

## FUNCIONES Y LÍMITES DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

Nguyen HUU DONG\*

Cuando los organizadores de este III Congreso de Derecho Electoral me hicieron el honor de proponerme que tomara la palabra ante ustedes, tuve un momento de pánico. Ustedes, aquí presentes, son amigos y colegas de largo tiempo y saben que les debo conocimientos y experiencias. Para ustedes he sido alumno, quizá no el mejor, ya sea en mi primera misión electoral en Nicaragua en 1989, en El Salvador o en México.

¿Qué podría decirles que sea de interés? ¿qué problemas podría acotar que no conozcan? En una palabra, ¿en qué puedo contribuir a su trabajo que haya merecido la confianza de los organizadores, y no hacerles perder su tiempo?

Sin mi ausencia del continente en los tres últimos meses, habría encontrado un pretexto para declinar mi presencia en esta tribuna, aunque hubiera sido un placer para mí encontrarme entre ustedes.

Permítanme hablarles de lo que conozco, es decir de mi trabajo dentro de la división electoral. Voy a comenzar por precisar cómo, en este trabajo, no puedo ser más que *un consumidor del derecho electoral* y con este único título es como me presento hoy ante ustedes.

Muchos de ustedes conocen la historia de la división electoral, creada en 1992 bajo la presión de las peticiones, para que la Organización de las Naciones Unidas participara de una forma o de otra en los procesos electorales de los países miembros.

Probablemente ustedes desconocen el hecho de que en el transcurso de los últimos seis años hemos participado bajo formas distintas en más de doscientos casos, principalmente en África y en Europa Oriental. Sin embargo, sólo somos una pequeña unidad de siete administradores, entre

\* Coordinador general del Proyecto de Asistencia Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

Conferencia magistral dictada en sesión plenaria del Congreso.

los que se encuentran diplomáticos y administradores electorales, pero ningún jurista.

Nuestras operaciones están a la medida de nuestros recursos. Hemos organizado misiones de observación electoral, aportado la asistencia técnica a los organismos electorales, ayudado en la coordinación de la observación internacional así como en la capacitación de los observadores nacionales.

Pero nunca contribuimos directamente ni a la redacción de las leyes electorales ni al fortalecimiento de la justicia electoral. En dos ocasiones en Camboya y en Eslovenia Oriental, ya que las Naciones Unidas estuvieron a cargo de las elecciones, hemos llamado a consultores externos para preparar un código electoral y el marco jurídico a fin de resolver los conflictos electorales. Es posible que tengamos nuevamente la obligación de organizar un referéndum en el Sahara Occidental, pero ustedes podrán ver que éstas son operaciones muy puntuales y limitadas.

Sin embargo, siempre nos basamos en el derecho para cumplir con nuestra tarea. Ya que la observación electoral constituye uno de los papeles más visibles de las Naciones Unidas, quisiera presentarla detalladamente y decirles lo que hacemos y lo que no hacemos, y cómo somos consumidores del derecho, tanto en la acción como en la no acción.

Formalmente, las Naciones Unidas no pueden aceptar una solicitud de asistencia electoral si ésta no se presenta en un plazo razonable de tiempo. Y sólo pueden aceptar una misión de observación bajo estrictas condiciones: que la solicitud emane de las autoridades gubernamentales o electorales cuando éstas son autónomas, que la misión sea autorizada por la instancia apropiada de la organización, que exista una dimensión internacional indiscutible en la situación existente y, finalmente, que la observación se lleve a cabo para el proceso electoral en su conjunto (observación integral).

La primera y tercera condiciones derivan directamente de la Carta de las Naciones Unidas, pero también de diferentes resoluciones de la Asamblea General, que guían el trabajo de la organización en el campo electoral (Resoluciones 44/146; 44/147; 45/150; 45/151; 46/139 entre otras).

Todas estas resoluciones mencionan que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza a todos los ciudadanos el derecho y la posibilidad, sin ninguna discriminación, de tomar parte en la dirección

de los asuntos públicos de su país (ya sea directamente o por intermediación de representantes electos libremente), de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, honestas, en sufragio universal, igual y secreto, asegurando la libre expresión de los electores.<sup>1</sup>

Sin embargo, una lectura cuidadosa de las resoluciones aprobadas, muestra algunas opiniones diferentes. El 17 de diciembre de 1991, en la sesión plenaria de la Asamblea General se adoptaron dos resoluciones: una con el nombre “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas” y la segunda “Respeto de los principios de la soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales” (Resoluciones 46/137 y 46/130).

En el artículo 8o. de la Resolución 46/129:<sup>2</sup>

invita a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de adoptar, según proceda, las medidas que consideren apropiadas para lograr nuevos progresos en materia de cooperación internacional en la promoción y el fomento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el marco de sus sistemas jurídicos respectivos, de conformidad con las obligaciones que han contraído en virtud del derecho internacional, especialmente la Carta, así como los instrumentos internacionales en derechos humanos.

La Resolución 46/130 subraya en sus artículos del 1o. al 6o. la soberanía total de los Estados en la conducción de sus asuntos electorales y el rechazo a toda injerencia extranjera en los asuntos internos de un Estado y el derecho soberano de los pueblos a determinar su sistema político, económico y social.

Si lo pensamos bien, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos enuncian ciertos “derechos fundamentales”. ¿En qué medida estos derechos constriñen a los legisladores y los juristas? Para los filósofos, como Etienne Balibar<sup>3</sup> o Antonio Negri,<sup>4</sup> se presenta una dificultad real ya que estos derechos fundamentales precisamente constituyen al hombre en ciudada-

1 Centro de Derechos Humanos, *Derechos humanos y elecciones*, Ginebra, 1994.

2 A/46/129 “Fortalecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos, mediante el fomento de la cooperación internacional e importancia de la no selectividad, la imparcialidad y la objetividad”.

3 *Droit de cité, culture et politique en démocratie*, París, Editions de l’Aube, 1998.

4 *Le pouvoir constituant*, París, Presse Universale de France, 1996.

no activo. De acuerdo a Negri este “poder constituyente” es el que da el carácter democrático a toda Constitución, porque es un poder que el pueblo no delega. Veremos más adelante que este punto se encuentra en el centro de la discusión sobre universalismo *versus* culturalismo, debate que sin duda conocen y harán avanzar durante este Congreso.

Para volver a los observadores, cabe subrayar que debemos transitar continuamente entre estos dos polos, y si hasta ahora sentimos que hemos cumplido con nuestra misión, es porque nos hemos apegado a nuestro mandato, cada vez más específico, que nos sirve de guía para la acción. Por eso, desde un principio, somos consumidores del derecho.

Para darles un ejemplo preciso y concreto sobre la distancia entre la norma universal y una costumbre nacional: en Eritrea participamos en 1993 en la supervisión y observación del referéndum sobre la independencia del país. Al seguir la campaña de inscripción de los electores, nos dimos cuenta de que en las comunidades islámicas, el porcentaje de mujeres inscritas era demasiado bajo. Después de investigar, resultó que las mujeres de esta religión no podían quitarse el velo en frente de los hombres y que ellas no podían obtener una credencial de elector cuando tenían un velo de pies a cabeza. Como lo saben los matemáticos, cuando un problema está bien planteado, tiene ya su propia solución. Después de largas discusiones en el seno de la comunidad, los jefes religiosos, los hombres (esposos, padres y hermanos) aceptaron que las mujeres se quiten el velo para tomarse la foto para la credencial de elector, los fotógrafos eran mujeres, para después votar en una casilla donde los funcionarios electorales también eran mujeres. Esta misma solución se repitió en Yemen hace un año y, por primera vez en la historia de ese país, el número de ciudadanas mujeres representó más de la mitad de la población femenina.

De estos dos ejemplos, podemos sacar varias lecciones. Por mi parte, diré tan sólo que nuestro papel como observadores no es el de cuestionar la reducida participación femenina, ni las razones culturales que limitan su presencia en los espacios públicos y cívicos. Por el contrario, comprendimos que las autoridades que nos invitaron estaban tan ansiosos de su participación como nosotros. En otras palabras, trabajamos con la idea de una confianza total en la buena fe de nuestros anfitriones, con la voluntad de respetar las normas internacionales del sufragio universal. Por otra parte, si nuestras preguntas se hacen con un gran respeto a la cultura

(en el sentido amplio de las confesiones y las costumbres) y de las tradiciones nacionales, podemos ayudar a solucionar parcialmente el problema, la solución práctica no puede venir sino de la comunidad nacional o local. Vemos bien en este caso la utilidad y los límites de nuestra presencia.

En cuanto a la segunda condición de nuestra presencia como observadores, a saber una autorización de las instancias de las Naciones Unidas —ya sea del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General— hay pocos comentarios, excepto que de ellos dependen nuestros recursos financieros y nuestra credibilidad. Un observador de las Naciones Unidas no es un representante del secretario, sino un representante de toda la comunidad internacional, porque su mandato proviene de ésta. El problema para nosotros, en el terreno, es el de asumir cotidianamente esta credibilidad, de transformar y de concretar una conquista institucional en una credibilidad viva. Nosotros somos como la mujer del César, que debe ser y parecer honesta, o, en nuestro caso, creíbles.

Por ello la selección de nuestros colegas debe ser rigurosa, lo mismo que su formación. Por eso debemos respetar al máximo nuestro mandato. Por eso, también, la misión de observación buscará el apoyo no sólo de las autoridades sino de las otras fuerzas sociales y políticas de la nación anfitriona. Ningún documento lo expresa abiertamente —pero ustedes lo saben— son pocos los ejemplos en los que se requiere la presencia de las Naciones Unidas en ausencia de algún conflicto o de profundas divergencias en la comunidad nacional. En este sentido, la credibilidad depende de la capacidad de encontrar, cuando se puede, el común denominador, por más mínimo que sea, capaz de lograr el consenso en torno a ese mandato. En otros términos, la comunidad internacional, mediante sus representantes, tiene que ser una solución y nunca un problema.

Voy a abordar ahora la última condición: la que consiste en observar el proceso electoral en su totalidad. Ustedes son expertos en la materia. Esta condición no presenta mayor dificultad. Si bien la jornada electoral es el punto culminante de sus trabajos y el punto de mira de la prensa y de algunos grupos de eminentes observadores, su éxito como operación logística y como proceso político depende primero de los meses de preparación y de una gran cantidad de actos importantes.

En primer lugar, se trata de la creación de las listas de electores. En numerosos países, se trata de una lista *ad hoc*, ya que hace falta toda la

infraestructura de un registro civil confiable, ¿cómo asegurarse de que todos aquellos y aquellas que tienen derecho al voto lo puedan hacer? Ciertamente es que en Sudáfrica, las elecciones de 1994 se llevaron a cabo sin inscripción previa. Bastaba con presentarse con cualquier documento que establecía su identidad para recibir *in situ* su credencial de elector. Aquello fue un caos logístico ya que estábamos en la imposibilidad de prever cuantas personas iban a votar en un lugar determinado. Sin embargo, fue necesario para que millones de ciudadanos hasta entonces desprovistos de este derecho elemental pudieran votar. Me decía el presidente de la Comisión Electoral Independiente: “Prefiero que voten ilegalmente unos cuantos miles de mozambiqueños, pero que no sean privados del voto varios millones de sudafricanos”. Esta observación resume también nuestra filosofía: en el mecanismo complejo de la constitución de una lista electoral, nos parece más importante el derecho al voto de cada uno, que la posibilidad de una inscripción múltiple. En otros términos, si bien corresponde a las autoridades electorales cuidar que una lista electoral esté al día, en las condiciones que dicta la ley, nuestra tarea consiste primero en evitar la exclusión y cuidar el derecho al voto. Después, y solamente después, y en la medida de nuestra relación de confianza con las autoridades, pudimos ofrecer recomendaciones para limitar el fenómeno de las inscripciones múltiples o, lo que es todavía más grave, el de los votos múltiples. Y lo hacemos en el mismo espíritu de la ley: el voto múltiple contribuye a desvirtuar la voluntad popular.

Uno de los momentos fuertes del proceso electoral es el juego de los actores políticos, en primer lugar de los partidos que buscan captar la confianza del electorado. La observación de la campaña electoral tiene como objetivo cerciorarse de la plena libertad de expresión, movilización y reunión de los candidatos y electores. Las autoridades nacionales son las que garantizan y protegen esta libertad y los observadores son más bien testigos de esta voluntad. De ninguna manera su presencia consiste en mantener o defender esta libertad, sino en evaluar el comportamiento de las instancias encargadas de defenderla, así como servir de eco ante la opinión nacional o internacional, en caso de que esa libertad fuera amenazada.

Otros dos aspectos de cualquier campaña electoral merecen una particular atención: el financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación.

El financiamiento será uno de los temas más importantes de este Congreso. Espero con ansias el momento de escuchar a nuestros expertos. Trátese del tope de gastos, de la fuente del financiamiento o del control de los gastos, los observadores no tienen prácticamente ninguna observación que formular. Su único anhelo es el de la transparencia de las reglas del juego, ya que en este campo preciso, no existen normas de referencia internacional. La única regla imprescindible es la que usamos, es decir, la de la no utilización de los recursos públicos en provecho de un partido determinado, sobre todo si se trata —y el caso es frecuente— del partido en el poder. Nos referimos a esta regla por razones que no son legales, ya que éstas competen a las autoridades nacionales, ni tampoco morales, sino más bien prácticas: la intervención de los poderes públicos falsifica las condiciones de la competencia electoral. Reconocen aquí los ecos de un viejo debate: el de la relación complementaria entre libertad —o ausencia de restricciones— e igualdad —o ausencia de discriminación—. Uso deliberadamente estas definiciones negativas para subrayar una vez más la búsqueda constante del común denominador más adecuado para lograr el acuerdo consensual.

Lo que acabo de decir implica que los observadores no son censores (demasiados gastos o gastos insuficientes de los partidos, por ejemplo), ni auditores (se justifican o no estos gastos), ni tampoco fabricantes de normas. Quisiera darles otro ejemplo: en Mozambique en 1994, el final de la guerra civil tenía que celebrarse con elecciones abiertas y libres. Abiertas en primer lugar a los partidos políticos. ¿Cuáles? Se sabe que sólo cuentan dos partidos. Pero la paz propició la emergencia de una multitud de partidos que, por ser de reciente creación y menos conocidos, carecían de recursos. Si se admitía el principio de que la comunidad internacional iba a financiar parte de sus actividades, se planteaba el problema práctico de la repartición. Un financiamiento generoso propiciaría la multiplicación de los actores y un financiamiento simbólico reduciría su capacidad de acción y podría contribuir a la bipolarización de la sociedad. Esta experiencia personal me enseñó que se trata siempre de una decisión coyuntural y negociada y que, cuando todos los actores la aceptan, se puede considerar justa.

El segundo aspecto importante del estudio de las campañas electorales es el acceso de los candidatos y los partidos a los medios. El problema no es nuevo. Sin embargo quisiera hacer hincapié en el hecho de que, por

una parte, siempre nos tenemos que adaptar a una situación local y, por otra, subrayar una vez más el principio de la “igualibertad”.<sup>5</sup> Vengo de la República centroafricana. En Bangui existen varias estaciones de radio, y entre ellas la del gobierno y la de la Iglesia católica. Ninguna de ellas emite más de tres horas por día, ni tiene un radio mayor a los 30 kilómetros. No existe prácticamente ningún medio en el campo. Pronto vamos a montar una operación de observación en la República Centroafricana y dudo mucho de que podamos elaborar gran cosa acerca del papel de los medios.

Por otra parte, en cuanto a la vigilancia de los medios, allí donde existen y desempeñan un papel determinante tanto en el debate como en los resultados electorales, nuestra guía de trabajo sigue siendo la misma. No se trata de utilizar el criterio de libre acceso de todos los actores a los medios, sino el de la no discriminación y, sobre todo, de la equidad cuando se trata de recursos públicos. La práctica implementada en ciertos países, como México, que consiste, para las autoridades, en comprar el acceso a los medios y luego repartir el tiempo de programación entre los partidos y los candidatos va en este sentido. El uso de las imágenes, el modo de presentar las noticias, pueden dar lugar a prácticas partidarias o discriminatorias. Compete a las autoridades y a los ciudadanos vigilar el respeto a cierta civilidad en los comportamientos, aun y sobre todo, cuando éstos se refieren a las leyes.

Antes del día de la votación, los administradores electorales ya conocen la importancia de la logística electoral, trátase de la distribución del material electoral o de la preparación de los funcionarios. En este caso, los observadores pueden llegar a ayudar puntualmente, ya que disponemos en ocasiones de más transporte o bien porque nuestros contactos externos nos permiten obtener un material más económico. Nuestras observaciones se limitarán a los casos en que el electorado se verá privado de su derecho de votar por causa de una distribución defectuosa del material, por ejemplo.

El día de la votación es sin duda el punto nodal de nuestro trabajo. Pero de manera paradójica, es el día de trabajo que menos dificultades conceptuales presenta. Basta con visitar las casillas, apuntar la presencia del personal y del material apropiado, averiguar la presencia de los representantes de los partidos. En pocas palabras hay que estar presente

5 Balibar, Etienne, *La crainte des masses*, Paris, Editions Galilée, 1997.



para evitar los intentos de violación de la ley, que se trate de violar el voto secreto o la libertad del voto (de acceso al lugar de la votación), o también de no respetar las reglas del conteo de los resultados. Cabe recordar que son muy pocos los países donde la jornada electoral presenta disturbios en presencia de los observadores. (Haití en 1987, Panamá en 1989, Guyana en 1992). Como si la suerte estuviera echada, como si el éxito de una misión de observación se encuentra en el hecho de que no hay nada que notificar u observar.

A nuestros colegas que esperan con ansias una acción decisiva, les repetimos a menudo que la presencia del observador en el terreno es ya un acto decisivo y que si no ocurre nada, es porque desempeñamos con eficacia el papel de testigo preventivo y disuasivo. El éxito se debe sobre todo al hecho de que no somos sino los testigos de un acuerdo fundamental entre las partes en conflicto, de la voluntad política expresada para resolver sus conflictos en el marco de la ley. Cuando esta voluntad no existe, las más de la veces no hay éxito.

En varios casos, la misión de observación puede emprender la compleja operación de conteo rápido, detectando así las tendencias principales de los resultados. El conteo rápido, destinado al secretario general —quien eventualmente lo transmite a las autoridades electorales y a los candidatos principales— nunca se publica. Bien lo saben: sólo las autoridades electorales pueden publicar y certificar los resultados. En varios países, los medios son tales que los resultados pueden tardar semanas en llegar y el cómputo de las cifras no siempre puede explicarse con transparencia. De allí la utilidad de una proyección que podría ayudar a las autoridades a obtener preinformaciones confiables.

Así son, a grandes rasgos, las principales acciones de los observadores internacionales así como los principios legales y políticos que las inspiran.

Terminaré presentándoles otros aspectos del proceso electoral que no observamos directamente, pero que son, sin embargo, importantes.

Se trata en primer lugar del conjunto del sistema electoral que produce y es producido por una concepción precisa de la representación popular. Si bien observamos su evolución, evitamos evaluarla así como nos prohibimos siempre evaluar el resultado de las elecciones. La segunda posición es fácil de defender, mientras que la primera se torna cada vez más delicada. En el caso de elecciones con fuerte connotación étnica, por

ejemplo, ¿será prudente para los observadores o la ONU sugerir un sistema proporcional más que mayoritario? En África se cuestionan cada vez más las elecciones libres que abren la vía a lo que un autor norteamericano llamó recientemente “el ascenso de la democracia iliberal”.<sup>6</sup>

Una vez más, respetamos rotundamente el sistema político (y por ende el sistema electoral). Si este congreso nos puede entregar los frutos de sus reflexiones, nos dará gusto trasmitirlas hacia los lugares donde pueden consolidar el camino hacia la democracia.

El tema de la democracia, o mejor dicho, el de la llamada transición democrática o de la democratización es también un punto delicado. Escuché críticas bastante precisas acerca del hecho de que las Naciones Unidas, una vez concluido el trabajo en el campo electoral, se retira y deja al país en un estado relativamente frágil. Fue, por ejemplo, el caso de Haití en 1990. ¿No sería más prudente ayudar a la construcción de las instituciones democráticas después de las elecciones?

Son críticas justificadas y en Nueva York se está llevando a cabo una reflexión en torno a las posibilidades de un trabajo entre dos elecciones. En efecto, las primeras experiencias electorales después de una larga noche dictatorial son cada vez menores. La periodicidad de las elecciones nacionales se volvió costumbre.

Quisiera también que los trabajos del Congreso me enseñaran cómo actuar para la consolidación de las instituciones democráticas. Me gustaría comunicarles una breve reflexión, que ha surgido después de varias andanzas: con demasiada frecuencia oigo después de cada elección observaciones acerca de la transición democrática y me interesan sus comentarios al respecto. ¿Se trata simplemente de alternancia? En este caso, los resultados determinarían el carácter democrático de las elecciones cuando se trata de lo contrario. ¿Se trata de una transición hacia cierto modelo de democracia? ¿Cuál sería este modelo tan perfecto que mostraría el final del camino democrático? Y por último, ¿se trata de rebasar una situación nacional para llegar hacia normas internacionales tal y como las mencionamos anteriormente?

Los valores democráticos tienen hoy el mayor reconocimiento, sobre todo después del fin de la guerra fría. Se ha dicho de ellos que son los

6 Zakaria, Fareed, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 76, noviembre-diciembre de 1997.

valores más “globalizados”. Sin embargo, el movimiento que nos lleva de estos valores internacionales hacia lo nacional no siempre me parece muy claro, aun cuando se supone que la institución a la que pertenezco es uno de los lugares de la difusión de estos valores. En lo personal, entiendo, y quizá me van a contradecir, que todas las culturas nacionales poseen una dimensión universal, que todas comparten estos valores fundamentales de la democracia, sea en el seno de la comunidad o en el de la familia. Y sin embargo, no todas tienen el monopolio de la interpretación de estos valores.

Si lo que acabo de decir es cierto, habrá que volver a situar el debate sobre el universalismo y el culturalismo en otro contexto, menos tenso y más tolerante.

Por lo general, en Asia la gente se sitúa en una estructura estatutaria de origen familiar: el lenguaje se adapta a ello y no se dice “yo” sino “su hermano”, “su hermana” o “su tío”. ¿Podemos deducir de ello que no se respeta o se niega al individuo? No lo creo. Simplemente es una manera distinta de expresarse.

Otro ejemplo. En Djibouti un elector vino a votar (sin poder hacerlo) a nombre de veinte miembros de su comunidad. Como el costo del transporte era muy elevado, prefirieron designarlo como “porta voto”, después de dos días de discusión acerca del candidato de su elección. Sabemos de las formas de presión que puede ejercer la comunidad en un individuo. De allí la insistencia de una persona, un voto. Pero ¿acaso se pueden ignorar, como si fueran rebasadas, las libres discusiones que se dan al respecto? Ante la poca participación electoral en los países desarrollados, ¿no han demostrado los politólogos que no se trata de un desinterés por la política sino por cierta forma de la política? Los asuntos comunitarios, el medio ambiente, están cada día más en el centro de la preocupación popular.<sup>7</sup>

Y ya que estamos hablando de una nueva forma de la política, recordarán que en el centro de la vida política institucional está el problema de la representación. Se oye por allí que la crisis de la representación abre el camino de la transición.

Dos autores, separados por más de sesenta años, me dieron alguna indicación —más una intuición que una definición— de la representación.

7 Ford J., Henry, *Representative Government*, Nueva York, Henry Holt and Co., 1992.

Henry Ford,<sup>8</sup> primero, quien afirmaba que: “el gobierno representativo es la mejor forma de gobierno, fundamentalmente porque no podría ser realmente representativo mientras no esté organizado ni condicionado. Por naturaleza, semejante gobierno es un sistema de confianza... Las instituciones que se dicen representativas sólo pueden justificar esta cualidad, si pueden establecer y mantener esta confianza”.

En un libro menos conocido del que lo hizo famoso, Francis Fukuyama apuntaba: “Es la ley basada en la soberanía del pueblo lo que convierte a un sistema libre en un sistema de libertad ordenada. Pero ningún sistema de este tipo puede surgir sobre la base de una masa de individuos desorganizados y aislados que sólo en tiempo de elecciones son capaces de hacer conocer sus puntos de vista y sus preferencias”. La capacidad para realizar tal transformación depende de lo que Fukuyama llama “el capital social de la comunidad”, es decir, el nivel de confianza que ahí existe.<sup>9</sup>

En otros términos, más allá del proceso técnico y operacional que conduce a las elecciones, se tiene que llevar a cabo una investigación práctica acerca de las instituciones que tienen a su cargo las elecciones (el debate sobre la autonomía o la independencia de los institutos electorales no se limita a México, al contrario, se encuentra también en el centro de las reformas en curso en África). Se trata asimismo de encontrar los medios prácticos para volverlas representativas, es decir, depositarias de la confianza social.

Terminaré con estas últimas reflexiones agradeciendo su atención para la parte informativa, así como su paciencia para las preguntas sin respuestas. Como bien lo saben, las respuestas vienen de ustedes, los que deciden, y no de los filósofos, los que preguntan, y aún menos de los funcionarios internacionales, los que las aplican.

8 Boy, Daniel y Mayer, Nonna, *L'électeur et ses raisons*, París, Presse de la Fondation de Sciences Politique, 1997.

9 Fukuyama, Francis, *Confianza*, México, 1997.