

COMENTARIO

Jorge Lazarte

Magistrado de la Corte Nacional Electoral de Bolivia

He tenido la oportunidad de leer cuidadosamente la Constitución Política del Estado de Cuba y la Ley Electoral Cubana. Voy a empezar diciendo que mi lectura se ha guiado por el enfoque comparativo, que para los fines de esta exposición es el más pertinente. De cualquier manera se dice que los hombres no podemos sino pensar en términos comparativos y que es la manera cómo nos entendemos a nosotros mismos y entendemos a los demás. Lo que quiere decir que, entre otros aspectos, se pueden establecer, en el enfoque comparativo, diferencias y semejanzas entre los objetos comparados.

Ciertamente se pueden comparar distintos niveles de la legislación electoral. Por ejemplo, la logística electoral, o la administración electoral, que módulos comunes en cualquier sistema electoral. Sin embargo, estimo, por la orientación de la exposición, que será más útil referirnos a otro nivel de análisis, que es el de las grandes líneas de fuerza que organizan el sistema electoral cubano y que lo diferencian de los demás de América Latina.

1.- *Sistema sin partidos.* - Lo que primero me llama la atención en el sistema electoral cubano es que no se refie-

ra para nada a lo que en América Latina es muy común y es un supuesto, que es la referencia a los partidos. En América Latina las distintas leyes electorales establecen esencialmente reglas para el juego de los partidos en su disputa por el poder. La razón es que los partidos son los actores centrales del sistema electoral. No hay un solo sistema electoral en América Latina que no se refiera a los partidos. Entre otras razones porque la elección sólo tiene sentido si existen opciones y cada partido es una opción. Por el contrario, la Ley Electoral Cubana pareciera ser un sistema sin partidos, algo impensable para nosotros.

Con todo, y a pesar de no existir jurídicamente el partido en la legislación electoral, los diversos mecanismos ascendentes de selección de candidaturas y de elección en sus distintos niveles, hacen aparecer en los hechos al final, al Partido, reconocido constitucionalmente como la “fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado”, y al que pertenecen los dirigentes del Estado, de la Asamblea Nacional y de las Asambleas Regionales. El partido no está en la legislación electoral pero es omnipresente en el país. Hay pues un cierto desfase entre la legislación electoral y la realidad del poder .

No habiendo partidos, tampoco hay en la legislación cubana lo que se llama en todas las demás legislaciones electorales, la propaganda electoral. Los candidatos a lo sumo sólo pueden hacer conocer sus datos biográficos, pero no plantear opciones políticas. Con razón la participación de los candidatos en actos de visitas a los centros de trabajo para intercambiar “opiniones” no es considerada propaganda electoral.

No hay duda de que en los demás países de América Latina, la campaña electoral, –más allá de su componente

mediático—escenificante y frecuentemente demagógico, es una necesidad en un sistema de partidos.

2.- *Los actores sociales*-. La segunda observación es que a falta de referirse a los partidos, la legislación electoral cubana se refiere abundantemente a los actores sociales, actores de masas, trabajadores, mujeres, etc. Mientras que en el resto de los países de América Latina la referencia a los actores sociales es inexistente o sólo marginal. Esta relación, digamos inversa, entre actores políticos y sociales, estas presencias o ausencias, tiene que ver probablemente con dos visiones distintas de organización del Estado, sistema político y sociedad civil; y también con una diferente articulación entre lo social y lo político. En el caso de la Ley Electoral Cubana, parecería que hubiera una suerte de interpenetración de lo social en lo político, y de lo político en lo social. Sólo así se explica que las fuerzas sociales tengan presencia directa en el sistema político. Esta presencia haría innecesarios a los partidos. Con ello se cuestiona el rol de intermediación del partido, que es el rol central y moderno de los partidos. Esto quiere decir que para que los partidos cumplan un rol intermediario, el partido debe tener un espacio distinto del espacio de las fuerzas sociales, de otra manera no sería posible el rol de intermediación. Es decir, distinción y separación de espacios. Pero de acuerdo a la legislación electoral cubana, al estar presentes las organizaciones sociales directamente en el sistema político, entonces se borra de algún modo la diferencia entre espacio social y espacio político, y al borrarse se interpenetran. Aquí no funciona uno de los rasgos más salientes de lo que se ha llamado “modernidad”, que es el proceso profundo de diferenciación funcional y estructural. Así, por ejemplo, el representante de la Central de Trabajadores puede participar en las reuniones del Consejo de Ministros, pero al mismo tiempo la Co-

misión de Candidaturas está conformada por representantes de distintas fuerzas sociales que cumplen tareas que son políticas, como es la elaboración de listas de precandidatos y de los candidatos para los distintos puestos electivos. Está claro, como decíamos, que estamos aquí con dos visiones distintas de organización del conjunto de la sociedad y de sus distintas esferas.

3.- *La participación.* - De otro lado, puede constatarse en la legislación electoral cubana una idea maestra que atraviesa todo y es la idea de la participación. Aquí la democracia es tomada como equivalente de democracia participativa. La democracia sería tanto más democracia cuanto más participativa sea. Por eso es coherente que varios ilustres expositores hoy en la mañana hayan reivindicado la “democracia ateniense” y se identifiquen con “las tradiciones grecoromanas” y se reconozcan en el Rousseau de la democracia directa. Esta es una diferencia muy marcada entre la ley electoral cubana y las distintas leyes en América Latina, que ponen el acento más bien en la democracia representativa. Lo que no quiere decir que estuviera ausente lo participativo, ni que este sea lo electoral, sino que simplemente hay una imposibilidad práctica creciente, más allá de los “modelos de democracia”, en hacer funcionar la democracia directa a medida que crece el número de participantes. Esto hace inevitable la incorporación de la dimensión representativa de la democracia, que puede combinarse en niveles distintos con la democracia participativa. Este es el caso de Bolivia, con su reciente ley de participación popular, que ha establecido mecanismos de participación ciudadana en las decisiones del poder local, reducido. Esto no quita que en la ley electoral cubana la participación casi lo abarca todo. Sería interesante en todo caso, tener un conocimiento empírico de cómo este principio funciona en Cuba, cuando se trata por ejemplo de

nominar a los candidatos, o en las decisiones de la Asamblea Nacional. No ignoramos por otra parte que en muchos países de América Latina las élites no son particularmente inclinadas a pensar la democracia en términos participativos, sino sobre todo en términos delegativos, como lo subrayara muy bien Guillermo O'Donnell.

De todos modos, reiteramos, la democracia directa, tan central en la legislación cubana y en el pensamiento de izquierda, sólo es aplicable en micro sociedades. Al respecto, Sartori nos recuerda que cuando se habla de participación, hay tener en cuenta la aritmética de la participación. Cuanta más gente participa, cada vez menos participa cada uno; cuando las sociedades son muy grandes y sobre todo complejas, ya no puede funcionar la democracia directa, por lo menos según el modelo ateniense. La participación "indirecta" se hace inevitable, a través de los representantes o los diputados elegidos por la población y es ese el nivel de la representación.

Pero es aquí, justamente, que se plantea el otro gran problema de la democracia, que es la idea de la representación, y con ella la de la representatividad. Cualesquiera que sean los problemas, que conduzcan a cambiar las reglas de la representación y a cambiar el comportamiento de los representantes, lo cierto es no podemos funcionar sin el nivel de la representación a partir de cierto nivel de agregación social.

4.-*El mandato*.- La idea del mandato, es otra de las ideas que singularizan a la legislación cubana y está estrechamente relacionada con la idea de la participación. El mandato tiene que ver con formas de representación "premodernas" y corporativas, en la medida en que ello implica la idea del mandato imperativo de los mandantes hacia

mandatario. La democracia moderna se ha construido rompiendo con esta tradición de la idea del mandato imperativo, para construir la representación sin mandato. El mandato consiste en que el delegado, diputado, concejal, lo que hace es expresar la voluntad de sus mandantes y que en la medida en que lo hace establece una relación directa entre el representante y los representados. Está claro que eso no existe en América Latina. Y ello, entre otras razones fundamentales, porque no permite pensar la política que vaya más allá de los intereses del grupo de electores que otorgan el mandato. Con el mandato deja de funcionar la política como espacio de agregación de distintos intereses. Si cada representante-mandatario tiene que cumplir el mandato de sus mandantes, se hace difícil sino imposible articular lo particular con lo general. Lo que es de interés general sólo puede provenir del proceso de agregación de los intereses particulares.

Este problema sólo puede resolverse con la idea de la representación sin mandato pero con la responsabilidad de asumir decisiones luego de procesos de agregación en los cuales juegan ciertamente fenómenos de poder.

En los hechos, la representación enfrenta grandes problemas en América latina, empezando por el de que la representación suele carecer de representatividad. La cuestión es la articulación de la representación social con la representación política. Y este parece ser el problema central de la representación. La representación social está dissociada de la representación política. Y para mí, en las condiciones de América Latina, ese problema es casi insoluble. Es decir, o los diputados funcionan como diputados de todo el país y por tanto agregan intereses (en esa medida no son mandatarios), o cumplen el mandato de los electores (en el supuesto de que lo hubiera) y no agregan inte-

reses. Ciertamente hay otros variables más en la explicación del problema.

Esto que es una verdadera cuadratura del círculo en América Latina, de algún modo no existe en la ley electoral cubana porque en su racionalidad interna, simplemente es ignorada; es decir, al no existir los partidos no se plantea la cuestión de agregar intereses, por lo menos del modo cómo lo estamos entendiendo.

5.-*La revocatoria.*- Otra constatación digna de destacarse en la legislación cubana es el mecanismo de la revocatoria íntimamente vinculada con la idea del mandato. Por el principio de la revocatoria, un elegido debería perder su "cargo, y en cualquier momento", como dice la ley electoral, cuando pierda la confianza de sus mandantes. La ley electoral cubana no da más precisiones sobre el tema y no sabemos cómo en los hechos funciona la revocatoria. De todos modos, en la revocatoria, el poder está ciertamente del lado de los mandantes-ciudadanos. Es una idea que aparece cada cierto tiempo en América Latina, pero tienen enormes problemas de implementación. Por ejemplo, dada la situación de precariedad institucional, las demandas de revocatoria serían en cascada, y rápidamente se convertirían en mecanismos para saldar cuentas entre partidos más que un derecho ciudadano de fiscalización a los que ha elegido. Sin embargo, detrás del mecanismo de la revocatoria, existe un problema real: la capacidad de los ciudadanos de control a los que ha elegido. El principio de la revocabilidad inscrito en la ley electoral cubana quizás debiera hacernos meditar sobre la necesidad de encontrar modos a través de los cuales los ciudadanos tengan presencia activa en las acciones de los elegidos, y estos no supongan que con su elección han recibido un che-

que en blanco de sus electores. Un mecanismo así probablemente mejoraría la relación entre representantes y representados.

6.- *El pluralismo.*- Representación, participación, nos conducen directamente al pluralismo, al que ya nos hemos referido más arriba. El pluralismo es el principio básico de la democracia, es un valor. El pluralismo es el derecho a la diferencia y la posibilidad que los hombres en sus diferencias de intereses y conflictos, puedan vivir juntos. El autoritarismo de los años sesenta en América Latina fue la eliminación del pluralismo político como lo fue, por ejemplo, en la colonia, la eliminación del pluralismo social. El pluralismo es la renuncia al uso de la violencia para dirimir los conflictos, y es la adopción de reglas para controlar los conflictos, sin eliminarlos. El pluralismo hace posible la comunidad política entre diferentes. La Constitución y la Ley Electoral Cubana otorgan capacidad de participación a la central de trabajadores, a las mujeres, a los jóvenes. Diríamos es el pluralismo social. La cuestión es cómo traducir ese pluralismo social en términos políticos.

7.- *La autonomía del organismo electoral.* En la línea del enfoque comparativo, podemos igualmente preguntarnos sobre la condición jurídica del organismo electoral cubano, la Comisión Electoral Nacional, y de su grado de autonomía y competencia respecto a las demás instituciones del Estado, particularmente del Consejo de Estado. El Consejo de Estado no sólo designa a los miembros de la Comisión sino que además puede señalar nuevas funciones a la Comisión. En todo caso, en América Latina la tendencia cada vez más afirmada es hacia la autonomía de todos los organismos electorales con respecto a cualquier otro órgano del Estado, porque es la única manera cómo sus decisiones pueden aparecer como confiables ante la

población y ante los partidos. No debe olvidarse que las elecciones en el pasado, no gozaban en general de credibilidad, y la ausencia de autonomía plena de los organismos electoral eran parte de los procesos de deslegitimación y de fraude.

Igualmente llama la atención el hecho de que una vez pasadas las elecciones, el organismo electoral cesa en sus funciones, lo que lo inhabilita para intervenir en cuestiones que serían de su competencia en otros países. Así se explica que cuando se trata de realizar elecciones para reemplazar a los elegidos que hubieran perdido el mandato, sea directamente la Asamblea Municipal, por ejemplo, o su Presidente, los que designen a los miembros de la Comisión Electoral, encargada de realizar la nueva elección que corresponda. La Comisión Electoral, al estar cesante, pierde competencia, haciendo posible la figura de una nueva institución ad-hoc emergida directamente de la asamblea de los elegidos en funciones.

8.- *Etica y política.*- Otro aspecto que hay que subrayar es lo que en la Ley Electoral Cubana se llama la Etica Electoral. Ustedes saben que uno de los grandes problemas de la América Latina en este momento es la percepción que tiene la población de una buena parte de los políticos, a los que vincula, con o sin razón, con la corrupción. Ciertamente esta percepción no cayó del cielo ni es del todo gratuita. Pero no sólo se duda por principio de los políticos, sino que también que la política en América Latina está bajo sospecha, lo que es más grave. No es una buena carta de presentación decir de alguien que es político o que se ocupa de la política. La política es pensada sobre todo en términos negativos y si es que no sórdidos. Hay que tener tela para decir que uno hace política. Todo ello afecta la función de la política necesaria para cual-

quier sociedad y más aún para las nuestras, cada vez más invadidas por la idea de mercado. El debilitamiento de los límites éticos de la política afecta a la misma democracia, tanto que es muy común leer títulos de prensa que dicen la “corrupción *de* la democracia”, por decir “la corrupción *en* democracia”. La amalgama puede ser fatal para la democracia. Por ello mismo parece oportuno inspirarse en la Ley Electoral cubana con el fin de que haya una mejor selección de los candidatos y líderes políticos, que permita elevar la calidad de la política, poniendo límites éticos a una actividad, que como ninguna otra, tienen que ver con los asuntos de la “polis”. Estamos hablando de un cierto código de comportamiento, de una ética no solamente electoral sino una ética política, de la moralidad en la política. Es bien cierto que moral y la política no son lo mismo, pero no siendo lo mismo no quiere decir que no tiene nada que ver la una con la otra. Hay que incorporar la ética en la política para evitar que marchen tan separados hasta hacerse incompatibles en la percepción pública. Es una forma de poner también límites al poder.

9.- Ya concluyendo podemos decir que sólo tomamos en cuenta aspectos relevantes que diferencian la ley electoral cubana y la generalidad de las disposiciones electorales de los demás países de América Latina. En la ley electoral cubana constatamos que hay ciertamente una lógica interna: el principio de la participación, tal como es pensado y opera, explica buena parte de la racionalidad de la Ley Electoral Cubana; explica, por ejemplo, la participación política de las fuerzas sociales, la idea del mandato y la revocatoria, y explica, por tanto, por qué la ley no hace ninguna referencia a los partidos. El orden podría ser también inverso, pero en cualquier caso, todas son piezas que se sostienen mutuamente. También explica, en su sentido, porqué al final del proceso social de selección aparece el

Partido en la cima de todo la arquitectura institucional. En todo ello, está claro igualmente que el problema central de la legislación que analizamos en comparación con el resto de América Latina, es el del pluralismo.

De cualquier manera, las diferencias de percepción entre la legislación electoral cubana y las legislaciones de los demás países de América Latina no son arbitrarias, y ellas remiten a la historia. Y es a partir de la historia de nuestros países en el Sur, que se despliegan esfuerzos de construir un modelo político que sea latinoamericano. Cuando se instaló o reinstaló la democracia, muchos diseños electorales no fueron los más congruentes para resolver los problemas enfrentados.

Estos problemas hicieron que se iniciara un proceso de reformas políticas e institucionales, para adaptar y encontrar diseños institucionales y electorales, que a la vez que expresan ciertos valores, sean más compatibles con la historia y la tradición. La democracia es en realidad un proceso nunca concluido a partir de ciertos principios básicos. En ese proceso el código de la democracia permite operar integrando lo que aparentemente está separado. La democracia en América Latina es lo que se aprendió como una lección del pasado autoritario. Pero democracia es también *polemos*, debate, aprender a escucharnos y respetarnos en nuestras diferencias. Este es el valor central de este seminario. Por ello debo agradecer a esta bella tierra que nos ha acogido tan fraternalmente, y a los organizadores por tan feliz iniciativa, nunca tan oportuna y necesaria como ahora. Muchísimas gracias.