

¿*ATRAPADO SIN SALIDA?* TENDENCIAS Y DILEMAS CONTEMPORÁNEOS DE LA DEMOCRACIA, LOS SISTEMAS POLÍTICO ELECTORALES Y EL DERECHO ELECTORAL

Raúl ÁVILA ORTIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tendencias y dilemas de la democracia*.
III. *Hallazgos y conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En el mundo actual es prácticamente imposible mantenerse al margen de los sucesos internacionales. Globalidad, interdependencia e integración son, por ello, términos que denotan un campo de influencia, en muchos casos determinante, en el espacio nacional. Por el contrario, el espacio internacional es cada vez más susceptible a los impactos de los acontecimientos nacionales y hasta microlocales. Es una condición dialéctica de la llamada glocalización, que equivale a la localización de lo global y la globalización de lo local, en la búsqueda inacabable del auténtico metropolitanismo.

En efecto, la línea que divide lo nacional de lo internacional se ha vuelto cada vez más frágil, y las políticas y decisiones en la actualidad se toman en diversos niveles y esferas, provienen de múltiples experiencias y espacios, e impactan en diferentes esferas y niveles, de tal forma que la variable internacional pasa a formar parte de las agendas cotidianas de los Estados nacionales, y a la inversa.

Utilizando un símil a mano: en lugar de un laberinto con una entrada y una salida obligadas, que ofrece mayores seguridades al juego nacional-internacional, o bien, de una laberinto con una entrada y varias salidas falsas, sólo una válida, estamos ahora ante un laberinto diferente: uno de muchas entradas y muchas salidas, todas abiertas, y los actores nacionales e internacionales se encuentran y desencuentran dentro del laberinto, sin

que puedan coincidir en las salidas y la entradas, sino sólo por momentos. ¿Estamos, paradójicamente, pero como en aquella clínica de una sola entrada y una sola salida, de la película que comenzara la consagración de Jack Nicholson, *¿Atrapado sin salida?*

El presente artículo se propone dibujar a grandes rasgos el impacto que las interacciones globales están produciendo en la democratización, los sistemas político electorales, y el derecho electoral, etcétera. Para ello, es necesario comenzar por definir qué entenderemos por democracia, sistema político electoral y derecho electoral.

Brevemente, por democracia podemos entender, típicamente, no sólo un sistema político en el que el pueblo participe y controle las decisiones del gobierno, en el marco de un sistema de gobierno con auténtica división de poderes y garantía efectiva de los derechos fundamentales; sistema electoral con independencia e imparcialidad de sus organismos electorales, y procedimientos electorales pertinentes a la libertad y justicia en las elecciones; así como sistema de partidos plural y competitivo; sino también un sistema social, jurídicamente sustentado, que propicie las condiciones objetivas y razonablemente evaluables para el mejoramiento constante de la vida diaria.

Si bien tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse los conceptos de sistema político, y sobre todo sistema electoral, régimen electoral e incluso derecho electoral como sinónimos, es necesario distinguir la relación y el sentido de estos conceptos: el concepto de sistema político incluye a los de sistema de gobierno, electoral y de partidos. El régimen electoral abarca todos los fenómenos relacionados con la elección, mientras que el concepto de derecho electoral se refiere a todo lo regulado por la ley en relación con las elecciones, en tanto que el concepto de sistema electoral, en sentido estricto, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, en tanto que en sentido amplio también comprende las instituciones y procedimientos electorales.¹

Si entendemos el sistema electoral en un sentido amplio debemos partir del reconocimiento de que los comicios, procesos y sistemas electorales son simples técnicas de representación popular y, como tales, no son fines en sí mismos sino medios de realización de los valores colectivos que esa representación trata de alcanzar y no pueden ser otros que los de una autén-

¹ Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos: opciones institucionales a la luz del método histórico-empírico*, México, TEPJF, 1999.

tica democracia política. Ello conlleva a la aceptación de que los procesos electorales son, al mismo tiempo, condicionantes de la democracia y que están condicionados a su vez por una gama de instituciones y garantías democráticas, institucionales, efectivas y eficaces y que existe, por ello, una interdependencia entre la democracia, el sistema político electoral y el derecho. Hablar de lo electoral implica necesariamente, por tanto, hablar de la democracia, la política y el derecho, y viceversa, de ahí que el impacto de los cambios globales en los sistemas electorales y el derecho, y su transformación, deban analizarse en el marco del proceso de globalización de la democracia (y, no lo menos, de la democratización de la globalización).

El llamado proceso de globalización de la democracia debe verse en un doble sentido: por un lado, el proceso de expansión de la democracia en términos de un incremento en el número de democracias en el mundo, en tanto el porcentaje de países democráticos comparados con los no democráticos se incrementó de 22% en 1924, a 62% en el 2000 y, por otro lado, en relación con el proceso de consolidación de la democracia en lo que se conoce como las “nuevas democracias”, grupo que incluye países de Europa del Este y Sureste, de América Latina, de África y Asia. Dicho proceso ha demostrado que la democracia goza, con todas sus debilidades, todavía de una amplia legitimidad y que las sociedades (al menos las occidentales pero no sólo estas) la valorizan como régimen y como forma de vida, si bien no es lo mismo valorizarla que tener una verdadera gobernabilidad democrática. Múltiples indicadores muestran problemas y limitaciones que afectan la viabilidad política de las estrategias de gobierno y desarrollo, y ponen en peligro la propia legitimidad del régimen democrático, sobre todo en el grupo que integra a las nuevas democracias.

En efecto, una de las características que ha acompañado el proceso de globalización de la democracia es el desajuste que se ha producido entre la política y la sociedad. Los cambios producidos en el entorno internacional en los últimos años han generado, a su vez, profundas transformaciones sociales que se observan en todos los países. La reestructuración de la sociedad ha sido de tal envergadura que no puede sino afectar la política, en el sentido de que junto con el cambio en el entorno social ha ocurrido también un cambio en la propia política, y en el derecho. Si la modernidad implica un proceso de creciente complejidad de los procesos y las organizaciones, ello no puede excluir a la política y a sus instituciones. Sin embargo, se observa un retraso en las formas de hacer y pensar la política, en

donde prevalecen concepciones tradicionales respecto de lo que es y puede hacer la política, de sus límites y posibilidades en el nuevo entorno global, que conduce a una aparente ausencia de alternativas que caracterizan nuestra época. En general, se puede establecer que este desajuste es producto de una falta de adecuación de la política y el Estado a los cambios estructurales de nuestra época. Por el contrario, también se trata de un desfase entre instituciones internacionales y reconfiguración glocal del mundo.

II. DIEZ TENDENCIAS Y DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

Es precisamente en el ambiente de estos cambios sociales que deben visualizarse las transformaciones de los sistemas políticos, en particular los sistemas electorales, y la aparición de tendencias internacionales comunes y diferenciadas. Podemos establecer que, como resultado de las transformaciones internacionales, se registran principalmente diez tendencias y dilemas en la democratización, la política y los sistemas electorales, que se refracta en el derecho electoral —y por supuesto en el derecho constitucional, que si bien no se presentan bajo el mismo proceso, intensidad y características sí pueden observarse en buena parte de los países—. Sin duda, las particularidades históricas de cada país, el contexto,² representan factores cruciales, no obstante, cabe advertir que tales especificidades se aprecian igualmente condicionadas por el alcance que tienen las siguientes diez tendencias: las tensiones entre diferentes concepciones de la democracia; la globalización de los derechos político-electorales como derechos humanos; el surgimiento de entes representativos supranacionales regionales y el derecho electoral extranacional; el multiculturalismo político-electoral; la crisis de los partidos políticos; el abstencionismo electoral; el fortalecimiento y consolidación de los organismos electorales, y la judicialización de la política electoral; la mediatización y la corrupción de los actores político electorales; la convergencia y divergencia de problemas y soluciones comunes a los sistemas electorales; y la progresiva tecnificación de las elecciones.

² Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia*, México, TEPJF, 2002.

1. *Pluriconcepciones de la democracia*

En el mundo contemporáneo es frecuente el registro de seis interpretaciones de la democracia: la politológica, economicista, sociológica, culturalista, jurídicista y hermenéutica.

La primera se presenta típicamente desde el enfoque institucionalista y se concentra, claro está, en las variables institucionales, tanto jurídicas como organizacionales, formales e informales; el papel de los actores; estructuras y coyunturas; tiempos; políticas, estrategias y tácticas; procedimientos, decisiones y elecciones racionales; resistencias y contraestrategias; y su interrelación sistémica. Se trata de la aspiración a construir narrativas y modelos que, en el ámbito exclusivo de las relaciones de competencia e influencias de poder, expliquen racionalmente estructuras y procesos. Desde este mirador, el Estado nacional es el actor privilegiado y aparece caracterizado como autoritario en un extremo y democrático en el otro, dependiendo de la forma, ciertas características e interacción de y entre sus partes o sistemas constitutivos en el ámbito estrictamente político: en particular el sistema político, que comprende el sistema de gobierno, el y el de partidos, rodeados o inmersos en un amplio contexto, interno y externo al sistema y al Estado, de cuya valoración integral, histórica o ahistórica, dependerían las correspondientes narrativas. Desde este ventanal, la mente sistemática y la lógica aristotélica encuentra campo fértil para el cultivo de teorías político y jurídico electorales, que sean capaces de explicar, recomendar y hasta cierto punto predecir, una vez contando con amplia experiencia histórica y comparativa, empíricamente y reflexivamente acumulada, las dinámicas del futuro cercano. A esta tradición pertenecen la mayoría de los politólogos que han teorizado el proceso de democratización política de las últimas décadas (Dahl, Sartori, Nohlen, Linz, O'Donnell, por citar algunos de los más representativos), y también aquellos que le enderezan severas críticas.³

La segunda se concentra en el esquema de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, hace énfasis en procesos históricos y presentes, internacionales y domésticos de formación y desarrollo del sistema capitalista, y a partir de allí intenta asignar roles a las diferentes instituciones político y jurídico electorales, siempre dependientes de los factores reales del poder

³ Ottaway, Marina, *Democracy challenged: the rise of semiauthoritarianism*, Washington, The Brookings Institution Press, 2003.

económico. Puede ofrecer visiones de muy largo plazo para ubicar, descriptiva o críticamente, el proceso de evolución del sistema capitalista, el tipo de sociedad y de Estado respectivos, así como la evolución del derecho. Desde allí teorizan la globalización o las globalizaciones y asignan la variable independiente a un conjunto de factores financieros, tecnológicos y burocrático militares que forman una nueva “clase” supranacional, más bien, anacional, y para algunos apátrida, que subordina no únicamente al Estado nación sino también al sistema internacional, atándolo a la lógica de sus intereses progresivamente globales. Este tipo de análisis es propio de autores tales como Wallerstein⁴ y Ramonet.⁵ Pero, igualmente, pueden mirar retrospectiva y prospectivamente el corto y mediano plazos aplicando la lógica instrumental y de la maximización del beneficio en un complejo entramado de interacciones globales, internacionales, domésticas e intrarregionales, sectorizando o integrando actores y ramas de la actividad económica uni o pluridimensionalmente. Este tipo de análisis pretende hacer depender la democratización por la necesidad de estabilizar las variables macroeconómicas y cambiar estructuralmente las bases de las economías hasta montar el sistema tecnológico financiero sobre el sistema político y sujetar a todos los actores a esta lógica, por ejemplo, Petras⁶ y Zacharia.⁷

La tercera no es ajena a las dos anteriores pero subraya la transformación global y no global de las condiciones sociales y diversos indicadores (demográficos, educativos, sanitarios, infraestructurales, etcétera) que propician la desaparición, emergencia y reconversión de algunos o múltiples actores y sujetos sociales en diferentes escalas y medidas, de modo que estructuras sociales nacionales y transnacionales se forman y reforman para adoptar diversos papeles en el mundo global, local o glocal produciendo diversos tipos de configuraciones institucionales y patrones de conducta que inciden en la democratización.

La cuarta ilumina, el escenario de los valores y actitudes que se generan o requieren dentro de alguna de las interpretaciones previas y que tendrían

4 Wallerstein, Emmanuel, *The Decline of American Power*, Nueva York, The New Press, 2003.

5 Ramonet, Ignacio, *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Barcelona, Mondadori, 2002.

6 Petras, James, *Latin America in the Time of Cholera*, Colorado, Boldview, 1992.

7 Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 2003.

que ser compatibles o consistentes con la democracia político electoral.⁸ Así, se trata de medir representativamente las percepciones y opiniones de la población o el electorado para producir diagnósticos y recomendar medidas no sólo pero sí sobre todo educativas y de promoción lógicamente consecuentes con la pretensión de cambiar el estado mental y las convicciones de los actores y sujetos sociopolíticos. Por la otra, el culturalismo se desengancha de las interpretaciones convencionales y se sube al piso del multiculturalismo intentando una visión inter y transcultural que innove las categorías conceptuales a partir de la introducción de variables propiamente pluriculturales (raza, religión, lengua, tecnologías alternas) en el discurso, ya sea en forma complementaria al pensamiento liberal o de manera francamente opcional a éste en un mundo que se supone está pasando a una nueva condición con frecuencia llamada posmoderna. Aquí podemos encontrar autores tales como Kymlicka,⁹ Walzer, Requejo y otros que se esfuerzan por teorizar y acomodar las piezas en conflicto de un mundo real que en el extremo puede enfrentarse, según lo advirtió Huntington, a luchas civilizacionales.

La quinta es propiamente jurídica por cuanto el derecho experimenta su propio proceso de cambio paradigmático tanto al ser impactado como al influir en las dinámicas e interpretaciones previas correspondientes. Así, una vigorosa literatura con tendencia a globalizarse postula, por ejemplo, el paso del Estado legislativo al Estado constitucional y coloca, por encima de las mayorías políticas contingentes —que procesa el sistema político democrático, un núcleo de valores y principios— derechos fundamentales, intocables y tutelados por la función de control constitucional, aun frente a poderes informales y privados domésticos y extranacionales (Boaventura, Ferrajoli¹⁰ y otros). Se trata de una lógica que reestructura o al menos matiza la clásica división de poderes y provoca la creación de nuevas instituciones y garantías, autónomas de rango constitucional o al menos legal, las cuales, en el mejor de los sentidos, pueden incluir la judicialización nacional y extranacional de la política, a la vez que la despolitización de la judicatura pero a condición de aceptar un credo filosófico radicalmente demo-

8 Parekh, Bhikhu, “The Cultural Particularity of Liberal Democracy”, en Held, David (ed.), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Politym, 1993.

9 Kymlicka, Hill, “El nuevo debate sobre los derechos de las minorías” en Ferrán Resquejo (coord.), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 25-48.

10 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2001.

crático con estrechos márgenes de variación en sus contenidos (Alexy, Habermas, Atienza o Garzón Valdés). Desde allí, y como uno de los resultados paradójicos de la democratización, se subsidiariza la decisión de la pluralidad política y jurídica legislativa a efecto de solucionar los conflictos *inter e intra* sistémicos (por ejemplo, entre poderes del sistema de gobierno o dentro del sistema de partidos), de manera que se eliminen las prácticas autoritarias y maximicen las democráticas al confrontarlas con el llamado “coto reservado” o núcleo esencial de los derechos fundamentales. El clásico papel mecánico y justificativo del abogado y el juez se sustituye por otro mucho más creativo que es capaz de producir, caso a caso, cambios institucionales y políticos en el sistema y sus actores.

Finalmente, la sexta interpretación de la democracia, de carácter propiamente hermenéutico, complica las interpretaciones previas al introducir al análisis la variable interpretativa y lingüística pluricultural global. Desde aquí se tiene que emplear una lógica intercivilizacional y pluricultural, *hi-per* abierta y *maxi* flexible, que sea capaz de entender y comprender, más que de racionalizar y esquematizar, los muy diversos mundos de la vida a través de sus códigos lingüísticos. Una comprensión motivada, como quiere Eco (1995), no por el pensamiento pretendidamente fuerte y más bien reduccionista expresado en el árbol lógico de Porfirio (perversión de la lógica aristotélica), sino por un pensamiento aparentemente débil, semántico tipo enciclopedia, en oposición al tipo diccionario, que nunca es definitivo o cerrado sino siempre abierto y conjetural, como el laberinto tipo red (no unidireccional y no de opciones limitadas). Desde esta perspectiva, la democracia no se equivale o genera sólo conforme con un determinado arreglo institucional, modo de producción, formación social, estructura axiológica o solución sistémico jurídica, sino con diferentes combinaciones tempoespacialmente cambiantes, y comprensibles y protagonizables a través de mediaciones semánticas con estabilidad y permanencia igualmente limitadas, pero quizás más auténticas. Si Martín Heidegger y Ludwig Wittgenstein, desde los entresiglos XIX y XX, terminaron proclamando la absoluta relatividad del conocimiento debido a la posible relatividad absoluta de los lenguajes, mentalidades y culturas del mundo (pos)moderno, en los entre siglos XX y XX Gianni Vattimo y Pier Aldo Rovatti con la también saludable alternativa de Hans George Gadamer, abre nuevas puertas a un laberinto al menos transitoriamente descifrable.

Las siguientes tendencias y dilemas de la democracia, los sistemas políticos electorales y el derecho electoral, se inscriben en la lógica convencional

del enfoque institucionalista, y sólo desde allí tendrían que ser comprendidos, si bien puede significar un laberinto reticular del que se puede entrar y, desde luego, salir.

2. Globalización de los derechos político-electorales como derechos humanos

Una de las características principales del derecho internacional contemporáneo es su creciente injerencia en asuntos que anteriormente eran considerados como reservados al dominio exclusivo de los estados, y los derechos humanos o derechos fundamentales son un ejemplo claro de ello. En los últimos años, los derechos humanos han figurado como uno de los principales temas de las relaciones internacionales. Aun cuando la noción de derechos humanos se origina en el pensamiento clásico de la antigüedad, no fue sino hasta la proclamación de la Carta de las Naciones Unidas que alcanzó una formulación jurídica internacional.

Tal como lo establece Nikken,¹¹ la internacionalización de los derechos humanos obedeció a dos elementos: uno de naturaleza teórica, de principio, que es el concepto de derechos humanos como atributo de la persona, que no son una concesión del Estado, sino que se afirman frente al Estado mismo, y otro de naturaleza histórico-práctica, que fue el resultado de la experiencia vivida por la humanidad en la era nazi y la conclusión de que el gobierno es una actividad lo suficientemente peligrosa para los gobernados y para la paz del mundo, como para dejar su control estrictamente a las solas fuerzas interiores de la sociedad política. Para ese fin convenía que existieran recursos complementarios en el orden internacional capaces de acudir en socorro de las víctimas indefensas del ejercicio arbitrario del poder público, cuando los mecanismos internos para obtener esa protección no existieran o fueran ilusorios. Así, los derechos humanos dejaron de ser un tema sustraído al dominio reservado de los estados quedando consagrados en una serie de convenios e instrumentos centrados en la ONU.

Actualmente, el régimen mundial de los derechos humanos, es decir, el sistema de reglas y procedimientos internacionales que regulan su protección y respeto están centrados en la Declaración Universal y los Convenios

¹¹ Nikken, Pedro, “La protección internacional de los derechos políticos”, *Memoria del III Concurso Anual Interamericano de Elecciones. Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1990, pp. 25-44.

Internacionales de Derechos Humanos, de los que cerca de la mitad de los Estados del mundo son signatarios mientras que el resto los han firmado pero no ratificado, o bien, manifiestan de otro modo su compromiso o aceptación hacia estas normas. Puede decirse que casi todos los estados se han comprometido, de palabra, a garantizar los derechos reconocidos en los documentos internacionales. Podemos hablar de que existe una universalidad normativa internacional de los derechos humanos; es decir, un consenso, y que el principio de respeto a los derechos humanos es norma del derecho internacional consuetudinario. Hoy es universalmente aceptada la noción de que todos los derechos humanos son “interdependientes e indivisibles” tal como aparecen en una larga lista de resoluciones de la ONU. Este consenso se puede denominar de *jure* o teórico.

Dentro del ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos políticos han sufrido a su vez una internacionalización. Los derechos políticos que pertenecen junto con los derechos civiles a los llamados derechos de la primera generación o derechos civiles y políticos, fueron objeto de expreso reconocimiento internacional al adoptarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en cuyo artículo 21 se expone:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. 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.

Antes, el ejercicio y desarrollo democrático de un determinado país era regulado exclusivamente por la jurisdicción interna, de acuerdo con las normas establecidas de manera exclusiva por la constitución de cada Estado. Actualmente los derechos políticos aparecen regulados, en cuanto derechos exigibles en el campo internacional, en los siguientes documentos:

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX).

Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21).

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25).

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 13) .

Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23).

Tal como lo establece Gross Espiell,¹² los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada de manera exclusiva a la jurisdicción interna o doméstica, y si bien la determinación de quienes son ciudadanos continúa siendo competencia de las constituciones o de las leyes internas, el derecho en sí mismo está garantizado y protegido en el terreno internacional. Ello tiene sentido, si los derechos humanos son objeto legítimo de protección internacional, los derechos políticos son una vertiente en la que cabe a su vez esa defensa, y el sistema político debería adecuarse a los *parámetros* universales sobre derechos humanos. Sin embargo, la definición precisa de la obligación de los estados de promover y proteger los derechos políticos va alcanzándose en la medida en que éstos son parte en determinadas convenciones internacionales o se comprometen de otra forma a garantizarlos, por lo que surge, el problema de legitimidad de la promoción y defensa internacional de los derechos políticos.

En primer lugar, cabe mencionar que si bien existe un consenso internacional sobre el sistema de reglas y procedimientos internacionales encargados de su protección, localizado en un centenar de instrumentos internacionales, dicho consenso es con frecuencia muy superficial, meramente verbal y las naciones que se han comprometido a hacer valer estos derechos carecen sin duda de bases legítimas para quejarse cuando sus propios ciudadanos, otros estados o las organizaciones internacionales gubernamentales o independientes las censuran por no cumplir con sus compromisos.

En segundo lugar, se encuentra el problema de la importancia que los derechos políticos tienen dentro de los instrumentos internacionales para el fortalecimiento de la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, al posibilitar mediante su ejercicio tomar parte en el gobierno y en las elecciones libres justas. Si bien en el sistema interamericano existe una estrecha relación e interdependencia entre la democracia representativa, el ejercicio de los derechos políticos y la vigencia de los derechos humanos, en

12 Gross Espiell, Héctor, “Elecciones y derecho electoral”, *VII Curso Interdisciplinario en Derecho Humanos*, Costa Rica, IIDH, 1989.

la Carta de las Naciones Unidas el término democracia no está incluido, mientras que en el Pacto de San José el derecho al sufragio es considerado como un derecho que no puede ser objeto de suspensión bajo ninguna circunstancia. Sin embargo, en un documento presentado ante la ONU por Osman el Hajjé, ya se indica que existe un íntima relación entre democracia y desarrollo y que de esa relación proviene la idea de la indisociabilidad entre los derechos humanos, el progreso social y la democracia (E/CN.4/Sub.2/1995/49), lo cual generaliza la aceptación de que no sólo existe una interdependencia entre todos los derechos humanos, sino que hay una tendencia a concebir la promoción de los derechos políticos como parte esencial del proceso de consolidación de la democracia.

La internacionalización de los derechos políticos ha sufrido una notable evolución en los últimos 40 años habiendo pasado de su mera declaración a la creación de instancias y mecanismos destinados a asegurar la vigencia y protección de los mismos. En la actualidad existen, a la par de las declaraciones, tratados y convenciones, otros medios de protección y promoción de los derechos políticos tanto de carácter gubernamental como no gubernamental. En primer lugar podemos mencionar a las cortes internacionales, las cuales, tanto la americana como la europea, carecen de poder revocatorio directo o de sanción de las decisiones internas, por lo que los efectos prácticos de sus decisiones frente a eventuales violaciones a los derechos políticos están sobre todo orientados hacia la opinión pública internacional y dependen, por tanto, del peso político de sus conclusiones. Dentro de las actividades de protección se encuentran la promoción electoral, de la que se encargan varias ONG's, la observación de las elecciones, en donde hay una intensa y creciente actividad internacional, así como instituciones que se ocupan de las violaciones colectivas a los mismos.

En el ámbito de la protección a los derechos político-electorales, el instrumento internacional más utilizado y reconocido son las misiones de observación internacional de las elecciones y, progresivamente, las jurisdicciones internacionales. La utilidad de la primera, según Rodolfo Piza, se presenta en dos sentidos: para dar fe ante la comunidad internacional del funcionamiento, la corrección y la pureza de los sistemas electorales, y útil, sobre todo, en la medida en la que pueda colaborar con los países anfitriones a mejorar sus sistemas electorales. La misión es útil, en la medida que sea capaz de observar y de valorar todo el sistema político del país anfitrión y no sólo la pequeña porción que es el sufragio, no se puede llevar a cabo dicha observación, por tanto, si no se observa en primer lugar el clima de los

derechos humanos que se vive en el país anfitrión, si no están garantizadas las libertades y derechos fundamentales no se puede hablar del ejercicio del poder a través del sufragio. Si no existe el respeto a los derechos políticos libertad de expresión, de asociación, de reunión, hablar de sistema electoral es hablar de un mero tecnicismo sin contenido. Una observación internacional para ser realmente útil y eficaz, debe, por tanto, incluir lo que la Corte Interamericana ha denominado como el tripoide inseparable entre estado-derechos-democracia y respeto a la dignidad, libertad y derechos fundamentales del individuo. El potencial de la segunda está por verse, pero ya ha dado muestras en el ámbito europeo y está en curso en la esfera interamericana, lo que en parte depende de los avances en la filosofía y teoría de su tutela efectiva.¹³

Estos instrumentos han permitido la internacionalización de los derechos político-electorales. En palabras de un respetado jurista

esta inserción de la materia electoral en el derecho internacional se ha producido por la vía del derecho internacional de los derechos humanos que, al reconocer, garantizar y proteger los derechos políticos de los ciudadanos, entre los que están el derecho a elegir por medio del voto y a ser elegido, ha provocado que los relativos a las elecciones y a su régimen jurídico haya devenido una materia a la que no es ajeno el derecho internacional.¹⁴

La legitimidad del poder político en la democracia, según Espiell, sólo puede resultar del ejercicio de la voluntad del pueblo manifestada en elecciones libres y periódicas, con multiplicidad de partidos políticos sin exclusiones discriminatorias. No puede haber legitimidad democrática fuera del marco que resulta del origen popular del poder político. Esa legitimidad goza hoy de una protección internacional que aspira a fortalecer y garantizar el desarrollo de los procesos democráticos y el respeto a los derechos humanos.

La protección internacional de los derechos políticos es un tema que carece de la precisión deseable y por ello es un campo abierto a nuevos logros y formulaciones. Por último, es importante destacar la aceptación de que los sistemas y procesos electorales aluden inmediatamente a determinados derechos y libertades fundamentales: los derechos políticos y cívicos, pero también requieren de otros derechos y libertades, principios y valores

13 Ferrajoli, *op. cit.*

14 Gross Espiell, Héctor, *op. cit.*

complementarios indispensables para la plenitud de aquellos, así como de un conjunto de poderes, órganos y remedios procesales mediante los cuales aquellos derechos se actúan y ejecutan. Es de esperar que se abran nuevas perspectivas y formas para el rescate de la defensa y promoción de los derechos políticos y nuevos horizontes para su protección internacional. La consagración internacional de los derechos políticos y la creación de medios para supervisar su cumplimiento son resultado de arduas y dolorosas luchas de la humanidad, a las que seguiremos asistiendo.

3. Entidades representativas y derecho electoral supranacional

Una tendencia global muy visible se dirige a construir bloques políticos regionales, lo cual impacta en la democratización. Un nuevo entorno internacional, caracterizado por una globalización que desvanece fronteras y elimina barreras, pero también procesos de reafirmación de identidades locales, obliga a los países a agruparse en bloques o formar configuraciones políticas, como un medio para enfrentar los retos inéditos derivados de esta coyuntura mundial.

El avance de procesos de integración supranacional lleva a modificar las competencias del Estado nación dado que se perfila el Estado región. Las constituciones se flexibilizan para armonizar las nuevas interacciones extranacionales transfiriendo facultades a entes bi, tri o multinacionales que requieren no sólo eficacia sino legitimidad. Surgen y cambian, los principios y reglas del derecho electoral común para hacerla posible. Se demandan nuevas instituciones y mediaciones de coordinación y cooperación en la articulación de arenas institucionales locales, regionales, nacionales y supranacionales respecto a temáticas y procesos que transforman las condiciones de gobernabilidad.

Los europeos fueron posiblemente los primeros en vislumbrar esta necesidad, y han venido realizando esfuerzos para integrarse en diferentes ámbitos. En el jurídico y político, la Unión Europea y la inminente aprobación de su Constitución representa una evidencia concluyente. Se afectan, sin duda, los componentes de los sistemas políticos nacionales, dado que por el momento los sistemas electorales y los sistemas partidistas nacionales deben ajustarse para fortalecer a los respectivos sistemas de gobierno, a la vez que gradualmente el nivel supranacional va conformando su propio sistema político.

En América, los tres países de América del Norte suscribieron hace años una zona de libre comercio, y las reuniones parlamentarias binacionales México-Estados Unidos son un hecho. De la misma manera, en América Central se ha avanzado, con todas sus implicaciones constitucionales, en la creación de instituciones supranacionales, tales como el Parlamento y la Corte de Justicia de la región. Otro tanto debe apuntarse respecto a los países de la región andina, que eligen diputados para estar representados en el Parlamento Andino, y el llamado MERCOSUR se orienta hacia la progresiva creación de instituciones políticas y no sólo de comercio e inversión.

4. *Multiculturalismo político electoral*

Una serie de factores internacionales y domésticos han catapultado la emergencia de un nuevo actor en la escena político electoral: el actor indígena.

En particular, la globalización y la exclusión social, sobre todo de clase y étnica, ha suministrado las condiciones para la defensa y reivindicación de minorías y mayorías étnicas no dominantes a lo largo y ancho de la geografía política planetaria. En los últimos diez a quince años, en que el debate multiculturalista cobró mayor vigor, diversos problemas y dilemas, a la par que diversos hechos concretos, han tenido lugar en torno al tema.

Primero, la discusión teórica ha pasado por diversas etapas en las que se subraya la exigencia de armonizar los derechos etnoculturales de las minorías con los derechos fundamentales de las mayorías, en particular el sensible tema de la relación entre movimientos políticos indígenas, construcción del Estado nación y la estabilidad política institucional.¹⁵

Segundo, en su dimensión propiamente jurídica, las limitaciones de la cultura jurídica convencional y las limitaciones de la cultura jurídica vanguardista para teorizar y concretar objetivamente la construcción de órdenes normativos plurales que reconozcan y den lugar a la pluralidad jurídica que entrañan las minorías étnicas. Si bien las constituciones latinoamericanas en la última década han consagrado declaraciones formales multiculturales, e incluso los respectivos países en su mayoría han aprobado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la práctica se siguen registrando desigualdades injustificables.

¹⁵ Kymlicka, Will, *op. cit.*

Tercero, en el ámbito específico de los derechos político electorales, en casos como los de Colombia y Venezuela se ha avanzado hacia la regulación de políticas preferenciales para garantizar la representación política legislativa de las minorías étnicas, y en otros casos incluso, como en Ecuador, la dimensión multicultural se expresa en ámbitos administrativos y hasta jurisdiccionales.

Cuarto, en otros casos, como Guatemala o Bolivia, países con mayoría de su población indígena, el marco institucional, aunque pueda haberse intentado, no responde todavía a la demanda de reconocimiento y procesamiento de intereses de los grupos étnicos minoritarios, y en otros se han buscado salidas parciales o regionales a la pluriétnicidad, como en Nicaragua con sus consejos regionales interétnicos en la Costa Atlántica, o los estatutos de las comunidades indígenas de Panamá.¹⁶

Quinto, en el caso mexicano, además de los reconocimientos y regulación expresas en la Constitución general del país, en diversas entidades federativas ya se registran expresiones tangibles de los derechos etnopolíticos. Destaca el caso de Oaxaca, cuyo reconocimiento de elecciones por usos y costumbres en el ámbito municipal, desde 1995, está provocando la generación de una doctrina jurisprudencial constitucional de corte multicultural en el ámbito político electoral.¹⁷

Pero todavía no es suficiente. La tendencia multiculturalista hacia adentro de los Estados contemporáneos es clara, pero no exenta de tensiones porque, aparentemente, conflictúa sin remedio a diferentes instrumentos de derecho internacional, a la vez que compromete, para algunos, el proceso de democratización y la solidez del sistema político, según otros puede contribuir decisivamente, más allá de su utilización estratégica o coyuntural, a su completa consolidación.

Para estudiosos convencidos objetivamente de esta última tendencia, el Estado Constitucional latinoamericano, esforzadamente construido en buena medida a imagen y semejanza de sus paradigmas liberales y sociales europeos y estadounidense, debe admitir que, con la emergencia y enraizamiento del actor indígena, no podrá más vivir sin él, como alguna vez lo intentó.¹⁸

16 Ávila, Raúl, "Representación de minorías" (ensayo en preparación).

17 Carbonell, Miguel, *Constitucionalismo y multiculturalismo*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional de Derecho Electoral, Sevilla, diciembre de 2003.

18 Van Cott, Donna Lee, *From Movements to Parties: The Evolution of Ethnic Politics in Latin America*, manuscript unpublished.

5. *Crisis de los partidos políticos*

Actualmente, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos y no existen prácticamente definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados. Pese a las dificultades conceptuales, los analistas del tema coinciden en que estos cumplen determinadas funciones en todo sistema político: aquellas referentes al poder y las que cumplen frente a la sociedad. Nos enfocaremos en aquellas funciones que deben cumplir con respecto a la sociedad, esto es, la de representar los intereses y demandas sociales y convertirlas en políticas públicas; la función de crear ideologías, en el sentido de esquemas de interpretación de la realidad y del cambio social que permita construir una identidad y ayuden a orientarse en un mundo cada vez más complejo, y la de jugar el rol de intermediarios entre el Estado y la sociedad.

A partir de la década de los setenta es cuando comenzó a hablarse de “crisis” en torno a la lucha política, identificando a la crisis de los partidos políticos con su falta de aceptación en las nuevas generaciones. Al referirnos a la crisis de los partidos políticos, se hace alusión por tanto a la crisis generalizada del sistema partidario producto de ese desinterés, resultado, en buena parte, de la falta de adecuación de los partidos políticos a los cambios estructurales y culturales de nuestras sociedades. De acuerdo con diversos autores, los partidos parecen no estar encarando las nuevas exigencias que el mundo moderno plantea a la política. Los partidos se encuentran, ante la necesidad de impulsar una profunda renovación de sus estilos y contenidos programáticos, sin embargo, es precisamente la falta de renovación y transformación de éstos lo que los ha sumergido en una crisis de representatividad y de legitimidad. Si bien se presentan algunas excepciones en países de Europa donde la capacidad de renovación y adecuación de ciertos partidos ha sido exitosa, en general es verificable en la actualidad una crisis generalizada del sistema partidario que parece reproducirse a la par de las pequeñas renovaciones.

Esa falta de representatividad y legitimidad de los partidos se expresa claramente en la debilidad que muestran para cumplir con sus principales funciones frente a la sociedad.

En primer lugar, se observa incapacidad para aglutinar y articular el heterogéneo panorama de demandas sociales. En efecto, la función primordial que tienen como representantes de los intereses y demandas sociales se

ve vulnerada; la sociedad civil ha cambiado y este cambio se ha convertido en un “problema” a resolver. Por un lado, los movimientos sociales clásicos han desaparecido y han sido reemplazados por nuevos “movimientos sociales”, ligados a formas más “difusas” de intereses tales como el medio ambiente, la transparencia y los componentes étnicos. De otro lado, la sociedad se ha alejado de los partidos por su ineficiencia ya que la cantidad de información y la rapidez de su flujo resultado de las innovaciones en el campo de la tecnología e informática han acelerado el ritmo político, y los partidos toman decisiones cada vez menos consensuadas y más cortoplacistas a fin de cumplir las exigencias de la nueva era informática. Los partidos parecen estar entonces sumergidos en una atemporalidad entre la velocidad del cambio social y la emergencia de nuevos actores sociales con identidades múltiples y representaciones reducidas y la lentitud de respuesta frente a estos cambios.

En segundo lugar, podemos decir que los partidos han sido rebasados por los procesos de transnacionalización que se presentan en los distintos países. Los partidos no alcanzan a visualizarse con un rol dentro de la globalización, el cual no puede ni debe reducirse a mantener vínculos internacionales sino facilitar las condiciones nacionales de reproducción social y formación ideológica que garanticen una eficiente articulación internacional, haciendo viable la negociación interna acerca del acceso a las oportunidades externas para todos, pero con especial preferencia a los excluidos sociales. Así, se ve imprescindible que sirvan de expresión de las formaciones regionales, que requieren de subsistemas políticos capaces de identificar oportunidades en el mundo internacional —más allá y con los gobiernos centrales— para lo cual requieren de regiones altamente competitivas/participativas, también organizadas políticamente (de allí la importancia de un sistema político flexible y descentralizado).

En tercer lugar, se aprecia vulnerada su función de intermediadores entre la sociedad y el Estado. Los partidos anteriormente podían funcionar como catalizadores de la participación y como canales a través de los cuales el pueblo ejercía su soberanía, pero su conversión en maquinarias electorales ha roto con sus tendencias participativas y ha modificado sus funciones. La transformación institucional y electoralista de los partidos tiende a convertirlos en organizaciones desincentivadoras de la participación. Hoy en día, los partidos políticos no son concebidos como los principales canales de participación, lo que contribuye a debilitar los lazos legitimantes de los partidos con la categoría de participación y contribuye a reafirmar la tesis de que és-

tos más que incentivadores de participación constituyen alternativas electorales. Los partidos se han alejado de sus bases y buscan a la ciudadanía sólo en épocas electorales. No hay un intento por identificar a los nuevos actores sociales y descentralizar y desconcentrar sus estructuras para llegar a ellos.

Los partidos han dejado de ser los principales destinatarios de la demanda social por el debilitamiento y limitación frente al entorno global, al tiempo que no cuentan con políticas y estrategias de comunicación con otras instituciones y con la sociedad y siguen manejándose como si la cuestión primordial fuera de difusión y propaganda, reducida a las épocas electorales o coyunturales sin contemplar la comunicación institucional ni el diálogo con las bases y el público. En este sentido es clara la falta de capacidad, voluntad y concertación para impulsar la participación y crear un espacio donde pueda darse el diálogo. Por el contrario, insisten con frecuencia en seguir aplicando patrones clientelares y patrimonialistas en completo desuso.

A ellos se suma que en la medida en que los partidos cierran sus vías de comunicación y participación aparecen nuevos actores sociales que abren espacios sustituyendo la función de intermediadores que le correspondía desempeñar. En efecto, los medios de comunicación y las ONG's abren canales, mientras precisamente es a los partidos a quienes corresponde convertir las demandas sociales en políticas y ejercerlas, una vez asumiendo el poder. Asimismo, puede hablarse de que las ideologías antes expresadas por los partidos han sido sustituidas por explicaciones fáciles y por modelos de pensamiento, comportamiento y consumo que ofrecen otros canales y quienes a su vez sustituyen los elementos simbólicos que han dejado de suministrar las ideologías. Con los cambios en el entorno internacional y el surgimiento de nuevos actores sociales que escapan del esquema tradicional de organización, y por lo tanto del esquema de reclutamiento que los partidos siguen aplicando, su gran función como aglutinadores y representantes de la sociedad se ha visto disminuida.

Asimismo, cabe mencionar que otro elemento que ha contribuido a minar su legitimidad ha sido sin duda la reducción en el porcentaje de adherentes, militantes y simpatizantes. Comparado con el crecimiento de la población y el electorado, los partidos políticos se están quedando sin militantes, resultado de los cambios en la tecnología de la información y las comunicaciones que han estrechado la distancia que antes existía entre

los políticos y los electores. Los medios asumen la función de canalizar las demandas políticas de los ciudadanos y de ser un canal de expresión y representación ciudadana, siendo los medios quienes, incluyen o excluyen de sus ámbitos a los partidos políticos.

Por último, podemos hablar de que la falta de democracia interna ha minado, a su vez, su legitimidad. En efecto, los partidos no han sabido hacer en su seno lo que proclaman; es decir, no practican la democracia en su forma de gobernarse y en su forma de elegir a sus dirigentes y a sus candidatos a cargos públicos. Existe, salvo excepciones, una carencia de democracia interna, que debe superarse a través de la reforma en los estatutos y procedimientos internos. Ante tal desafío los partidos, producto de las presiones nacionales e internacionales, han comenzado a modificar sus estatutos y reglamentos internos para tratar de establecer procedimientos más democráticos en las dos vertientes planteadas. En casos singulares, ha sido la justicia constitucional electoral, quien ordena hacerlo, como en México. Sin embargo, los intentos por democratizar sus estructuras se han visto contrarrestados con el surgimiento de los llamados políticos “antipolíticos”, la proliferación de “candidatos independientes” y el surgimiento de faccionalismos y personalismos. Así, la ineficacia, corrupción, y la falta de transparencia divorcia a los partidos del electorado, en un tiempo en que las demandas sociales corre exactamente en sentido contrario.

Otro de los fenómenos que se presentan es la adopción de un discurso pragmático. Los partidos se mueven en el eje de las tendencias de “derecha” e “izquierda” para cooptar votos, lo que ha generado un cambio en su discurso. El discurso de los partidos se ha vuelto pragmático y no ideológico, los discursos ideológicos han sido paulatinamente sustituidos por un discurso más pragmático en el sentido de referirse a necesidades, intereses y aspiraciones más concretas de los ciudadanos. Aunque formalmente la ideología figure en sus libros, manifiestos y estatutos, el discurso de sus dirigentes políticos ha variado en tanto se ha dejado de discutir la validez de tal o cual tesis doctrinal para pasar a la discusión de las políticas gubernamentales, los objetivos propuestos y los aspectos doctrinarios que se refieren a la democracia como sistema político y sistema de vida. Asimismo, en el discurso se plantea una aceptación del principio económico de “libre mercado”. Anteriormente, según la doctrina económica que profesaban, los partidos políticos se adherían a la economía centralizada, planificada y estatuizada, a la economía planificada, dirigida y controlada, o a la economía social de mercado, con matices y diferencias, sin embargo, resultado de los

dramáticos cambios económicos y políticos en el entorno internacional, actualmente en el discurso pragmático se ha virado a la aceptación del “libre mercado”.

Los partidos se muestran alejados de las demandas sociales reales, con un discurso pragmático, pero sin propuestas reales y, convertidos en maquinarias obsesionadas con el voto, se desligan cada vez más de las definiciones doctrinarias y de verdaderas propuestas para enfrentar los cambios. La crisis se irá solucionando en la medida en que los partidos logren desarrollar nuevas estrategias para atraer no sólo a los electores, que a fin de cuenta son su insumo primario, sino a los ciudadanos del mañana y la población en general, a la vez que se corrijan las deficiencias aludidas.

El problema no se reduce a formular discursos sociales más comprensivos, ni a buscar modificaciones en los sistemas electorales, sino a lograr una oferta institucional legítimamente reformada, que incluya a los propios partidos y una demanda pactada y autorregulada por parte de la sociedad, incluidas las asociaciones e intereses difusos.

El marco jurídico no es ajeno en modo alguno a tales debilidades. Las diversas naturalezas, derechos y obligaciones de los partidos desde su nacimiento a su desarrollo y extinción deben ser regulados con toda claridad y precisión posibles en la Constitución y las leyes, dado el papel determinante que juegan en la vida social y política.

En suma, puede afirmarse que los partidos enfrentan hoy problemas que son resultado de su falta de adecuación a los cambios estructurales y culturales de nuestra sociedad. Esto tenderá a solucionarse en la medida que éstos logren renovarse y retomen las funciones que tienen frente a la sociedad, es decir, lograr la cohesión frente a la dispersión social, y lograr diseñar nuevas estrategias y formas orgánicas políticas para que puedan ser expresión y representación de la sociedad, lo que implica asumir la complejidad de la sociedad y, en particular, las formas sociales emergentes con la globalización y la glocalización.

Al respecto, no es gratuito que la progresiva estabilidad e influencia de los relativamente nuevos partidos indígenas en América Latina se vea como una opción para la renovación de la política y el enriquecimiento de la democracia electoral.¹⁹

19 Van Cott, Donna Lee, *op. cit.*

6. *Abstencionismo electoral*

El porvenir de las nuevas democracias es la participación, es decir, la ampliación de una ciudadanía efectiva a los sectores de la población que en la actualidad están excluidos por razones diversas. Sin embargo, mientras que los sistemas electorales se consolidan y fortalecen, hoy se habla más de participación ciudadana que de participación política. Los nuevos actores de la democracia, aquellos sectores antes excluidos, son los que actualmente se organizan y quienes reivindican su derecho a ser incluidos, pero las instituciones políticas existentes no han sabido responder o demoran sus respuestas a estos nuevos desafíos. A pesar de que es difícil ubicar causas comunes, algunos análisis revelan el intento.

Primero, en términos generales, en un magnífico reporte generado en el año 2000, y que cubre 45 años de elecciones parlamentarias en el mundo occidental, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) revela que el promedio global de participación electoral es un apreciable puntaje ligeramente superior al 60%. Así que de allí emergen dos tesis: el abstencionismo se mantiene en cifras relativamente aceptables, o bien, la participación electoral es insuficiente y casuística pero peligrosamente decremental.

En un estudio patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), que tuvo como caso singular el de Guatemala, se identifican causas estructurales y causas coyunturales del abstencionismo. *Estructurales*. Entre los que se hallan los recursos disponibles de cada elector en tanto que el voto presupone un costo, en términos de conocimiento tiempo e incluso dinero; la percepción que el propio elector tiene de su participación; el nivel de convencimiento de los ciudadanos de la necesidad de su participación; el nivel de modernización y urbanización que inciden directamente en los costos de participación, etcétera. *Coyunturales*, tales como factores climáticos o hechos extraordinarios que afectan la convicción de participar.

A tales argumentos suele adicionarse el factor de carácter técnico, el cual implica que por problemas de la identificación y registro del votante, ubicación de las casillas y centros de votación, etcétera, la participación electoral sea imposible.

Ante dicho fenómeno, además de la elevación de la calidad de los instrumentos de la política, en general, algunas recomendaciones se enfocan en

tópicos, todos polémicos, como el papel de los organismos electorales en la educación cívica y la capacitación electoral; el voto obligatorio; la mayor eficacia del registro electoral y la promoción de facilidades de información y acceso para el votante, incluido, como en el caso de Inglaterra, el voto por internet. Sin embargo, cada país revela un contexto en el que las medidas cobran mayor o menor pertinencia.

En el tópico relativo al papel de los organismos electorales, el dilema principal consiste en que éstos podrían exceder su ámbito de competencia al pretender encarar una empresa educativa de la envergadura que se requiere ante la magnitud del problema, o bien, en la búsqueda de algunas opciones permisibles y efectivas para contribuir efectivamente a la democratización, al distinguir entre causas ajenas e insuperables para el votante; causas propias que dependen de la voluntad del votante; y causas del entorno que pueden ser modificadas para favorecer la participación.

Destacadamente, los reportes internacionales revelan una creciente participación de las mujeres en la política, sobre todo de las mujeres jóvenes que habitan zonas pobres aledañas a las grandes ciudades, independientemente de su grado de escolaridad (en comparación con los hombres) y que trabajan. Lamentablemente, y pese a las medidas preferenciales a través de cuotas y otros incentivos, la presencia de las mujeres en los órganos de representación política sigue siendo inferior a la de los hombres y, una vez en los cargos de representación, su posición y papel tiende a no registrar un peso político significativo.

7. Fortalecimiento y consolidación de los organismos electorales. Judicialización de la política

Una de las características fundamentales de los sistemas electorales en la actualidad es la existencia de organismos electorales especializados con funciones administrativas y/o jurisdiccionales, e incluso normativas en la materia, ya sean de naturaleza autónoma o constituidos como una rama especializada dentro del Poder Judicial. La creación de organismos electorales y su proliferación en el mundo es resultado de que la democracia moderna es la forma de gobierno que más requiere de un entramado institucional (legal-racional en términos weberianos) que sea propicio para su desarrollo y consolidación.

Desde la perspectiva de Douglas North,²⁰ los procesos de cambio político pueden entenderse como procesos de cambio institucional, aunque no se restringen a éste. Ello se refleja claramente en el ámbito electoral, en donde la consolidación de las instituciones depende de la confianza y credibilidad que sobre su desempeño tengan los ciudadanos y los partidos políticos. Son las dos condiciones básicas, imprescindibles para lograr los fines de la función electoral. De ellas depende la participación ciudadana en los procesos electorales, la asimilación de la alternancia en el ejercicio del poder público como la posibilidad clave de la normalidad democrática, procesamiento maduro y responsable de los triunfos y las derrotas electorales y, en última instancia, la posibilidad de construir y desarrollar una genuina cultura política democrática, en la que la pluralidad política se despliegue y las mayorías y minorías se expresen y tengan garantizados sus derechos y libertades.

El papel que los organismos electorales desempeñan en la gobernabilidad de los regímenes democráticos es estratégico ya que contribuyen en mayor o menor medida a la construcción, cambio político y consolidación de la democracia, por lo que su diseño y la definición de los marcos normativos que los regulan constituyen decisiones estratégicas de todo proceso de cambio político y jurídico.

El establecimiento de los organismos electorales ha permitido a los distintos países, en primer lugar, cumplir con una exigencia internacional: organizar y administrar con eficacia las elecciones cumpliendo en tiempo y forma con las funciones y actividades operativas correspondientes; en segundo lugar, lograr el tránsito hacia estadios más democráticos en tanto que los procesos electorales se encuentran sujetos a principios y reglas plasmados en normas jurídicas resultado del consenso plural de los partidos políticos, al tiempo de que tales normas son aplicadas por organismos independientes e imparciales cuyas actividades son susceptibles, a su vez, de control jurisdiccional; y, por último, que la resolución de los conflictos y las controversias electorales ya no estén sujetas a la negociación y discrecionalidad política sino a la Constitución y la ley producto del consenso plural partidista. Esto ha sido crucial en el surgimiento y desarrollo de regímenes electorales cada vez más sólidos, así como de sistemas de partidos plurales y competitivos, junto con sistemas de gobierno

20 North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

dotados con mayor legitimidad. Se trata de una tendencia mundial a consolidar la democracia a través del afianzamiento de las instituciones del sistema electoral, como puede advertirse en la reconstrucción política de Irak o Afganistán.

En una provocativa ponencia reciente, el politólogo salvadoreño Rubén Zamora²¹ presentó una tipología de los organismos electorales, construida a la luz, precisamente, de la teoría weberiana de la legitimación y la dominación políticas. Para él, vistos desde una perspectiva estrictamente política, los organismos electorales son verdaderos instrumentos de legitimación del régimen político y colaboran a la justificación de la dominación. En su visión, no compartida por diversos analistas, tales organismos responden a un principio de legitimidad carismática cuando dependen del titular del Ejecutivo federal (en el caso de América Latina) en turno, ante quien resultan responsables y conforme a la cual su propio titular ejerce, hacia adentro del organismo, una dominación igualmente carismática y personalista; responden también al principio de legitimidad patrimonialista, cuando el organismo electoral pasa a depender de los partidos políticos y, al igual que el reparto en cuotas que del organismo efectúan los partidos, hacia adentro de aquel se reproduce el estilo de repartirse espacios, recursos y oportunidades patrimonialmente; finalmente, también pueden responder al principio de legitimidad burocrático-racional, cuando el organismo alcanza una obediencia sólo a la Constitución y a las leyes, y su independencia e imparcialidad está asegurada mediante garantías institucionales y normativas que impiden la vulneración de dicha obediencia, esto al ocurrir trae como consecuencia responsabilidades ejemplares efectivas para su autor.

Si bien se observa, al menos en América Latina, una tendencia hacia la consolidación del modelo burocrático racional en el ámbito de los organismos electorales, diversas experiencias muestran que no se trata de una progresión secuencial irreversible, sino que pueden operarse regresiones o estancamientos muy perjudiciales no sólo para el organismo sino para el sistema de gobierno y político en su conjunto. Como parte del proceso de fortalecimiento y consolidación de los organismos electorales y del afianzamiento institucionalizado de los principios y reglas de la democracia

21 Zamora, Rubén, “Los organismos electorales como instrumentos de legitimación y de dominación política”, ponencia presentada en la *VII Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, Panamá, febrero de 2004.

electoral, se cita aquí, aunque merecería un trato por separado, la plurisignificativa tendencia de la judicialización de la política electoral que está teniendo lugar en diversos países.

No se trata sólo de destacar casos singulares resueltos por tribunales constitucionales y organismos judiciales especializados que han alcanzado repercusión internacional en años recientes, en cualquiera de los modelos conocidos,²² lo cual ya de suyo es representativo, sino de valorar con cautela la contribución de la administración de justicia electoral a los procesos electorales y a la democracia electoral en su conjunto, a efecto de extraer aprendizajes más enriquecedores.

En esta tarea, que no se emprenderá aquí, baste decir que la función jurisdiccional electoral, ya de control de la constitucionalidad o de legalidad, se erige, parafraseando a Hans Kelsen, en el sentido que ahora le imprime al derecho y la justicia Luigi Ferrajolli, en la garantía jurisdiccional de la democracia sustancial constitucional. Es decir, que la judicialización de la política, lejos de equivaler a activismo judicial o secuestro de la política por los jueces, resulta ser la salvaguarda de su expresión normativa, en cuyo fondo laten los derechos fundamentales.

8. *Mediatización de los procesos electorales y corrupción política*

La mediatización de los procesos electorales se vincula con un hecho decisivo para la política contemporánea: el lugar central que ocupan los medios masivos de comunicación como el escenario privilegiado de la política. La creciente utilización del marketing político en los procesos electorales es una consecuencia natural de la mediatización de la sociedad y del corrimiento valorativo de sus prioridades electorales. El síntoma visible de esa evolución es el cambio operado en la relación medios-política en las últimas décadas. Mientras que durante los años setenta las fuerzas políticas partidarias todavía establecían la agenda a los medios, en los últimos años esta relación comienza a invertirse aceleradamente. Actualmente, los medios de comunicación desempeñan un papel importantísimo y, al lado del fenómeno difuso de la “opinión pública”, se han convertido en actores pro-

22 Orozco Henríquez, José de Jesús, “Sistemas de justicia electoral en derecho comparado” en Orozco Henríquez, José de Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, IFE-PNUD-UNA-IFES-IDEA-TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

tagónicos de la sociedad, imprimiendo sus puntos de vista y orientación a los sucesos y acontecimientos cotidianos.

Los medios parecen representar hoy el campo simbólico-cultural donde la ciudadanía lee e interpreta la realidad, se “informa” y juzga la capacidad y la calidad de la conducción gubernamental y el sentido de la política. El ciudadano se ha ido convirtiendo en un individuo pasivo que desde su hogar u oficina puede estar informado de los acontecimientos políticos. A diferencia de lo que ocurría antes, cuando los dirigentes políticos tenían un contacto más directo con sus votantes, hoy esta cercanía es virtualmente imposible y lo lleva a que se desarrollen diversos mecanismos de mediación. La política tiene lugar cada vez más en el escenario mediático.

La política, resultado de su mediatización, se banaliza también a consecuencia de la lucha de los medios por conseguir mayores cuotas en el mercado, ya sea de la prensa escrita, radial o televisiva, lo que a su vez genera presión a los políticos y a la actividad política al mismo nivel que lo hacen con el espectáculo, el crimen o los deportes, convirtiendo así a la política en fuente de escándalos e irregularidades pues, cuando hay una grave crisis política, los dueños de los canales de TV pueden conseguir una influencia decisiva. A ello se suma la tendencia de algunos políticos a confundir la política con espectáculo, de explicitar sólo la presencia de escándalos y los actos graves de corrupción, fortaleciendo así una imagen de la política que la reduce a su espectacularización.

Si bien es innegable el papel que los medios tienen en la actualidad, se percibe una tendencia a sobrevalorar sus herramientas y el *marketing* político adjudicándoles un rol que excede ampliamente sus virtudes, lo cual muchas veces se produce por una carencia de política. En efecto, el enorme peso que han adquirido los medios en la actualidad se encuentra más bien en las debilidades existentes en el propio sistema político, así como en el marco regulatorio. La imagen de los medios como el único espacio donde puede ser procesado el consenso político coincide con el declive público de los partidos políticos y con el desprestigio de la política tradicional. En este tiempo de descrédito que padecen los mecanismos tradicionales del quehacer político, los medios llegan a erigirse como los instrumentos de expresión y presión por excelencia en las sociedades modernas.

La mediatización político-electoral, novedad irreversible, tiene innumerables consecuencias para la vida democrática: entre otras, la profesionalización creciente de las campañas políticas dado que cada vez más los as-

pectos instrumentales de las campañas son encomendadas a los especialistas con una formación técnica específica en la materia; la personalización de la política en los candidatos antes que en los partidos; la posibilidad de aparición de outsiders con una fuerte presencia mediática; el predominio de la imagen por encima de la argumentación en la contienda electoral, etcétera. Asimismo, la mediatización provoca que los dirigentes se vean forzados a competir en una arena que no es la suya, con reglas distintas a los lugares clásicos de la actividad política, como lo son las estructuras partidistas, el parlamento, la administración pública y otras.

Hay que admitir que la utilización en la actividad político-electoral de ciertas técnicas novedosas de comunicación, publicidad e investigación en opinión pública es consecuencia de las transformaciones de nuestras sociedades y de los nuevos escenarios mediáticos en los que transcurre gran parte de la política. Es imprescindible señalar sus limitaciones: estas técnicas sólo son útiles subordinadas a un proyecto político que ellas no definen, ni están en condiciones de definir; por muy desarrolladas que estén las técnicas de *marketing* político, hay una serie de “efectos de comunicación” y de factores contextuales que no dependen de una estrategia consciente de comunicación, ni son controlables por ésta.

Ante la falta de referente partidario o su acción apagada, el medio de comunicación se transforma en un receptor de las preocupaciones ciudadanas. Se convierte en un foro de temas actuando no sólo como vehículo de publicidad directa e indirecta en las campañas electorales, sino también como instrumento para poner a consideración de la audiencia los eventos de la política diaria. Se da un proceso de coligamiento entre medios y políticos frente al derecho y el Estado, cuando a la hora del nacimiento de los medios la alianza se formó entre el Estado y los políticos para regular a los medios.²³

El tema de la mediatización de la política electoral pasa por la equidad en la contienda electoral y toca directamente al derecho constitucional y electoral. Se trata de un tema muy sensible de la democracia político electoral que comienza a ser estudiado con la amplitud y profundidad que se merece. En el llamado “acceso a los medios” se involucran tópicos sobre libertad de expresión, igualdad y equidad, así como transparencia y rendición de cuentas no sólo por parte de los partidos sino también de los propios medios, pe-

23 Colliard, Jean Claude, *Judicialización de la política*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, Morelia, noviembre de 2002.

riodistas y, desde luego, de organismos electorales. En términos generales, vale apuntar que toda solución normativa, aun debidamente contextualizada, tiende a ser incompleta e imperfecta, relativamente ineficaz, en el estado actual del conocimiento de la cuestión, y salvo contadas excepciones; a la vez, cabe afirmar que la ciencia y el derecho se enfrentan a un fenómeno relativamente nuevo, en comparación con la teoría y la política jurídico electoral, uno de sus principales retos es que ésta sea reformulada para incluir a uno de sus actores centrales hoy formalmente excluido: los medios.

Junto al fenómeno de la mediatización de la política, el de la corrupción en las elecciones mantiene vínculos cercanos pero no exclusivos. En esta materia, de la cual no se requiere aquí aportar ejemplos, el régimen jurídico administrativo sancionador, de responsabilidades y penal electoral aún espera importantes desarrollos.

9. Convergencias y divergencias comparativas de problemas y soluciones político y jurídico electorales

Una tendencia relevante que conviene destacar consiste que, a la luz del mejor conocimiento de los sistemas electorales contemporáneos y la experiencia acumulada sobre su funcionamiento, lo cual es facilitado, paradójicamente, por los propios medios de comunicación electrónica, se puede afirmar que, más allá del grado de madurez de las democracias electorales, unas y otras revelan ventajas y desventajas comparativas de sus sistemas. Así, por ejemplo, en el ámbito latinoamericano es de cuño corriente que algunos países (El Salvador, Colombia) han afrontado serios problemas para consolidar sus registros electorales, en tanto que otros han superado ese problema con gran éxito (México), pero han incurrido en otros distintos, como las elecciones primarias que en terceros países han sido una práctica habitual (Honduras y Uruguay).

El tema no se agota en modo alguno en la región latinoamericana. Comparando experiencias con el mundo más industrializado también se hallan evidencias de la tendencia aludida. En Canadá se registran muy importantes avances en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos como no los hay en Estados Unidos o en México. En este país se cuenta con un padrón muy confiable que Estados Unidos no tiene, pues se encuentra pulverizado en ámbitos locales al nivel de los condados. Estados Unidos, en cambio, tiene un sistema de partidos muy estable—Canadá podría estar

en crisis— que procesa democráticamente las candidaturas externas, pero su sistema electoral para las elecciones federales presidenciales es indirecto, a través de delegados a convenciones estatales, con lo que se propician fenómenos de distorsión de la voluntad ciudadana; mientras México elige todos los cargos por voto directo, al igual que Canadá, pero no tiene tradición de primarias partidistas, que se están formando.

La tendencia comparativa es al ajuste y perfeccionamiento de las instituciones electorales pero ello no está exento de dilemas institucionales y contextuales que convendrá en todo momento tener presente.

10. *Progresiva tecnificación de las elecciones*

El Estado moderno y sus actores deben reconocer que el conocimiento y la tecnología avanzan más rápidamente en su entorno que al interior de sus instituciones. Es imposible ignorar el turbulento proceso de desarrollo tecnológico, el cual ha penetrado en las organizaciones. Por lo anterior, el Estado debe reconocer que sus objetivos no pueden ser cumplidos si no se moderniza la organización y las modalidades tradicionales de gestión.

El advenimiento, durante la última década, de nuevas herramientas tecnológicas que transmiten datos a grande velocidades (TIC's) han variado todos los aspectos de la vida humana, desde cómo se manejan las políticas monetarias nacionales, hasta cómo interactúan las personas. Estas variaciones han provocado que la democracia se vea deteriorada, en tanto la han mostrado como anticuada y fuera de contexto aunque le han otorgado las herramientas necesarias para desarrollarse y adaptarse a los nuevos paradigmas. La democracia para asegurar su supervivencia, debe utilizar las herramientas que se le han facilitado para avanzar a un nuevo estadio de evolución: la democracia digital.

Antes de abordarla, no debe perderse de vista que las nuevas tecnologías informáticas se aplican al proceso electoral en sus tres etapas clásicas, en la etapa preparatoria su aplicación se encuentra muy extendida (y de otra manera sería imposible el registro del votante y el procesamiento de cédulas de votación, por ejemplo), en tanto que en la transmisión de resultados es moneda de cuño corriente. No lo es, en el ámbito más amplio de la participación política, la educación cívica o la fiscalización del dinero político o la rendición de cuentas.

La democracia digital se puede entender como un modelo democrático híbrido (con elementos de democracia representativa así como participativa) en el cual el ciudadano ejerce un mayor poder y control —por medio de herramientas informáticas avanzadas (TIC’s) que le otorgan información y capacidad de participación e interacción— sobre el proceso de toma de decisiones en situaciones que lo afecten.

Este nuevo modelo se basaría en tres principios fundamentales: *Información*, que consiste en la publicación “en línea” de toda la información democrática que sea de interés ciudadano.

Participación, pues una vez que la información ha sido redistribuida al ciudadano, éste puede entonces participar en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos que le afecten adoptando dos papeles diferentes, como cliente, que tiene acceso directo a servicios gubernamentales o a información rápida que le permite tomar decisiones más acertadas o, como socio y fiscal, con acceso directo al proceso de toma de decisiones gubernamentales y con conocimiento de las operaciones diarias de sus representantes. *Interacción* referente a los lazos que unen a los ciudadanos y les permiten compartir opiniones, vivencias y consultas entre ellos.

Operativamente, sobre esta tendencia, la democracia digital se podría enfocar en varias grandes vertientes:

La creación de un gobierno electrónico que haga disponible toda la información democrática y facilite los medios electrónicos para la participación ciudadana. En este sentido se pueden mencionar algunas medidas específicas que ya apuntan a la operación del gobierno digital o electrónico: la instauración de votaciones electrónicas, desarrollo de servicios estatales “en línea”, la utilización de internet como un canal directo de información de las oficinas gubernamentales hacia el pueblo, la institucionalización de una red gubernamental para la coordinación entre oficinas, la publicación y deliberación en internet de proyectos de ley, entre otros.

El fortalecimiento de la sociedad civil por medio de una mejora en la educación sobre la ciudadanía democrática, de forma que incluya una relación pedagógica más estrecha entre la enseñanza de las tecnologías de la información y el estudio de la política y las capacidades deliberativas, y la constitución de comunidades virtuales, que facilitarían medios de discusión e interacción ciudadana libres del control gubernamental.

La urna electrónica, que ha sido tan exitosamente implantada en Brasil y en buena parte en Paraguay, con vaivenes en Venezuela, pero considerada con todas las cautelas del caso en países con sistemas electorales y culturas políticas específicos.

La aplicación informática al contexto judicial electoral mediante la creación y operación efectiva de bancos de datos llamados de segunda generación que permite automatizar inteligentemente el material judicial para lograr una administración de justicia más eficiente.

III. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

En este trabajo he intentado dibujar en grandes líneas diez tendencias y dilemas de la democracia contemporánea. Se trata de un conjunto de temas que emergen con mayor o menor nitidez a partir de la teoría y la experiencia comparativa de los últimos años, sobre todo en el contexto occidental y, en particular, en América Latina.

Las diferentes concepciones de la democracia; la extensión progresiva de los derechos fundamentales de carácter político electoral a diversos continentes y culturas; la conformación de unidades políticas suprarregionales; el desafío multicultural al Estado constitucional de filiación liberal; la crisis de los partidos políticos; los problemas del abstencionismo y la participación electorales; el fortalecimiento y consolidación de los organismos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales; la mediatización de la política electoral y la corrupción de los actores políticos; las ventajas y desventajas comparativas de diversos sistemas electorales; y la progresiva incorporación de la tecnología informática a los procesos electorales y la gobernabilidad democrática, representan tendencias compartidas semejantes y diversas en las democracias de hoy.

El conocimiento comparativo, jurídico y culturalmente contextualizado, abre nuevas y muy ricas vías para una mejor comprensión de la multiplicidad y pluralidad reinantes en todos los órdenes de la vida actual, incluida la esfera de la política el derecho electorales.

Estas tendencias y dilemas no se presentan en la lógica de diccionario sino en la lógica de enciclopedia y serán más útiles si se les aborda con la llave de la semántica ilimitada, dado que, a final de cuentas, se trata de objetos de conocimiento dinámicos, que mañana pueden presentar nuevas modalidades y cambios en un sentido u otro, los cuales también deberemos inten-

tar comprender, para evitar los laberintos unidimensionales y los manieristas, propios de la clínica que no ofrece sino una sola salida, que suele desembocar a un punto muerto.