de América en general. Entre los proyectos más significativos, menciono uno de principios de este siglo, en el pequeño Uruguay, del cual José Batlle decía en 1908, con notable lucidez, que debería transformarse en un "pequeño país modelo". Y Batlle, dígame de paso, consiguió transformar al Uruguay en un "pequeño país modelo", lo que tiene mucho que ver con el hecho de que hoy Uruguay pueda ser considerado como una "transición modelo" entre los países del Cono Sur.

Las relaciones entre la democracia, el desarrollo nacional y la justicia social exigen hoy una claridad en la definición de los proyectos futuros de nuestros países del mismo género que la claridad de Batlle cuando él establecía, en su época, una no-

ción del Estado y del derecho que pudiera tornar posible la existencia misma de una nación moderna. Si se adaptan los términos del problema a la época actual, el razonamiento permanecerá ejemplar: "Si todo derecho protector fuese suprimido entre nosotros, no se podría sostener más que una industria: la pastoril. Y todos nuestros trabajadores que se dedican a otras cosas y que no pueden ocuparse del servicio de los pastores, tendrían que buscar un medio para vivir en los grandes centros de población de otros pueblos que se adelantaron a nosotros en el camino del progreso (...). El país empezaría a despoblarse poco a poco". La época en que Uruguay empieza a convertirse en una nación moderna y democrática es también la misma época en que, según el historiador T. Halperin Donghi, había una "confianza optimista en las posibilidades nacionales que pasaron a ser algo más que una fe política y se transformaron en una línea de conciencia nacional".²⁴ Fue con el patrocinio de este proyecto nacional que Uruguay encontró su lugar en el mundo y estableció las bases de sus cultura democrática.

Lo esencial en la América Latina de hoy, especialmente en el Cono Sur, radica en la capacidad de formular perspectivas que puedan servir para formar una voluntad colectiva nacional y popular en dirección a la construcción y consolidación de la democracia. Y esto, evidentemente, exige una visión que vaya más allá del campo político-institucional. Conviene repetir esta idea central: la disyuntiva ya célebre en América Latina, entre el carácter "formal" de la democracia y su contenido "sustantivo", encuentra en la época actual el momento para una posible superación. Ya no se puede mantener la separación clásica y siempre lamentada, tanto en el campo del pensamiento cuanto en el de la acción, entre las cuestiones socioeconómicas y las cuestiones político-institucionales. Podrá, ciertamente, permanecer en éste o en aquel caso, en ésta o en aquella circunstancia, pero, bajo cualquier hipótesis, ya no corresponderá a las condiciones y exigencias de la época contemporánea.

24 Las referencias a Batlle están en Juan Rial, libro citado. La cita de Halperin Donghi está en Spocrer, artículo citado.

Lo importante es establecer, desde luego, que estamos hablando de perspectivas, de puntos de vista sobre la realidad. Porque en la dura realidad de los hechos, nunca existió, en la historia política latinoamericana ni en cualquier otra, la separación rígida que se supone que existe entre, por ejemplo, lo puramente "formal" de las leyes o de las instituciones y lo definitivamente "sustancial" de la economía o de las clases sociales. Lo que sucedió fue que nuestros Estados y nuestras democracias (donde éstas existían) tuvieron orígenes "sustancialmente" oligárquicos. Estuvieron durante mucho tiempo firmemente apoyadas en sólidos y dominantes intereses sociales y económicos que se defendían y se organizaban por medio de las formas de una democracia que en aquel entonces aparecía, para todos los demás sectores de la sociedad, como puro disfraz, una simple fachada.

Cada contenido tiene la forma que merece. Si los contenidos sociales y económicos son oligárquicos entonces, ¿qué podría ser la forma política sino solo una fachada? Cuando se habla del carácter formal de la democracia liberal-oligárquica, lo que se dice es que ella se rehusaba a absorber los contenidos sociales y económicos que provenían de la participación popular. Era forma exclusiva de los contenidos oligárquicos. Y eso es lo que viene cambiando, de varias formas, en la historia de los países más modernos de América Latina, en particular los del Cono Sur.

Esta situación empieza a cambiar a principios de este siglo. Como ejemplos, tenemos las reformas de José Batlle en Uruguay, las de Irigoyen en Argentina, las de Alessandri en Chile, las de la revolución de los 30 en Brasil. Tiene inicio, entonces, la caracterización clásica de Gino Germani —una larga y difícil transición de una democracia liberal-oligárquica, de élites, de participación restringida, hacia una democracia de masas, de amplia participación social y popular. La mayor parte de lo que llamamos etapa de inestabilidad política del período que viene de los años 30 y que llega hasta los años 50 y 60, puede ser entendida como parte de este recorrido. El país que más se adelantó a este proceso de cambios fue Chile. También es el país de más antiguas raíces democráticas en el Cono Sur.

Como dice Garretón, en Chile las cuestiones sociales transitaron dentro del sistema institucional al menos desde los años 30, uniéndose así la democracia formal y la democracia sustantiva que en otros países permanecían separadas. Tal vez este mismo fenómeno—que Umberto Cerroni calificaría, al mirar la historia de Europa, de “socialización de la política”, o sea, de apertura de los espacios institucionales de la democracia para la acogida y el procesamiento de las demandas sociales y de los conflictos que de ellas resultan— esté volviendo a ocurrir ahora, como parte normal de las actividades democráticas en Uruguay y en Argentina. Hasta en la transición brasileña que transcurre más despacio que las transiciones de Argentina y Uruguay, tal vez se pueda observar algo de esto en el interior de la actual Constituyente.

Pero también es cierto que hasta muy recientemente, la “socialización de la política” no ha tomado, o no ha podido tomar, los espacios normales, reconocidamente legítimos, del sistema democrático. Con frecuencia, fue realizada por medio de liderazgos o de movimientos populistas y nacionalista-populares que o bien no buscaban un lugar reconocido como normal en el juego democrático o eran recibidos allí como intrusos. El otro ejemplo de las dificultades del sistema institucional en asumir los contenidos sociales, (o si se quiere, del movimiento popular para presentar sus reivindicaciones en el ámbito de la democracia) se encuentra en el tratamiento, sistemáticamente excluyente, dado en la mayor parte de estos países a los partidos comunistas. Una vez más, como bien observa Garretón, la excepción es Chile.

Tal vez porque haya sido el país que más se adelantó en el camino hacia la “socialización de la política” o en el encuentro de la democracia formal con la democracia sustantiva, Chile ha sido también, hasta ahora, el único país de América Latina en intentar construir un camino democrático hacia el socialismo. Es que la democracia allí apuntaba, como en todos los países modernos, hacia un posible cambio, hacia una posible transformación de la sociedad. Tal vez también por eso, la dictadura militar tenga allí características que no se encuentran en otros países: es una dictadura (*de organización*) de las fuerzas armadas pero que toma la forma de la suprema rigidez de

la dictadura (*personal*) de Pinochet. Se tiene la impresión de que en Chile sobra muy poco espacio para mover la *forma* del régimen político sin que se empiece, desde luego a sacudir todo el edificio de poder, con todos sus inevitables *contenidos* y sustancias. Por todas estas razones, la transición chilena tendría que transcurrir más lentamente que en los demás países del Cono Sur.

Los términos de debate que acompañan la transición chilena ofrecen, así, un enfoque más amplio del que también se presenta en los demás países del Cono Sur, aunque, ciertamente, de forma menos nítida. Mencionamos, en primer lugar, el ineludible compromiso de la forma política con los contenidos sociales. Ejemplo de esto es el hecho de que se haya generalizado en los países del Cono Sur una actitud nueva en relación con el significado social y económico de las instituciones formales de la democracia política. Mencionemos, en segundo lugar, que el caso chileno, por su propia historia, muestra de modo más nítido, que el tema del socialismo tiene algo que ver con la realidad, cualesquiera que sean las preferencias ideológicas, a favor o en contra del socialismo, de quien quiera que sea. El caso chileno muestra que los países del Cono Sur están llamados a decidirse sobre el socialismo, como uno de los posibles caminos, evidentemente no el único.

Herederos de una tradición democrática de característica liberal, elitista y oligárquica, estos países pasan por un proceso de democratización que supera los horizontes clásicos del liberalismo latinoamericano, especialmente de aquellos liberales que, hasta ayer, estuvieron comprometidos con las dictaduras militares. ¿Podemos considerar la nueva ola neo-liberal, en curso en todo el mundo, como capaz, en la actualidad, de absorber contenidos sociales que los liberales al estilo latinoamericano siempre han rechazado? ¿O será que esta nueva ola, nueva en las partes más modernas del mundo euroamericano, aparece en América Latina apenas como una cara maquillada de la vieja y conocida reacción liberal latinoamericana? En América latina no se habla de crisis del Estado de Bienestar por la evidente razón de que todavía no hemos llegado a él. Estamos rumbo a una democracia social de masas frente a la cual el liberalismo que conocemos en estos países tien-

de a aparecer como en el pasado. Es en vista de las perspectivas de construcción de una democracia social de masas que el socialismo aparece como una posibilidad. Una posibilidad histórica que se propone, pero no solo por nuestros deseos, sino como una posibilidad, por la propia realidad.

IV- Por una nueva política

Si el tema del socialismo se torna obligatorio como imposición de la historia, tanto mejor si la discusión puede tomar en cuenta las realidades históricas de los países a los cuales se refiere. Se debe mencionar aquí dos puntos.

En primer lugar, parece claro que no hay ninguna forma razonable de discutir las perspectivas de la transición política en el Cono Sur de los años 80 si mantenemos intocables ciertas ideas que persisten en conformar a estos países a los patrones vigentes en los años 60. Paraguay es, ciertamente la excepción. En cuanto a los demás, sería absurdo pretender ignorar todos los cambios, los buenos y los malos, tal vez hasta más estos que aquellos, que se acumularon en estos últimos 20 ó 30 años. Sería absurdo, o al menos inconsistente, pretender pensar las perspectivas del socialismo en esta región, tomando como paradigma lo que ocurre, por ejemplo, en América Central. En este punto, es necesario decir algo fundamental respecto del Estado y de las nuevas condiciones para definir una estrategia de transformación política y social.

Como dice Edelberto Torres Rivas, en América Central la violencia es "coextensiva a la existencia y consolidación del Estado". Allí, el Estado es "la traducción en el poder de intereses económicos que impulsaron la reconstitución violenta de la propiedad agraria, basada en el despojo campesino-indígena".²⁵ Fuera del caso de Paraguay, pienso que es bastante evidente que los demás países del Cono Sur ya pasaron, bien o mal, por esta fase. El reconocimiento de que, aquí el Estado no puede ser entendido apenas como violencia ni apenas como juego egoísta (y violento) de los propietarios, tal vez haya si-

25 Torres-Rivas, Edelberto, "Centro América: guerra, transición y democracia", revista *Leviatán*, #26, 1986.

do el precio más alto que los pueblos de nuestros países pagaron por los fracasos de las estrategias guerrilleras de la izquierda de los años 60.

En los países del Cono Sur, las últimas formas de la ecuación Estado = Violencia fueron exactamente los regímenes militares. Esperemos que, además de últimas sean también las finales.

Hoy, algo más tendría que añadirse a esta ecuación para que describa la realidad con cierta aproximación. Y en la investigación de este "algo más", siempre sería útil traer a colación la vieja fórmula Estado = coerción + consenso creada por Antonio Gramsci.

En todo caso, las experiencias de los años 60 y 70 sugieren que, en estos países del Cono Sur, la violencia tal vez sea más eficaz para conservar que para cambiar la sociedad. Ni los guerrilleros llegaron al poder para poner en práctica los cambios revolucionarios en que creían, ni fueron capaces los regímenes militares de cambiar la sociedad en la medida en que lo deseaban. Si lograron, en éste o en aquel punto, algún cambio en la sociedad, fue porque, además de la violencia, contaron en ciertos momentos con el expreso apoyo de sectores de la propia sociedad. A propósito, ni los golpes de Estado que dan origen a los regímenes militares en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, habrían sido posibles sin un amplio apoyo de sectores de la sociedad. Es también de este apoyo, o de su conquista en nuevas bases, que se habla cuando se afirma, con razón al menos para el caso de Brasil, que el régimen militar consiguió consolidar en el país un ethos capitalista. Buena parte del carácter conservador de la transición brasileña sería difícil de comprender sin que consideremos las premisas económicas y sociales creadas por el régimen militar.

En segundo lugar, creo que es necesario dejar explícito que, entre los demócratas, los socialistas y los nacionalista-populares, se vuelve imperioso transitar hacia una nueva concepción de la política que tome en cuenta el grado de modernidad que nuestros países ya alcanzaron y el proceso de democratización en que se encuentran. Creo que las experiencias de los años 60 y 70 declararon inviable, tal vez hasta indeseable en países con el grado de modernización y democratización al-

canzado por nuestros países, la concepción clásica de *revolución*, entendida como corte abrupto y violento, capaz de producir, en corto tiempo, rupturas fundamentales en la sociedad, en la economía y en el Estado. Hablando de los "países atrasados", Fernando Claudin habla de una persistencia del leninismo, entendido como la "creencia en la vanguardia", en ellos "hay condiciones para que esta vía leninista pueda tener éxito y, sobre todo, para que sea un modelo". Son situaciones semejantes a las de la vieja Rusia. Ya en los "países modernos", tal concepción no encontraría las mismas justificaciones.²⁶

Las experiencias de los años 60 y 70 demuestran que nuestras sociedades no son fácilmente modificables por decretos emitidos por el Estado, vengan estos por la derecha o por la izquierda. También nos enseñan que, bien pensadas las cosas, tenemos un trabajo de revisión intelectual (y política) por hacer. A fin de cuentas, el concepto de revolución que conocemos, actuante en la tradición latinoamericana, no es sólo aquel formado en la historia de las revoluciones latinoamericanas, empezando por la revolución Mexicana. También es el concepto heredado de las grandes revoluciones europeas, la Francesa y la Rusa. Las dos, por cierto ocurridas en países predominantemente agrarios, cuyas estructuras de poder y de mando se encontraban, como las nuestras en los tiempos de las oligarquías, altamente concentradas en el aparato del Estado. Aquí se ubica el meollo de esto que vengo llamando 'un necesario cambio de nuestras concepciones políticas'. Si las revoluciones al estilo de "la toma de la Bastilla" y "la toma del Palacio de Invierno" (o "la toma de La Habana" y "la toma del bunker de Somoza") no son posibles, ¿deberíamos concluir que ninguna revolución es posible? ¿o deberíamos empeñarnos en vislumbrar nuevos caminos de revolución, es decir, de transformación de la realidad de nuestros países?

En un debate que con miras a renovar las concepciones políticas de izquierda, las cuestiones son, en realidad, más com-

26 Claudin, Fernando, "Reflexionar sobre la Experiencia Historia", revista *Convergencia*, Santiago, Chile n° 11, 1987. Claudin señala, sin embargo, que Nicaragua, aunque "atrasada" busca un camino democrático, lo que significa que no admite ningún automatismo en su razonamiento. Según Claudin, las consecuencias de la experiencia rusa habrían a lo largo del tiempo, apagado mucho de su antiguo carácter ejemplar.

plicadas de lo que yo pueda haber sugerido hasta aquí. Si no sabemos bien lo que significan las revoluciones en países como los nuestros, la verdad es que ni siquiera las reformas andan tan claras como lo que se podría desear. No se trata aquí, por consiguiente, de sugerir un debate, tan anacrónico cuanto inútil, al estilo del dilema "¿revolución o reforma?". Es obvio, o debería serlo, que una perspectiva revolucionaria no excluye, necesariamente, las reformas. Siempre existen, por cierto, algunos sectores supuestamente radicales que se imaginan que tenemos una revolución esperando a la vuelta de la esquina y que las reformas significarían un desvío en el camino. Me parece, sin embargo, que ni tenemos una revolución a la vuelta de la esquina ni tenemos reformas tan fáciles de realizar cuanto se supone. Lo más terrible de la situación de los países del Cono Sur y, posiblemente de toda la América Latina, con las excepciones evidentes de Cuba y de Nicaragua, es que las alternativas de derecha aparecen como mucho más probables, al menos en el horizonte más próximo, de lo que cualquiera de las variantes, reformistas o revolucionarias, de izquierda. ¿Ejemplos? Después del fracaso del Plan Austral en Argentina, y del Plan Cruzado en Brasil, las alternativas de políticas que aparecen en el horizonte, en el área del combate contra la inflación, son todavía más duras o, si se quiere, todavía más insuficientes. Es esta situación, difícil hoy pero que amenaza volverse peor mañana, lo que hay que cambiar.

De tanto maltratar la idea de las reformas con una retórica que pretende ser revolucionaria, buena parte de las izquierdas viene encontrando grandes dificultades en formular una política de reformas. Mucha gente, entre los demócratas y las izquierdas, simplemente perdió de vista el grado de claridad política y de esfuerzo organizativo que unas "miseras" reformas pueden exigir. Tal vez sea tiempo de que empecemos a percibir que existen reformas de reformas.

Una cosa son las reformas en el campo institucional, o sea en el campo de los derechos políticos y de los derechos sociales, dándoles mayor capacidad de organización a los sectores más pobres de la sociedad. Son ejemplos de esto las reformas sindicales de Perón y los derechos sociales de Getúlio Vargas o, en los Estados Unidos de los años 30 en un contexto bas-

tante diferente, los derechos sociales y sindicales del *New Deal* de Franklin Roosevelt. Otra cosa son las reformas estructurales, por ejemplo, en el campo de la propiedad (reforma agraria por ejemplo) o en el área de la distribución de la renta, en el área de las posibles nacionalizaciones (o, si es el caso, estatificaciones) de monopolios o de empresas oligopólicas que actúan en sectores considerados estratégicos para el desarrollo.

Retomemos, desde otro punto de vista, la explicación anterior. Una cosa es, por ejemplo, incrementar, por medio de reformas institucionales, la capacidad de defensa de los trabajadores y de los grupos más pobres para que ellos alcancen, por sus propios medios, una mayor parte de las rentas de la sociedad. Otra cosa es, por ejemplo, determinar, a partir del Estado, reglas para una distribución progresiva de la renta. Estos son ejemplos de distinciones posibles en un área en la cual se impone ampliar nuestros conocimientos y experiencias, con el fin de capacitar a las izquierdas y a los demócratas para que formulen políticas adecuadas a la situación en la cual vivimos.

En todo caso, me parece claro que hay mucho por hacer en esta área de factores que nos permitan superar algunas herencias desactualizadas. A la par de una diferenciación entre reformas institucionales y reformas estructurales, es necesario también distinguir entre reformas de efectos acumulativos en el sentido de una transformación de la sociedad y reformas cuyo significado se agota en su campo parcial de aplicación. Estoy lejos de afirmar que tales diferenciaciones sean fáciles en la práctica de la lucha política. En todo caso, el debate en torno a su posibilidad se hace hoy indispensable si quisiéramos llegar a una política de reformas que pueda contribuir a la transformación de la sociedad así como a la consolidación y profundización de la democracia.

¿Tenemos en el Cono Sur una revolución por delante? Tal vez. Pero si llegara será con toda seguridad, muy distinta a lo que las izquierdas tenían en mente hasta los años 60 y 70. Sería seguramente útil, en la investigación de nuevas perspectivas políticas para las izquierdas del Cono Sur, que volviéramos a examinar la vieja metáfora de Gramsci en torno a la "guerra de posición" y a la "guerra de movimiento". Comparados con

los años 60 u hoy, con la América Central, parece claro que los países del Cono Sur, con la excepción del Paraguay, se volvieron definitivamente "países occidentales", en el sentido de la acepción de Gramsci. Nos transformamos o nos vamos transformando en sociedades modernas, articuladas en grado suficiente como para convertir el aparato del Estado en apenas una fortaleza y, a lo sumo, en un campo de lucha que incluye muchas otras fortalezas y fortines.

Aquí, el Estado ya no es sólo violencia. Es más, aquí el Estado ya no lo es todo. Ya no es el soberano absoluto de una sociedad amorfa y gelatinosa. Hay mucho más en la política además del Estado, lo que, lejos de facilitar la tarea de definir una perspectiva para los cambios, la vuelve todavía más compleja y difícil. Ya no es suficiente para el discurso que tiene como objetivo la transformación de la sociedad, hablar de organización política y de toma del poder del Estado. Es que el poder está también en la sociedad, en las organizaciones privadas de la sociedad civil, sean estas de carácter económico, de carácter social o de naturaleza cultural. Lo que significa que, en países con tales características, nadie cambiará la sociedad si no es capaz de diseñar una perspectiva económica, social, cultural y también, evidentemente política, que sea capaz de reformar la sociedad y, como tal, de acumular fuerzas para movimientos más amplios de cambio. Esto no significa que sólo se debe acumular fuerzas para llegar, no diré que en forma final pero sí eficaz, al Estado. No significa apenas que se acumulen fuerzas para la transformación que ha de venir. Significa que tenemos que bosquejar perspectivas que hagan posible que las transformaciones empiecen desde ahora, dentro del ámbito —aunque restringido y gradual— de las propias reformas.

Si una revolución es posible en estos países, ella tendrá que darse a lo largo de un lento proceso. En este sentido, ella no ocurrirá como un corte abrupto en el tiempo, en algunos meses o en unos pocos años, pero cubrirá toda una época histórica. Así, o está contenida, aunque apenas en germen, en cada acto, en cada lucha, en cada realización, o no vendrá jamás.

Un texto como este, destinado a abrir un debate, no podría terminar con una conclusión. Quedan, sin embargo, algunas observaciones a título de sugerencias. No estoy entre los que

piensan que todo lo pasado pasó. Ni entre los que piensan que el futuro es un punto distante de un tiempo que vendrá y que, como tal, poco o nada tiene que ver con el tiempo en que vivimos. Entiendo apenas que la democracia política sólo alcanzará su consolidación en nuestros países si camina a la par de una política de reformas o, al menos, si propicia las condiciones políticas e institucionales que hagan viables las reformas inmediatamente necesarias en la economía y en la sociedad. En cuanto a lo demás, yo me coloco del lado de aquellos que pretenden también construir una perspectiva de transformación socialista de la sociedad y del Estado.

Estoy convencido de que la incertidumbre en que vivimos hoy en relación con la dirección de la transición exige una capacidad de definición de políticas globales que está muy reducida últimamente. El pensamiento político latinoamericano todavía no ha sido capaz de sustituir sus apresuradas globalizaciones de los años 60 y 70 por visiones más adecuadas. Pero hay algo aún peor: desconfiamos de las visiones globales y—obligados a una lucha de carácter defensivo (tanto en el plano político cuanto en el plano económico y social), y de carácter fragmentario y de cortísimo plazo, casi pedazo por pedazo, milímetro por milímetro—muchos líderes e intelectuales de la izquierda perdieron tanto los vicios como las virtudes de los años sesenta. Creo poder afirmar que el pensamiento de la izquierda se vio gravemente afectado por las circunstancias creadas por los regímenes militares y por las propias luchas de resistencia. Y creo que esto se agrava como resultado de la crisis internacional que lleva a movimientos populares en general a una lucha sectorialista y corporativista de tipo “sálvese quien pueda”, al mismo tiempo que refuerza el sentimiento de impotencia de los partidos y de los liderazgos democráticos.

En una situación como ésta, las oportunidades para la reflexión y análisis no se pueden desperdiciar. Y tienen que ser utilizadas con la conciencia clara de que las nuevas preguntas que puedan surgir (y sobre todo y, principalmente, las nuevas respuestas) sienpre encontrarán quién las acoja, quién las critique y quién las desarrolle. Por modestas y limitadas que puedan ser en una formulación como ésta, todavía preliminar, ellas tal vez susciten la discusión que pueda conducir a algo mejor. Fue con esta esperanza que me atreví a escribir estas páginas.

**DISCURSOS
DE CLAUSURA**

DR. FROILÁN TAVARES**Presidente de la Junta Central Electoral
de la República Dominicana
en nombre de los participantes**

Para la República Dominicana y para mí, en la calidad que ostento de Presidente de la Junta Central Electoral de ese país caribeño que aspira seguir disfrutando de una cada día más plena democracia, constituye una honra pronunciar unas palabras en el acto final de clausura de este II Curso Anual Interamericano de Elecciones, organizado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en representación de todos los países concurrentes.

Si es una honra es también una satisfacción porque nunca mi país ni yo mismo, se han sentido más espontánea y profundamente unidos a esta cruzada cívica y humanista que no es otra cosa que la valiosa contribución de CAPEL al robustecimiento, resurgimiento si cabe y consolidación de las instituciones democráticas de nuestra región y del continente, porque ya con su abierta actitud, recoge cada día más la contribución de toda América.

Así lo demuestra la presencia de nuestros colegas de toda América.

Y es que CAPEL, como institución, asombrosamente ya no es un simplemente niño, dado su breve período de existencia. Ha desarrollado una precocidad connotada, con lo cual ha engendrado con sus ideas, técnicas que se han convertido en prácticas específicas de gran utilidad en el devenir político de nuestros países.

A primera vista, se nota que se ha convertido en el principal foro abierto a la deliberación, discusión, disensión y conclusión de los temas electorales, siempre haciendo y creando fuerza para que no se olvide que las facultades de votar y vivir en democracia en un país determinado son también derechos humanos irrenunciables.

Pero esa criatura precoz también camina por el mundo difundiendo sus ideas, técnicas y prácticas, plasmadas en sus cuadernos y libros publicados que no sólo son ya de obligada consulta para el técnico avezado sino también verdaderos textos para el neófito o estudiante.

Con esa promoción, CAPEL se está consagrando como un noble adocrinador de la teoría democrática y un temible contendor de todo aquello que visible o solapadamente promueve lo contrario, por el medio más leal, la abierta presentación de su proyecto de vida ciudadana, con respeto al derecho ajeno, lo cual también eleva el nivel de la discusión en materia política.

CAPEL, con sus actuaciones, en muchos aspectos ha creado jurisprudencia, como se dice en el lenguaje de abogado, si no fijemos la atención en el papel de los observadores internacionales, los cuales con el auspicio de CAPEL, han desbordado su posición anterior de timidez y carácter esporádico. No para intervenir sino para circunscribir técnicamente sus misiones pero a la vez también para expandir y regularizar la presencia del observador en las elecciones. Así también pueden mencionarse los programas de capacitación para los integrantes de las mesas electorales.

Este, nuestro II Curso que hoy finalizamos, ha revelado que las técnicas de CAPEL no sólo prueban su eficacia en lograr fines prácticos de aprendizaje y perfeccionamiento, sino que se afina el procedimiento al introducir el Taller, un medio directo de discusión y conclusión.

He afirmado y este Curso lo demuestra una vez más, que el secreto del éxito de CAPEL en la celebración de sus eventos radica en buena medida en la selección de sus conferencistas o exponentes amén de su apego a una técnica administrativa correcta.

Todos sin excepción llenaron sus respectivos papeles a satisfacción de nuestro auditorio y los temas fueron desarrollados no sólo con técnicas acabadas, sino que mantuvieron al mismo tiempo siempre atento e interesado, sin que en ningún momento asomara el tan temido tedio de la cátedra magistral.

Evidentemente, el momento de las preguntas y respuestas no sólo enriqueció cada conferencia sino que demostró nueva vez la calidad de los exponentes.

¿Qué nos llevamos nosotros los invitados y participantes en este Curso?

En primer término la conciencia cada vez más firme de que esta unión para fines tan nobles ha creado una solidaridad que cada día se hace más completa. Hemos saltado por encima de la tradicional diplomacia, que sin desmere de su valor e importancia, no engendra comúnmente tanto calor humano, como éste que sentimos cada vez que de lejos o de cerca vemos esa cara y figura amiga que sonrío.

Creo que expreso el sentir generado de los participantes si afirmo que de este Curso regresamos con la conciencia de haber aprendido nuevas cosas, en cuya adquisición de conocimientos no ha intervenido ningún maestro titulado. Cada uno en cada taller, ha sido maestro del otro, transmitiéndose mutuamente sus experiencias y vivencias, como si renaciera aquella universidad de la vida, eco de los que claman por la escuela del practicismo.

Haré una pausa antes de terminar para cumplir una petición de los integrantes del Taller No. 3, quienes otorgaron mandato a su moderador Dr. Alfonso Cataldi para que hiciera mención del representante de Antigua y Barbuda, Dr. Colvin Sobers, como un reconocimiento al participante de más edad física en el Curso pero de menos edad en su empeño, en convivir con nosotros y extraer beneficios de la misma.

Retornamos a nuestros pueblos, los cuales recorren a pie el tránsito a la democracia, a veces con retrocesos porque ciertamente aunque ellos saben dónde van y qué quieren, suelen nuestros líderes o pretensos líderes no entender que sus respectivos papeles son transitorios y el de los pueblos permanentes, virtualmente eternos. Porque además el planeta Tierra toda-

vía anida la ambición de líderes poderosos de nuestros países y de otros que todavía viven en el pasado.

Pese a ese volcán ideológico y contradictorio con el cual tenemos que convivir, nos sentimos alguien en nuestros queridos países al servicio del bien común aún a riesgo de las propias vidas.

A nombre de todos los participantes, expositores e invitados, las gracias más sentidas a CAPEL por habernos proporcionado el honor y el privilegio de estar aquí, en esta tierra generosa, ejemplo de democracia plena, de institucionalismo y solidaridad continental.

Muchas gracias.

LIC. LUIS ALBERTO CORDERO ARIAS,

**Viceministro de la Presidencia
de la República de Costa Rica**

Conversaba esta tarde con el señor Presidente Arias desde Oviedo, España, recién llegado, para enterarlo no sólo de los últimos acontecimientos desde su salida el domingo pasado, sino también para testimoniarle nuestra gran satisfacción por tenerlos aquí, acompañándonos en la clausura del Segundo Curso Anual Interamericano de Elecciones, que al igual que el año pasado se celebra en este mismo recinto, sede del gobierno de Costa Rica. Me pedía el Presidente Arias al igual que el Ministro de la Presidencia Rodrigo Arias Sánchez, -quien se encuentra de visita por la zona norte del país-; que les expresara su más cálido afecto y una efusiva felicitación por la clausura de este nuevo curso organizado por CAPEL.

Centroamérica sigue aún viviendo el producto de la intolerancia y sigue sufriendo las causas de la desigualdad en todo sentido. En cada momento en que repasamos la evolución de un proceso iniciado en la ciudad de Esquipulas, hace poco más de un año, la administración del Presidente Arias siente que de ninguna manera puede desmayar en esta iniciativa, hecha también suya por sus colegas centroamericanos. Y que no puede claudicar en pretender del mundo entero apoyo, no solo para paliar los efectos de la crisis centroamericana en lo político, en lo social, en lo económico, sino fundamentalmente, para discutir con franqueza y afrontar con hidalguía, los errores que se han cometido y que se siguen cometiendo en esta región.

La intolerancia se traduce por tanto de muy variadas formas. Se traduce en una desproporcionada distribución de la riqueza y de la propiedad de los medios de producción. Se traduce en la desigualdad manifiesta en el acceso a los beneficios del desarrollo. Se manifiesta también en la falta de oportunidad de una participación democrática en los procesos electorales. Y se manifiesta desde luego, en sus causas más dramáticas, en los flujos de refugiados y desplazados por todo el área centroamericana.

Y las democracias, que en el pasado disfrutaron de inalterables condiciones en el fuero interno, para desarrollar sus economías y para proporcionar a sus ciudadanos el acceso pleno y el disfrute irrestricto de las libertades individuales; se sienten ahora nuevamente amenazadas por la intolerancia, cuando no de la extrema izquierda, lo es también de la extrema derecha.

Y en este país, con una democracia casi centenaria, también en ocasiones sentimos los embates de las fuerzas detentadoras de la intolerancia y de las que se creen poseedoras de la verdad. En nuestro país, la extrema izquierda, de vez en cuando, bloquea las carreteras y demanda del gobierno soluciones inalcanzables. Por su parte, la extrema derecha, que en otros lugares aniquila a sus enemigos, en Costa Rica escribe editoriales. Sin embargo, tenemos esas fuerzas presentes, conviviendo con nosotros, gracias a la voluntad sagrada del elector costarricense, del elector que sabe distinguir entre esos dogmatismos y entre esos extremos y que fija un punto de convergencia de los mejores intereses del costarricense.

Es por ello que el costarricense comparte la ilusión, de que todos los hermanos latinoamericanos puedan disfrutar plenamente de sus libertades individuales, de la garantía de elegir a sus gobernantes y de que su voluntad mayoritaria, expresada en el voto, sea respetada con plenitud. Los costarricenses por tanto, cada vez que se escoge a nuestro país como sede de un Curso como éste, no hacemos otra cosa que agradecer a ustedes que nos permitan compartir nuestras vivencias, expresarles el honor que representa para Costa Rica, tenerlos acá; no sólo por el acontecimiento mismo del curso, sino también, -abusando de su tiempo y de su paciencia- para poder reiterar

la satisfacción que sentimos de depositar en las manos del Tribunal Supremo de Elecciones, no un simple escrutinio, sino la soberanía plena del ejercicio de la garantía electoral, cuando cada cuatro años elegimos a nuestros gobernantes.

Y en ese ejercicio práctico y no académico de la elección de nuestro destino reiteramos, nuestro respeto a la tradición inalterable ya por mucho tiempo, de elegir sin presiones, de escoger sin amenazas y de llevar a la Presidencia de la República, a la Asamblea Legislativa y a los Gobiernos locales, a los hombres que, sin limitantes, han ofrecido sus nombres para ser electos por los costarricenses.

Desafortunadamente esta realidad no es igual para toda América Latina. No es igual porque, ya no sólo en el área centroamericana sino en el resto del hemisferio, la intolerancia sigue perfilando la vida de sus conciudadanos, sigue mancillando periódicamente las más elementales voluntades de sus pueblos. Y recordaba, a propósito del curso clausurado aquí mismo el año pasado, unas palabras del Ministro de la Presidencia, expresadas en esa ocasión, cuando decía don Rodrigo Arias que había tenido lugar este curso en un momento crucial para América Latina en general y para Centroamérica en particular.

En efecto hace pocos años comenzó a despertar en estos territorios una esplendorosa primavera democrática. Los pueblos comenzaron a respirar el vivificante aire de los gobiernos civilistas y democráticos aún cuando el retorno a la democracia en América Latina y en Centroamérica, no ha sido pleno. Todavía subsisten gobiernos autoritarios, decía el Ministro Arias, que atentan contra las libertades de los pueblos. Por eso, toda lucha que se de en favor de procesos electorales auténticos, libres, puros, fieles a la voluntad y a los derechos de los pueblos, representa un paso más en la consolidación del régimen democrático para todo el continente americano.

Un ejemplo claro, es la ciertamente vivificante experiencia que ha vivido un pueblo hermano suramericano, muy recientemente. Una experiencia que a los demócratas nos llena de absoluta satisfacción. De cómo, a pesar de un proceso de más de quince años de restricciones ilegítimas al ejercicio de la voluntad electoral, finalmente la voluntad de ese pueblo

hermano suramericano pudo representarse, pudo manifestarse sin cortapisas y pudo realmente reivindicar la voz de los procesos democráticos, la voz de la democracia misma y la voluntad del pueblo limitada por tanto tiempo por la falta de acceso a la libertad electoral.

Eso nos demuestra entonces, que en cada lugar en donde haya oportunidad del ejercicio irrestricto del derecho electoral, debe siempre alzarse la voz del demócrata para exigir, a cualquier precio y a cualquier costo, el disfrute pleno de ese ejercicio. Pero también como es triste e inaceptable no poder ejercer libremente el derecho a elegir a nuestros gobernantes, también es inaceptable que teniendo ese derecho no se ejerza plenamente, como ocurre y ha ocurrido recientemente en democracias de naciones poderosas, que enfrentan o enfrentarán en menos de treinta días, una nueva elección y que sin embargo, mantienen en sus elecciones uno de los más altos índices de abstencionismo que conoce este planeta. Es entonces cuando uno se pregunta ¿Cómo es posible que disfrutando de tantas libertades, entre ellas la electoral, ese pueblo hermano, ese pueblo culto, ese pueblo desarrollado, se niegue voluntariamente a manifestar cuál es su decisión para elegir a sus gobernantes?

Tampoco ahí, entonces, puede claudicar la voz del demócrata para exigir un ejercicio pleno, completo, mayoritario de su libertad electoral. Porque tan imperdonable es el no luchar por la recuperación o el ejercicio del derecho, como lo es dejar de ejercerlo plenamente cuando se ostenta.

Ambos casos, el que acabamos de vivir en América del Sur y el que se vivirá muy pronto en una nación del norte, deben hacernos reflexionar a los demócratas de que esa también es una forma de intolerancia. Porque intolerancia es en suma la convergencia del irrespeto del hombre al hombre en el no disfrute pleno de sus libertades; pues cuando no se ofrece así mismo el ejercicio pleno de sus libertades, peca tanto, como cuando no lucha por recuperar aquéllo que naturalmente le corresponde.

Para terminar, no es sólo en la vivencia académica como esta en donde los pueblos y sus ciudadanos aprenden el ejercicio del derecho electoral. Es también en la manifestación en

las urnas, en los comicios de cualquier naturaleza, en donde al igual que en otras actividades el hombre debe demostrar que pelea dignamente por el ejercicio de sus derechos y no se pelea con dignidad por el ejercicio de esos derechos cuando voluntariamente se renuncia a ejercerlos plenamente, o cuando, a pesar de las circunstancias, se claudica en la lucha por recuperarlos. Esto resulta aún más importante ahora que nuestra América Latina vuelve, paulatinamente, de la tiranía del pasado a la participación pluralista del presente. Ahora que el sueño del Presidente Arias, transmitido, aceptado y acogido por sus colegas centroamericanos, se torna en la realidad de una sociedad más justa, más pluralista, absolutamente democrática, en donde las injusticias sean una cosa del pasado, el irrespeto a la voluntad del hombre sea un asunto para los libros de historia, y la participación plena en todos los procesos electorales, sea el norte que oriente la vida y destino de todos los ciudadanos latinoamericanos.

Esto es un poco, con irrespeto de mi parte, la pretensión de haber interpretado el mensaje que el Presidente Arias desde Oviedo, España, les transmite esta noche, una vez más reiterándoles el honor que él siente y que siente su Gobierno por haber sido nuestro país el anfitrión de este II Curso, y la sede del Gobierno de la República, aquí en Zapote, la sede del acto de clausura.

Muchas gracias.

Indice

DISCURSOS DE INAUGURACIÓN

Dr. Jorge Mario García Laguardia,
 Director Ejecutivo de CAPEL 9

Lic. Gonzalo Brenes Camacho,
 Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones
 de Costa Rica 15

Licda. Maruja Chacón,
 Viceministra de Justicia de Costa Rica 19

CONFERENCIAS

El sistema electoral costarricense
 Lic. Gonzalo Brenes Camacho, Presidente del
 Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica 25

El Derecho Electoral y su autonomía
 Dr. Augusto Hernández Becerra,
 Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la
 Universidad Externado de Colombia 41

El plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988
 Dr. Jorge Precht, Profesor Titular de Derecho
 Internacional Público y de Derecho Administrativo,
 Universidad Católica de Chile 63

Sstatus constitucional y legal de los partidos políticos
Dr. Daniel A. Sabsay, Asesor de la Comisión de
Asuntos Constitucionales de la Cámara de
Diputados de la República Argentina 81

Incertidumbres de la transición en América Latina
Dr. Francisco Weffort, Centro Brasileño de
Análisis y Planeamiento 107

DISCURSOS DE CLAUSURA

Dr. Froilán Tavares,
Presidente de la Junta Central Electoral de la
República Dominicana en nombre de los participantes .. 155

Lic. Luis Alberto Cordero Arias,
Viceministro de la Presidencia
de la República de Costa Rica 159

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Consejo

| | |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Presidente</i> | Thomas Buergethal |
| <i>Vicepresidentes</i> | Pedro Nikken Oliver Jackman |
| <i>Miembros</i> | Lloyd Barnett Allan Brewer-Carías Marco Tulio Bruni-Celli Augusto Cançado Trindade Máximo Cisneros Margaret E. Crahan Carmen Delgado Votaw Louis Henkin Eduardo Jiménez de Aréchaga Emilio Mignone Marco Monroy Cabra Jorge Arturo Montero Máximo Pacheco Carlos Roberto Reina Luis Adolfo Siles Salinas Rodolfo Stavenhagen Walter Tarnopolsky Cristian Tattenbach Edmundo Vargas Carreño Fernando Volio Jiménez |
| <i>Miembros Ex-Officio</i> | Policarpo Callejas Bonilla Héctor Fix-Zamudio Héctor Gros Espieli Rafael Nieto Navia Orlando Tovar Tamayo |
| <i>Directora Ejecutiva</i> | Sonia Picado S. |
| <i>Subdirectores</i> | Roberto Cuéllar M. Daniel Zovatto |