

Capítulo IV:

La primavera democrática en América Latina y el Socialismo del Siglo XXI

Félix Ulloa

Doctor en Derecho Electoral. Experto en Derecho Electoral, Actualmente es Presidente de Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES. Ex Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, TSE. Ex Director del National Democratic Institute, NDI, en Haití, Marruecos y Nicaragua. Consultor Electoral Mauritania y Comoros.

Los desafíos para el Siglo XXI

Comenzamos la segunda década del siglo XXI con más déficits que logros en la construcción de una sociedad que proporcione una convivencia armónica y solidaria para nuestros pueblos. A pesar de las grandes promesas y oportunidades que nos brindó el siglo XX, fueron caudillos mesiánicos, dictadores despóticos o ilustrados, castas corruptas e incapaces, las que gobernaron nuestras republicas durante todo ese periodo. Raros y excepcionales momentos fueron ocupados por estadistas, demócratas y visionarios. Como diría Octavio Paz, esta visión hipercrítica nuestra se caracteriza por el síndrome de los dos fantasmas, el del tiempo cíclico y el de la imperfección.

Por ello, sin ser benevolentes gratuitos con nosotros mismos, debemos reconocer con el informe de Latinobarometro de Octubre 2011, que: *“La primera etapa de construcción de la democracia ya está terminada. Esa fue la recuperación de las libertades civiles, que hoy están mayoritariamente garantizadas según evidencian nuestros datos. ... América Latina ahora está demandando igualdad, las garantías sociales... Mientras en los primeros años la demanda era la consolidación de las libertades, hoy dominan las demandas de la igualdad de oportunidades...”* y continua sosteniendo: *“Las elites estaban preparadas para asegurar, garantizar las libertades civiles, otra cosa es estar preparados para garantizar los derechos sociales. Ello requiere del desmantelamiento no de elites políticas, sino más bien de culturas de dominación centenarias, estructuras de poder y estilos de interacción.*

El proceso de transformación social que se requiere para las garantías sociales es mucho más profundo que el que se requería para las garantías civiles.”¹

Desde luego que la Centroamérica de hoy tiene rasgos muy distintos a los que tuvo cuando se desmontaron los conflictos de los 80s y se iniciaron las transiciones democráticas. La configuración actual refleja otro tipo de conflictos, tan brutales y sangrientos como los de aquella época. Que paso entonces en esta región? Como fue posible que las elites dominantes no pudieran prever los efectos que anunciaba la sociedad post conflicto donde los grupos militares y paramilitares, desempleados, excluidos y marginados en el modelo de acumulación económica recomendado por el Consenso de Washington, pero armados y organizados, lógicamente optarían por otro tipo de violencia, en el marco de las pandillas y el crimen organizado?.

Esta nueva variable hay que considerarla como una pandemia que azota la región con saldos trágicos superiores en algunos casos a los que sufrimos durante las guerras civiles de las décadas 70 y 80 del siglo pasado, según Peter Hakim, quien nos advierte que: *“alrededor del 27% de la población de la región identificó la delincuencia como el mayor problema que debió enfrentar su país en 2010, por sobre cualquier otro problema, incluyendo la economía y el desempleo, que por largo tiempo fueron las preocupaciones dominantes. La delincuencia y la seguridad pública fueron identificadas como el principal problema en 11 de los 18 países encuestados.*

Este imaginario entre los ciudadanos comunes no sorprende, pues no hace más que eflorar la creciente violencia que existe en sus naciones y la penetración cada vez mayor del crimen organizado en América Latina y el Caribe. En comparación con otras regiones del mundo, en América Latina las tasas de homicidios han sido tradicionalmente altas, sin embargo han aumentado drásticamente en la última década y actualmente sólo son superadas por las tasas observadas en los Estados africanos devastados por la guerra. Cinco naciones de América Latina y el Caribe (El Salvador, Venezuela, Jamaica, Guatemala y Honduras) se encuentran entre los países más violentos del mundo, con tasas de homicidios superiores a 40 por cada 100.000 habitantes, en comparación con una incidencia inferior a 6 por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos, 3 en Europa y 2 en China.

Además, la delincuencia y la violencia conllevan un alto costo en varios otros aspectos. La cuantificación de estos costos es difícil e imprecisa; sin embargo, las estimaciones apuntan

¹ Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea.
www.latinobarometro.org

a una cifra superior al 12% del PIB anual para algunos países y superior al 5% para la mayor parte de la región”²

Vulnerable ante los desastres naturales como terremotos, ciclones, actividad volcánica y demás derivados del cambio climático, Centroamérica enfrenta hoy la seria amenaza de pasar de ser corredor de la droga, a convertirse en santuario de los más feroces carteles mafiosos. Pandillas, crimen organizado, debilidad institucional, corrupción y cooptación de importantes esferas del estado, son los indicadores negativos que refleja la región. Como afirma Zovatto, al comentar los datos del último informe de Latinobarómetro, éstos: “... evidencian el momento delicado y de pesimismo que atraviesan la mayoría de los países centroamericanos, uno de los más difíciles de los últimos 20 años. A los tradicionales altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad, se le suma una situación de creciente debilidad institucional y el haberse convertido en la región más violenta de América Latina”.³

En ese contexto poco alentador para enfrentar los desafíos democráticos de este siglo, es siempre saludable recordar y tener presente que los países de las Américas optamos a inicio del mismo, por el modelo de democracia representativa, comprometiéndonos a su promoción y consolidación en la Carta Democrática Interamericana, suscrita por los 34 países en Lima el 11 septiembre de 2001, y aceptamos implícitamente que serían las elecciones periódicas, libres y justas el mecanismo idóneo para la disputa por la representación en los cargos de elección popular.

Las reglas democráticas para las contiendas por esa representación, se han ido perfeccionando en el decurso de la historia y han logrado establecer parámetros más o menos universales, que constituyen el fundamento de la democracia representativa; entre ellos destacan el sufragio universal, la igualdad política, la regla de la voluntad de la mayoría con respeto a las minorías, entre otras. Estos referentes los encontramos como piezas claves en los sistemas electorales, que son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales, de manera periódica, segura, transparente, equitativa y pacífica, los ciudadanos ejercen el derecho humano y fundamental a elegir y ser electos (Art. 21 Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Los sistemas electorales se diferencian de país a país; actualmente existen más de 200 sistemas electorales en el mundo. La riqueza de esta diversidad, se explica por las diferentes pautas culturales con las que se diseñan. Sin embargo, todos tienen en común,

² Construyendo la Seguridad Ciudadana en las Américas. Paper de Peter Hakim y Kim Covington. Inter American Dialogue. Washington DC. Septiembre 23, 2011

³ Daniel Zovatto América Central: crece pesimismo por crisis económica e inseguridad. Revista Estrategia y Negocios 20/11/17 .

la regulación de los partidos políticos como actores fundamentales en la articulación de la representación política, además de otras funciones como la mediación, la educación cívica, el control y balance de la gestión pública, etc., de ahí que el desafío inicial que puede ser la piedra angular de en el conjunto de reformas venideras, tenga que ver con el establecimiento de reglas y prácticas democráticas al interior de los partidos políticos, a fin de garantizar una mejor calidad en la representación popular.

Mejorar la calidad de la representación

Mejorar la calidad de la representación es una demanda que se escucha en todos los tonos de voces desde las plataformas ciudadanas. Pero muchos partidos se resisten a democratizar los mecanismos internos para la selección de los candidatos a cargos electivos. El dedazo, el compadrazgo y las lealtades personales siguen imperando como criterios de selección, anulando mecanismos de consulta a las bases (asambleas o elecciones primarias). Argumentos como la unidad partidaria o la disciplina consciente campean para justificar esa falta de democracia. Al final, esos mecanismos se trasladan a los sistemas electorales nacionales y el resultado son parlamentos y gobiernos locales, integrados por dóciles –y muchas veces incompetentes- funcionarios, que sin una responsabilidad directa con los electores, siguen ciegamente las instrucciones del partido, aunque estas riñan con los de la comunidad que gobiernan o representan.

Fortalecimiento institucional y modernización de los marcos jurídico electorales

Desde luego que una mejoría en la calidad de la representación, además de elevar los niveles e índices en la calidad de la gestión, facilita –sino impulsa por si misma- el fortalecimiento institucional y asegura la modernización de los marcos jurídicos que regulan los procesos electorales.

Las más recientes elecciones presidenciales en la región realizadas entre 2009 y 2014 (2012 en República Dominicana), se desarrollaron en un momento de cambios sustanciales, que definen el rumbo que están tomando los países.

Entre sus indicadores más importantes destacan:

- a) Fin del bipartidismo. Con la irrupción de dos fuerzas emergentes LIBRE en Honduras y PAC en Costa Rica, se pone fin al bipartidismo que dominó en ambos países las últimas décadas del siglo XX. Los Liberales y Conservadores en Honduras y los socialdemócratas y social cristianos en Costa Rica. Anteriormente y con el triunfo de la revolución sandinista en 1979, ese modelo de bipartidismo decimonónico se había terminado en Nicaragua. Guatemala se ha caracterizado por un sistema de partidos disfuncional dada su fragmentación y volatilidad, y en El

Salvador las dos formaciones que se enfrentaron durante el conflicto ARENA y el FMLN y que se mantuvieron como principales adversarios en la post guerra, por fin enfrentaron una tercera opción en la primera ronda electoral. El movimiento UNIDAD logró captar suficientes votos como para forzar a una segunda vuelta y de no haber sido por causas que no son objeto de este trabajo, pudo haber roto el esquema de polarización que ARENA creó, con el objetivo de eliminar a UNIDAD y quedarse como la única opción de signo conservador para enfrentar al FMLN.

Esta nueva realidad que significa una real remoción dentro del sistema de partidos políticos podría ser la oportunidad para avanzar en su democratización y modernización.

- b) Los estados también asumieron algunas de las demandas ciudadanas y las incorporaron a las reformas que hicieron a sus leyes electorales. En El Salvador, se aprobó una ley de partidos políticos que finalmente regula, aunque muy tímidamente, el financiamiento privado a los partidos políticos. En Costa Rica, se consignó en las reformas de 2009, la paridad de género en los cargos electivos, aunque el resultado electoral del 2 de febrero de 2014, aportó menos mujeres que el sistema anterior, por lo cual tendrán que buscar un nuevo ajuste electoral que garantice la forma de elaboración de listados de candidatos, no solo verticalmente sino tomando en cuenta, listados provinciales en sentido horizontal. En cuanto a Guatemala son múltiples las iniciativas y los gestores de las mismas, que buscan reformar el sistema electoral, varias de ellas están encaminadas al fortalecimiento del sistema de partidos, mediante la consolidación de los mismos y la reducción de los que los ponentes de la iniciativa 3826 entienden que se debe garantizar “diversidad de partidos pero sin llegar a un multipartidismo exacerbado”. También existe la iniciativa 4088 que de ser aprobada obligaría a que las listas de candidatos estén integradas por indígenas y mestizos en cantidades proporcionales a la conformación étnica de cada distrito electoral; además, hombres y mujeres se alternaran en el orden de postulación. Especial interés se les ha dado a las propuestas para regular el financiamiento de los partidos, así la iniciativa 4290, del TSE, es más explícita en este sentido y obligaría a los comités ejecutivos nacionales, receptores de la deuda política a descentralizar los fondos derivados de la misma, de acuerdo a proporciones y porcentajes establecidos en la ley.

En Honduras, después de las traumáticas elecciones de 2009, precedidas por el golpe de estado contra el presidente Manuel Zelaya, el presidente electo Porfirio Lovo creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, coordinada por el ex Vicepresidente de Guatemala Eduardo Stein, la cual en su informe presentó un conjunto de 12 recomendaciones de reforma al sistema político, a los partidos

políticos, al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y al Registro Nacional de las Personas (RNP). Además de estas reformas institucionales, se proponían temas relacionados con las minorías como el voto de los discapacitados, el aumento en la cuota de género para favorecer a las mujeres e incluso el incremento de la deuda política aumentando el valor de cada voto.

El caso panameño es sintomático pues el gran consenso social y político alcanzado en la Comisión Nacional de Reformas Electorales se instaló el 14 de enero de 2010 y cuyo proyecto de reformas alcanzaba 97 artículos de la ley electoral, fue sometido a la Asamblea Nacional en enero de 2011, y en el seno de Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional, prevalecieron los limitados criterios y los intereses particulares de los diputados, llevando a la suspensión de su debate por el presidente de dicha Asamblea, del partido Cambio Democrático (CD), del presidente Martinelli. Entre las reformas que contenía el paquete de la CNRE estaban: La libre postulación para presidente y vicepresidente de la República; Transparencia en el financiamiento privado y topes a los gastos y a las donaciones; Medidas para reducir el costo de las campañas y la saturación de la propaganda electoral; Fecha única para las elecciones primarias, respeto a la voluntad popular en las primarias; equidad de género; Creación de un circuito plurinominal nacional, voto adelantado para los residentes en el exterior; Renuncia de servidores públicos que opten a una candidatura; Reducción de porcentaje para la subsistencia de partidos políticos entre otras como lo relativo a la encuestas y la exclusión oficiosa del Padrón Electoral.

Ante el fallido intento panameño encontramos el exitoso avance dominicano, que desde la década pasada, continúa con los esfuerzos de modernizar su sistema electoral. Mediante la Ley Orgánica Núm. 29-11 del 20 de enero de 2011 creó el Tribunal Superior Electoral como máxima autoridad en materia contenciosa electoral, sumándose a los países que tienen el sistema de dos entidades, una que planifica, organiza y ejecuta los procesos electorales y otra que dirime los conflictos de la jurisdicción electoral. En la República Dominicana, la función administrativa quedó en la Junta Central Electoral creada desde 1923 y que en un afán de separar ambas funciones fue dividida a mediados de la década pasada. Con esta reforma constitucional así como la extensión de la representación en el Congreso Nacional para la diáspora dominicana, este país marca un paso adelante a la región, donde la demanda de representación política por parte de sus poblaciones migrantes, es cada día más fuerte.

- c) El voto desde el exterior, ejercitado por primera vez este año 2014 por países como Costa Rica y El Salvador, viene a sumarse a una práctica ya ensayada en la República Dominicana, Honduras y Panamá. Quedan pendientes Guatemala y

Nicaragua. Quienes sin duda examinarán las experiencias de los países que les preceden. Con mucho éxito en la República Dominicana desde mediados de la década pasada (En 2004 votaron en 4 países), al grado de que en estas últimas elecciones de 2012, los dominicanos residentes en el exterior, eligieron 7 representantes al Congreso Nacional.

Queda como tarea pendiente, el voto de los extranjeros, entendidos estos colectivos como el ciudadano que tiene negocios, domicilio y arraigo en el país huésped y que residiendo legalmente en el mismo, no ha optado por la nacionalidad. Este concepto viene aparejado al fenómeno de las migraciones, que ha cambiado el rostro de la comunidad internacional. Como dijera Baki Moon desde la ONU el 18 de Diciembre recién pasado: "Somos más de 200 millones de seres humanos los que vivimos y trabajamos en países que no son los nuestros." Y deberían garantizárseles derechos fundamentales como el sufragio. La nueva realidad del mundo global reconoce el concepto de ciudadanía transnacional, por tanto, es una materia pendiente de regulación en nuestros países expulsores de migrantes, garantizar ese derecho a los extranjeros que radican en nuestros territorios.

- d) Fortalecimiento de las autoridades electorales. Una de las garantías para un proceso electoral seguro, transparente y confiable, ha sido el desempeño de las autoridades electorales. Huelga recordar que uno de los factores que desencadenaron la guerra en El Salvador, fueron los escandalosos fraudes electorales de 1972 y 1977, en los cuales el ejecutor de los mismos fue el Consejo Central de Elecciones, máxima autoridad electoral de la época.

Las nuevas constituciones centroamericanas promulgadas en la década de los 80s, así como en las reformas posteriores surgidas en los procesos de paz, se tuvo el cuidado de diseñar autoridades electorales con competencias e integración que generaran confianza en la ciudadanía y seguridad en los contendientes. Excepto en Honduras, donde el Tribunal Nacional de Elecciones era integrado por Magistrados nombrados (y destituidos) directamente por los partidos políticos, el resto de los miembros de dichos organismos, eran electos por los Congresos o Asambleas Legislativas, de listas propuestas por distintas fuentes. En algunos países son propuestos por los poderes públicos, en otros por los partidos políticos o las universidades. Honduras a raíz de las reformas de 2004⁴ entro en esta corriente y

⁴ Mediante reformas a la constitución de fechas 13 de junio y 23 de septiembre de 2003, el "Tribunal Nacional de Elecciones" se reorganiza como Tribunal Supremo Electoral y al año siguiente se emite el Decreto No. 44-2004 de fecha 15 de mayo de 2004 con el cual entra en vigencia la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

ahora la autoridad electoral se llama Tribunal Supremo Electoral y son electos por el Congreso.

A partir de esta nueva década, varios organismos electorales han iniciado movimientos tendientes a fortalecer sus capacidades instaladas, ampliar sus competencias y evolucionar hacia formas superiores que les permitan ser más eficientes y proactivos en su rol dentro de la democracia. En Honduras el TSE estaba siendo depositario de responsabilidades para manejar fondos para la capacitación de los partidos políticos, ampliar su comunicación en lenguas propias de comunidades afro descendientes. En el listado de recomendaciones que contiene el informe de la CVR está la relativa a Cambios en la institucionalidad electoral, que plantea nuevos mecanismos para la selección de candidatos a Magistrados del TSE y asegurar a la institución una mayor independencia de los partidos políticos y Reforzar el Registro Nacional de las Personas (RNP) en virtud de que la tarjeta de identidad es el fundamento de la seguridad jurídica personal y el instrumento de identificación para todas las relaciones del ciudadano con el Estado, por lo que los partidos políticos no deberían ser gestores de la tarjeta de identidad.

En Guatemala la demanda por una reestructuración del TSE fue abanderada por El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF y la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República CONAREP, coincidiendo en la necesidad de que las funciones jurisdiccionales del TSE no se vean afectadas por sus funciones administrativas y logísticas propias de un proceso electoral. En este sentido, el CACIF propone la creación de dos direcciones internas: La dirección general del TSE tendría a su cargo la gerencia administrativa de dicho tribunal y constituiría el enlace entre los magistrados y los órganos permanentes de la institución; y la dirección general del proceso electoral tendría a su cargo la organización y gestión de dicho proceso.

La propuesta de la CONAREP coincide en la separación de funciones, pero difiere en cuanto a que plantea la creación de un órgano nuevo, el Consejo Superior Electoral, que tendría a su cargo la organización y conducción del proceso electoral, dejando al Tribunal la función estrictamente jurisdiccional.

Como vimos antes, en Costa Rica después de varios años de espera, se aprobaron finalmente las reformas electorales, que entre otros cambios asigna al Tribunal Supremo de Elecciones más funciones, pasando de ocho a diecinueve. Al aumentar las atribuciones al TSE, el espíritu del legislador era darle la autoridad necesaria para cumplir responsabilidades en ámbitos hasta ahora inéditos para la legislación electoral; tales como el ejercicio efectivo de la jurisdicción electoral, la tutela de los derechos políticos fundamentales, la promoción de la ciudadanía activa y la

intervención y control en materias como el financiamiento de las campañas y la democratización interna de los partidos políticos. Las atribuciones asignadas por la nueva legislación se agrupan en cinco categorías específicas: 1. Administración electoral; 2 Jurisdicción electoral; 3 Funciones cuasi legislativas; 4 Promoción ciudadana; 5 Funciones de jerarca administrativo.

Se establece que la integración ordinaria del TSE es de tres magistrados propietarios. Sin embargo, un año antes y seis meses después de las elecciones para elegir presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus magistrados propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia, pasando a un Tribunal de cinco miembros. En cuanto a su estructura, lo más importante es la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (REFPP) y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED).⁵

En la República Dominicana ya vimos cómo se fortaleció la autoridad electoral con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones que vino a asumir la función jurisdiccional que anteriormente se le encargaba a una Sala de la junta Central Electoral y en el caso panameño, las dificultades y obstáculos que el proceso de reformas liderado por el Tribunal Electoral tuvo que enfrentar en la Asamblea Nacional.

Solo El Salvador se ha quedado corto en reformas para mejorar la calidad de la administración de los procesos electorales y la justicia electoral. De hecho, por primera vez desde su vigencia en 1994 el TSE ha sido señalado de parcial y de una conducta fraudulenta en estas elecciones de 2014. De hecho el partido ARENA denunció a los Magistrados del TSE ante la Fiscalía General de la República, por ilícitos que afectaban su desempeño.

Desde varios foros y en múltiples ocasiones desde la post guerra, hemos clamado por la despartidización de la entidad, así como por la separación de ambas funciones en dos entes diferentes. Pero los partidos políticos se sienten cómodos con el diseño actual y ninguno de los que tienen capacidad legislativa para realizar los cambios se decide a hacerlo.

Veremos que sucede con la integración del próximo TSE en Julio de este año 2014, pues existe una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que prohíbe la elección de funcionarios a cargos en los que se debe de respetar el principio constitucional de independencia judicial, para aquellos ciudadanos afiliados a partidos políticos. Bajo ese criterio se declaró inconstitucional la elección del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y de los

⁵ Panorama Centroamericano. Reporte Político Año XLII Época No. 5 Enero-Abril 2012 ISBN 1017-8902

Magistrados de la Corte de Cuentas. Si el mismo se aplica a los Magistrados del TSE, tendremos entonces a partir del 1 de Agosto un TSE despartidizado, sin necesidad de reformar la constitución.

Régimen financiero más justo y transparente. Blindaje de programas sociales de los gobiernos

Una de las grandes fallas que presentan los sistemas electorales de la región es la deficiente regulación de las finanzas en la política. Con el riesgo permanente de caer en una plutocracia o peor aún, en un sistema político financiado por dineros oscuros provenientes de actividades ilícitas, ha hecho que en todos los países, sin excepción, se hayan presentado en los últimos años propuestas de reformas en esta materia.

A la fecha El Salvador que era el único país del istmo que no tenía ningún tipo de regulación para el financiamiento privado, emitió una tímida Ley de Partidos Políticos, donde esboza algunas normas para su regulación a partir de las elecciones de 2018. Costa Rica por su parte, aprobó una reducción al 0,11% del PIB el costo de las elecciones con el argumento de que: *“Fue evidente en las campañas nacional y municipal del año 2010 que ese monto fue SUFICIENTE para la sana realización de las elecciones; ya que la mayoría de los problemas manifestados por los partidos políticos, se debieron a dificultades por falta de liquidez, de vender y cesión de los bonos de deuda política o por asuntos administrativos y fiscales para la justificación posterior de la misma y no al monto asignado en cuestión. Se demostró además que nuestro sistema democrático no necesita tanto dinero para ser efectivo y que en ocasiones algunos partidos políticos malgastan mucho dinero en eventos, salarios, publicidad en medios de comunicación colectivos, signos externos, transportes entre otros.”*⁶

Como sabemos, la equidad es una forma correctiva de la justicia (justicia distributiva según John Rawls) porque al tener la ley carácter general se hace necesario adaptar el mandato normativo a las circunstancias concretas del caso específico. Así lo justo y lo equitativo son lo mismo, sostiene Aristóteles, quien además afirma: “La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal”. De tal suerte que una primera idea es que las garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política, constituyen

⁶ MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765, PARA AGREGARLE UN TRANSITORIO QUE MODIFIQUE EL MONTO DEL APORTE ESTATAL PARA LAS ELECCIONES NACIONALES DEL 2014 Y MUNICIPALES DEL 2016 DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME. COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS, EXPEDIENTE N.º 17.769 Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José 18 de Septiembre 2012.

un conjunto de esfuerzos orientados a crear condiciones de competitividad en base a la igualdad de oportunidades, con reglas claras y estándares iguales para los contendientes, sin que la posibilidad de un financiamiento público, privado o mixto inequitativo o sin regulaciones, permita ventajas de un contendiente sobre otro. En ese línea de pensamiento, la limitación de los aportes privados, la asignación de fondos públicos según el grado de representatividad de las fuerzas políticas, la prohibición de políticas estatales con fines clientelares, entre otras, sean las garantías del blindaje de un sistema electoral democrático y transparente.

En un listado no taxativo de las deficiencias identificadas en esta materia en los países Centroamericanos, podríamos enumerar las siguientes:

- a) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
- b) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
- c) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
- d) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
- e) El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
- f) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas
- g) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG's especializadas.

Por su parte, el sistema interamericano en la Carta Democrática establece en su Artículo 5, *"El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades"*. Y en la resolución AG/RES. 2195 aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 6 de junio de 2006, consigna: *"Resolución 3. Alentar la transparencia en el manejo de los recursos de los partidos políticos, la lucha contra la corrupción y el tráfico de influencias, y la promoción de igualdad de oportunidades entre los militantes de los partidos políticos."* Es decir que no hay ninguna duda del derecho congénito de los partidos al financiamiento en cualquiera o en todas sus formas, pero bajo una normativa regulatoria que garantice la equidad en la contienda electoral para que todos los actores gocen de igualdad de oportunidades al momento de competir.

Finalmente quiero resaltar que una de las formas más inequitativas que se presenta generalmente en todos los torneos electorales, es el uso de los programas, recursos y bienes del estado por parte de los candidatos a la re-elección o de los partidos gobernantes. Los casos de Nicaragua en 2011 y de El Salvador den 2014 son una evidencia de esta inequidad que sin duda otorga ventajas enormes a los candidatos y partidos gobernantes. En ambos casos el partido oficial y el Presidente de la Republica echaron mano de los programas sociales como temas de campaña, como si los mismos no se hubieran ejecutado por funcionarios nombrados para ese propósito y además con fondos públicos. Pero también es una mala práctica que se puede corregir y de hecho hay un buen ejemplo en México que vale la pena relatar.

De cara a las elecciones de julio de 2006, en México se integró el 23 de noviembre de 2005, con 12 académicos y expertos en temas electorales y de política social, un organismo llamado Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales. Esta iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, buscaba evitar el uso electoral de los programas sociales. El Alto Consejo presentó 10 recomendaciones para evitar que los programas sociales fueran utilizados con fines proselitistas en el proceso electoral federal 2006 en beneficio de cualquier partido político. También exhortó al Gobierno Federal a cumplir con: (i) Las reglas de neutralidad emitidas por el IFE para que todos los servidores públicos de este país, empezando por el Presidente de la República, se abstuvieran de realizar campañas publicitarias o promoción de programas de obra pública o de desarrollo social a cambio de la promesa del voto; ii) Leyes, Acuerdos y Decretos del gobierno federal que blindan y transparentan los recursos de los programas sociales; (iii) Los procedimientos de procuración de justicia penal electoral de manera expedita, contribuyendo con esto a una efectiva cultura de la legalidad y de la denuncia. Esta loable experiencia se repitió en las elecciones del 2012, con la buena noticia que en esta ocasión además del PNUD también participó Transparencia Mexicana. De nuevo SEDESOL estuvo a la altura de las circunstancias y 48 programas federales y 836 estatales fueron blindados⁷ Más recientemente nos enteramos que el dictamen del Senado sobre la Ley General de Delitos Electorales ha propuesto hasta 6 años de prisión para aquellos funcionarios que condicionen la implementación de programas sociales, por votar por un partido político.

Calendario electoral y reelección presidencial

Una de las discusiones más encendidas que han dejado las últimas tres elecciones en Centroamérica, es la organización de elecciones y su calendario electoral. Honduras

⁷ Informe de resultados IPRO 2012. Transparencia Mexicana y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD México.

celebró sus elecciones generales el 24 de noviembre 2013, para elegir al Presidente de la Republica (más 3 Designados) 128 diputados al Congreso de Honduras, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 298 alcaldes y 298 vicealcaldes, así como regidores. En Honduras funciona el sistema de mayoría simple, por ese el presidente fue electo con el 36,9% de los votos válidos.

Costa Rica y El Salvador fueron a elecciones el mismo día 2 de febrero de 2014, con la diferencia que en ambos países no hubo ganador en la elección presidencial, porque ambos tienen el sistema de mayoría absoluta, Costa Rica exige el 40% de los votos válidos y El Salvador el 50%. Ninguno de los contendientes pasó dicho umbral. Por lo que en El Salvador se celebró una segunda ronda electoral el 9 de marzo y en Costa Rica se llevara a cabo el 6 de abril. Con la salvedad que en Costa Rica ya quedaron electos los parlamentarios y los miembros de los gobiernos locales, mientras que en El Salvador, habrán elecciones parlamentarias y municipales en marzo de 2015, con las consiguientes quejas de la ciudadanía que no solo se ve agotada por convocatorias electorales continuas, sino por el gasto que implican y que tienen que cubrir con las exiguas arcas del presupuesto nacional.

El tema de las segunda vuelta parece no preocupar a ninguno de los actores principales, excepto al candidato que quedó en segundo lugar en Costa Rica y que a pesar de no estar habilitado por la Constitución, anunció que se retira de la contienda.⁸ Lo que está en discusión tanto en El Salvador como en Honduras, es la celebración de elecciones generales o elecciones de medio término. Mientras los hondureños están planteando dividir las elecciones y separar las presidenciales de las legislativas y municipales, en El Salvador el clamor es porque se celebren elecciones generales para todos los cargos electivos y realizar elecciones generales.

Y cuando creíamos que en la Republica Dominicana siguiendo el modelo de los Estados Unidos las elecciones de medio términos generaban el balance entre los Órganos o Poderes del estado republicano, al celebrar cada cuatro años elecciones presidenciales y en el medio de su término o sea en el año dos del mandato presidencial las elecciones legislativas, nos sorprende la reforma que tales elecciones han sido unificadas.⁹ Como hemos dicho en otras ocasiones, no hay sistemas electorales buenos o malos, mejores o peores entre si, son las condiciones de cada nación y cada estado las que generan las reglas de la competencia.

La reforma electoral por vía de la jurisdicción constitucional.

⁸ En la Republica Dominicana hay una disposición legal que permite a cualquiera de los dos finalistas desistir de participar en la segunda elección,

⁹ Por medio de la disposición transitoria decimosegunda de la reforma a la Constitución del 2010

Finalmente, es importante considerar una variable que ha venido a modificar las reglas electorales e impactar los sistemas políticos, sin que nos hubiéramos imaginado tal condición al inicio de este siglo. Se trata de las reformas a los sistemas electorales por la vía de la jurisdicción constitucional.

La inicio el ex presidente de Costa Rica Oscar Arias, cuando acudió a la Sala IV de la Corte Suprema de Justicia, solicitando mediante un recurso de Amparo, se le habilitara su postulación para un segundo mandato. La Sala el 4 de abril del año 2003 dio un fallo que revocó una norma jurídica constitucional aprobada en 1969 que prohibía la reelección. Luego en El Salvador, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo el 29 de Julio de 2010, ante una demanda de Inconstitucionalidad modificando el sistema de elección legislativa de listas cerradas y bloqueadas, por un sistema de listas cerradas pero desbloqueadas y habilitando las candidaturas ciudadanas sin necesidad de ir en las listas de los partidos políticos. Finalmente en Nicaragua el presidente Ortega utilizó el recurso de Amparo para que la Sala Constitucional le permitiera presentarse a las elecciones presidenciales en el periodo inmediato al que estaba ejerciendo. La Sala lo favoreció declarando inconstitucional la norma de la constitución que prohibía la reelección continua, “por violar derechos humanos” dijeron los togados. Como lo relata Angelo Olivieri: *“Lo que había hecho el caso nicaragüense grotesco fue que el límite constitucional de los dos mandatos, que volvía automáticamente ilegítima la presidencia de Ortega, fue declarado “inaplicable” por la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia No. 504/2009, que definía el mismo límite incompatible con las condiciones de igualdad entre los ciudadanos expresadas en la misma Carta Fundamental: en declarar Ortega no elegible, la Constitución era “inconstitucional”.*

Y, sin embargo, la prohibición de la reelección, o su limitación a dos mandatos, es uno de los pilares de los sistemas presidenciales en todo el continente americano, desde Ushuaia hasta Point Barrow. Incluso en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde no existe un límite numérico para los mandatos, es necesario saltar un turno, lo que evita la perpetuación en el poder de la misma persona.”¹⁰

Estos tres eventos, sumados a otros fallos que ha emitido la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, como la que declaró inconstitucional la elección de dos magistrados del TSE, o cuando si fallar, con la simple admisión de demandas ciudadanas contra la Asamblea Legislativa por no legislar en el caso del Voto de los Salvadoreños desde el Exterior o la integración de los Concejos Municipales plurales, al solicitarle informe en plazo perentorio de diez días, la Asamblea Legislativa emitió la legislación en mora, han generado unas corrientes de opinión en los foros regionales y en

¹⁰ América en el Mundo “Nicaragua, la reforma constitucional que favorece a Ortega” 19 diciembre 2013

los círculos políticos y legislativos, las facultades, alcances y competencias de los tribunales constitucionales, sobre el principio de configuración legislativa exclusiva e inherente de los legisladores.

Conclusión.

Acosado y derrotado en varios frentes, Napoleón firmó con Fernando VII el Tratado de Valencay, el 11 de diciembre de 1813. Con base en este instrumento se le restituían al rey todos sus derechos, sus propiedades, territorios y súbditos antes de 1808, reconociéndolo como rey de España. Fernando fue liberado y regresó a España el 24 de marzo de 1814, negándose a seguir el camino marcado por la Regencia y entró en Valencia el 16 de abril. Estaba molesto por la disminución de su poder, por lo que abolió con fecha 4 de mayo de 1814, la Constitución que había jurado con anterioridad, así como todas las leyes dadas por las Cortes de Cádiz.

Se persiguió a los liberales con saña, quienes tuvieron que irse al exilio y, durante este retorno a la monarquía absoluta desaparecieron la prensa libre, las diputaciones y los ayuntamientos constitucionales; se cerraron las Universidades, se restablecieron los gremios y se devolvieron las propiedades confiscadas a la Iglesia. Fuerzas expedicionarias se enviaron a América, con el propósito de suprimir por la vía de las armas, los intentos libertarios de las colonias.

En el reino de Guatemala, amparado por el absolutismo de la corona, el Capitán General José de Bustamante se sintió con fuerza para acabar definitivamente con las pretensiones autonomistas de los criollos, agrupados en el ayuntamiento capitalino salvadoreño.

Han transcurrido doscientos años desde la fecha en que en San Salvador se celebraron elecciones para elegir los miembros del ayuntamiento constitucional el 23 de enero de 1814. Los criollos ganaron ampliamente las elecciones, sin duda, los elegidos no gozaban de la confianza del Intendente Peynado quien anuló las elecciones dos veces, por lo que se estableció una sorda hostilidad entre éste y el ayuntamiento. Con instrucciones de Bustamante se capturó a los electos y se iniciaron los famosos Procesos de Infidencia de 1814 a 1818 en contra de nuestros próceres.¹¹

Dos siglos más tarde la región presenta una realidad muy diferente, y no podríamos terminar estas notas, sin recordar que hace más de una década América Latina decidió romper con una filosofía política y económica que llevaba el sello del Consenso de

¹¹ Barraza Ibarra, Jorge. Historia del Pensamiento Político en El Salvador. 1800 a la fecha. Primera Edición 2011 San Salvador. Universidad Francisco Gavidia, ISBN 978-99923-47-27-0

Washington y comenzó a elegir gobernantes alejados de dicha doctrina. Por haberse realizado mediante las formas democráticas, dentro de la institucionalidad de los estados y siguiendo los cauces electorales, a esta transición se comenzó a llamar la primavera democrática de América latina.

Los resultados son medibles y nos los relata el citado informe de Latinobarómetro así: *“En esta primera década del siglo, América Latina experimenta por primera vez en su historia un crecimiento económico sostenido por seis años consecutivos con todos los países en democracia. Seis años no es un período largo de tiempo, pero es mucho más de lo que nadie tiene recuerdo. Por primera vez se acumula, se sostiene, se prevé, se planifica, se estabiliza el empleo, en otras palabras se ve un horizonte más allá del “mañana”.*

Pero las buenas noticias en la economía no corresponden a la frustración con la política, con los políticos, con los partidos políticos. Una ciudadanía más educada, mejor alimentada y con expectativas mayores está atenta y participa de los grandes eventos políticos y electorales. Y no está satisfecha. El mismo informe recoge ese sentimiento: *“Al no sentirse los ciudadanos representados por el sistema de partidos se produce una dispersión en muchos casos mucho más allá de lo razonable, de los grupos que intentan representar, que lejos de ser un síntoma de anarquía, es un síntoma de demanda democrática y de cambios por la vía de las reformas y no de la revolución”¹²*

Por tanto, la pelota está en la cancha de los políticos, ellos tienen los medios, los recursos para cambiar de rumbo. Los pueblos tienen la paciencia y la sabiduría para saber cuándo actuar.

¹² Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org