

Date Printed: 11/03/2008

JTS Box Number: IFES_3
Tab Number: 21
Document Title: Manual de Planificacion para Elecciones
Transitorias, Republica de Cuba
Document Date: 1999
Document Country: Cuba
IFES ID: R01577



* 2 4 F 5 B 0 6 6 - 4 1 C 7 - 4 2 3 6 - B 2 6 1 - 7 7 7 A B E D D 4 A 5 C *

MANUAL DE PLANIFICACIÓN
PARA ELECCIONES TRANSITORIAS:

REPUBLICA DE CUBA



MANUAL DE PLANIFICACIÓN
PARA ELECCIONES TRANSITORIAS:

REPUBLICA DE CUBA



Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas en el mismo son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).



Primera Edición: 1999
Fundación Internacional para Sistemas
Electorales
1101 15th Street, N.W., Third Floor
Washington, DC 20005
Tel: (202) 828-8507
Fax: (202) 452-0804
www.ifes.org

Contenido

I. Perspectiva General	1
A. Antecedentes	1
B. Normas Mínimas Internacionales para la Celebración de Elecciones Libres y Justas.....	2
1. Compromiso a la Democracia	3
2. Derechos y el Estado de Derecho.....	3
3. Una Persona, un Voto	4
4. Candidatura.....	4
5. Libertad de Expresión e Información	4
6. Seguridad	5
7. Responsabilidades del Estado.....	5
8. Imparcialidad del Sistema Electoral	6
9. Derechos Humanos.....	6
C. Cumplimiento de las Normas Mínimas	7
D. Opciones para Crear un Sistema Democrático	13
1. Presidentes o Parlamentos	14
2. Referendos	15
3. Asambleas Constituyentes	17
E. Sistemas Electorales y de Empadronamiento	18
1. Prácticas Electorales en Cuba	18
2. Prácticas que se Podrían Mantener o Restablecer en el Período de Transición	20
a. Comisión Electoral.....	20
b. El Sistema de Empadronamiento.....	21
c. Restablecimiento de los Partidos Políticos.....	22
d. Restablecimiento de la Función del Tribunal Electoral	22
F. Educación Cívica y del Votante	23

G.	Posible Función de la Comunidad Internacional.....	26
1.	La función de los Observadores Electtorales Internacionales y Nacionales.....	26
2.	Papel de los Estados Unidos.....	31
H.	Conclusión.....	32
II.	Reseña y Análisis de Aspectos Jurídicos y Constitucionales.....	35
A.	Derecho Constitucional en Cuba: Antecedentes Históricos y Análisis Comparativo.....	35
1.	La Constitución de 1901.....	36
2.	La Constitución de 1940.....	38
a.	Derecho al Voto.....	40
b.	Partidos Políticos.....	41
c.	El Tribunal Electoral Superior.....	41
d.	Porqué la Constitución de 1940 Sigue Siendo Relevante.....	42
3.	La Ley Fundamental de 1959.....	44
B.	Actual Constitución de Cuba.....	45
C.	Opciones para la Construcción de un Marco Constitucional.....	47
D.	Metodologías para la Aprobación de una Constitución Nueva o Reformada.....	52
E.	Elecciones en Cuba: Antecedentes y Análisis.....	54
F.	Derechos y Regulaciones de los Partidos Políticos.....	58
III.	Función de las Organizaciones no Gubernamentales, Grupos de Disidentes y Remanentes de los Partidos Políticos.....	63
A.	Importancia de la Participación Popular.....	63

B.	Tratamiento de las ONGs por los Gobiernos	64
C.	Las ONGs en América Latina y el Caribe	66
D.	Las ONGs en Cuba	68
IV.	Sistemas Electorales y de Empadronamiento	73
A.	El Sistema Electoral Cubano Actual.....	73
B.	Cambios a Considerar en el Sistema Electoral de Cuba	76
C.	Participación en las Elecciones	78
1.	Normas Internacionales sobre los Requisitos para Votar	78
2.	El Derecho del Sufragio según las Leyes y Constituciones de Cuba.....	80
3.	Temas de Ciudadanía y Derechos al Voto en el Contexto de una Transición	82
D.	Restablecimiento de los Partidos Políticos y su Derecho de Nombrar a los Candidatos	84
E.	Selección, Estructura y Responsabilidades de la Autoridad Electoral	85
1.	Selección de los Miembros.....	85
2.	Estructura de la Autoridad Electoral	88
3.	Responsabilidades de la Autoridad Electoral.....	90
a.	Organización Electoral	91
b.	Padrón Electoral	91
c.	Relaciones Institucionales.....	91
d.	Educación Cívica y Difusión de Información	91
F.	Sincronización y Frecuencia de las Elecciones.....	92
G.	Opciones para el Registro de Electores.....	93
1.	Opciones a Mediano Plazo	94
2.	Opciones a Corto Plazo.....	96
3.	Administración del Registro Electoral	97
4.	Registro, Actualización y Exhibición del Registro de Electores.....	99
5.	Actividades de Mantenimiento y Verificación	100

H.	Recurso Legal para los Partidos Políticos y Ciudadanos en Caso de Presuntas Irregularidades en el Proceso Electoral.....	101
I.	Administración de la Logística Electoral	103
1.	Personal: Permanente y Transitorio	103
2.	Preparación de los Registros de Electores	104
3.	Partidos Políticos: Presentación de las Plataformas y los Candidatos	105
4.	Realización de Campañas y Acceso a los Medios de Comunicación	105
5.	Impresión de las Papeletas y Preparación de los Materiales Electorales	106
6.	Logística y Comunicaciones	107
7.	Selección y Entrenamiento de los Miembros de Mesa Preparaciones para el Día de las Elecciones	108
J.	Preparaciones para el Día de las Elecciones	109
1.	Creación de un Sistema de Seguridad Electoral	109
2.	Observación Nacional e Internacional	111
3.	Transparencia e Información Pública	112
K.	Día de las Elecciones	113
1.	Administración de los Colegios Electorales	113
2.	Los Pasos para Votar	114
L.	Escrutinio de los Votos, Transmisión de los Resultados y su Publicación	116
1.	Escrutinio de los Votos	116
2.	Transmisión de los Resultados Provisionales	118

I

Perspectiva General

A. Antecedentes

Este manual sobre la transición democrática y el importante papel que desempeñan las elecciones libres y justas, fue escrito en la creencia de que esta información puede ser útil para todos los cubanos, tanto en la isla como en el exilio. Tenemos la convicción de que este documento no solo será útil, sino necesario, para una transición a la democracia en Cuba.

El trabajo incorpora la experiencia del plantel y los consultores de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), una organización no gubernamental, sin fines de lucro y sin afiliaciones partidarias. Durante más de una década, IFES ha fomentado y fortalecido las instituciones, la gobernabilidad y las prácticas democráticas en todo el mundo. IFES ha prestado asistencia técnica calificada en administración electoral a países de todos los continentes, en particular a los países que celebraron elecciones competitivas por primera vez. IFES trabaja asimismo con parlamentos y gobiernos locales recién electos, brinda apoyo a las organizaciones locales no gubernamentales dedicadas a la educación cívica y a aumentar la participación política, y realiza observaciones de elecciones a nivel nacional e internacional.

Ofrecemos a continuación un compendio de ideas y prácticas que podrían ser útiles a los futuros funcionarios cubanos y a los líderes no

gubernamentales que esten iniciando una transición a la democracia o contemplando la reforma del régimen actual. En él discutimos las normas y pautas internacionales mínimas para celebrar elecciones libres y justas, al igual que las opciones jurídicas, constitucionales y administrativas de que disponen las autoridades en transición. Este documento ofrece además ideas basadas en ejemplos de distintos países, sobre lo que se necesitará para establecer y apoyar un sistema honesto, eficiente y transparente de administración electoral, y el papel que se podría invitar a desempeñar a la comunidad internacional en ese proceso.

Plenamente consciente de la difícil historia de Cuba, IFES ha tenido la precaución de no ofrecer un proyecto invasivo para ser aprobado o rechazado, sino más bien una serie de opciones basadas en la historia y la experiencia que pudieran ser consideradas por personas de distintas corrientes políticas democráticas. En su calidad de organización con experiencia en diversas culturas y sistemas, IFES intenta con su contribución no prescribir un sistema de gobierno específico, sino ayudar el retorno a Cuba de un gobierno por el pueblo y para el pueblo. Hemos procurado en todo momento transmitir nuestra visión de que, cuando la práctica lo permita, los modelos cubanos son preferibles a emular cualquiera de los experimentos más exitosos en el exterior.

Ofrecemos a continuación un resumen de las observaciones, recomendaciones y resultados del informe.

B. Normas Mínimas Internacionales para la Celebración de Elecciones Libres y Justas

Como mínimo, la democracia sirve como vehículo para abordar sin violencia el conflicto social, garantizando el predominio de la mayoría y protegiendo al mismo tiempo los derechos de la minoría. Es la forma más representativa de gobierno conocida, y se caracteriza por su diversidad y constante evolución. Una vez arraigadas sus instituciones y prácticas, es también una planta resistente a juzgar por los ejemplos de Costa Rica,

Israel y, por lo menos hasta hace poco, Botswana, tres naciones emplazadas en regiones conocidas durante décadas y hasta generaciones, por sus políticas convulsionadas y hasta letales. Las elecciones libres y justas que permiten verdaderas alternativas sirven como la piedra angular de un gobierno democrático, independientemente de la distancia, diversidad o diferenciación de la cultura de que se nutre. Cuba no será una excepción.

Al ser el cimiento principal sobre el que descansa el consentimiento de los gobernados, y por ende la legitimidad del sistema, es imperativo comprender en qué consiste el ejercicio verdaderamente auténtico del derecho a votar, y cómo se deben realizar las elecciones si han de lograr el apoyo permanente de la sociedad.

1. Compromiso a la Democracia .

Debido a que la democracia es diversa y sus formas y costumbres reflejan el suelo en que crecen, nadie puede cuestionar el derecho soberano de las naciones a elegir y organizar libremente sus propios sistemas socioculturales, políticos y económicos, conforme a la voluntad de sus ciudadanos. El gobierno, las fuerzas políticas organizadas y los votantes tienen el derecho y la obligación de ayudar a establecer y fortalecer los procesos, las prácticas y las instituciones democráticas. Las sociedades pueden garantizar el resultado de las elecciones para todos los candidatos y los partidos políticos sólo si las elecciones son verdaderamente competitivas.

2. Derechos y Estado de Derecho

La preferencia popular por los gobiernos democráticos, expresada con suma claridad en América Latina en los años 80, y luego en todo el mundo con el fin de la Guerra Fría, ha generado bastante bibliografía sobre las características de las elecciones genuinas y ordinarias. Estos estudios prestan especial atención a los derechos electorales de votación, los derechos y responsabilidades de los candidatos, los partidos y la

organización de sus campañas, al igual que los derechos y responsabilidades de los ciudadanos y los estados.

3. *Una Persona, un Voto*

El procedimiento de inscripción de los ciudadanos como votantes debe ser eficaz, imparcial y no discriminatorio, y el día de las elecciones todas las personas habilitadas por el empadronamiento deben tener igual acceso al voto. Toda persona a quien se le niegue el empadronamiento o el derecho a votar tiene el derecho de apelar la decisión a una autoridad competente, la cual debe determinar oportunamente el mérito del caso. El voto de cada ciudadano debe tener igual valor al de cualquier otro ciudadano ("una persona, un voto"). Este derecho se debe manifestar, entre otras formas, en la demarcación de los distritos electorales, cuyo número de ciudadanos debe ser relativamente igual.



Una persona, un voto:
votante mostrando la tinta
electoral, Yemen. (1993)

4. *Candidatura*

El derecho a ser candidato electoral debe ser accesible a todos los ciudadanos adultos, al igual que el derecho a formar o integrar un grupo político con el fin de competir en una elección. Las raras excepciones, si las hubiesen, deben constar claramente en la ley electoral o la Constitución Nacional (o si no existiere constitución, el derecho consuetudinario no recusado).

5. *Libertad de Expresión e Información*

La libertad de palabra es esencial para la expresión política. Lo mismo puede decirse de los derechos de solicitar y recibir la información necesaria para tomar decisiones informadas; tener libertad de movimiento durante todo el período de la campaña; y poder hacer

campana en pie de igualdad con otros partidos políticos, inclusive el partido de gobierno. Debe existir igualdad de oportunidad en el acceso a los medios de comunicaci3n y el gobierno debe garantizar las mismas oportunidades de acceso a todos los partidos y a todos los candidatos.

6. Seguridad

Los candidatos deben ser reconocidos y protegidos, y todos los candidatos y los partidos deben tener igual protecci3n ante la ley e igual acceso a recursos legales ante violaciones de los derechos pol3ticos o electorales. Debe exigirse el cumplimiento de las prohibiciones expresas de cometer actos de violencia auxiliados o instigados por los candidatos o los partidos pol3ticos. Las personas o partidos pol3ticos cuyos derechos a la candidatura, a formar partidos pol3ticos o hacer campanas pol3ticas sean violados, deben poder recurrir a una autoridad cuyas facultades incluyan la capacidad de corregir errores en forma expeditiva y eficaz. Son permisibles las restricciones a los derechos de los candidatos, los partidos y las campanas si se demuestra que las mismas tienen efectos tangibles para la seguridad nacional o el orden p3blico, la protecci3n de la salud p3blica, la moral y la seguridad, o la protecci3n de los derechos y las libertades de otros.

7. Responsabilidades del Estado

El Estado debe, por intermedio de la legislaci3n y otros medios, afirmar sus responsabilidades de garantizar la base institucional y los derechos individuales necesarios para celebrar elecciones libres y justas. Estas responsabilidades incluyen la protecci3n de los derechos electorales y del voto mediante el establecimiento de criterios claros sobre la edad, la ciudadan3a y la residencia de los candidatos y los votantes. Los partidos pol3ticos deben poder disfrutar de la mayor libertad posible de acuerdo con las normas m3nimas de seguridad y bienestar p3blico. Por otra parte, si el Estado decide brindar apoyo financiero a los partidos o las campanas, o regular sus fuentes de financiaci3n, estas decisiones deben ser aplicadas equitativamente a todos, cre3ndose las condiciones para que todos los candidatos a los cargos p3blicos reciban el mismo tratamiento en el 3mbito electoral.

Concretamente, se deben tomar medidas para garantizar que el partido oficialista no usurpe las funciones electorales del Estado o, por intermedio del acceso al Tesoro Nacional, disfrute de ventajas financieras. El derecho de los candidatos y los partidos a tener oportunidades razonables para presentar sus ideas al público es también responsabilidad del Estado. Por otra parte, el voto secreto es un derecho reconocido internacionalmente, como también lo es un ambiente libre de violencia e intimidación el día de las elecciones. El Estado es responsable de garantizar que todas las personas que participen en el proceso político gocen de seguridad física y que se tomen las medidas necesarias para evitar la violencia. Las violaciones a los derechos humanos, al igual que las quejas relacionadas con las elecciones, deben ser atendidas por una autoridad independiente e imparcial, como una comisión o tribunal electoral, antes, durante y después de las elecciones.

8. *Imparcialidad del Sistema Electoral*

Se debe crear un mecanismo imparcial y sin prejuicios para la gestión de las elecciones, manteniéndose su autonomía por medio de los esfuerzos vigilantes tanto de la ciudadanía como del Estado. Idealmente, los funcionarios electorales capacitados profesionalmente deberían ser idóneos en diversos aspectos de la gestión electoral, entre otros la educación del público, el empadronamiento, el mantenimiento de los Registros de Electores y los procedimientos de votación, la capacitación del personal electoral y las medidas preventivas para evitar el fraude y el abuso. Estos funcionarios también deben procurar usar sus poderes de persuasión moral para convencer a los candidatos y a las organizaciones partidarias de que aprueben y observen un Código de Conducta que rijas sus acciones, y la de los medios de comunicación, durante la campaña electoral.

9. *Derechos Humanos*

La protección de los derechos humanos es otra importante responsabilidad del Estado. Debe procurar garantizar que las libertades de movimiento, reunión, asociación y expresión reciban plena protección, haciendo hincapié en el ejercicio de las mismas durante las

manifestaciones y las reuniones políticas. La cobertura de actos no partidarios en los medios controlados por el Estado debe ser garantizada, y los candidatos y partidos deben poder comunicar sus opiniones al electorado sin interferencias.



"El voto es secreto,"
Panamá. (1999)

C. Cumplimiento de las Normas Mínimas

Ofrecemos a continuación algunos de los conceptos básicos que garantizan la existencia de alternativas reales en las urnas:

El Estado debe adoptar un sistema de votación que facilite la expresión de la voluntad del pueblo por intermedio de elecciones periódicas y genuinas, realizadas sobre la base de la igualdad de acceso y el voto secreto. El sufragio universal, no obstante, puede efectuarse mediante distintos sistemas, especialmente en la elección de los órganos legislativos.

La forma en que los votantes se agrupan en distritos electorales, y la razón entre población y representante, son consideraciones importantes para garantizar que la voluntad popular sea expresada adecuadamente por medio de la representación numérica. En los Estados Unidos, la Corte Suprema ha invocado el derecho constitucional de igualdad de protección para excluir como inconstitucionales a los distritos congresionales cuya configuración no contiene aproximadamente un número igual de votantes. Otros países admiten consideraciones como la geografía, la historia de la comunidad y la representación de las minorías como factores que también se pueden tomar en cuenta al delimitar los distritos electorales.

La administración electoral independiente e imparcial es sumamente importante para crear un gobierno que sea considerado legítimo inclusive por la oposición. La vigilancia cívica independiente, la justicia y capacidad de investigación de los medios de comunicación y el acceso a

los tribunales ayudan a garantizar la imparcialidad administrativa. La administración electoral es en general una función del gobierno nacional y suele serlo además del gobierno local, dirimiéndose las disputas en tribunales de competencia general o, como en muchos países latinoamericanos, en tribunales electorales especializados. Muchos países también han establecido comisiones electorales independientes. En todos los casos es fundamental que, a fin de inspirar la confianza de todos aquellos que participan en las elecciones, no se perciba que las personas que las organizan tienen un compromiso con algún partido o líder político. Si no se pueden encontrar autoridades electorales imparciales que compartan la confianza de todos los partidos, entonces la maquinaria electoral podría incluir a representantes de los partidos quienes, por su multiplicidad y diversidad, pueden ejercer un control recíproco y garantizar que ninguno de los partidos será favorecido. Los observadores electorales nacionales o internacionales pueden ayudar a ofrecer a los votantes escépticos la seguridad de que los observadores imparciales vigilarán tanto la justicia de aquellos que administran las elecciones como la fidelidad con que se ejecutan las leyes electorales.

Los Estados pueden ayudar a crear un ambiente conducente a la participación electoral mediante el reconocimiento público del derecho, o inclusive la obligación, de votar. Los Estados pueden limitar el derecho del voto a ciertas personas, como los reclusos en cárceles, siempre y cuando las restricciones no sean arbitrarias o tengan el efecto de distorsionar el resultado de las elecciones. Los requisitos de ciudadanía, edad o residencia también se consideran restricciones razonables en la mayoría de los casos. Las restricciones se deben declarar con bastante antelación al voto para permitir que aquellos que son objeto de las restricciones o sus abogados tengan acceso a los recursos legales.

El empadronamiento debe ser bien ejecutado porque a) puede fomentar o desalentar la participación de la ciudadanía, b) es fundamental para propiciar en el pueblo un sentido de inclusión por medio de la participación y c) es la base esencial en que se apoyan las tabulaciones el día de las elecciones. El empadronamiento plantea una serie de temas

importantes, como el de garantizar un sistema de registro fiable por medio del "autoempadronamiento", y la necesidad de las campañas de educación cívica. La eliminación periódica de los nombres en el padrón de las personas que se han mudado del distrito electoral o han fallecido es también muy importante. Los requisitos de empadronamiento deben ser claros, comunicados con efectividad y aplicados uniformemente por los funcionarios electorales. La falta de uniformidad en la inscripción de los nombres y la registración múltiple de la misma persona también pueden plantear dificultades. La preparación de un padrón totalmente nuevo, en ocasiones ineludible debido a problemas con el viejo padrón imposibles de corregir, es costosa e insume tiempo. La seguridad del padrón en una forma que evite el fraude y la manipulación es también importante para fomentar y mantener la confianza del público y de esa forma ayudar a garantizar la celebración de elecciones libres y justas.

En la medida que Cuba ingrese a un período de transición democrática, se producirá una necesidad inmediata de programas integrales a largo plazo de educación e información a la ciudadanía, a fin de crear un ambiente en que los valores democráticos sean comprendidos y compartidos por la población. Las labores de educación cívica e información del votante son fundamentales en las sociedades que no han tenido la experiencia de votar en un ambiente democrático. Las campañas de información al votante ofrecen a los ciudadanos instrucción sobre el proceso de votación. También promueven la participación en el proceso electoral, al igual que las normas democráticas de tolerancia y cambio no violento. En forma más general, los programas de educación cívica sin afiliación partidaria pueden promover los valores democráticos y deben ser incorporados como un elemento vital a los programas escolares de educación general.

Todos los ciudadanos, independientemente de su estado o condición, tienen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, a ser electos y a tener igualdad de acceso al servicio público en su país. La verdadera posibilidad de elegir depende de una clara separación entre el Estado y los partidos políticos, y de que el partido en el poder esté

“desvinculado” del gobierno. Asimismo, se deben desalentar los obstáculos que impidan la participación, a excepción de aquellos que sean compatibles con la seguridad pública y los principios democráticos.

Existen limitaciones y requisitos que pueden ser considerados razonables. Es posible que se exija a los candidatos declarar su afiliación partidaria, o de lo contrario postularse como independientes. El derecho a la candidatura puede estar condicionado por criterios como la edad mínima, el lugar de residencia, el tiempo de residencia y la ausencia de elementos descalificantes como la detención penal. En los sistemas presidenciales, es posible que se prohíba a un miembro de un poder de gobierno ejercer en otro. La representación legislativa puede estar supeditada a aquellos partidos que obtengan un cierto número o porcentaje mínimo de votos. Los partidos pueden perder su derecho a ocupar un lugar en la papeleta si no reúnen un cierto número de votos. La inscripción de los partidos nuevos puede depender de conseguir el apoyo de un cierto número de adeptos en todos los departamentos o provincias del país, sujeto a pruebas de razonabilidad. En algunas circunstancias, se pueden extender prohibiciones a partidos políticos que promuevan el odio religioso, étnico o racial, se dediquen a la propaganda bélica o propicien el derrocamiento violento del gobierno.

Las transiciones democráticas se dan con frecuencia en situaciones en que el partido de gobierno ha detentado durante muchos años el monopolio de acceso a los recursos del Estado. Inclusive en los países en que esto no se da, la financiación pública de los candidatos o las organizaciones partidarias, las contribuciones privadas o extranjeras a los candidatos o partidos y las limitaciones a los gastos de la campaña son temas muy pertinentes que deben debatirse. Los defensores de financiar las campañas con fondos públicos suelen justificarlo como una forma de ayudar a “equiparar las reglas del juego”, garantizar el mismo acceso a la candidatura y a la participación popular, y ayudar a eliminar los elementos más nefastos de la corrupción pública. No obstante, sólo equiparar las reglas de juego mediante una distribución más justa de los recursos no resuelve todos los problemas. La Corte Suprema de los

Estados Unidos, por ejemplo, estableció en un fallo que los límites a los gastos en las campañas violan la garantía constitucional de la libertad de expresión (*Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1, 1976). Por otra parte, si el partido de oposición está limitado a gastar no más que el partido oficialista, y el oficialismo disfruta de las ventajas naturales de estar en el poder, ¿son las condiciones de juego realmente igualitarias?

Los procedimientos y las prácticas electorales bien elaboradas, junto con adecuadas garantías y protecciones jurídicas, resultan fundamentales para celebrar elecciones libres y justas. Lo que sucede el día de las elecciones no es el único factor que determina la justicia de una elección, aunque una elección teñida de irregularidades masivas cometidas sólo ese día tampoco puede ser validada. El contexto electoral, lo que sucede en los meses y semanas antes de que los votantes concurren a las urnas, es uno de los factores primordiales para determinar si los ciudadanos han tenido el derecho de participar plena y libremente en la conducción de los asuntos públicos, a ser elegidos y a tener igual acceso al servicio público.

La libertad de movimiento, de reunión, de expresión y de asociación deben ser respetadas durante todo el período electoral para que la elección sea considerada libre y justa. Los partidos políticos y los grupos asociados a los mismos deben tener acceso normal a los medios de comunicación y tener la posibilidad de comunicar sus opiniones en general a la población. La seguridad física y material son derechos de todos los que participan en el proceso, al igual que es obligación de todos desempeñar sus actividades legalmente. El voto secreto no sólo se debe ejercer, sino que sus beneficios han de ser comunicados a la población antes de las elecciones. Los derechos de los ciudadanos se deben ejercer sin intimidación y miedo. El fraude y la manipulación se deben evitar.

En situaciones de transición, como la que atravesaría Cuba, se ha determinado que la presencia de observadores internacionales puede aportar considerables beneficios. Por ejemplo, expertos de otros países pueden examinar aspectos pertinentes del proceso, su organización y conducción a fin de determinar si se han observado las leyes del país

anfitrión, al igual que las pautas y normas internacionales. Por otra parte, los observadores extranjeros deben ser considerados por los votantes como defensores imparciales del proceso democrático, y su presencia una garantía de que el proceso será respetado. Al emitir juicios sobre el proceso, los observadores procuran aplicar las normas internacionales a las condiciones locales. Procuran determinar si se han establecido las condiciones generales que permiten la celebración de elecciones justas y libres, a diferencia de tratar de detectar infracciones técnicas de las leyes o reglamentaciones.

La responsabilidad del gobierno de garantizar que las campañas sean pacíficas y que se respeten los derechos humanos puede ser facilitada por acuerdos entre las partes para limitar la retórica enardecida y sancionar la conducta violenta de sus miembros. La cuidadosa atención a situaciones que pueden recibir indebida amplificación o magnificación en la atmósfera enrarecida de las campañas y las elecciones puede ayudar a mejorar las condiciones de la campaña con el transcurso del tiempo, y limitar las posibilidades de que escale la violencia. Nada puede cuestionar el compromiso de un gobierno con el proceso democrático más velozmente que la renuncia a actuar rápida y eficazmente en respuesta a la violencia o a la amenaza de violencia.



Sistema informatizado, Provincia de Manabí, Ecuador. (1996)

En la moderna era de la informática, y en una democracia avanzada, la divulgación de las plataformas y los programas de los partidos y los candidatos, no se debe limitar a una congregación masiva fácilmente manipulada y controlada, o a discursos enardecidos en plazas públicas. Hoy la clave es tener acceso a los medios de comunicación. El pleno ejercicio del derecho a elegir en las urnas con conocimiento de causa requiere un plan de acción de parte de cualquier autoridad cubana interina para garantizar el pluralismo. Si no se exige a los monopolios

estatales de la radiodifusión y la prensa que observen políticas de igualdad de acceso, se arriesga el descrédito de todo el proceso de transición.

Los códigos de conducta establecidos por los gobiernos o los partidos en competencia pueden promover campañas y elecciones pacíficas y al mismo tiempo servir como modelo de utilización de la democracia como un medio para resolver el conflicto social. Al hacerlo, todos los partidos pueden beneficiarse, y con el tiempo fortalecer la propia capacidad del sistema, de reaccionar con firmeza frente a aquellos que propician la violencia y la conducta antidemocrática. Un código puede fijar reglas básicas y al mismo tiempo ofrecer un mecanismo de consulta periódica entre los partidos y el sistema electoral profesional. Los canales de comunicación abierta pueden ayudar a evitar malentendidos e incidentes que podrían desembocar en un conflicto mayor.

Es necesario contar con mecanismos para manejar quejas y resolver disputas antes de que la campaña comience de lleno, de modo que los distintos participantes puedan saber claramente cuál es el método establecido para la resolución de disputas. Los ciclos electorales, con el choque de pasiones e intereses, suelen suscitar disputas, incluso entre profesionales competentes que procuran aplicar las reglas establecidas. En situaciones de transición como la que probablemente experimentará Cuba, pueden surgir disputas con mayor frecuencia, agravarse rápidamente, y crear enormes tensiones en el proceso que socaven la confianza del público en el mismo. La clave para resolver las quejas y disputas es plantearlas en el momento oportuno, además de la utilización de una autoridad independiente e imparcial.

D. Opciones para Crear un Sistema Democrático

Una de las decisiones que confrontará el pueblo cubano será elegir entre un sistema presidencial o parlamentario. En un sistema presidencial, el jefe de estado es también el jefe del gobierno, elegido directamente por el pueblo. En los sistemas parlamentarios, el gobierno es elegido por la

legislatura nacional, quien puede destituirlo. Los defensores de los dos sistemas pueden encontrar ejemplos de éxitos y fracasos en ambos para defender su posición. Como señaláramos, Cuba ha tenido experiencia tanto con el sistema presidencial como con el semiparlamentario.

1. Presidentes o Parlamentos

Ciertos politólogos aducen que los sistemas parlamentarios ofrecen mejor garantía de estabilidad en la democracia que los sistemas presidenciales. Señalan que los sistemas con separación de poderes que dividen a la legislatura del presidente, y cuyos mandatos fijos crean una situación de inflexibilidad entre las elecciones, entrañan inherentemente mayores posibilidades de conflicto. El cargo del presidente y jefe de gobierno combinado, apuntó un experto recientemente, conlleva cálculos políticos de "suma cero," es decir, un sistema en que el ganador se lleva todo, inapropiado para sociedades que necesitan desesperadamente una conciliación. El mandato presidencial fijo crea crisis en el gobierno que pueden desembocar en crisis constitucionales, ya que existen pocos medios lícitos para reemplazar a un presidente fallido en la mitad de su mandato. Los defensores de los sistemas parlamentarios señalan que, en contraposición, éstos ofrecen una gran variedad de resultados políticos que incluyen la cooperación multipartidaria y los gobiernos de coalición. Las crisis se pueden resolver simplemente con un cambio de líderes o llamando a elecciones en forma súbita.

Otros expertos políticos disputan la idea de que los gobiernos presidenciales se vean obstaculizados necesariamente por mandatos fijos, gabinetes débiles y el abuso presidencial del poder. Un defensor del sistema presidencial notó que si bien los presidentes no pueden ser removidos por un voto de desconfianza, el mandato fijo no presenta mayor probabilidad que los mandatos flexibles de un sistema parlamentario de causar una crisis de gobierno. De hecho, este experto determinó que en las sociedades fragmentadas, la transición a un sistema presidencial tenía sentido, puesto que el régimen electoral fomentaba en la práctica la conciliación y la formación de consenso.

Una tercera opinión es la de Seymour Martin Lipset, decano de los teóricos de la democracia. El debate entre los sistemas parlamentarios y presidenciales es complejo y gira en torno a cuestiones de la cultura política, señalaba. Cuando un Primer Ministro cuenta con el respaldo de una clara mayoría en el parlamento, su cargo tiene mucha más autoridad que la de un presidente de los Estados Unidos. No respaldar al Primer Ministro implica el fracaso del gobierno. Los parlamentarios de la oposición, por otra parte, tienen la libertad de tratar de moldear la opinión pública, pero rara vez tienen mucha incidencia en las políticas del Ejecutivo, en total oposición a lo que sucede en los sistemas presidenciales.

En los sistemas presidenciales, señala Lipset, los mandatos del presidente y el gabinete no se ven afectados por las acciones del Legislativo. La disciplina del partido, en consecuencia, es mucho menor. La superposición de temas significa que se crean coaliciones legislativas dinámicas que dependen más del tema en debate que de la ortodoxia del partido. En los sistemas presidenciales, señala, los representantes recurren a sus electores en búsqueda de dirección para de esa forma poder ser reelectos; los intereses locales son por ende mejor representados en el Congreso. Los miembros del parlamento, por otra parte, advierten que su destino depende en mayor medida de la posición del partido, y en ocasiones tienen que votar en contra del interés de sus electores.

2. Referendos

Presentar temas específicos de interés público a la masa del electorado para obtener su apoyo o rechazo por intermedio de un referendo o plebiscito nacional es una de las formas que tienen las democracias de resolver sus crisis. Los referendos pueden indicar la solución a un problema o convalidar una solución propuesta. En los últimos años, por ejemplo, los referendos de Chile y Sudáfrica pusieron fin a gobiernos autoritarios y de una minoría, respectivamente, y sentaron las bases para profundos cambios del sistema político. Sus defensores sostienen que los referendos ayudan a garantizar el derecho de estado. Representan una de las mejores formas de obtener y reflejar el consentimiento de los

governados. En los países en que la revisión judicial es un elemento importante del sistema, los tribunales pueden revocar la opinión de la mayoría expresada en los referendos, del mismo modo que pueden hacerlo con las acciones de los representantes electos.

Los referendos pueden ser consultivos, con lo cual sirven como una encuesta de opinión definitiva que decide y orienta las políticas o la legislación. O pueden ser obligatorios, como parte de un proceso reglamentario. En este último caso, puede ser necesaria la aprobación de los votantes para habilitar una nueva ley o reforma constitucional. Se puede utilizar un petitorio de un número requerido de votantes, denominado "iniciativa", para colocar una propuesta en la papeleta en una elección programada o convocar a elecciones especiales. Los partidarios de los referendos consideran que éstos generan cambios, competencia, el gobierno de la mayoría y la participación ciudadana en el proceso democrático.

Los referendos se suelen convocar para abordar temas constitucionales con el fin de legitimar nuevos arreglos institucionales. Debido a que dichos votos expresan la soberanía popular, los nuevos regímenes que ganan un referendo cosechan grandes ganancias en términos de legitimidad democrática. Los referendos también pueden estimular a los líderes políticos a reducir los riesgos que corren al cambiar las reglas de juego. Al someter preguntas difíciles a consideración del electorado, pueden recibir orientación, refugiarse, o ambas, al tomar decisiones difíciles.

Los regímenes autoritarios recurren a los referendos para legitimar las medidas ya tomadas por la clase gobernante (por ejemplo, en Chile en 1980) o promover una imagen de apoyo popular que objetivamente no existe. Los referendos cuyos votos positivos alcanzan un total de 95 por ciento o más son en general un indicador confiable de la naturaleza antidemocrática del gobierno patrocinante.

Nunca se han celebrado referendos nacionales en cinco democracias importantes: India, Israel, Japón, los Países Bajos y los Estados Unidos.

No obstante, varios estados de los Estados Unidos, al igual que Suiza, utilizan referendos con cierta regularidad y frecuencia.

Los referendos han tenido una historia interesante en los países de América Latina. De las casi 50 consultas realizadas allí, diez se produjeron en Uruguay, un país de larga tradición democrática. En 1980, un régimen militar responsable de derrocar a un gobierno electo en 1973 convocó un plebiscito sobre una propuesta de constitución autoritaria. A pesar de que los medios de comunicación estaban rigurosamente controlados y existía un clima palpable de terror, los uruguayos rechazaron la propuesta por 57 a 43%. Y en 1988, el 55% de los chilenos, ante la oportunidad de manifestarse en forma positiva o negativa por otros ocho años de gobierno del general Pinochet, contestaron por la negativa.

3. Asambleas Constituyentes

Las Asambleas Constituyentes, otra forma de consulta popular, comienzan con la elección de representantes de toda la nación, quienes sesionan como un grupo legislativo para determinar las leyes y reglamentos fundamentales que regirán a los futuros gobiernos.

El uso de asambleas constituyentes tiene un desafortunado antecedente histórico en Cuba. En 1927, el Congreso cubano aprobó un plan para la elección de una Asamblea Constituyente para revisar la Constitución de 1901, a fin de responder al deseo del presidente Gerardo Machado de prolongar su mandato. Los partidarios de Machado abarrotaron la asamblea y obligaron a una situación en que Machado pudiera postularse para la reelección. La flagrante manipulación reforzó la percepción de Machado como dictador, ayudando a galvanizar la oposición a su gobierno.

En América Latina, un ejemplo importante de una Asamblea Constituyente que jugó un papel esencial para el cambio es Colombia. A fines de 1980, acosada por la violencia de la guerrilla y los grupos paramilitares y ante el ataque sostenido de los carteles internacionales de venta de drogas, el gobierno democrático de Colombia había sufrido la

erosión de su legitimidad. El Congreso no aprobó las necesarias reformas constitucionales. Para evitar la represión masiva, era necesario encontrar la forma de resolver la crisis usando procedimientos democráticos.

Un movimiento cívico llamó a un plebiscito para convocar a una Asamblea Constituyente. La legislación colombiana no contemplaba el referendo como una forma de convocar a una asamblea constituyente, de modo que la iniciativa no tenía fuerza legal. No obstante, "La Séptima Papeleta," el séptimo punto en la papeleta de las elecciones generales de marzo de 1990, se convirtió en una prueba informal del apoyo popular a la reforma constitucional. El resonante "sí" en las elecciones de marzo alentó al gobierno a redactar el texto de un referendo que solicitó autorización formal para la asamblea. De esa forma, la iniciativa se agregó formalmente en la papeleta en las elecciones presidenciales en mayo de 1990, y esta medida fue también aprobada.

Algunos colombianos argumentaron que era insensato colocar el futuro de la Constitución en manos de una asamblea compuesta por solamente 70 personas. Debido a la oposición en el Congreso y de varios ex-presidentes, se acordó restringir los puntos que podría reformar la Asamblea. Por otra parte, se acordó una serie de salvedades orientadas a reasegurar a la clase política, entre otras una prohibición de disolución del Congreso Nacional, y una prohibición a los miembros de la asamblea de postularse para el poder legislativo durante ocho años. La nueva Constitución, aprobada en 1991, produjo cambios radicales en la vida política de Colombia y es considerada por muchos como uno de los documentos más modernos y democráticos de nuestra época.

E. Sistemas Electorales y de Empadronamiento

1. *Prácticas Electorales en Cuba*

Luego de la independencia de España, y durante las deliberaciones de la primera asamblea constitucional de Cuba, se aprobó una ley electoral que establecía un sufragio limitado para los ciudadanos cubanos de sexo

masculino. Si bien servía como marco básico para las elecciones democráticas, la ley no siempre se aplicaba. La falta de un poder judicial independiente y sólido para supervisar las elecciones significaba que la resolución de las disputas en el nuevo estado-nación era problemática. En consecuencia, las elecciones realizadas desde 1901 a 1933 se caracterizaron por numerosas disputas electorales y acusaciones de fraude, particularmente en las elecciones presidenciales, donde había más intereses en juego. Los candidatos presidenciales solían disputar los resultados de las elecciones, negándose en ocasiones a reconocer la victoria del contrincante.

Las elecciones presidenciales y legislativas en la década de 1940 fueron menos problemáticas, resultado quizá de la creación del Tribunal Electoral Supremo en la Constitución de 1940. La intención de quienes redactaron la constitución de que la observancia de ley y el proceso electoral pudieran exigirse ante la justicia está reflejada claramente en la amplia competencia asignada al Tribunal. No obstante, el proceso electoral fue suspendido como resultado del golpe de Batista en 1952. En 1958, un candidato patrocinado por Batista fue nombrado ganador en las elecciones presidenciales.

Con la llegada del régimen de Fidel Castro y la aprobación de La Ley Fundamental en 1959, el sistema electoral empezó a reconocer un solo partido, y la mayoría de las cláusulas electorales de la legislación nunca fueron aplicadas. Después de la aprobación de la constitución de 1976, se celebraron elecciones cada cinco años para los diputados a la Asamblea Nacional y para los delegados a las asambleas provinciales y municipales. El voto no era obligatorio por ley, pero era alentado por los funcionarios del gobierno como una demostración de lealtad al Estado.

Las elecciones a nivel municipal eran directas. Los municipios estaban divididos en distritos electorales, cada uno de los cuales enviaban un delegado a la asamblea municipal. El gobierno circulaba biografías y fotografías de los candidatos nominados por todo el distrito electoral durante el mes que precedía a las elecciones. No se permitía otra forma

de campaña. Las elecciones se realizaban con papeletas. En caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría simple, se realizaba una segunda vuelta. La participación en las elecciones era elevada. Las elecciones, no obstante, no permitían la discusión de alternativas en materia política, y ciertamente, solo permitían la participación del partido de gobierno. La prohibición de las campañas y el control eficaz del proceso de nominación para los cargos altos por parte del Partido Comunista y otras organizaciones controladas por el Partido garantizaban la elección exclusiva de aquellos que eran considerados políticamente fiables.

2. *Prácticas que se Podrían Mantener o Restablecer en el Periodo de Transición*

Sería posible mantener o reestablecer en un período de transición una serie de ideas, sistemas y reglamentaciones tomadas de la experiencia previa de Cuba.

a. *Comisión Electoral*

La actual dotación de personal y el sistema de comisiones electorales a nivel nacional, provincial, municipal y distrital, al igual que las Comisiones Regionales y las Comisiones Especiales, podría seguir funcionando con arreglo a la legislación en vigencia o cualquier ley reformada o nueva aprobada por una autoridad interina. La jerarquía de las comisiones corresponde a los tipos de elecciones realizadas durante toda la historia de Cuba (nacionales, provinciales y municipales) y refleja en general (en teoría sino de hecho) nociones modernas en materia de los deberes, derechos y obligaciones de los miembros de la Comisión Electoral. El personal actual de la Comisión Nacional posee experiencia en algunas de las obligaciones básicas requeridas de los funcionarios electorales y ha alcanzado un nivel considerable de competencia administrativa.

Desde un punto de vista técnico, existen las opciones de establecer un sistema completamente nuevo, o de usar los sistemas y personal en

existencia durante el período de transición. Financiamiento y tiempo disponible son dos de los factores críticos que se tendrían que analizar. De un lado, mantener el sistema y la dotación de personal actual eliminaría la necesidad de capacitar a los miembros de las comisiones en los aspectos básicos de la administración electoral. En caso de que la autoridad interina deseara realizar elecciones según una ley nueva o enmendada, se podría capacitar a los comisionados existentes para que se adaptaran a la legislación nueva o enmendada en forma rápida y eficiente. Se evitaría el costo adicional de identificar, organizar y capacitar en forma total a los nuevos miembros de las comisiones electorales. Por otra parte, conservar el viejo sistema y a sus administradores podría generar fuerte oposición de los líderes de la oposición interna y los cubanos en el exterior. Los líderes de la transición tendrán que decidir si el proceso que eligen para administrar las elecciones puede llegar a ser tan polémico como llegar a perjudicar la credibilidad de las elecciones en su totalidad.

b. El Sistema de Empadronamiento

También desde una perspectiva técnica, el sistema actual de empadronamiento también se podría mantener en una situación de transición. El empadronamiento es universal y está íntimamente vinculado a los registros oficiales de los municipios. Los votantes son empadronados automáticamente por las Comisiones Electorales Regionales y Municipales cuando llegan a la edad de votar. En consecuencia, puede decirse con alguna certeza que los padrones poseen un alto nivel de exactitud y están actualizados para reflejar los cambios demográficos. Si bien es cierto que la automatización de las distintas listas podría ser un objetivo a largo plazo de un futuro gobierno de Cuba, será mucho más rápido y menos costoso utilizar los padrones existentes para la primera ronda de elecciones en una etapa de transición. Pero como el caso previamente mencionado, la opción de un empadronamiento nuevo y total ayudaría a la credibilidad de la transición. Los costos y el tiempo requerido también tendrían que ser analizados.

c. Restablecimiento de los Partidos Políticos

La participación de un amplio espectro de partidos políticos en los procesos electorales y políticos puede lograrse usando los derechos consagrados en la Constitución de 1940. Las cláusulas de la misma permiten a los partidos servir como el principal medio para organizar la discusión y la formulación de políticas en Cuba y ser el principal vehículo para la nominación de candidatos. Ello ampliaría la participación del público en el proceso y eliminaría la necesidad de las actuales "comisiones de candidatura" a nivel nacional, provincial y municipal.

d. Restablecimiento de la Función del Tribunal Electoral

Otro aspecto del legado electoral de Cuba que podría restablecerse es el Tribunal Electoral Superior. Dotar a un tribunal independiente de la facultad de supervisar el proceso electoral y exigir el cumplimiento de la ley electoral pudiera ayudar a reestablecer la confianza en el proceso. Al recrear el órgano judicial, se eliminaría a los poderes legislativo y ejecutivo de la decisión directa en un proceso en que tienen intereses políticos creados. El poder judicial queda también confirmado como el árbitro final de todas las disputas en el proceso electoral. Las facultades extraordinarias concedidas al tribunal, suponiendo que esté compuesto de personas verdaderamente independientes e imparciales, serviría para garantizar la eficiente administración de las elecciones y, lo más importante, asegurar la transferencia pacífica del poder después de anunciados los resultados de las elecciones.

Si la autoridad interina cubana es renuente a restablecer el Tribunal Electoral, se podría conceder a los tribunales de competencia general, como se hace en los Estados Unidos, la facultad de supervisar el proceso electoral y presidir la resolución de las disputas electorales. Los votantes, los partidos políticos y los candidatos podrían presentar las demandas relativas a las elecciones directamente en los tribunales.

F. Educación Cívica y del Votante

Una transición política en Cuba creará la necesidad inmediata de programas integrales de educación e información para el ciudadano a corto y largo plazo. Los programas de información al votante son de corta duración y emplean medios electrónicos e impresos. En general, los programas de información al votante brindan información



Promotores rurales, campaña de educación electoral, Provincia de Mpumalanga, Sudáfrica. (1995)

sobre el horario, las fechas y lugares para empadronarse; exhiben los padrones, la ubicación de los recintos y los procedimientos de votación. Incluyen además información sobre cómo y dónde se cuentan los votos, y sobre las medidas que se han tomado para garantizar la integridad del proceso electoral.

Los programas de educación cívica son de mayor duración y están concebidos para ofrecer más información detallada e incidir en las actitudes. Estos programas serán especialmente importantes para los cubanos de menos de 40 años de edad en la medida que comienzan el proceso de elegir entre posturas e ideologías políticas divergentes. Los elementos esenciales del proceso de educación cívica y del votante incluyen información sobre la dinámica de las estructuras democráticas, el papel de las economías de libre mercado, los cambios necesarios en la legislación y la administración de la justicia, y la necesidad de elecciones abiertas y transparentes. El público cubano en edad de votar se verá obligado a confrontar decisiones críticas en la transición de una sociedad pasiva y paternalista a una activa y abierta.

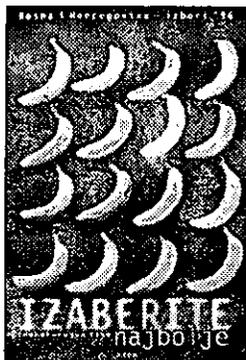
El cambio dinámico que acompaña el tránsito del autoritarismo a la democracia puede crear aprehensión e incertidumbre. Para superar el temor al cambio, será importante garantizar que el pueblo cubano en su

totalidad esté informado sobre la naturaleza de los cambios que se producen, qué significan y cómo pueden beneficiarles en lo personal.

Algunos de los cambios más visibles e inmediatos serán los relativos a las leyes, los requisitos y los procedimientos electorales. Al garantizar que todos los cubanos comprendan su significado y cómo ayudarán a crear una sociedad moderna y democrática, las autoridades interinas crearán una percepción nueva y positiva del proceso de transición, incluso durante sus momentos más difíciles. Dichos esfuerzos pueden aumentar además el apoyo a las nuevas instituciones de gobierno, incluyendo un nuevo sistema electoral, que probablemente será el punto focal del conocimiento y la percepción popular de la nueva estructura de gobierno.

Los procesos de transición exitosos requieren un electorado informado que se sienta habilitado para tomar decisiones independientes en elecciones abiertas y transparentes. El principal objetivo de las comunicaciones electorales es transmitir transparencia, un sentido de apertura y sinceridad, de parte de los que administran el proceso. Cuanto mayor sea la frecuencia y eficacia de estas comunicaciones, mayor será la confianza y, consecuentemente, la participación popular. Los ciudadanos bien informados se sienten en control del proceso electoral y saben cómo y por qué participar en el gobierno y en el proceso mismo. Cuando los funcionarios electorales cubanos empiecen a instaurar programas y procedimientos que explican los valores democráticos, la población empezará a confiar que los cambios serán en definitiva de beneficio para ellos.

Es importante, en consecuencia, que la intención de los nuevos funcionarios cubanos de adherir a los principios democráticos sea



Afiche de Educación Cívica,
"Escoja sus representantes
come escoge sus frutas."
Bosnia-Herzegovina (1997)

explicada detalladamente al público. Crear un ambiente positivo que promueva el cambio pacífico no es algo que sucede accidentalmente. Es más bien el resultado de acciones y programas de educación cívica sin afiliación partidaria y constantes campañas de educación al votante. Los partidos políticos, las organizaciones cívicas y los medios de comunicación desempeñan funciones importantes en esta labor. Al hacer participar a las organizaciones no gubernamentales en la información y la educación, el gobierno de transición indicará su propia intención de unirse al proceso, a diferencia de adueñarse del mismo.

Una primera medida fundamental para los nuevos funcionarios electorales es crear un léxico de democracia y sociedad civil. El gobierno de Fidel Castro mal usa y abusa de los significados de las palabras empleadas para describir las instituciones democráticas. El gobierno de transición tendrá que definir el significado de las instituciones democráticas, luego ayudar a la población a comprender las palabras utilizadas y de qué forma encajan los elementos de la democracia con la sociedad civil.

Los administradores electorales confrontan el reto de brindar la mayor parte de la información inicial y la educación al público. Necesitan poder expresar una visión de cuáles son los elementos que conforman a una sociedad civil, cómo está estructurada y de qué manera funcionará un nuevo sistema electoral dentro de un ambiente dinámico. El desarrollo de una sociedad civil dentro de un contexto democrático debe ser explicado de tal forma que demuestre la correlación entre ambos. En términos generales, una sociedad civil activa es un componente esencial del gobierno democrático, al incorporar los aspectos de responsabilidad del Estado y participación de la ciudadanía. La inserción de las organizaciones no gubernamentales y por su medio la mas amplia participación de la ciudadanía en las acciones cívicas, la educación, las políticas públicas, el monitoreo del gobierno, y el esfuerzo de hacer el Estado tomar responsabilidad por sus acciones, ayudan a materializar estas metas.

G. Posible Función de la Comunidad Internacional

1. *La Función de los Observadores Electorales Internacionales y Nacionales*

Durante más de un década, la observación electoral internacional se ha considerado fundamental para los procesos de transición, ayudando a promover la confianza y la participación de la ciudadanía, brindando al mismo tiempo a los funcionarios electorales apreciaciones y asesoramiento imparciales. La función de los observadores internacionales

también puede ser fundamental en situaciones sumamente polarizadas, especialmente en las transiciones que comienzan con un número elevado de funcionarios del viejo régimen que se mantienen sus puestos.

La observación de una elección por parte de extranjeros imparciales e independientes, que pueden representar a gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, o una combinación de los mismos, puede ayudar a brindar información objetiva sobre el proceso. La principal misión de los observadores es informar sobre incidentes significativos o patrones de fraude y otro tipo de manipulación. Pueden ayudar también a garantizar la integridad de las elecciones examinando de qué forma la situación general de los derechos humanos en un país afecta el proceso electoral, haciendo especial hincapié en la función del Estado en la protección de los derechos y las libertades individuales. Los observadores internacionales tienen la obligación de conocer las condiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos que rigen la participación popular en las elecciones y su celebración en forma libre y auténtica. Es importante también una sensibilidad al desarrollo histórico del país y a los problemas especiales vinculados a la situación de transición.



Observadores internacionales, El Salvador (1994)

En cualquier situación de transición en Cuba, es casi seguro que habrá considerables reclamos al nuevo régimen para que se permita la presencia de observadores patrocinados por organizaciones locales e internacionales en la vigilancia de las elecciones. Muchas de estas organizaciones habrán estado velando por los derechos humanos y políticos en Cuba probablemente durante algún tiempo. Su experiencia puede ser invaluable. A medida que Cuba se aleja de un gobierno no democrático, éstas organizaciones pueden ayudar a las autoridades interinas a permear el proceso de legitimidad. En el mejor de los casos, el solo conocimiento de que los observadores extranjeros estarán presentes en los días inmediatamente antes y después de las elecciones puede servir para evitar violaciones de la ley y los derechos humanos que de otra forma se podrían haber registrado.

Los expertos técnicos internacionales pueden también ayudar a capacitar a funcionarios electorales y servir como consultores en los proyectos de educación cívica y del votante orientados a informar al público y promover la aceptación de los cambios en marcha. Pueden asimismo ofrecer apreciaciones sobre temas como el empadronamiento, la seguridad de las campañas y el voto, al igual que la relación con los medios de comunicación.

Tanto antes del día de las elecciones como durante la votación, se deben enviar observadores a una zona geográfica lo más amplia posible, a fin de obtener información sobre el proceso en forma directa e investigar, cuando fuere necesario, los reclamos que indiquen patrones y prácticas de manipulación. Es posible que las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) cubanas puedan desplegar a sus propios observadores nacionales el día de las elecciones, y en ese caso, es probable que sean mucho más numerosos y puedan cubrir más mesas electorales que los observadores internacionales.

Existen dos tipos de observadores nacionales: los representantes de los partidos políticos locales y los representantes de las ONGs independientes sin afiliación partidaria. En varios países de América

Latina, los fiscales de mesa son elegidos por los partidos políticos o por la Comisión Electoral a partir de listas presentadas por los partidos. El hecho de que los fiscales de mesa pertenezcan a distintos partidos permite garantizar que ningún partido pueda controlar o manipular los resultados. En otros países, como los Estados Unidos y Chile, los fiscales de mesas son ciudadanos comunes, cuya preferencia política, de existir, es desconocida. En esos países, se permite en general a los partidos tener representantes, a veces llamados observadores o testigos, en los colegios electorales para fiscalizar el proceso. Uno de los signos de una elección libre y justa que buscan los observadores internacionales es si existe un mínimo de dos partidos representados en prácticamente todos los colegios electorales.



Observador nacional
de la ONG
Transparencia, Perú
(1995)

El otro tipo de observador nacional es el destacado por organizaciones cívicas sin afiliación partidaria como Transparencia en Perú, Decidamos en Paraguay, Ética y Transparencia en Nicaragua y Alianza Cívica en México. En situaciones de transición como la de Cuba, sin embargo, suele no haber ONGs dedicadas a fortalecer la participación política, puesto que dicha actividad es ilegal en general o firmemente desalentada por la dictadura. Aunque dichas ONGs se funden en la primera etapa de la transición, probablemente tendrán pocos miembros y menos recursos. Si hay suficiente tiempo antes de la primera elección de transición en

Cuba, las ONGs internacionales quizá puedan ayudar a financiar y entrenar a los observadores nacionales. Los beneficios superarían ampliamente el costo.

El despliegue de observadores debe basarse en un plan detallado según el cual, en general, cada miembro de la misión trabaja en equipo con otro, y cada pareja es asignada a una zona específica predeterminada. Dentro del área asignada, nadie debe indicar al equipo qué recintos visitar, ni en que orden. El equipo de observadores debe elegir recintos electorales al

azar dentro de su área asignada, en un esfuerzo por evitar visitas a sitios donde las autoridades están preparadas para recibirlos. Todos los observadores deben ser informados sobre qué procedimientos específicos seguir en el terreno y cómo manejar los reclamos de los ciudadanos o los problemas descubiertos en el terreno. Los observadores deben estar presentes en la apertura y el cierre de los recintos, al igual que durante el escrutinio de los votos.

La vigilancia de las elecciones puede ayudar a generar confianza en el público por medio de una serie de acciones, entre otras:

- *verificar* que los colegios de votación abran y cierren según la hora estipulada en las reglas previamente acordadas;
- *detectar* ejemplos de votación inapropiada, como votos múltiples o hacerse pasar por otros votantes empadronados;
- *garantizar* que las urnas estén selladas y vacías antes de empezar la votación;
- *verificar* que el voto se realice en secreto;
- *verificar* que todas las personas habilitadas para votar se presenten en las mesas correspondientes y puedan votar;
- *documentar* los problemas a medida que se presentan;
- *fiscalizar* los cambios acordados de las reglas, como la apertura de mesas adicionales, o la decisión de prolongar las horas de votación debido a condiciones climáticas o de otro tipo;
- *detectar* actividades partidarias no autorizadas dentro y en torno de las mesas de votación;
- *vigilar* los actos de intimidación y violencia;
- *observar* el recuento de los votos y recibir una copia de las tabulaciones finales como medio de verificar la exactitud de los procedimientos de recuento nacionales o regionales;

- *documentar* los procedimientos empleados para resolver reclamos en temas como las papeletas dañadas o anuladas.

La misión más importante de los observadores internacionales es determinar si el proceso electoral se traduce verdaderamente en una auténtica expresión de la voluntad popular. Los procesos deficientes con imperfecciones en forma aleatoria pueden ser exitosos de todas formas si se observa esa norma. Los observadores deben tener cuidado de no interferir con el proceso de votación ni con el trabajo de las autoridades electorales, salvo que éstas soliciten asistencia en forma específica. Por otra parte, una vez concluidas las elecciones, las misiones de observación deben tener la libertad de anunciar públicamente sus conclusiones sobre el proceso.

Las elecciones de transición se producen en momentos de gran expectativa popular y confusión, tanto a nivel nacional como internacional. El interés internacional en Cuba garantiza que cualquier escenario de transición estará poblado de observadores electorales. Es entonces fundamental que las misiones de observación estén coordinadas entre sí y con las autoridades electorales apropiadas. Las delegaciones internacionales deben procurar, cuando sea posible, crear relaciones correctas y de cooperación con las autoridades electorales del país anfitrión. Las organizaciones extranjeras mismas deben procurar que hayan consultas regulares entre los observadores y los funcionarios electorales nacionales para determinar las necesidades y las responsabilidades relativas y evitar la repetición de tareas. Como hemos dicho, las misiones internacionales pueden desempeñar la función de alertar a los funcionarios sobre problemas y dificultades potenciales, antes de que se conviertan en verdaderos obstáculos a las elecciones libres y justas. A pesar de la hostilidad del dictador chileno Augusto Pinochet ante la presencia de observadores internacionales durante el plebiscito chileno de 1988, las delegaciones pudieron crear relaciones de trabajo en cooperación con los funcionarios electorales de ese país. Tal como debe ser, las relaciones con los ciudadanos chilenos que fueron elegidos por sorteo como fiscales de mesas fueron excelentes.

Se debe prestar especial atención a las oportunidades de que cada grupo de observadores, sea internacional o cubano, comparta su información y sus apreciaciones con los otros grupos de observadores. Los anuncios conjuntos de los resultados de las delegaciones de observadores, tanto antes del día de las elecciones como después del escrutinio, pueden reducir la confusión y multiplicar la eficacia de su resultado.

2. Papel de los Estados Unidos

La política actual del gobierno de los Estados Unidos hacia una transición en Cuba se rige por la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática Cubana, la "Ley Libertad". La ley prescribe, como uno de sus fines manifiestos:

alentar la celebración de elecciones democráticas libres y justas en Cuba, realizadas bajo la supervisión de observadores reconocidos internacionalmente.

La Ley agrega además que los Estados Unidos está preparado para prestar asistencia a un gobierno de transición en Cuba, en caso de que dicho gobierno, entre otras cosas:

se haya comprometido públicamente a organizar elecciones libres y justas para un nuevo gobierno, a celebrarse en forma oportuna; con la participación de múltiples partidos políticos independientes, a realizarse bajo la supervisión de observadores reconocidos internacionalmente.

La Ley Libertad requiere además, como prerequisite para que el gobierno de los Estados Unidos preste asistencia a Cuba, que el gobierno de transición demuestre que:

se ha comprometido públicamente y está avanzando en forma demostrable en:

- *establecer un poder judicial independiente;*

- *permitir el establecimiento de organizaciones sociopolíticas independientes.*

H. Conclusión

Se aproxima la hora de la decisión para el pueblo cubano. Probablemente será un momento pleno de ansiedad y muchas preguntas sobre lo que depara el futuro. Será un momento en que todos los cubanos, en sus casas en la isla o en la diáspora, deberán revisar su historia y las lecciones que entraña, y sus esperanzas para las generaciones futuras.

Si hay una sola lección que une a los pueblos de nuestro hemisferio, es la importancia de responsabilizar a los gobiernos, y al pueblo que los lidera, por sus acciones. Esta responsabilidad sólo puede lograrse verdaderamente mediante un sistema en que los líderes, incluso en los niveles más altos del poder del Estado, deben confrontar periódicamente el fallo popular en disputas electorales que pueden destituirlos de sus cargos si no cumplen con las expectativas que ellos mismos ayudaron a crear. La noción de que los líderes políticos están por encima de la ley se está volviendo anticuada con tanta rapidez como la vieja idea del derecho divino de la realeza.

La responsabilidad no se puede dar hasta tanto no exista un sistema electoral capaz de permitir a los ciudadanos expresar las opiniones que tienen sobre su gobierno mediante elecciones libres, justas y auténticas. Tiene que lograrse un equilibrio adecuado entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a fin de crear un sistema de control del poder del Estado que incremente la libertad individual y al mismo tiempo garantice la responsabilidad de los ciudadanos. Finalmente, se deben crear las condiciones necesarias para forjar una fuerte sociedad civil, acorde con las mejores tradiciones de Cuba, que promueva la participación y la iniciativa.

En su momento de mayor incertidumbre, Cuba y su pueblo no estarán solos, sino apoyados por millones de amigos en todo el mundo, quienes

serán generosos con su apoyo y asistencia. No obstante, en definitiva debe ser el pueblo de Cuba, en el momento de la transición, quien tome las decisiones críticas para crear nuevas instituciones democráticas o retener las imperfectas estructuras y los imperfectos principios heredados de Castro y Batista.

II.

Reseña y Análisis de Aspectos Jurídicos y Constitucionales

A. Derecho Constitucional en Cuba: Antecedentes Históricos y Análisis Comparativo

La constitución es por definición la ley fundamental de una nación, cuya autoridad emana de aquellos que son gobernados por la misma, y sienta las bases para la vida pública de la nación. El principal objetivo de la constitución es la organización, regulación y restricción de los poderes básicos del gobierno.¹

Cuba ha transitado una larga historia de intentos de gobierno bajo una ley fundamental o constitución. Sus líderes y visionarios han procurado, en numerosas ocasiones en su historia, organizar a Cuba de acuerdo con las normas del derecho de estado, los principios democráticos y el concepto de la separación de poderes. Por otra parte, el pueblo de Cuba ha demostrado un perdurable interés en ser gobernado por normas constitucionales, que consagran, entre otras cosas, las elecciones libres y justas en un sistema multipartidario.

El movimiento constitucional de Cuba comenzó con el anteproyecto de constitución de 1812, apodado “Constitución de Joaquín Infante”, y la propuesta de constitución de 1858, conocida como “El Ave María”.² Estos dos primeros documentos constitucionales de Cuba, aunque nunca fueron aprobados por las autoridades coloniales españolas de la época, reflejan la doctrina liberal española, francesa y norteamericana de fines

del siglo XIX. Cuando lideró la revolución cubana en contra de la corona española, José Martí encarnó esta tradición al hacer un llamamiento para la independencia de Cuba con su propia constitución en lo que se conoce como el "*Manifiesto de Montecristi*".³

1. *La Constitución de 1901*

Después de la finalización de la guerra con España y la posterior firma del tratado de París en 1898, se celebraron elecciones en Cuba para elegir los delegados a una asamblea constitucional, realizada en el año 1900. Los delegados elegidos a la asamblea completaron el proyecto de constitución en febrero de 1901 y la constitución fue aprobada oficialmente en agosto del mismo año. De esa forma nació la república soberana de Cuba, bajo el signo y gobierno de una constitución que reflejaba la voluntad del pueblo de Cuba.

La Constitución de 1901, o la "constitución individualista" de Cuba, como se dio en llamar, era similar a la de los Estados Unidos en muchas maneras fundamentales. Establecía una forma democrática de gobierno. También garantizaba varios derechos humanos importantes, incluido el derecho a la libre expresión, el derecho de reunión y la libertad de culto. Incluía además derechos básicos de proceso legal y el derecho *de hábeas corpus*.⁴

La Constitución de 1901 dividía al gobierno en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Las facultades del ejecutivo eran similares a las contenidas en la constitución de los Estados Unidos. El Presidente era elegido para servir un mandato de cuatro años. Sin embargo, a diferencia de la constitución estadounidense de la época, el artículo 66 de la constitución cubana limitaba al Presidente a dos mandatos consecutivos. La legislatura constaba de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Se acordaba al poder judicial el derecho de revisión judicial;⁵ es decir, se le concedía el derecho de interpretar la constitu-

cionalidad de las leyes de Cuba. Se concedía a los ciudadanos cubanos el derecho a elegir sus gobernantes, estableciéndose además las normas relativas a la ciudadanía. La constitución establecía las obligaciones y los límites de los gobiernos locales a nivel provincial y municipal.⁶ Finalmente, la constitución sólo podía ser reformada por una Convención Constituyente, autorizada por un voto de dos tercios en ambas cámaras de la legislatura.⁷ Esta moderna constitución liberal consagraba de esa forma tanto a los derechos humanos (o "positivos"), como a las limitaciones a la capacidad del gobierno de interferir con el ejercicio de los derechos individuales (comúnmente conocidos como derechos "negativos"). La constitución reflejaba la voluntad popular de que Cuba fuera soberana e independiente tanto de España como de los Estados Unidos, y plasmaba la lucha de José Martí y otros por una forma democrática de gobierno y el respeto al derecho de estado.

A pesar de que Cuba logró redactar y promulgar una constitución moderna, en la práctica había una serie de problemas. Aparecieron signos de inestabilidad política dentro de Cuba, alentados por elecciones problemáticas y la disconformidad del público debida a las restricciones impuestas en ciertas cláusulas de la Constitución por la enmienda Platt, prescrita por los Estados Unidos.⁸ En consecuencia, muchas de las cláusulas de la constitución, redactadas con tanto esmero por los delegados de la Convención Constituyente, no llegaron a ser aplicadas por los diferentes poderes de gobierno. En un esfuerzo por abordar la conmoción política y resolver estos asuntos constitucionales, el Presidente Grau abrogó la Constitución de 1901 en 1933. Promulgó leyes

i El proceso de reformar la constitución era iniciado por un voto de dos tercios en el Senado y en la Cámara de Representantes. Luego se convocaba a una Convención Constituyente, y los delegados a la convención se elegían en cada provincia. La Convención votaba entonces para aprobar o rechazar cada propuesta de reforma.

ii La Enmienda Platt, que se anexaba a la Constitución como un Apéndice, estipulaba ciertas restricciones a la soberanía de Cuba en caso de que se percibiera que las acciones del gobierno cubano estuvieran en conflicto con los intereses de los Estados Unidos. El Senado de EE.UU. finalmente derogó la enmienda en 1934.

provisionales para gobernar a Cuba en el plazo inmediato y convocó a otra Convención Constituyente supuestamente a celebrarse en 1934. No obstante, recién en 1939 se celebraron las elecciones para elegir delegados a la convención. El objetivo de la convención era reconciliar los enfrentados intereses políticos dentro de Cuba que habían llevado a la inestabilidad de las décadas de 1920 y 1930.⁷ Para alcanzar este reto, los delegados constitucionales representaban un amplio espectro de intereses, e incluían a representantes de nueve partidos políticos (inclusive el Partido Comunista).⁸ De esa forma se inició un breve experimento con el pluralismo político en Cuba.

2. *La Constitución de 1940*

La Constitución de 1940 es considerada por muchos juristas como una ley básica sumamente progresista, que establece algunos de los principios de derechos civiles más avanzados de la época.⁹ Retuvo la mayor parte de las cláusulas relativas a los derechos humanos establecidas en la Constitución de 1901, pero modificó el gobierno a un sistema semiparlamentario. El Presidente seguía siendo jefe de estado, pero pasaría a ser asistido por un Primer Ministro a cargo del gabinete. El gabinete dependía de la legislatura, la cual podría destituir a los ministros a su voluntad por un voto de desconfianza.¹⁰

La constitución reafirmaba la libertad de expresión,¹¹ culto,¹² reunión,¹³ y el derecho de proceso legal.¹⁴ Por otra parte, la Constitución definía con mayor claridad los derechos de propiedad, prohibiendo las ocupaciones ilegales¹⁵ y estableciendo firmemente "la legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto".¹⁶ Se fomentó la propiedad privada y la formación de pequeñas explotaciones agrícolas mediante la exención impositiva de los primeros \$2.000 del valor de la tierra de un agricultor, declarando expresamente que esos derechos eran "inembargables e inalienables".¹⁷

La Constitución de 1940 reafirmaba las facultades del poder judicial y su separación de los poderes ejecutivo y legislativo. Al igual que la constitución anterior, se dotaba al Poder Judicial de la facultad de

nominar los jueces. Se creó una Corte Suprema como Tribunal Superior de la Nación, además de crearse tribunales inferiores de competencia general, cuyas apelaciones podrían ser enviadas a la Corte Suprema. Al igual que en los Estados Unidos, los jueces de la Corte Suprema debían ser nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. Por otra parte, la Constitución instituyó lo que se conoció como el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, una sala de la Corte Suprema. El Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales tenía la facultad de decidir apelaciones sobre la constitucionalidad de las leyes, los decretos y otras acciones de los organismos del Estado. Resolvía además aspectos constitucionales planteados en demandas en los tribunales de competencia general. Ofrecía además un derecho directo de apelación al Tribunal para el Presidente, el Primer Ministro, la legislatura, los jueces y los particulares en los casos en que se planteaban garantías sociales y constitucionales.¹⁸

Al redactar la Constitución de 1940, los delegados constituyentes establecieron en el Título 19 estrictos lineamientos para la reforma de la Constitución. Las reformas podrían iniciarse por una petición popular o por el Congreso.¹⁹ Ciertas cláusulas de la Constitución se consideraban de tal importancia que, en caso de proponerse una revisión, la Constitución requería la selección de delegados a una "asamblea plebiscitaria". Este órgano debía elegirse en elecciones en un plazo de seis meses a nivel provincial.

Algunas de las diferencias más notables entre la primera y la segunda Constitución de Cuba tuvieron que ver con la familia, la cultura y el trabajo. La Constitución de 1940 otorgó muchas más protecciones para

iii Este tipo de iniciativa requería peticiones firmadas por 100.000 votantes. El Congreso debía reunirse entonces y aprobar la formación de una Convención Constituyente. Véase la Constitución de Cuba, 1940, artículo 285 (a) (b), 1940.

iv Estas cláusulas incluyen el artículo 22 (efecto retroactivo de las leyes); el artículo 23 (protección de derechos contractuales); artículo 24 (confiscación de propiedad); y el artículo 87 (dominio de propiedad privada).

estos derechos que la de 1901. Entre sus componentes de mayor orientación social, se encontraba una cláusula que requería que la Nación empleara los recursos a su alcance para suministrar empleo a todos sus ciudadanos, y garantizara a los trabajadores las condiciones económicas necesarias para una existencia adecuada. Estas cláusulas eran de índole exhortatoria, a diferencia de mandatoria, y no presentaban una forma clara de ser exigidas. No obstante, reflejaban una inquietud de parte de los delegados constitucionales sobre las condiciones y los derechos del pueblo trabajador. Quizá lo más significativo en este sentido era el hecho de que se incorporaba a la Constitución todo un código laboral, incluidas las reglas sobre jornal mínimo, número máximo de horas laborales por semana, licencia de maternidad para la mujer y seguro por accidentes de trabajo.

La Constitución de 1940 reestructuró radicalmente el gobierno local, con la delegación de poder a partir de un gobierno centralizado. Se crearon consejos provinciales compuestos de los alcaldes de los municipios dentro de las diversas provincias. Los municipios obtuvieron el derecho a gravar impuestos,¹⁹ con lo cual se desplazó aún más el poder de La Habana a los gobiernos locales.

Los delegados constituyentes hicieron bastante hincapié en crear un marco integral de normas constitucionales con respecto a la celebración de elecciones para Presidente y el Congreso. Dedicaron todo un título dentro de la Constitución a los temas electorales y los derechos al voto. En consecuencia, se puede decir que la Constitución de 1940 fue notable por su clara delimitación de los derechos electorales y su creación —por lo menos en teoría— de un proceso administrativo electoral independiente.

a. Derecho al Voto

La Constitución establecía que la participación en el voto era obligatoria. Imponía multas a aquellos que no votaban, y prohibía a los transgresores servir como magistrados u ocupar un cargo público por un período de dos años.²³ Las cláusulas de seguridad eran bastante avanzadas, con el requisito de que la ley electoral implantara un sistema

de carnet electoral para los votantes, con la fotografía del votante, su firma y huellas dactilares.²⁴ Las limitaciones a los derechos de votar incluían la prohibición de votar para aquellos que servían en las Fuerzas Armadas o la policía.

b. Partidos Políticos

La Constitución fomentaba claramente la formación y participación en el proceso político de múltiples partidos políticos. Los partidos políticos se formaban presentando una solicitud firmada por un número de ciudadanos adultos igual al 2% de la población registrada en el censo nacional más reciente. Los partidos se podían formar a nivel nacional, provincial o municipal, respectivamente. El Tribunal Electoral Superior, descrito más adelante, tenía la facultad de supervisar la inscripción y la disolución de los partidos políticos. Este tribunal estaba concebido para proteger a los partidos políticos de la interferencia gubernamental y permitir la objetividad en la regulación de las actividades partidarias.

c. El Tribunal Electoral Superior

Se otorgó al poder judicial la facultad de supervisar las elecciones cubanas por medio del artículo 184, que convocaba a la formación de un Tribunal Electoral Superior. El tribunal debía estar integrado por tres jueces de la Corte Suprema y dos del Tribunal de Apelaciones de La Habana, seleccionados por los plenos de sus tribunales respectivos. El tribunal era responsable de garantizar la pureza del voto y supervisar todas las actividades electorales y actos políticos durante la campaña electoral —entre otros, el empadronamiento, la formación de partidos políticos, la nominación de candidatos y “la proclamación de los elegidos”. Por otra parte, el Tribunal estaba facultado para decidir reclamos y disputas electorales; resolver por apelación la validez o anulación de los resultados de una elección, y librar las órdenes e instrucciones necesarias para mantener el orden y la libertad durante todo el proceso electoral.

La facultad del tribunal de supervisar el proceso electoral era amplia, aunque las decisiones del mismo podían ser objeto de revisión en algunas circunstancias por el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales. Las facultades del Tribunal fueron ejemplificadas en el poder explícito concedido al Tribunal de suspender o anular cualquier acto o procedimiento electoral. Además del Tribunal Electoral Superior, la Constitución autorizaba la formación de tribunales electorales a nivel local, presididos por jueces que actualmente sirven en el Poder Judicial.²⁵ El Tribunal era una forma de garantizar que ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo—como ambos tienen intereses en el proceso político—controlaran la administración de las elecciones.

Como otra medida de seguridad para evitar la presión política en el proceso electoral, la Constitución estipuló que los empleados que sirvieran en el Tribunal y en las comisiones electorales creadas por la ley electoral no podrían ser removidos de sus cargos.²⁶ Toda disputa relativa a las acciones o inacciones de los miembros de las comisiones electorales iba a ser decidida por los tribunales electorales.

d. Porqué la Constitución de 1940 Sigue Siendo Relevante

En 1952, la Constitución Cubana fue suspendida por Fulgencio Batista durante el golpe de estado del mismo año. Batista emitió un decreto que derogaba la Constitución y le permitía gobernar por mandato. Se suponía que algunas de las garantías contenidas en la Constitución iban a ser respetadas. No obstante, durante el mandato de Batista, todas las garantías constitucionales fueron suspendidas, con lo cual se interrumpieron las aspiraciones de Cuba de tener una constitución moderna que reflejara los principios democráticos.

Aunque muchas cláusulas de gran alcance nunca fueron llevadas a la práctica, la mayoría de los observadores concuerdan en que la Constitución de 1940 es el documento jurídico más significativo en la historia de Cuba, por muchas razones. En primer lugar, desde un punto de vista conceptual, sirvió como codificación de las aspiraciones de Cuba

relativas a su desarrollo jurídico y socioeconómico. En segundo término, la suspensión de la Constitución de 1940 se convirtió en un factor de cohesión para muchos partidos y grupos políticos de la oposición dentro de Cuba durante la dictadura de Batista.²⁷ En tercer lugar, su restablecimiento fue también la meta declarada de los movimientos revolucionarios en Cuba durante la década de 1950, inclusive el de Fidel Castro. En 1953, Castro declaró:

La Constitución [de 1940] se interpreta como la ley básica y suprema de la República, que define la estructura política del país, regula la función de los organismos del estado y determina los límites de sus actividades. Debe ser sui generis, estable, perdurable y, hasta cierto punto, inflexible.

En su obra "La Historia Me Absolverá", Castro denunció específicamente la usurpación de Batista de la facultad constitucional de reformar la constitución.²⁸

Finalmente, el restablecimiento de la Constitución de 1940 ha sido una meta declarada de muchos cubanos exiliados en los últimos 38 años. Sigue planteándose como uno de los principales basamentos jurídicos para cualquier gobierno interino de Cuba en el futuro.^v

Debido a su trascendencia histórica y sociopolítica en el surgimiento de la democracia en Cuba antes de Castro, la Constitución de 1940 sigue siendo una parte integral e inseparable de las perdurables aspiraciones de Cuba en favor de la democracia, la sociedad civil y el derecho de estado. Por lo tanto, algunos elementos de la misma deben ser considerados seriamente como bases para el desarrollo de una Cuba moderna y democrática. Más adelante en este documento comentaremos los argumentos atinentes a la Constitución de 1940 en forma individualizada.

v Un número considerable de organizaciones cubanas han suscrito el Acuerdo para la Democracia. Entre otras cosas, el Acuerdo convoca a un gobierno provisional o de transición en Cuba para devolver la soberanía al pueblo cubano, remitiéndose a la Constitución de 1940, cuando fuere aplicable, durante cualquier período de transición.

3. *La Ley Fundamental de 1959*

Después de la abdicación de Batista y la ascendencia del movimiento revolucionario encabezado por Fidel Castro, se nombró al juez Manuel Urrutia como Presidente de Cuba. Urrutia expresó públicamente su deseo de "crear las condiciones para el ejercicio del poder legislativo que pertenece correctamente al Congreso de la República, de acuerdo con la Constitución de 1940."²⁹ Muchos observadores en ese momento interpretaron que ello significaba que la Constitución se había convertido nuevamente en la ley suprema de la nación. Sin embargo, Castro se abocó de inmediato a reformar la Constitución, colocando el poder legislativo en manos del Consejo de Ministros (el gabinete), lo cual le otorgó al Consejo el derecho de reformar la constitución a su voluntad. Al mismo tiempo que el Consejo comenzó a rescindir los derechos fundamentales de propiedad contenidos en la constitución, también suspendió los derechos humanos y civiles.

En febrero de 1959, la revolución promulgó la Ley Fundamental. Este documento, aducían las nuevas autoridades, era meramente una revisión de la Constitución de 1940. Si bien retenía muchas cláusulas relativas a temas sociales y económicos, alteraba drásticamente la estructura de gobierno. Las atribuciones legislativas, ejecutivas y constitucionales quedaron concentradas en el Consejo de Ministros. El Presidente de la República se convirtió en un cargo eminentemente ceremonial. El Senado y la Cámara de Representantes fueron eliminados, y sus funciones legislativas transferidas al Consejo de Ministros. La Corte Suprema también pasó a depender del Consejo.³⁰

El Consejo de Ministros disfrutó del poder en forma incontrovertible durante la vigencia de la Ley Fundamental. Aunque las leyes que dictaba eran sometidas nominalmente a la revisión de los tribunales, debido a que el Consejo retenía la facultad de reformar la Constitución, simplemente procedía a hacerlo cuando el poder judicial invalidaba sus acciones.³¹ Los miembros del Consejo servían a discreción del Presidente, y en la práctica el Presidente cumplía los deseos del Primer Ministro. Ello

convirtió al Primer Ministro en la autoridad central del gobierno. Fidel Castro se desempeñó como Primer Ministro hasta que el cargo fue abolido el 24 de febrero de 1976.^{vi}

El período de consolidación revolucionaria fue acompañado de presiones constantes para enmendar la cláusulas de la Constitución de 1940 que habían sido retenidas en la Ley Fundamental. En consecuencia, Castro autorizó el establecimiento de una comisión especial dentro del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 1974. Se encargó a la Comisión la redacción de una nueva constitución, y consistía de 20 abogados y representantes del gobierno, del PCC y de una serie de organizaciones cívicas controladas por el PCC. Presentó un anteproyecto en 1975. En un referendo realizado en diciembre de ese año, el anteproyecto fue ratificado, según se informa, por más del 97% de los votantes.

B. Actual Constitución de Cuba

La Constitución de 1976 se basó en gran medida en la Constitución de la Unión Soviética. Declara que Cuba es una república socialista en que el poder pertenece a la clase trabajadora. Dos doctrinas centrales son la "unidad del poder" y el "centralismo democrático". Sus principios clave pretenden ser, entre otras cosas, la libre elección de todos los órganos de poder del estado, la responsabilidad de los funcionarios electos frente a los votantes, el estricto control de los órganos superiores del estado respecto de los entes subordinados, y la mayor participación de las instituciones locales en la administración de los asuntos locales. La constitución actual contiene varias garantías importantes, aunque sólo en forma nominal. Por ejemplo, se reconoce la libertad de expresión, pero su ejercicio está limitado a lo que "coincide con los objetivos de una sociedad socialista".³² Además, la prensa y los medios electrónicos no

vi Este cambio en el poder fue originado por la aprobación de la constitución vigente actualmente en Cuba.

pueden ser privados, y son controlados por el estado. El derecho a la libertad de reunión, manifestación y asociación también están garantizados. Sin embargo, ese derecho no se extiende a la crítica del gobierno actual o sus políticas.³³

La Constitución de 1976 es notable por su concentración del poder en una persona. Según la Constitución, el presidente del Consejo de Estado es el titular del Poder Ejecutivo.³⁴ Fidel Castro es el Presidente del Consejo.

Si bien se ha conferido a la Asamblea Nacional el poder legislativo en Cuba,³⁵ el Consejo de Estado representa a la asamblea "cuando ésta no sesiona." De tal forma, el poder legislativo es de hecho controlado por el Consejo, ya que la asamblea sólo sesiona una o dos veces por año. El Consejo de Estado posee la facultad de "interpretar las leyes" y expide instrucciones para la Corte Suprema de Cuba.³⁶ La Constitución prescribe que si bien los tribunales son independientes de los órganos del gobierno, están subordinados al Consejo de Estado. Estas cláusulas se combinan para garantizar que el Consejo actúe como un poder judicial *de facto*, controlando tanto a los tribunales como al proceso judicial.

El Consejo de Estado consta de 31 miembros elegidos por la Asamblea Nacional. Es el principal órgano del estado en materia de toma de decisiones. Los miembros del Consejo son todos miembros de la Buró Político del Comité Central del PCC, y aunque la Constitución no lo exige, muchos de ellos sirven también en la Asamblea Nacional.

En la práctica, los tres poderes de gobierno — el legislativo, el ejecutivo y el judicial — están concentrados en el Consejo de Estado, encabezado por Fidel Castro. Por otra parte, Castro es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). De acuerdo con la Constitución, Castro está facultado para asumir el liderazgo de cualquier ministerio u organismo central de la administración. Es la única persona viva nombrada específicamente en la Constitución; los otros nombres

pertenecen a los ya desaparecidos Marx, Engels, Lenin y — en curiosa compañía — Martí.³⁷

La centralización del poder en Cuba llegó al paroxismo en julio de 1992, cuando la Asamblea Nacional enmendó dos tercios de los artículos de la Constitución de 1976. Es significativo que el proceso de reforma se produjo sin convocar a un referendo nacional, como lo exige la Constitución de 1976. Entre otras cosas, las modificaciones añadieron poderes a los ya concedidos a Fidel Castro: se le adjudicó el poder de declarar estado de emergencia y suspender la Constitución en caso de guerra, ataque inminente, desastre natural o acontecimientos capaces de afectar el orden interno y la seguridad del Estado.³⁸

Al mismo tiempo, Cuba aprobó varias reformas en materia de derechos de propiedad y celebración de elecciones. Quizá el más significativo de estos cambios fue la decisión de habilitar la elección directa de las asambleas nacionales y provinciales. Se trataba de un cambio importante si se lo compara con la práctica anterior de elegir directamente sólo a los miembros de las asambleas municipales, quienes a su vez elegían a los delegados a las asambleas provinciales y nacionales.

Finalmente, a fin de adaptarse a la realidad económica de la era pos soviética, Cuba reconoció el derecho constitucional de dominio de propiedad privada y agregó cláusulas que permitieron la inversión extranjera en Cuba, incluídas las empresas mixtas con personas físicas o jurídicas de países extranjeros.

C. Opciones para la Construcción de un Marco Constitucional

Como ley fundamental de la Nación, la constitución de una nación aporta el marco jurídico para el ejercicio de los derechos relacionados con la celebración de elecciones, incluyendo los derechos a votar, a postularse como candidato, a reunirse o asociarse en partidos políticos y otras organizaciones políticas, y a la resolución de disputas electorales

con arreglo a la ley. Una presunción de este documento es que un gobierno interino en Cuba tendrá que contemplar en algún momento la introducción de cambios al sistema jurídico y político existente. Estos cambios podrían incluir medidas como:

- modificar la actual Constitución de Cuba;
- revertir total o parcialmente a una de las constituciones cubanas anteriores; o
- aprobar, por referendo, por asamblea constituyente o por decreto, una constitución temporaria o permanente totalmente nueva.

Al esbozar las posibles opciones para un gobierno de transición en Cuba, es útil analizar el contexto histórico de la experiencia de Cuba en derecho constitucional y la enumeración de derechos en el mismo. En primer lugar, el pueblo cubano ha expresado el deseo constante e irremiso de ser gobernado por una constitución que confirme la soberanía de la nación cubana y el derecho del pueblo cubano a autogobernarse. En segundo término, Cuba ha demostrado la capacidad de redactar y aprobar constituciones modernas que reflejan los modernos ideales de la separación de poderes, los derechos humanos y civiles y las limitaciones al poder del gobierno. Tercero, por diversos motivos, muchas de las libertades y derechos consagrados en constituciones anteriores nunca fueron llevados a la práctica ni acatados plenamente.

La Constitución de 1901 consagró el concepto de una Cuba soberana, independiente de la corona española. Sin embargo, no se trata de un documento moderno en ningún sentido, y no refleja la realidad política, electoral y económica que confronta el pueblo cubano a fines del siglo XX. En consecuencia, además de ciertos aspectos de su marco conceptual más general que aborda los derechos humanos y civiles, la Constitución de 1901 no es un modelo apropiado para ser utilizado por un gobierno de transición.

Tampoco la Ley Fundamental de 1959 o la Constitución de 1976 son basamentos apropiados para una Cuba moderna, democrática. Para que

las mismas adhiran a las normativas internacionales que rigen los derechos electorales y otros derechos democráticos sería necesario un reacondicionamiento drástico. Se requerirían cambios significativos a fin de ofrecer un marco legal para una economía de libre mercado y el estado de derecho.

Asimismo, habría que modificar la constitución para eliminar el dogma comunista que sirve actualmente como la fuerza directriz central de la Constitución. Tendría que permitir la existencia de otros partidos y fuerzas dentro de Cuba. Finalmente, sería necesario alterar la organización de las estructuras de gobierno en la constitución para permitir la separación de poderes y la revisión judicial de las acciones de los poderes ejecutivo y legislativo.

Muchos expertos en asuntos jurídicos y constitucionales que han escrito sobre la transición de Cuba han propiciado un retorno a la Constitución de 1940.³⁹ Como notáramos, la reinstauración de la Constitución de 1940 fue un objetivo de muchos cubanos en el período prerevolucionario y sigue siendo el objetivo de muchos cubanos que ahora viven en el exilio. El "Acuerdo para la Democracia," un documento firmado por varios grupos y organizaciones del exilio cubano, sugiere apoyar la Constitución de 1940. El enfoque expansivo de la Constitución de 1940 en relación a la celebración de elecciones es ciertamente una de sus grandes méritos. Los derechos y libertades acordadas a los partidos políticos y a otras organizaciones servirían como valioso cimiento para el desarrollo de un sistema electoral multipartidario en Cuba. Finalmente, el concepto de un Tribunal Electoral Superior con competencia especial en el proceso electoral, aplicado actualmente con éxito en otros países de la región,⁴⁰ también se podría considerar como una forma de garantizar los derechos de voto y la apropiada resolución de disputas en un período de transición.

Si bien existen, por lo tanto, muchos aspectos positivos en el concepto de su reinstauración, hay algunas disposiciones de la Constitución de 1940 que son consideradas por algunos juristas como inapropiadas para una Cuba moderna. Muchos las identifican con la Carta Magna del período

de Batista, lo cual indica la necesidad de seleccionar cuidadosamente las mejores prácticas contenidas en el documento y desechar las otras.

Opción 1: Usar los Principios Básicos de la Constitución de 1940

Una alternativa para un gobierno de transición sería utilizar la Constitución de 1940 para tres fines muy básicos y fundamentales. De hacerse en forma temprana en el proceso de transición, los mismos servirían, por definición, como metas transitorias que podrían garantizar la confianza en todo el proceso.

- La elección de los poderes ejecutivo y legislativo. (Ello lograría uno de los primeros objetivos de cualquier gobierno transitorio.)
- La garantía de las libertades civiles elementales como la libertad de expresión, el proceso legal y el *habeas corpus*. (Ello ayudaría a crear un proceso electoral abierto y transparente para las elecciones iniciales.)
- El establecimiento de una estructura preliminar para el poder judicial. (Ello permitiría el establecimiento de tribunales independientes, inclusive un Tribunal Electoral Superior para supervisar el proceso electoral, garantizar la adecuada aplicación de la cláusulas electorales de la constitución y la ley electoral, y dirimir las disputas electorales.)

Opción 2: Proclamar una Constitución "Breve" o Interina

A diferencia de apoyarse en la constitución actual o en otras anteriores durante la transición, el gobierno interino podría contemplar sancionar lo que se podría denominar una constitución "breve" o interina.⁴¹ Según este plantamiento, el gobierno de transición tendría un horizonte bien definido para el corto plazo, con sólo objetivos limitados durante el período de transición. Estos objetivos podrían incluir, entre otros:

- mantenimiento de la paz;
- consolidación del poder político entre sus miembros durante la transición;

- liberación de todos los prisioneros políticos y garantía de los derechos humanos básicos hasta la aprobación de una nueva constitución;
- marcar las pautas para el establecimiento de una forma democrática de gobierno, con poderes separados e independientes;
- celebración de elecciones libres y justas, con la presencia de observadores internacionales; y
- elaboración del procedimiento y el cronograma para la aprobación de una constitución permanente.

Una constitución interina permitiría a los funcionarios cubanos desempeñar ciertas funciones básicas durante la transición, con la meta de aprobar una constitución permanente después de realizar elecciones para el parlamento y la presidencia.

Opción 3: Aprobar una Nueva Constitución Permanente por Medio de un Referendo o una Asamblea Constituyente

Las autoridades transitorias podrían además, naturalmente, gobernar simplemente por decreto durante un período interino, logrando por ese medio los limitados objetivos ya enumerados, y redactar una nueva constitución permanente por sí solas, o llamar a elecciones para una asamblea constituyente que se haga cargo de esa tarea. Ciertamente en el primer caso y opcionalmente en el último, la nueva constitución podría someterse a la aprobación popular en un referendo nacional. El uso de asambleas constituyentes y referendos nacionales para redactar y aprobar constituciones ha sido, como hemos visto, una característica de la práctica constitucional cubana, tal como sucede en la mayor parte de América Latina.

Las opciones planteadas anteriormente son, por supuesto, simplemente opciones. El gobierno de transición será el encargado de tomar las decisiones finales respecto de las leyes que regirán en Cuba en la transición. Es evidente que un gobierno de transición tendría a su disposición varios

medios a fin de elaborar una visión constitucional para una Cuba en transición. Ya sea que el gobierno elija la reforma o la enmienda constitucional como una opción a corto plazo o como un objetivo integral y a largo plazo, las metas básicas de la transición serían bastante similares.

Al construir un marco constitucional, un gobierno de transición debe poder tomar decisiones sobre sus propias facultades y marco temporal. Con el fin de garantizar una completa transición a un gobierno electo y permanente, la autoridad interina debería imponer limitaciones temporales estrictas al desempeño de sus obligaciones, y podría incluso prescribir la prohibición de que los miembros de la autoridad provisional ocupen cargos en el gobierno subsiguiente.

D. Metodologías para la Aprobación de una Constitución Nueva o Reformada

Opción 1: Convención Constituyente

Independientemente del momento en que se reforme la constitución o se apruebe una nueva, el gobierno de transición tendrá que decidir el método a utilizar para aprobar la ley suprema de la Nación. Nuevamente, el precedente de la historia constitucional de Cuba sirve como posible guía para elegir el método de aprobación. Tanto la Constitución de 1901 como la de 1940 fueron redactadas y aprobadas por delegados convocados en convenciones constituyentes. Este enfoque podría ciertamente servir como un apuntalamiento histórico de los cambios propuestos en la constitución actual, al igual que la aprobación de una constitución completamente nueva.

En las dos ocasiones en que se utilizaron, las convenciones constituyentes se desarrollaron en forma ordenada. Su uso con miras a una constitución nueva o reformada, produciría varias ventajas para un gobierno de transición. Debido al tamaño relativamente reducido de una convención, Cuba podría debatir, redactar y finalizar una constitución o sus enmiendas en un período relativamente corto. Ello sería

extremadamente importante en caso de que un gobierno de transición no se inclinara por la "constitución breve" descrita anteriormente y quisiera establecer una ley suprema permanente en forma relativamente temprana en el proceso de transición. Ello supone que los delegados constitucionales podrían llegar a un acuerdo sin excesiva discusión o debate. Puede ser recomendable expedir algún tipo de cronograma obligatorio para la finalización del borrador, si se considera que el plazo es de importancia fundamental para el gobierno de transición. Nuevamente, si plazo es esencial, el gobierno de transición podría considerar permitir que el borrador fuera aprobado por quienes lo redactaron, por el gobierno interino o una combinación de ambos.

Opción 2: La Constitución de 1940

El gobierno de transición podría recurrir a la Constitución de 1940 para orientarse en su decisión de cuál es el proceso adecuado para aprobar o reformar una constitución. Como mencionáramos, la Constitución de 1940 describió en detalle una forma totalmente nueva para modificar una constitución o aprobar una nueva. Los artículos 285 y 286 describen las medidas a tomar para que el Congreso o el pueblo inicie la reforma o revisión constitucional. La Constitución reconoce tres tipos de revisión o enmienda: específica, parcial y completa. El método que podrían utilizar el pueblo o el parlamento para iniciar una enmienda parcial fue explicado anteriormente. Una revisión completa, según la Constitución de 1940, requería una elección de delegados.⁴² Los delegados se elegían por provincia, con un delegado electo por cada 50.000 habitantes. La constitución abordaba los plazos exigiendo que los delegados iniciaran las deliberaciones en un plazo de 30 días a partir de que la asamblea fuera llamada al orden. En ciertos casos, la revisión debía ser ratificada por los votos de dos tercios del número total de votantes de cada provincia.

Opción 3: Referendo Constitucional

La Constitución de 1940 y el referendo constitucional realizado en 1976 ofrecen un precedente jurídico e histórico para la aprobación de una nueva constitución por medio de un referendo nacional. Si el gobierno

de transición lo deseara, deben tomarse varios factores en consideración. El argumento a favor del uso de un referendo sostiene que el público tiene la posibilidad de un mayor protagonismo. La mayor participación de la ciudadanía refleja nociones democráticas y la presunción de que la confirmación pública de una constitución aumentará la confianza general en el documento mismo. Por otra parte, los referendos implican gastos de fondos del Estado, que pueden no estar al alcance de un gobierno de transición. Los materiales para votar, los salarios de los fiscales de mesa, el transporte, el combustible y otros suministros serán costosos, y es posible que exista escasez de fondos durante la transición. En consecuencia, la autoridad interina tendrá que considerar el costo de un referendo constitucional como factor en su decisión.

Finalmente, la autoridad en transición puede considerar que las elecciones más urgentes serán las elecciones nacionales para los poderes ejecutivo y legislativo. Una vez elegidos, ellos podrían tomar la decisión de efectuar un referendo constitucional o usar otro método —como los anteriormente señalados— para reformar o aprobar una nueva constitución.

E. Elecciones en Cuba: Antecedentes y Análisis

Después de la independencia de España, y durante las deliberaciones de la primera asamblea constituyente de Cuba, se aprobó una ley electoral que establecía un voto limitado para los ciudadanos cubanos de sexo masculino. La ley estableció un sistema para la elección del Presidente, el Senado y la Cámara de Representantes, y los gobernadores de las provincias y los concejos municipales. Los electores elegidos por los votantes a nivel provincial elegían al Presidente y los miembros del Senado. El número de electores seleccionados de cada provincia era igual a su número de senadores y representantes. Los votantes elegían directamente a los miembros de la Cámara de Representantes, al igual que los funcionarios provinciales.

Si bien la ley ofrecía un marco básico para las elecciones democráticas, las cláusulas relativas a la observancia de la ley estaban redactadas vagamente, y no siempre se exigía su cumplimiento. Por ejemplo, la ley exigía a los "funcionarios públicos" que tomaran medidas para verificar el cumplimiento de la ley y les confería autoridad para imponer multas. Si bien es cierto que las violaciones a la ley iban a ser castigadas con arreglo a las leyes penales de Cuba, la Ley no concedía explícitamente a los funcionarios electorales la autoridad o responsabilidad de exigir el cumplimiento de sus disposiciones.

La falta de un poder judicial fuerte para supervisar las elecciones significaba que la resolución de las disputas en el nuevo estado-nación era problemática. En consecuencia, las elecciones realizadas entre 1901 y 1933 se caracterizaron por numerosas disputas electorales y acusaciones de fraude, especialmente las elecciones presidenciales.⁴⁵ Los candidatos presidenciales disputaban con frecuencia los resultados de las elecciones y en ocasiones se negaban a reconocer la victoria de un contrincante. Debido a que la ley no ofrecía alternativas específicas para resolver las disputas, el gobierno de los Estados Unidos ofrecía en ocasiones los servicios de un árbitro en un intento por resolverlas. Por ejemplo, el Secretario de Guerra William Howard Taft determinó que las elecciones presidenciales realizadas en 1905 eran fraudulentas, y proclamó un gobierno provisional.

Las elecciones presidenciales y legislativas en la década de 1940 fueron menos problemáticas. Ello puede haber sido resultado de la creación del Tribunal Electoral Supremo en la Constitución de 1940. La intención de los autores de la constitución de exigir judicialmente el acatamiento de la ley y el proceso electoral se ve claramente reflejada en la cláusula que otorga amplias competencias al Tribunal.

A pesar de los esfuerzos de ordenar el sistema, el proceso electoral en Cuba dió un giro antidemocrático cuando se suspendieron las elecciones de 1952 como resultado del golpe de Batista. En 1958, un candidato patrocinado por Batista fue declarado victorioso en las elecciones

presidenciales. El gobierno de los Estados Unidos determinó que las elecciones eran fraudulentas y no apoyó los resultados.⁴⁴

Con la llegada del régimen de Castro y la posterior aprobación de la Ley Fundamental en 1959, muchos supusieron que se reinstauraría el proceso electoral contemplado en la Constitución de 1940, por lo menos parcialmente. Ello se debía al hecho de que varias cláusulas de la Ley Fundamental sobre la celebración de elecciones eran similares a las de la Constitución, incluyendo el derecho a asociarse libremente en partidos políticos y la reinstauración del Tribunal Electoral Superior. Sin embargo, en la práctica, el sistema electoral reconoció un solo partido, y la mayoría de las cláusulas electorales no se aplicaron.

Después de la aprobación de la Constitución de 1976, se celebraron elecciones directas cada cinco años para diputados de la Asamblea Nacional y todos los delegados de las asambleas provinciales y municipales. Por otra parte, se celebraron elecciones cada dos años y medio para renovar el mandato de los delegados. Los ciudadanos de más de 16 años, inclusive el personal militar, están habilitados para votar, salvo aquellos que padecen enfermedades mentales, han cometido un delito grave o han pedido permiso para emigrar. El voto no es obligatorio por ley, pero es alentado por los funcionarios de gobierno como una demostración de lealtad al Estado.



La ley electoral debe garantizar el acceso al voto a personas con discapacidades. Panamá (1999)

Entre 1976 y 1992, sólo las elecciones a nivel municipal fueron directas. Las asambleas provinciales fueron elegidas por las municipales, y los miembros de la Asamblea Nacional fueron elegidos por las provinciales. Después de las reformas a la Constitución y la adopción de la nueva Ley Electoral en 1992, los representantes a las asambleas provinciales y nacionales también fueron elegidos por voto directo.

Se celebraron elecciones generales en 1993 y en diciembre de 1998. La Comisión Electoral Nacional, que consta de un Presidente,

Vicepresidente, Secretario y 14 miembros votantes, tiene la responsabilidad general de administrar las elecciones. Las comisiones electorales provinciales y municipales se establecieron con arreglo a la Ley Electoral con el fin de asistir a la Comisión Electoral Nacional. La Comisión tiene la autoridad de anular los resultados de cualquier elección, si no se ha respetado la Ley Electoral, y ordenar la celebración de nuevas elecciones. Parece ser que una decisión de ese tipo de parte de la Comisión sería definitiva y no estaría sujeta a revisión de los tribunales.

Los municipios se dividen en distritos electorales, cada uno de los cuales envía un delegado a la asamblea municipal correspondiente. Los distritos electorales se subdividen además en barrios, en los cuales se propone un candidato para el escaño de delegado de ese distrito electoral. Se celebran reuniones masivas de todos los votantes en cada jurisdicción, encabezadas por un presidente local seleccionado en una reunión vecinal anterior, con el propósito de nominar al candidato de ese barrio. Las nominaciones se hacen desde el hemicíclio. Pueden nominarse un número indefinido de personas siempre y cuando existan por lo menos dos candidatos. No es necesario que las personas nominadas sean residentes del barrio, ni siquiera del distrito electoral. Las autonominaciones están prohibidas. Se vota alzando las manos; la persona nominada que obtiene mayoría simple se convierte en el candidato del barrio para delegado a la asamblea municipal de ese distrito electoral.

El gobierno circula por todo el distrito electoral las biografías y fotografías de los candidatos nominados durante el mes que precede a las elecciones. No se permite otra forma de campaña. Las elecciones se realizan con papeletas. En caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría simple, se realiza una segunda vuelta.

La participación en las elecciones es elevada. En las elecciones generales de 1976, por ejemplo, más de 30.000 candidatos compitieron por 10.725 escaños en la asamblea municipal. La participación electoral, según los informes, fue de 95,2 por ciento. En las elecciones de 1979, más de 24.000

candidatos compitieron por 10.000 escaños, con una participación del 95 por ciento. En 1981, el nivel de participación ascendió a 97 por ciento.

Muchos analistas han llegado a la conclusión de que las elecciones cubanas no sirven como medio para iniciar o discutir alternativas en materia política, y ciertamente solo permiten la participación del partido de gobierno. La prohibición de las campañas y el control eficaz del Partido Comunista, y otras organizaciones controladas por el gobierno, del proceso de nominación para altos cargos garantizan la elección exclusiva de aquellos que son considerados políticamente fiables. Sin embargo, se debe notar que los ciudadanos disfrutaban del derecho de participación en la selección de sus representantes locales.

F. Derechos y Regulaciones de los Partidos Políticos

Tal como se notara en la sección sobre el desarrollo constitucional de Cuba, el desarrollo del derecho a formar partidos políticos se remonta a la Constitución de 1901. El artículo 28 de la Constitución contempla los derechos de "reunión" y "asociación". En virtud de estos derechos constitucionales, los partidos políticos se desarrollaron temprano en la historia de Cuba como estado independiente. Los delegados de los nueve partidos políticos nacionales del momento ayudaron a redactar la Constitución de 1940. Quizá como consecuencia, los derechos de los partidos políticos se explicitaron con más detalle en ese documento; por ejemplo, la constitución estableció un sistema para la formación de partidos políticos a nivel nacional, provincial y municipal.⁴⁵

Se otorgó competencia al Tribunal Electoral Superior en el registro y la remoción de los grupos políticos del registro oficial de los partidos políticos. El importante papel que los autores de la Constitución imaginaron para los partidos políticos se refleja en su derecho exclusivo de nominar candidatos, con arreglo al artículo 102 de la Constitución.

Este artículo establecía expresamente que los partidos políticos “serán los únicos órganos encargados de hacer nominaciones”, cuyo derecho “no puede ser delegado en ningún caso.”

Los derechos de los partidos políticos fueron aclarados además en la Ley Electoral de Cuba, promulgada en 1943.⁶ La ley contemplaba partidos políticos reducidos o numerosos, y autorizaba la formación de partidos tanto a nivel local como nacional con un mínimo de 95 miembros. Los partidos se inscribían en el Tribunal Electoral Superior del barrio a nivel municipal, provincial y nacional. Podían apelar al Tribunal para decidir temas relativos a sus derechos de conformidad con la Constitución y la legislación cubana.

Los partidos políticos estuvieron proscritos durante el régimen de Batista, y desempeñaron un rol menor en el proceso electoral anterior a la revolución. El derecho irrestricto de los partidos políticos a existir fue reinstaurado en la Ley Fundamental de 1959. No obstante, al igual que muchas otras disposiciones de la Ley, el artículo 102, que establecía los derechos de los partidos, nunca se aplicó en la práctica.

La ley electoral actual no reconoce el derecho de ningún partido político, mientras que la Constitución sólo menciona al Partido Comunista. Ninguna legislación prohíbe explícitamente la formación de partidos de oposición o la nominación de candidatos. El artículo 53 de la Constitución reconoce expresamente la libertad de expresión, pero sólo “de conformidad con el objetivo de la sociedad socialista”. El artículo 54 establece derechos similares de “reunión, manifestación y asociación”. No obstante, la libertad de asociación, la participación en partidos políticos, es limitada rigurosamente en la legislación y en la práctica.

En 1985, Cuba promulgó la Ley de Asociaciones, que fijaba procedimientos para el establecimiento y la organización de asociaciones. De conformidad con la ley, las asociaciones presentan sus solicitudes al Ministerio de Justicia, quien posee la autoridad exclusiva de decidir la aprobación de la solicitud sin revisión de los tribunales. La ley exige además que una asociación tenga un mínimo de 20 miembros. Se han

rechazado solicitudes por razones procesales, como haber presentado información insuficiente. Por otra parte, las solicitudes pueden ser rechazadas si el Ministerio considera que las actividades propuestas podrían ser lesivas al "interés social".⁴⁷ Desde que se instituyera la Ley de Asociaciones, una serie de grupos de interés, inclusive las asociaciones del medio ambiente, jurídicas y de periodistas han visto sus intentos de registrarse rechazados por el Ministerio. Se informa que un gran número de solicitantes ni siquiera recibe respuesta del Ministerio de Justicia.⁴⁸ En consecuencia, debido a la forma en que se interpreta y aplica la ley, la creación de asociaciones es extremadamente limitada.

Al considerar qué función permitir a los partidos políticos en las elecciones administradas por una autoridad interina, los futuros funcionarios cubanos pueden analizar una serie de precedentes como guía y apoyo. En primer lugar, Cuba tiene una tradición relativamente sólida de participación partidaria a largo de toda su historia. Con algunas excepciones, Cuba mantuvo un sistema multipartidista en distintos niveles desde su independencia hasta la década de 1950. En segundo término, la multiplicidad de partidos políticos es una característica de todos los países del mundo que de alguna forma se titulan democráticos. En teoría, es posible gobernar democráticamente con un solo partido político o sin siquiera un solo partido. Pero no existen pruebas en la práctica. Participar en partidos políticos aumenta el papel de la ciudadanía en el proceso político. Los partidos son canales valiosos para la formulación de temas locales y nacionales y la presentación de los temas al público. Han demostrado su capacidad de crear una disciplina partidaria en los funcionarios electos que, a nivel legislativo, suele consolidar posiciones y evitar una paralización en el parlamento. Finalmente, el derecho a asociarse libremente en partidos políticos es considerado un derecho humano fundamental por la comunidad internacional.⁴⁹

Al considerar la posible función de múltiples partidos políticos en una etapa de transición, la autoridad interina debe estar preparada para la probabilidad de que en la transición afloran muchos nuevos grupos y

organizaciones, con agendas y actividades en competencia. Los sectores que procurarán hacer sentir su influencia en la transición, y en la naturaleza del futuro gobierno permanente, probablemente incluirán no sólo a los partidos políticos sino también a grupos de profesionales y trabajadores recién formados y organizaciones no gubernamentales de todo tipo, con sede en Cuba y en el exilio.

Referencias

- ¹ Black's Legal Dictionary, West Publishing Company, 1987
- ² De la Cuesta, Leone-Antonio, *Constituciones Cubanas*, Ediciones Exilio, 1976, p. 15.
- ³ Sanchez-Roig, Rebecca, *Cuban Constitutionalism and Rights; an Overview of the Constitutions of 1902 and 1940*, 1996.
- ⁴ Title IV, Section One, *Constitución de Cuba*, 1901.
- ⁵ Id. artículo 83.
- ⁶ Id. Title XII.
- ⁷ E. Sanchez, Ignacio, *Constitutional Protection of Cuban Property Rights*, 1996.
- ⁸ Id. p. 399.
- ⁹ Sanchez-Roig, p. 400.
- ¹⁰ *Constitución de 1940*, artículos 164 y 165.
- ¹¹ Id. artículo 33.
- ¹² Id. artículo 35.
- ¹³ Id. artículo 37.
- ¹⁴ Id. artículo 27.
- ¹⁵ Id. artículo 24.
- ¹⁶ Id. artículo 87.
- ¹⁷ Id. artículo 91.
- ¹⁸ Id. artículo 132.
- ¹⁹ De la Cuesta, p. 60.
- ²⁰ *Constitución de 1940*, artículo 97.
- ²¹ Id. artículo 123.

- ²² Id. artículo 140.
- ²³ Id. artículo 97.
- ²⁴ Id. artículo 185.
- ²⁵ Id. artículo 186.
- ²⁶ Id. artículo 187.
- ²⁷ Cuba, a Country Study, American University, 1992.
- ²⁸ Sanchez-Roig, p. 398.
- ²⁹ Cuba and the Rule of Law, p. 85.
- ³⁰ Cuba, a Country Study, p. 161.
- ³¹ Id.
- ³² Constitution of Cuba, 1976, Article 53.
- ³³ Id. artículo 54.
- ³⁴ Id. artículo 74.
- ³⁵ Id. artículo 69.
- ³⁶ Id. artículo 90.
- ³⁷ Id. artículo 1.
- ³⁸ Mesa-Lago, Carmelo, and H. Fabian, Analogies Between East European Socialist Regimes and Cuba: Scenarios for the Future, University of Pittsburgh Press, 1993.
- ³⁹ F. Travieso-Dias, Matias, Steven R. Escobar, Cuba's Transition to Free-Market Democracy, 1995.
- ⁴⁰ Costa Rica tiene tribunales especializados con el mandato de supervisar el proceso electoral.
- ⁴¹ Este enfoque fue utilizado en Polonia y Ucrania durante sus respectivas transiciones a la democracia.
- ⁴² Constitución de 1940, artículo 286.
- ⁴³ Cuba, a Country Study, American University, 1985.
- ⁴⁴ Id.
- ⁴⁵ Constitución de 1940, artículo 102.
- ⁴⁶ Código Electoral de Cuba (Ley No. 17), Mayo 17, 1943.
- ⁴⁷ Ley de Asociaciones, Ley No. 54, diciembre de 1985.
- ⁴⁸ Amnesty International Report, Cuba 1996.
- ⁴⁹ Goodwin Gill, p. 52.

III

Función de las Organizaciones no Gubernamentales, Grupos de Disidentes y Remanentes de los Partidos Políticos

En todas partes, a medida que el mundo se alista en la antesala del siglo XXI, el proceso de formular políticas públicas a cargo del gobierno y las instituciones de desarrollo internacional se ve fortalecido por la labor de una coalición informal de organizaciones no gubernamentales que responden específicamente a las necesidades de la población. Estas organizaciones — organizadas por sus propios miembros para satisfacer sus propias necesidades y deseos colectivos — son un elemento fundamental en el proceso de participación popular en la política. Además, fortalecen a la sociedad civil en tanto brindan a sus miembros la experiencia de promover sus propios intereses y de compartir la responsabilidad por las decisiones que afectan sus vidas.

A. Importancia de la Participación Popular

En una democracia, la participación popular es esencial para la salud del sistema. Moviliza y reafirma a las personas como protagonistas e instrumentos de su propio desarrollo. Promueve la buena gobernabilidad. Puede ayudar también a los pobres y los marginados a adquirir las destrezas y actitudes necesarias para facilitar su integración en la sociedad. Las ONGs se dedican a actividades que van desde la defensa de la libertad de culto y las expresiones de la cultura popular

hasta la protección del medio ambiente y los derechos del consumidor, al igual que el desarrollo socioeconómico.

En todas las democracias, las organizaciones no gubernamentales juegan un papel decisivo en la medida que encauzan, informan y ponen en marcha la participación popular en la vida pública. Como organizaciones formales o informales, de carácter nacional o local, las ONGs representan una voz importante dentro de la sociedad civil. Como tal, pueden ofrecer análisis constructivos y responsables, además de soluciones independientes de los prejuicios de los partidos o el gobierno. Puesto que la independencia es su sello distintivo, es fundamental que las ONGs puedan accionar sin interferencia indebida del gobierno en sus esfuerzos por promover la participación popular auténtica.

Las organizaciones no gubernamentales suelen formar parte de redes mundiales, y en ese caso, se encuentran en una posición única para fomentar la comunicación y la cooperación entre sus homólogas a fin de alcanzar su potencial como protagonistas eficaces en la ejecución de los objetivos de desarrollo económico, político, y social. En todo el mundo, los gobiernos y los organismos internacionales están trabajando arduamente para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales en la concepción política, el establecimiento y la evaluación de los mecanismos oficiales y procedimientos formales inherentes al proceso de desarrollo.

B. Tratamiento de las ONGs por los Gobiernos

El desarrollo rápido de una red de ONGs solo es posible si el ambiente político y de seguridad aliente su crecimiento. Debe existir un conjunto de derechos necesarios, aunque no siempre suficientes, para que estas organizaciones incipientes se arraiguen y ayuden a la sociedad civil a florecer. Estos derechos incluyen:

- el derecho a congregarse y manifestar pacíficamente, incluyendo el derecho a formar, integrar y participar eficazmente en

organizaciones no gubernamentales que procuran la promoción y la protección del derechos humanos y las libertades fundamentales, limitándose a las restricciones a estos derechos a las prescritas por la ley y de acuerdo con las normas internacionales;

- el derecho a conocer y actuar de acuerdo con los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a contribuir activamente, en forma individual o en asociación con otros, a su promoción y protección;
- el derecho a estudiar y discutir la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a formular y discutir ideas para mejorar su protección y los medios más eficaces de garantizar su adhesión a las normas internacionales; y
- el derecho de los grupos cívicos y otras organizaciones a tener irrestricto acceso y comunicación con entidades similares dentro y fuera de sus países y con organizaciones internacionales, para realizar intercambios, contactos y cooperación con dichos grupos y organizaciones, y a solicitar y utilizar, dentro de los parámetros de la ley, contribuciones financieras voluntarias de fuentes nacionales e internacionales a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁵⁰

El Estado debe reconocer como ONGs a aquellos grupos que se declaren como tales, de acuerdo con los procedimientos nacionales existentes, y facilitar la capacidad de dichas organizaciones a desplegar actividades libremente en su territorio. Asimismo, los gobiernos deberían promulgar o fortalecer las medidas legislativas necesarias para que las ONGs establezcan grupos de consulta, al igual que garantizar su derecho a proteger el interés del público mediante acciones legales. Otras áreas de apoyo que el Estado debe proporcionar incluyen:

- *buscar* formas de fortalecer aún más los mecanismos de contacto e intercambio de opiniones entre las ONGs y las autoridades nacionales e instituciones estatales pertinentes;

- *facilitar* visitas al país de ONGs de otros países con quienes existen relaciones diplomáticas;
- *acoger* con beneplácito las actividades de las ONGs, inclusive la solicitud de sus aportes específicos al proceso político, como informes, resultados y recomendaciones escritas, cuando fuere pertinente; y
- *proporcionar* a las ONGs la información necesaria para garantizar su participación en la formulación de políticas públicas mediante la apertura e información de los procedimientos de acceso, y ofreciendo, cuando sea necesario, espacio común en lugares donde se realizan reuniones públicas o sus alrededores para uso de las ONGs, al igual que acceso razonable, costeados por ellas mismas, a equipos técnicos, como fotocopiadoras, teléfonos y telefax.⁵¹

C. Las ONGs en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, el papel de las ONGs en los procesos de desarrollo político y social ha aumentado exponencialmente en las dos últimas décadas. De hecho, no obstante, la participación de la sociedad civil se nutrió de los esfuerzos en materia de desarrollo comunitario realizados en los 20 años previos. El Estado debe interesarse en la participación de las ONGs desde el punto de vista de su interés propio: la consulta con grupos no gubernamentales produce invariablemente mejores y más eficientes políticas en función de los costos. En toda la región se está procurando incluir a las ONGs en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de programas orientados a mejorar la vida de la población. Sin este acento en la participación, se pone en peligro la sostenibilidad de los esfuerzos, tanto públicos como privados.

En toda América Latina, participar en las ONGs ha otorgado a sus miembros la sensación de una mayor capacidad de negociar más eficazmente con las reparticiones estatales. El nivel de información y espíritu empresarial de la comunidad han aumentado. En situaciones en que la frustración del público con el gobierno es elevada, pero en las que las ONGs han podido garantizar su participación en el proceso político, ellas suelen encontrar mayor apoyo y exigencias de parte del público.

Es importante crear mecanismos de participación que permitan a las ONGs desplegar su creatividad y energía con plena libertad de acción. Ellos incluyen mecanismos de reafirmación como el fortalecimiento de su estado financiero y jurídico y la formación de capacidad. Incluyen coparticipación en la toma de decisiones mediante técnicas de planificación participatorias, reuniones para resolver conflictos y crear consenso, y revisión pública de las políticas planificadas; la creación de mecanismos conjuntos de evaluación, como las evaluaciones participatorias y los mecanismos para compartir la información, como la traducción y divulgación de documentos, seminarios de información, presentaciones y reuniones públicas.

La creciente presencia de las ONGs en todo el hemisferio ha sido responsable para algunos de los cambios más importantes que están registrando en política y en la vida pública. En Colombia, la participación de las ONGs ayudó a crear una nueva constitución que promueve la democracia participatoria y la transferencia de poder a los ciudadanos, otorgándoles una voz directa en aquellas decisiones fundamentales que son de su interés. En un país en que la corrupción ha sido una importante preocupación, las revisiones de la separación de poderes por demanda popular han ayudado a crear consenso de un gobierno más responsable. En la Amazonía, las ONGs brasileñas e internacionales se han congregado para crear una poderosa coalición a fin de apoyar la protección del medio ambiente y los derechos de los indígenas. En Bolivia, una ley sobre la participación popular procuró descentralizar el poder y los recursos económicos de un gobierno altamente centralizado para devolverlos al nivel local. En Argentina, Costa Rica y México, entre

otros países, las ONGs han estado a la vanguardia de los esfuerzos por promover los derechos humanos y las reformas necesarias en la administración de justicia.

D. Las ONGs en Cuba

Si el pasado es prólogo, la historia de las organizaciones cívicas cubanas es un buen indicador del potencial de actividad de las ONGs que espera ser desatado ante el primer signo de libertad. Cuba no tendrá que construir una sociedad civil de la nada. Quedan recuerdos institucionales y ciertamente registros históricos de los poderosos sindicatos, las asociaciones de productores de azúcar, las asociaciones de estudiantes universitarios y los colegios o asociaciones profesionales, todas ellas dedicadas muy activamente, en las décadas de los 40 y 50, a representar a sus clientes en la vida política y económica del país. De hecho, bajo el escudo de la Resistencia Cívica, muchas de estas entidades jugaron un papel decisivo en la llegada de Castro al poder; no para instalar el comunismo, como lo hizo él, sino para restablecer la Constitución de 1940.

El dogma marxista negaba la necesidad de contar con organizaciones independientes, puesto que el Estado mismo reflejaba la voluntad y la sabiduría del pueblo. Aquellos que desafiaban esta concepción recurrían al reconocimiento del propio Lenin de que las organizaciones independientes eran necesarias para “defender a los trabajadores en contra de las deformaciones del Estado.” Con mayor frecuencia, algunas de las autoridades cubanas actuales han percibido la participación limitada en las ONGs como una forma de atraer recursos al haberse detenido los subsidios financieros de la ex-Unión Soviética. De acuerdo con un académico quien llevó a cabo una investigación en Cuba en 1994,

Las ONGs en Cuba crecieron porque el gobierno las consideró intermediarios financieros útiles y porque los ciudadanos deseaban organizaciones de autoayuda capaces de resolver los problemas locales que el Estado no podía o no estaba dispuesto a

*abordar. Si bien muchas ONGs tenían la intención original de canalizar fondos al sector estatal, algunas desarrollaron intereses institucionales independientes, aunque no necesariamente en conflicto, de los del Estado.*⁵²

Antes de las medidas enérgicas más recientes de Castro para suprimir la disensión, había más de 2.000 ONGs registradas oficialmente en el Ministerio de Justicia. Los inscriptos incluían a grupos establecidos por diversos ministerios de gobierno, al igual que organizaciones populares e institutos que previamente formaban parte del Partido Comunista Cubano (PCC). De esa forma, organizaciones como la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y la Unión de Escritores y Artistas Cubanos (UNEAC), soportes importantes del régimen cubano, fueron transmutados en pilares de una nueva sociedad civil. A las organizaciones de derechos humanos se les niega la inscripción debido a la constante insistencia del régimen de que son en realidad partidos políticos encubiertos.

En la Cuba de hoy, las moribundas organizaciones auxiliares del Partido Comunista, que representan supuestamente a los trabajadores, los artistas, la mujer y la juventud, son un pobre sustituto de la verdadera sociedad civil. Si la experiencia de Europa Oriental sirve de guía, es probable que el oxidado aparato del viejo régimen juegue un papel mínimo en la transición de Cuba. Pocos grupos, independientemente de que sus objetivos manifiestos hayan sido apolíticos, se han acercado siquiera a la estatura de una verdadera ONG. Un pequeño y valiente grupo de activistas de derechos humanos y periodistas disidentes, además de la Iglesia Católica, cuyas actividades siguen siendo sumamente restringidas, representan el único atisbo de una sociedad civil independiente.

El proceso de registro es en sí muy sugestivo del grado de control que ejerce el Estado. De conformidad con la Ley No. 54, decretada en 1985, "Asociaciones y Su Regulación", al igual que los artículos 39, 396 y 397 del

Código Civil del mismo año, una organización debe cumplimentar, a fin de organizarse, los siguientes requisitos:

- Proporcionar los nombres de 30 miembros, incluidas sus direcciones, números telefónicos y edad de sus líderes;
- Demostrar que se autofinancia;
- Presentar una declaración escrita de sus metas, al igual que un organigrama o descripción de la organización;
- Obtener un "certificado negativo" del Ministerio de Justicia donde se indique que no existe ninguna otra ONGs establecida con fines similares. En caso afirmativo, el grupo solicitante se debe afiliar con el grupo existente;
- Obtener el patrocinio de una "institución de referencia del estado"; y la institución debe afirmar que la creación de la ONGs sirve a sus intereses. La institución tiene el derecho de asistir a las reuniones del directorio de la ONGs e inspeccionar sus cuentas para garantizar el cumplimiento de sus metas declaradas.

Es importante, entonces, que un gobierno interino reconozca el valor de las ONGs auténticas como vehículos de la participación popular, sin procurar restringir sus opiniones o limitar su libertad de expresión. La legitimidad del proceso de transición puede verse acrecentada si los líderes de la transición escuchan a las ONG y alientan la labor de las mismas.

La libertad de prensa es también una parte absolutamente esencial de cualquier transición. En Cuba, el reducido grupo de periodistas independientes ha sido sometido a una represión incesante. Las detenciones, golpizas de los agentes del estado, el exilio forzoso, la confiscación de los productos y materiales de su trabajo, y los "actos de repudio" patrocinados por el régimen en que los partidarios del gobierno les agreden verbalmente, en ocasiones en forma física, son algunas de las tácticas empleadas para silenciar a la prensa.

Durante la transición, será fundamental eliminar las restricciones del régimen sobre los periodistas en forma individual y colectiva, garantizando al mismo tiempo que se oigan todas las opiniones políticas en lo que probablemente seguirá siendo, a corto plazo, la prensa estatal de Cuba. Ello incluye no sólo el diario *Granma*, sino también las decenas de periódicos semanales y mensuales, las cinco radioemisoras nacionales, 14 provinciales y 31 municipales, además de las dos redes nacionales de televisión. La restauración de siquiera algunos medios de comunicación de masas a manos privadas y el entrenamiento de los periodistas en sus derechos y responsabilidades en una sociedad libre pueden ayudar a crear mejoras inmediatas en la diversidad y calidad de la información que recibe el pueblo cubano.

Referencias

- ⁵⁰ Recomendaciones adaptadas de la Reunión en Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana, perteneciente a la Conferencia sobre Seguridad Humana y Cooperación en Europa (CSCE).
- ⁵¹ Recomendaciones adaptadas de la Reunión en Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE.
- ⁵² Información para esta sección fue mayormente tomada del documento, Dr. Gillian Gunn, Cuba's NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society, www.georgetown.edu/sfs/clas/Caribe/bp7.htm. Al igual que de informes del Departamento de Estado sobre los Derechos Humanos en Cuba.

IV.

Sistemas Electorales y de Empadronamiento

A. El Sistema Electoral Cubano Actual

La Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) es el órgano supremo del poder del Estado, dotada de autoridad constitucional y legislativa. La ANPP elige, por medio de una elección entre sus miembros, a las personas para servir en el Consejo de Estado. El Consejo de Estado está constituido por un Presidente, un primer Vicepresidente, otros cinco Vicepresidentes, un Secretario y otros veintitrés miembros. El Presidente del Consejo es el Jefe de Estado y de Gobierno. En 1993 y en 1988, por voto unánime, Fidel Castro Ruiz y su hermano Raul Castro Ruiz fueron reelectos Presidente y Primer Vicepresidente, respectivamente.

El Comité Nacional de la Confederación de Trabajadores Cubanos (CTC), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) y otras organizaciones sectoriales poseen la facultad de proponer iniciativas legislativas a la ANPP. De conformidad con la ley electoral de 1976, los candidatos a delegados a las Asambleas Provinciales y Municipales y a diputados a la ANPP son determinados y propuestos por comisiones constituidas por representantes de organizaciones sectoriales nombrados por las cúpulas municipales, y presididos por los representantes del Partido Comunista de Cuba (PCC).

Según el gobierno cubano, el voto por los delegados y los diputados es libre, igual y secreto, y cada votante tiene el derecho a un solo voto. Los procesos electorales prescritos por la ley son:

- Elecciones generales, donde se elige a los diputados a la ANPP y los delegados a las Asambleas Provinciales y Municipales.
- Elecciones parciales, donde sólo se eligen delegados a las Asambleas Municipales.

Todos los cubanos mayores de dieciséis años, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y no contemplados en las excepciones previstas en la Constitución y la ley, tienen derecho a participar como votantes en las elecciones y referendos que se convoquen.

A fin de organizar, administrar y validar el proceso electoral, se crearon las siguientes Comisiones Electorales:

- Comisión Electoral Nacional
- Comisiones Electorales Provinciales, Municipales y Distritales
- Comisiones Electorales de Circunscripción
- Comisiones Electorales Especiales

La Comisión Electoral Nacional es responsable no sólo de publicar los reglamentos, sino también de nombrar a los miembros de las otras comisiones y administrar todos los aspectos del proceso electoral, como aprobar nuevas circunscripciones, diseñar las casillas de votación y los votos, los formularios de tabulación de los votos, los certificados electorales, los formularios de Registro de Electores, etc. La Comisión tiene un presidente, un vicepresidente, un secretario y quince miembros.

El Registro de Electores se compila a nivel municipal y su preparación está a cargo de las organizaciones de base de los Comités para la Defensa de la Revolución (CDR) y la ANAP. Los principales datos incluidos en la lista son:

- Nombre completo del votante
- Fecha de nacimiento
- Dirección completa. (En el caso de zonas rurales, debe especificarse también la organización campesina local a la que pertenece el votante.)

El Consejo de Estado tiene la facultad de llamar a elecciones y está obligado a hacerlo dentro de un plazo no menor de 90 días antes de la fecha de la elección.

En las elecciones provinciales y nacionales de 1992, la Comisión Nacional de Candidatos estuvo compuesta de 36 personas, todas pertenecientes a una de las organizaciones sectoriales (trabajadores, agricultores, mujeres, estudiantes, etc.) controladas por el PCC. Un representante del CTC presidió la Comisión.

Después de varias asambleas, averiguaciones y reuniones con las organizaciones sectoriales, surgieron entre 60.000 y 70.000 precandidatos a las legislaturas provinciales y nacionales. De este universo, la Comisión Nacional eligió a 589 candidatos a diputados. Se originaron del siguiente modo:

274	Candidatos nombrados por las organizaciones sectoriales
180	Candidatos provinciales
135	Candidatos nacionales
589	Candidatos a diputados ⁵³

Además, 1.190 candidatos fueron elegidos por las Asambleas Provinciales.

El número de personas que votaron por los diputados a la Asamblea Nacional en 1992 fue 7.852.364 (99,57% de la población apta para votar). De este número, 7.300.629 sufragaron votos válidos, y 6.939.894 (95.1%) votaron por todos los candidatos nombrados por las Comisiones. El resto

—360.735— dividió sus votos entre los no nominados por las comisiones y los nominados por las mismas.

La participación, como se puede ver, es alta, pero la naturaleza de estas elecciones no permiten la discusión de alternativas en materia política, y ciertamente, solo permiten la participación del partido de gobierno. La prohibición de las campañas y el control eficaz del proceso de nominación para los cargos altos por parte del Partido Comunista y otras organizaciones controladas por el Partido garantizan la elección exclusiva de aquellos que son considerados políticamente fiables. Es importante recalcar la singularidad de la legislación política cubana, ya que su forma y contenido no guardan similitud con la legislación de otros países en la región.

B. Cambios a Considerar en el Sistema Electoral de Cuba

Las elecciones de transición en Cuba requerirán que se tomen una serie de medidas que garanticen las condiciones necesarias para un voto libre y justo. Aunque puedan existir buenas razones y considerable presión interna e internacional para que las elecciones se celebren rápidamente, se necesitan recursos y tiempo para garantizar que se desplieguen las estructuras adecuadas en una secuencia bien pensada.

Estas medidas incluyen:

- Determinar un cronograma para el ciclo electoral, estableciendo los requisitos de cada etapa;
- Crear una administración electoral autónoma, con personal capaz de realizar diversas tareas durante la campaña y el escrutinio;
- Planificar y llevar a la práctica una campaña de información pública sobre el proceso electoral y establecer un marco para la cobertura de los medios de comunicación;

- Crear un proceso de apelación para que los partidos políticos y los ciudadanos presenten demandas sobre presuntas irregularidades en el proceso electoral;
- Fijar un mecanismo para asignar a los votantes a los diferentes distritos electorales;
- Preparar, imprimir, y distribuir los padrones y los Registros de Electores a los colegios electorales;
- Abrir el proceso de empadronamiento y aplicar estrategias para corregir la lista de votantes basándose en los nuevos registros y el proceso de verificación;
- Preparar y exhibir las nuevas listas de votantes, poniéndolas a disposición para las impugnaciones;
- Instituir un proceso para el registro de los candidatos y su inclusión en las papeletas;
- Establecer las reglas para el financiamiento de las campañas;
- Determinar donde se ubicarán los colegios electorales y cuáles serán los requisitos mínimos para su construcción;
- Seleccionar los fiscales de mesa a nivel local y establecer pautas para regular el comportamiento de los funcionarios partidarios que participarán como observadores;
- Crear un sistema de seguridad electoral, incluyendo el resguardo de las urnas; y
- Diseñar un sistema para que los resultados de las elecciones se den a conocer en forma rápida y exacta, tanto los totales preliminares como el recuento final.



Sistema de transmisión de resultados, Panamá. (1999)

La mecánica del voto, cuando produce operaciones bien administradas el día de las elecciones, puede parecer engañosamente fácil; de hecho, requiere enorme atención en cuanto al detalle y la precisión de su planificación. Debido a que, en materia de elecciones, no hay dos oportunidades, deben identificarse las mejores prácticas para garantizar que prevalezca el conocimiento y la experiencia en cada etapa del proceso. Ofrecemos a continuación algunas precauciones en mayor detalle.

C. Participación en las Elecciones

1. Normas Internacionales sobre los Requisitos para Votar

En términos generales, los ciudadanos de cualquier país se consideran aptos para empadronarse y votar si satisfacen los requisitos constitucionales y legales, además de la definición de ciudadanía y los requisitos para poder votar. Al determinarse la ciudadanía, los ciudadanos deben entonces cumplimentar los requisitos para empadronarse, que en casi todos los países incluye edad y domicilio legal (como sucede actualmente en Cuba) y residencia en el país, la provincia o el municipio durante un período mínimo. Estos tres requisitos se aceptan internacionalmente, y se considera que son necesarios para mantener la integridad del proceso electoral.

El tema de la residencia o domicilio puede significar que los votantes potenciales deben tener un lugar que identifiquen como su casa, donde viven la mayoría del tiempo. Esta definición se ha aceptado aún para las personas que viven momentáneamente fuera del país o trabajan en una profesión como las Fuerzas Armadas, donde están obligados a estar lejos de su residencia o domicilio la mayoría del tiempo. Se puede permitir a los votantes empadronarse en la jurisdicción que indican como residencia, pudiendo votar sólo en esa jurisdicción, ya sea en persona o por voto en ausencia si lo contempla la ley. Suele establecerse un requisito de residencia durante cierto período debido a que los gobiernos quieren

tener la seguridad de que los votantes sepan y comprendan los temas de su comunidad y puedan elegir autoridades locales y representantes de esa zona con conocimiento de causa. La residencia por duración no se acepta tan ampliamente a nivel internacional, pero es un requisito para muchas elecciones locales en todo el mundo.

El requisito de un período mínimo de residencia en los países de Europa Occidental ha sido discutido y reafirmado por la Comisión Europea de Derechos Humanos. Las razones citadas incluían:

- la presunción de que una persona no residente tiene menos relación directa y conocimiento de los asuntos nacionales;
- la falta de practicidad para que los candidatos presenten los temas electorales a los ciudadanos no residentes;
- la necesidad de prevenir el fraude electoral, cuyo riesgo aumenta en cualquier forma de votación de las personas no residentes; y finalmente,
- la importancia de vincular el privilegio de votar con la obligación de pagar los impuestos. (Los no residentes probablemente no pagan impuestos, o pagan menos impuestos que los residentes.)

En los cinco últimos años se ha registrado una tendencia a extender el derecho al voto, por lo menos para cargos nacionales, a los residentes en el extranjero. Esta práctica es común en los Estados Unidos, Canadá, Europa, muchos de los países de la ex-Unión Soviética y algunos países de América Latina como Perú.

El especialista inglés en elecciones, Guy S. Goodwin-Gill, señala que el derecho de votar no es absoluto y puede estar sujeto a otras restricciones razonables, siempre y cuando no sean arbitrarias y no interfieran con la libre expresión de la voluntad popular. Por ejemplo, las personas culpables de delitos mayores o declaradas incapaces legalmente o mentalmente deficientes. Si ciertas categorías de ciudadanos son inhabilitados para votar, los mismos deben ser informados y tener la

oportunidad de protestar su inhabilitación en un tribunal judicial. Las futuras autoridades electorales de Cuba tendrán que definir los requisitos para el empadronamiento de los votantes para todas las categorías de elecciones que administren.

2. *El Derecho del Sufragio según las Leyes y Constituciones de Cuba*

Las preguntas “¿quién es ciudadano?” y “¿quién tiene derecho a votar?” son dos temas separados y diferenciados. Uno puede tener la ciudadanía con todos sus privilegios y no reunir todos los requisitos para votar. La ciudadanía no confiere automáticamente el derecho de votar en un país. Además, en algunos países y en ciertos tipos de elecciones, también pueden votar aquellos que no son ciudadanos.

Cuando un gobierno cubano provisional decida celebrar elecciones, uno de los primeros asuntos que debe decidir, ya sea por cambio constitucional o por una ley electoral, es el derecho al voto. Los precedentes históricos y legales para la ciudadanía cubana, y por extensión el derecho al voto, son un punto importante de referencia para los funcionarios de la transición. En la Constitución de 1901 se establecieron los derechos de la ciudadanía:

- Los cubanos nativos, definidos como los nacidos de padres de ciudadanos cubanos dentro o fuera del territorio de la República de Cuba, los nacidos dentro de la República de padres extranjeros que reclamaron la ciudadanía cubana al alcanzar la mayoría de edad, y los nacidos en países extranjeros de padres cubanos que habían perdido su nacionalidad cubana, en caso de que los hijos reclamen la ciudadanía cubana al alcanzar la mayoría de edad.
- Los cubanos naturalizados, definidos como extranjeros que cumplieron ciertos requisitos, como establecer residencia dentro de la República durante un período de cinco años y que declararon la intención, después de dos años, de reclamar la ciudadanía.

La ciudadanía cubana, y por tanto los derechos de voto, se perdió en caso de que el ciudadano haya adquirido la ciudadanía de otro país.

La Constitución de 1940 estableció normas similares para la ciudadanía cubana, contemplando la ciudadanía por nacimiento o naturalización, con sólo cambios leves en los requisitos de plazo para la naturalización. Al igual que la Constitución de 1901, la ciudadanía se consideraba perdida al adquirir la ciudadanía extranjera o "aceptar la ciudadanía doble".

La Ley Fundamental de 1959 reitera en general las normas para la ciudadanía en las primeras dos constituciones de Cuba, con una excepción para aquellos extranjeros que sirvieron en el Ejército Revolucionario y deseaban reclamar la ciudadanía cubana. Además, se permitió a los extranjeros casados con ciudadanos cubanos que habían residido en Cuba durante un período de dos años y que perdieron su ciudadanía extranjera convertirse en ciudadanos de Cuba. Finalmente, a los extranjeros que residieron durante cinco años en Cuba y declararon su intención de adquirir la ciudadanía cubana en su primer año de residencia, se les permitió convertirse en ciudadanos. Perdieron la ciudadanía cubana, de acuerdo con la Ley Fundamental, los que:

- Adquirieron la ciudadanía de otro país;
- Ingresaron al servicio militar de otra nación; o
- Se convirtieron en ciudadanos naturalizados de Cuba pero posteriormente residieron durante tres o más años en su país de nacimiento, a menos que oficialmente hayan comunicado cada tres años su intención de mantener la ciudadanía cubana.

Los derechos de voto y los requisitos de ciudadanía actualmente en vigor en Cuba están definidos en las enmiendas de 1992 a la Constitución Cubana y la ley electoral vigente. La Constitución reitera esta disposición, declarando que la ciudadanía cubana se pierde al adquirir la ciudadanía de otro país o la doble ciudadanía. La ley electoral declara que para votar, un cubano debe "ser residente permanente en el país durante un período

no inferior a dos (2) años antes de la elección y figurar en el padrón del municipio donde reside”.

3. Temas de Ciudadanía y Derechos al Voto en el Contexto de una Transición

Una de las primeras decisiones que deben tomar las autoridades interinas en la planificación para las elecciones es el tema de la ciudadanía en relación con el derecho de votar y, en particular, si se otorgará a los no residentes de Cuba el derecho de votar. En caso de que no se establezca ningún requisito de residencia, se debe tomar una segunda decisión en cuanto a qué ciudadanos cubanos residentes en el extranjero podrán votar. Por ejemplo, ¿se permitirá votar a los que tienen doble ciudadanía? ¿Y los ciudadanos cubanos que sirvieron en fuerzas militares extranjeras? ¿O los hijos de ciudadanos cubanos nacidos en el exterior? Una vez abordadas estas preguntas, las autoridades interinas deben considerar la logística vinculada con dicha votación. Por ejemplo, si la votación se puede realizar sólo dentro de la isla—lo cual requiere que los votantes habilitados que viven el exterior regresen a Cuba para empadronarse y votar—o si la votación se organizará en mesas electorales desde el exterior.

En caso de que la autoridad interina decida guiarse fundamentalmente por los precedentes cubanos legales y constitucionales, llegaría a determinar que, como se indicara anteriormente, son notablemente uniformes, ya sea que la autoridad interina analizara la ley vigente, la Constitución de 1940 o cualquiera de las leyes y reglamentos anteriormente en vigor en Cuba en toda su historia independiente. Al examinar este tema, la autoridad interina posiblemente quiera distinguir entre los ciudadanos cubanos que salieron de Cuba y adquirieron la ciudadanía de otro país, y los ciudadanos que actualmente residen en un país extranjero pero no han adquirido la ciudadanía de otro país.

En cuanto al primer grupo, debe señalarse que indudablemente habrá muchas personas que desean participar en el proceso electoral cubano, a pesar de su estado de ciudadanía actual. Un gran número de esas

personas salieron de Cuba porque consideraban que sus vidas estaban amenazadas, y muchos otros salieron debido a la naturaleza antidemocrática del régimen. Muchos adquirieron la ciudadanía extranjera no por deslealtad a la nación de Cuba o su población, sino porque creyeron que no podían regresar a salvo a su país natal. En consecuencia, no es de sorprenderse que muchos de ellos buscarán restablecer su ciudadanía y el derecho al voto, para poder participar plenamente en los procesos políticos de una Cuba en transición.

Con respecto a los miembros del segundo grupo —los que nunca adquirieron la ciudadanía de otro país— los funcionarios de la transición deben considerar varias cuestiones legales. Primero, este grupo nunca ha renunciado a la ciudadanía cubana. En consecuencia, se siguen considerando ciudadanos cubanos e incluso es posible que viajen con tarjeta de identificación o pasaporte cubano. Las constituciones cubanas actuales y anteriores reconocen claramente la ciudadanía de este grupo de personas, independientemente de cuánto tiempo hayan estado ausentes de Cuba, porque no han renunciado a la ciudadanía cubana al adquirir la de otro país. Sin embargo, el requisito de residencia de dos años de la ley electoral actual aparentemente privaría a esta clase del derecho de votar, a pesar de que son ciudadanos cubanos. Los funcionarios interinos deberán considerar los méritos del reclamo de los derechos de voto por parte de los miembros de este grupo, ya que estos reclamos se harán, sin duda alguna, a principios de cualquier transición.

En resumen, los funcionarios interinos de Cuba tienen varias opciones a su alcance para abordar el tema de los derechos de voto de la diáspora. Podrían considerar a algunos o todos los miembros de la diáspora como ciudadanos con derecho a votar. También tendrían claramente la opción, basada en el precedente constitucional pasado y actual, de negar el derecho de votar a aquellos que no reunieren los requisitos de residencia razonable o los que tienen ciudadanía extranjera o doble.

Estos temas son importantes porque los planes logísticos de los administradores electorales deben tener en cuenta si hay personas que

viven en el exterior o han regresado recientemente al país a quienes se permitirá votar. Por este motivo, la decisión sobre el tema de la residencia y la ciudadanía debe ser una de las primeras medidas de un gobierno interino que planifica celebrar elecciones.

La comunidad cubana que vive en el exterior es bastante numerosa y si, en las primeras elecciones interinas, estas personas fueran considerados votantes habilitados, la autoridad electoral tendría que tomar una serie de medidas con amplias repercusiones económicas y operativas. Si se toma la decisión de dejar la ley como está, al menos para la primera elección interina, será necesario de todos modos reconsiderar el tema antes de la siguiente elección. El tema no puede evitarse; es sólo un asunto de cuando se lo decida.

D. Restablecimiento de los Partidos Políticos y su Derecho de Nombrar a los Candidatos

El gobierno interino tendrá desde luego que considerar qué función permitirá desempeñar a los partidos políticos en los aspectos políticos y electorales. Si decide guiarse por la Constitución Cubana de 1940, se podría disponer que los partidos sirvieran como medios primarios para organizar la discusión y la formulación de políticas, al igual que en el resto de las Américas y las democracias de todo el mundo. Además, nuevamente basándose en la Constitución de 1940, podrían restablecerse los derechos de los partidos a ser el vehículo primario para la nominación de los candidatos. Ello aumentaría la participación pública en el proceso político en los niveles nacionales, provinciales y municipales, y eliminaría la necesidad de las comisiones de candidatura de la era de Fidel Castro. Eliminaría asimismo la función que juegan en el proceso de nominación actual el Consejo de los Trabajadores, la Federación de Mujeres Cubanas y otros grupos controlados por los comunistas que disfrutaban actualmente de derechos especiales en el proceso de nominación.

E. Selección, Estructura y Responsabilidades de la Autoridad Electoral

1. Selección de los Miembros

Para administrar y supervisar sus elecciones, Cuba depende de comisiones electorales en los niveles nacionales, provinciales y municipales, además de aquellas que corresponden a las circunscripciones electorales y las comisiones especiales. Las comisiones surgen a partir de la nominación de los miembros de la Comisión Electoral Nacional por parte del Consejo de Estado; posteriormente cada comisión se encarga de nombrar los cargos de menor rango. La selección de los que administrarán las elecciones está por consiguiente a cargo del Estado, de arriba hacia abajo, y no del pueblo.

En las democracias modernas, las elecciones son un proceso continuo en el que las leyes y los procedimientos electorales se revisan continuamente, y la educación cívica es un componente básico. Las elecciones son, por consiguiente, una actividad permanente. La confianza pública en el proceso electoral depende en gran medida de la independencia de los individuos que lo organizan, y en consecuencia, de la reputación de la institución para la que trabajan. El mecanismo para elegir a los miembros de la comisión responsables de la administración electoral y la protección de las leyes electorales es de suma importancia para proyectar una buena imagen del proceso. Las nominaciones para estos puestos son hechas en general por el jefe libremente elegido del Poder Ejecutivo, a menudo de listas presentadas por instituciones como la Corte Suprema o los partidos políticos. Ello no sucede en Cuba, debido a su actual forma de gobierno.

No obstante, en su estructura legal y administrativa, el sistema actual de Cuba de comisiones electorales nacionales, provinciales, municipales y distritales, así como las Comisiones de Circunscripción y las Comisiones Especiales, es muy similar al sistema usado en otros países latinoamericanos. Es más, el sistema corresponde a los tipos de elecciones realizadas en toda la historia de Cuba (nacional, provincial y municipal)

y refleja ampliamente (en teoría si no en la realidad), las nociones modernas en términos de responsabilidades, obligaciones y derechos de los miembros de la Comisión Electoral. La misma estructura podría usarse para administrar una elección completamente libre y justa, ya sea con arreglo a la ley electoral vigente o cualquier ley enmendada o nueva que pueda ser adoptada por un gobierno interino. El problema en Cuba no es la administración de las elecciones sino las condiciones políticas en que se celebran.

Los miembros de las comisiones electorales cubanas actuales poseen experiencia en muchas de las responsabilidades básicas requeridas de los funcionarios electorales. Una de las preguntas claves para el gobierno cubano interino será si trabajar con la estructura y el personal electoral existente en las elecciones interinas. El factor más crucial en esta decisión es el tiempo. Si la fecha de la primera elección interina permite suficiente tiempo para examinar y reestructurar la organización electoral según sea necesario, y para reclutar y adiestrar al personal capacitado, entonces quizá sea posible reorganizar completamente y conseguir nuevo personal para el sistema electoral. Si la urgencia de las elecciones no da tiempo suficiente para reestructurar, entonces quizá sea más seguro hacer ajustes nominales y proceder con el sistema existente. Tres meses es muy poco tiempo para revisar el sistema. Algunos cambios significativos podrían hacerse en un plazo de seis meses. Una reestructuración total del sistema probablemente tomaría un año.

Los autores de este documento no han tenido la oportunidad de observar la administración de las elecciones en Cuba en forma personal. Sin embargo, es evidente que se ha alcanzado un nivel significativo de competencia técnica y administrativa, manifestado por el hecho de que las comisiones electorales han procesado entre siete y ocho millones de votantes en un solo día.

Por un lado, mantener el sistema y el personal actual eliminaría la necesidad de entrenar a nuevos miembros y empleados de la comisión en las áreas más básicas de la administración electoral. Ello podría ser un

factor importante en caso de que una autoridad interina deseara realizar las elecciones poco después de acceder al poder. Se debe tener en cuenta el gasto adicional de identificar, organizar y adiestrar a miembros y empleados totalmente nuevos de la comisión.

Es posible que las autoridades interinas cubanas deseen analizar las experiencias de varios países de la ex-Unión Soviética que mantuvieron su sistema anterior para la administración electoral, reteniendo inclusive a muchos de los miembros de la comisión, en particular en los niveles nacionales y regionales. En Ucrania, por ejemplo, se aprobó una ley electoral completamente nueva, la cual introdujo cambios radicales en prácticamente cada faceta del proceso electoral. Sin embargo, la estructura para administrar las elecciones quedó básicamente igual. Se decidió que la estructura existente, si bien se había usado anteriormente con exclusividad para las elecciones no competitivas al estilo soviético, no obstante, podría adaptarse fácilmente a las elecciones democráticas multipartidarias.

Por otro lado, como ha anotado uno de los especialistas de IFES,

Las personalidades que administran un sistema electoral son tan importantes como el sistema mismo. Los administradores electorales deben poder inspirar confianza en el público y los partidos políticos sobre la imparcialidad del proceso. La experiencia ha indicado que el aumento de esa confianza es casi imposible para los 'remanentes' del régimen anterior. En realidad, es probable que el viejo régimen haya colmado las diversas comisiones y la administración local con sus compadres de los Comités para la Defensa de la Revolución (CDR). El efecto de este tipo de situación es todavía evidente en Ghana [cuyos CDR se basaron en los de Cuba], a pesar de dos elecciones y seis años de gobierno democrático.

De todas formas, es probable que la representación más amplia de la sociedad civil en las comisiones esté obligada a desarrollar la confianza pública. Varios países de la ex Unión Soviética permiten la representación

en cada uno de los niveles de las comisiones a cada partido que se presenta a una elección. Lo mismo sucede en muchos países de América Latina (por ejemplo, México, El Salvador, Honduras, Venezuela). Si bien ello significa comisiones más grandes de lo que quizá sería necesario de otro modo, también engendra la confianza necesaria para garantizar la aceptación pública de los resultados de la elección.

Por consiguiente, las autoridades cubanas interinas tendrán que considerar si mantener o cambiar, en todo o en parte, la estructura electoral y el personal existente, teniendo en cuenta el factor tiempo como una variable clave al tomar la decisión. Independientemente del método específico usado para seleccionar a los comisionados, es fundamental que los elegidos para formar parte de la administración electoral sean considerados por el público como personas honestas y fiables con capacidad comprobada en asuntos legales y de organización. También deben ser considerados sensibles a las inquietudes políticas pero al mismo tiempo capaces de trascender sus propias preferencias personales para realizar su trabajo justa e imparcialmente. La transparencia debe ser la meta de todo el proceso.

2. Estructura de la Autoridad Electoral

En lo que se refiere al tipo de entidad que debe regular el proceso electoral, describiremos brevemente algunos de los tipos existentes, especialmente aquellos comunes en América Latina, como medio de sugerir las opciones que quizá desee considerar el gobierno interino.

Un requisito fundamental, desde luego, es que la autoridad electoral pueda contar con un nivel alto de autonomía de la legislatura y el ejecutivo, incluido un presupuesto adecuado y sus propios establecimientos. Las funciones de los Comisionados también deben diferenciarse de los miembros del personal, y deben establecerse las responsabilidades del personal basadas en funciones específicas. La Comisión debe tener capacidad de autogestión, para nombrar y destituir al personal y, quizás lo que es más importante, para tomar decisiones sobre el desarrollo del proceso electoral. Ello no significa que la

institución electoral necesite tener poder para legislar, aunque en algunos países sus funciones lo permitan (por lo cual se denomina "el Cuarto Poder" de gobierno). Más bien, debe poder firmar convenios y decretos que faciliten el avance del proceso electoral y eliminen los obstáculos que suelen producir las escapatorias de la ley. Debido al poco tiempo con que opera generalmente la Comisión Electoral, suele ser imposible que el órgano legislativo nacional corrija estas escapatorias.

Es esencial reconocer que una elección funciona bien si, entre otras cosas, hay un buen equilibrio legal entre el contenido de la Constitución, el de la ley electoral y las resoluciones (especialmente sobre los procedimientos electorales) del órgano electoral.

La autonomía eficaz es también una función de dónde, dentro de la estructura legal y administrativa de un gobierno, se coloca el órgano electoral. Anteriormente en algunos países la institución dependía del Ministerio del Interior o de Justicia, e incluso del Poder Judicial. Hoy existe una tendencia a eliminar los vínculos directos con cualquiera de las tres divisiones establecidas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y dar rienda suelta al órgano electoral en sus decisiones. No obstante, no ha sido fácil distanciar al órgano electoral de la legislatura con respecto a los temas presupuestarios. Las asignaciones son aprobadas por el Poder Legislativo, y en algunos casos los retrasos o negativas de aprobar los fondos que la Comisión Electoral considera necesarios se percibe como un elemento de control o presión de la legislatura o el partido político que tiene mayoría en ese Poder.

En algunos países latinoamericanos la Comisión Electoral está compuesta de los representantes de los partidos políticos, argumentándose que son pocos, si es que existen, los verdaderos independientes, y por consiguiente la mejor manera de asegurar que ningún partido controle a la comisión es equilibrarla con la representación de diversos partidos. En algunos casos, no sólo los miembros de la comisión sino todos los puestos de personal se distribuyen entre los partidos en un sistema de patrocinio, como se hacía antiguamente. Los países en que se usa este tipo de sistema incluyen El

Salvador y Paraguay. En México, los miembros votantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) son independientes respetados, pero a los partidos también se les permite nombrar a representantes con voz pero sin voto. Hasta 1996, los miembros del consejo eran todos representantes del partido.

Ningún sistema es perfecto. Nombrar a representantes del partido en la autoridad electoral con la esperanza de que se equilibren entre sí no necesariamente produce imparcialidad.

La función que se asigna a los comisionados o los miembros de la autoridad electoral del órgano electoral es sumamente importante para la operación y la estructura del proceso electoral. En algunos países más grandes, los encargados de adoptar las decisiones son apoyados por un departamento de personal de carrera a cargo de las operaciones. En otros, los comisionados o los miembros mismos participan en el trabajo diario y la fiscalización detallada de las operaciones que constituyen el proceso electoral.

Analizando los diferentes tipos de organizaciones electorales descritas anteriormente, el gobierno interino cubano deberá procurar tomar los mejores elementos y eliminará, en la medida de lo posible, las fallas encontradas en cada uno. Está claro que no hay ninguna combinación "mejor" y que se deben tomar en cuenta el contexto, la situación política actual y la historia del país.

3. Responsabilidades de la Autoridad Electoral

Es importante encomendar a los Comisionados las tareas de vigilar el cumplimiento de las disposiciones electorales de la Constitución y las leyes, y tomar las decisiones necesarias para que las elecciones funcionen, basándose en las recomendaciones presentadas por el personal de la Comisión. El personal constará de especialistas y personal de carrera que se dedican a las actividades electorales a tiempo completo (que en el caso de los Comisionados, por lo general, no es así).

Ofrecemos a continuación los elementos básicos para establecer un órgano electoral profesional permanente, con etapas diferenciadas de

desarrollo. Esta estructura debe repetirse a nivel operativo para las provincias y los municipios, ya que las normas y los procedimientos que reglamentan las actividades en cualquier parte del país deben dimanar de la comisión nacional.

a. Organización Electoral

Uno de los departamentos de la Comisión debe estar a cargo de la logística del proceso electoral, incluyendo entre sus responsabilidades desde la demarcación de las áreas electorales hasta la impresión de las papeletas, el registro de los candidatos y la fijación de calendarios para todo el proceso electoral.

b. Padrón Electoral

De igual importancia es el padrón electoral. Si, al comienzo, el órgano electoral no es responsable de la lista de votantes, será necesario que adquiera esta responsabilidad. (Los detalles relativos a la lista de votantes se comentan en sección G de este documento; aquí la finalidad es sólo describir la estructura y las funciones del órgano electoral y, en particular, del Departamento de Registro de Votantes.)

c. Relaciones Institucionales

En muchos institutos electorales o comisiones hay una oficina o departamento a cargo de las relaciones con los partidos políticos, que pueden incluir el registro de los partidos nuevos, la eliminación de la personería jurídica en el caso de partidos viejos que ya no funcionan, el registro de sus declaraciones de principios y plataformas políticas y el registro de sus listas de candidatos. Si la ley electoral contempla los subsidios públicos de las campañas de los partidos, la Comisión puede administrar estos fondos, bajo reglas muy claras.

d. Educación Cívica y Difusión de Información

Una de las tareas básicas de cualquier proceso electoral es la educación cívica, aún más importante en una nación en transición con la necesidad

urgente de enseñar a los ciudadanos los conceptos universales de la democracia y el respeto por los procesos electorales libres y justos.

Íntimamente vinculada a la educación cívica está la tarea de difundir la información. La población debe ser informada, sensibilizada y movilizada hacia la participación en el proceso electoral. El conocimiento de los candidatos y las organizaciones o los partidos políticos que los patrocinan, las fechas y los procedimientos para el padrón electoral, las calificaciones para el empadronamiento y la votación y la fecha de la elección son algunos ejemplos que requieren el diseño de una estrategia para divulgar la información a los medios de comunicación.

F. Sincronización y Frecuencia de las Elecciones

En las naciones en que el jefe del Poder Ejecutivo y los miembros del Congreso (unicamerista o bicamerista) son elegidos directamente, es común que por cada elección presidencial haya dos elecciones del Poder Legislativo.

Una de las elecciones coincide generalmente con la presidencial, para no duplicar el gran esfuerzo económico y de organización que el país debe realizar, pero hay también una razón fundamentalmente política. Cuando el presidente empieza a trabajar con un Congreso que fue elegido al mismo tiempo que él, los mandatos se legitiman simultáneamente.

A mediados del mandato del Ejecutivo, se producen en general las elecciones del órgano legislativo en forma total o parcial. En términos políticos, significan una ratificación del buen desempeño del gobierno en el poder o, por el contrario, la elección de un Congreso de oposición para controlar al Poder Ejecutivo ante la percepción de que su desempeño no fue completamente exitoso.

En Cuba no existe la división de poderes como se explicara anteriormente. Si se da una transición a la democracia, se introducirá una

separación de los poderes, y las elecciones a mediados del mandato son una consecuencia probable. En cuanto a fechas electorales específicas, las autoridades electorales deben tener en cuenta las condiciones meteorológicas, los feriados cívicos y las temporadas especiales de actividad económica, como las siembras o las cosechas, que puedan afectar el nivel de participación de los ciudadanos.

G. Opciones para el Registro de Electores

Los Registros de Electores son el instrumento mediante el cual se reconoce a los ciudadanos como votantes. Es un elemento básico en la planificación de los procesos electorales porque permite ubicar a los votantes en las diversas áreas geopolíticas y administrativas. Es necesario contar con información fiable para crear distritos electorales de tamaño apropiado a fin de facilitar la votación y asignar los recursos humanos y materiales apropiados para cada distrito. Si el sistema de registro es de buena calidad, reducirá además la posibilidad de fraude por medio del voto doble o el hacerse pasar por otra persona.

El registro de los votantes permite identificar a las personas que reúnen los requisitos, evitando la votación de aquellos que no reúnen los requisitos legales para votar. Como mínimo, un Registro de Electores bien preparado debe generar confianza de parte del público en la fiabilidad del proceso.

Se sabe que muchos países han experimentado problemas en sus elecciones debido a la mala calidad y la poca fiabilidad del padrón electoral, lo cual es razón suficiente para invertir considerable atención y recursos en el mismo. Sin procedimientos fiables de registro, el principio básico de la democracia, "una persona, un voto" es casi imposible de institucionalizar.

En Cuba, el Registro de Electores pasa por muchas manos. Según la Ley Electoral de 1976, el Registro de Electores General está a cargo del Ministerio de Justicia, quien comparte la responsabilidad con las oficinas responsables de emitir una cédula de identidad a cada ciudadano, y las

organizaciones políticas y sectoriales del PCC. La preparación y el mantenimiento de la Lista es responsabilidad de las Comisiones Electorales Municipales. En la práctica, el Registro de Electores se basa en los "Libros de Registro de Direcciones", que son responsabilidad de organizaciones sectoriales como los CDRs y la ANAP. Dada la estructura social y política actual en Cuba, estas listas probablemente deben ofrecer buena cobertura de la población en sentido estrictamente técnico. Muchos servicios básicos están vinculados a poseer una Cédula de Identidad, lo cual significa que si un individuo no ha actualizado la cédula después de mudarse, no puede recibir servicios. Las organizaciones sectoriales deciden a nivel distrital si alguien permanece en el Libro de Direcciones y por consiguiente en el Registro de Electores. Esta determinación parece ser *ad hoc*, sin el beneficio de procedimientos estandarizados o la participación del ciudadano.

Cuando un gobierno interino cubano establece un órgano electoral autónomo, estas listas deberían recaer en su jurisdicción, al igual que el mantenimiento del sistema de registro, incluyendo los agregados, las supresiones y los cambios de dirección o estado legal del votante en las registros. La ley electoral debe incorporar mecanismos fiables para el padrón electoral y el mantenimiento del sistema de registro, siendo necesario que los jefes de registro documenten todas las acciones.

Las fechas y los lugares para el empadronamiento, la actualización y exhibición de las listas y los procedimientos y los formularios para documentar los asientos, las supresiones o los cambios en el sistema, deben ser uniformes y aplicarse de manera similar en todo el país y de conformidad con la ley. Los nombres de las personas no deben suprimirse unilateralmente sobre la base de la percepción de personas u organizaciones dentro o fuera del órgano electoral.

1. Opciones a Mediano Plazo

En algunos países en que el Registro de Electores es objeto de desconfianza y conflictos, se ha preparado una lista completamente

nueva. Podría considerarse esta opción solo para el mediano plazo, ya que requeriría una cantidad significativa de tiempo y recursos.

Existen tres formas de realizar esta labor: visitar a todas las personas en sus hogares para empadronarlas; instalar unidades en lugares estratégicos donde las personas pueden acudir a empadronarse; o una combinación de ambos. En gran medida la elección de la técnica será regida por el nivel de desconfianza en la lista existente y los recursos disponibles. La técnica del censo domiciliario es la más recomendada para asegurar el porcentaje más alto de cobertura. Pero es también la técnica más costosa.

El registro en Cuba es universal y por consiguiente vinculado estrechamente a los registros oficiales mantenidos por los gobiernos municipales. Los votantes se empadronan automáticamente, al llegar a la edad de votar, por una Comisión Electoral Municipal y de Circunscripción. En consecuencia, los padrones gozan de un alto nivel de exactitud, y se actualizan continuamente para reflejar los cambios en la población. Si bien es posible que el gobierno interino, por diversas razones, quizá prefiera realizar un nuevo empadronamiento en todo el país de toda la población adulta, las consideraciones de tiempo y gasto son un fuerte argumento a favor de usar los padrones existentes en las primeras elecciones interinas.

Sin embargo, puede haber razones prácticas para reevaluar el proceso del padrón electoral. El sistema actual cubano requiere que las personas se vuelvan a registrar con las autoridades locales cuando se mudan. El mismo sistema se usaba en los países de la ex Unión Soviética. La experiencia de esos mismos países indica que con los primeros indicios de libertad y democracia el sistema antiguo empieza a desmoronarse. Por ejemplo:

- Si se les da libertad de escoger, es posible que mucha gente simplemente no se registre con las autoridades locales.
- Si tienen libertad de moverse a cualquier lugar del territorio nacional, puede producirse un movimiento significativo de personas

(especialmente jóvenes) de una zona a otra, registrándose pocos o ningunos con la nueva autoridad local.

- Es posible que las personas sean renuentes a empadronarse si han estado viviendo ilegalmente en una zona, aunque las antiguas leyes comunistas se hayan abolido.
- Es posible que los inquilinos sean renuentes a empadronarse porque los locadores pueden ser gravados sobre los ingresos de los alquileres y trasladar el costo al inquilino.

Por estas razones, las autoridades interinas pueden determinar la necesidad de compilar un padrón totalmente nuevo, basado en una enumeración domiciliaria o autoempadronamiento voluntario como en los Estados Unidos y otros países. Debe observarse, sin embargo, que la primera opción es muy costosa — Canadá ha abandonado recientemente la enumeración domiciliaria precisamente por esa razón — y la última produce un número significativamente menor de votantes que el registro obligatorio.

Independientemente de la decisión que se tome, toda la población debe concientizarse de la creación de una lista nueva, que debe contar con el apoyo de todos los sectores. Por consiguiente, se debe diseñar una campaña de comunicación, usando diferentes estrategias de acuerdo con el ambiente (rural, urbano) y los canales usados (medios de comunicación impresos o electrónicos).

2. Opciones a Corto Plazo

Para una elección a corto plazo, las medidas a tomar serían:

- crear un órgano electoral autónomo;
- crear un departamento dentro del órgano electoral con responsabilidad de el Registro de Electores (incluido el entrenamiento y los recursos);

- transferir los Libros de Registro o los padrones existentes a la nueva organización;
- verificar las listas o los libros de votantes, según se explica a continuación;
- abrir un período durante el cual los nuevos votantes pueden empadronarse y los ya registrados pueden corregir su información en las listas;
- corregir las listas según los resultados de la verificación y el nuevo registro;
- preparar listas nuevas de votantes;
- exhibir públicamente las listas nuevas;
- recibir objeciones y quejas por indebidas inclusiones o exclusiones;
- efectuar las correcciones correspondientes; y
- preparar las listas finales.

Como puede verse, aún en el más sencillo de los casos (una elección basada en el actual padrón), la producción de un Registro de Electores confiable toma tiempo y recursos.

Debe señalarse que el Registro de Electores está completamente vinculado a la geografía, lo cual significa que el registro y su mantenimiento deben ir acompañadas del mantenimiento y la actualización de la geografía electoral y los materiales cartográficos correspondientes. Ello significa que la autoridad electoral también debe encargarse de la demarcación de los distritos electorales de donde se eligen los legisladores municipales, provinciales y nacionales.

3. *Administración del Registro Electoral*

Las nuevas autoridades electorales deben ponerse en contacto con la institución a cargo del padrón anterior y los libros del registro de direcciones para llevar a cabo la transferencia de esta información a las

autoridades electorales interinas. En caso de que el padrón o el registro de direcciones no estén incorporados a un medio magnético, ello tendría que hacerse en forma prioritaria.

La transferencia de estos instrumentos no es tarea fácil e involucra a las autoridades de la era de Castro quienes, en el delicado momento de la transición, pueden no estar dispuestas a dar a conocer la información. Debe existir una buena coordinación con los líderes de la comunidad. La transferencia física se debe realizar usando controles para garantizar que se hayan cubierto todas las zonas electorales en el país y que los materiales se preserven por medios magnéticos. Si fuera posible, las listas y los libros deben ser comparadas por medios magnéticos para detectar la posibilidad de omisiones sistemáticas.

Después de haber transferido con éxito la información requerida, se deben diseñar métodos de verificación, al igual que un calendario de trabajo para actualizar las listas (suponiendo que está programado una elección a corto plazo). Quizá sea necesaria una muestra estadística de los datos recogidos mediante las visitas domiciliarias para confirmar la exactitud de los datos de la era de Castro. Una verificación automática aseguraría inicialmente que todas las unidades geográficas estén incluidas en los archivos, que ningún lugar o zona electoral esté duplicada y que los datos disponibles sean totales y completos.

Posteriormente, pueden llevarse a cabo ensayos demográficos para verificar la uniformidad de los datos recogidos, cubriendo varias zonas geográficas que serán comparadas más adelante con los cálculos de población o los datos censales por edad o sexo.

Se efectúa una verificación en el terreno eligiendo una muestra representativa de los nombres en las listas y los libros a nivel regional con el fin de hacer visitas a domicilio para verificar los datos. Las visitas serán útiles para confirmar el alcance de la cobertura, actualizar la información y evaluar la calidad de la misma. La calidad de esta muestra dependerá en gran parte de los recursos disponibles. A pesar de ello, es esencial que las

catorce provincias de Cuba estén representadas en el muestreo en el terreno.

La verificación indicará el nivel de fiabilidad de los documentos del registro y las regiones donde será necesario realizar mayores esfuerzos. Es también un indicador de la calidad de la labor anterior, la provisión de criterios importantes para la selección del personal que trabajará actualizando las listas y preparando los manuales y los cursos de entrenamiento.

4. Registro, Actualización y Exhibición del Registro de Electores

El registro de nuevos votantes, la actualización de la lista anterior y la exhibición pública de las nuevas listas electorales se efectuarán a nivel del distrito electoral. Por consiguiente, el programa de trabajo debe consistir en actividades de diseño y operación, tanto centralizadas como descentralizadas, en los distritos electorales.

Todos los cambios al registro se deben realizar durante las etapas de registro y mantenimiento. Los formularios estandarizados deben estar diseñados para agregar o suprimir nombres o cambiar direcciones. Los manuales deben estar preparados para el personal encargado de relaciones públicas y del seguimiento de los flujos de información. Se deben preparar criterios de validación y comparación, junto con las instrucciones correspondientes. Es necesario establecer convenios de coordinación con el Registro Nacional de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones y los jueces, que son las fuentes de donde dimanar las supresiones al Registro.

En el área de la logística, se deben abrir oficinas de registro donde el público pueda acudir a tramitar las formalidades necesarias. Idealmente es preferible que sean espacios públicos obtenidos por convenio, es decir con el apoyo de las



Personal electoral verificando identificaciones con el Registro de Votantes, República Dominicana (1994)

autoridades, o pueden alquilarse, lo cual debe tenerse en cuenta en el presupuesto. El uso de espacios públicos es preferible debido al costo reducido y la promoción de la transparencia en el proceso.

Conseguir instalaciones incluye la responsabilidad de obtener muebles y equipos. Como se trata de una actividad temporaria, es preferible pedir prestado el espacio y los equipos en lugar de hacer desembolsos considerables. El personal de supervisión en los distritos tendrá que reclutar a funcionarios temporarios para esta fase y entrenarlos.

Toda esta actividad debe apuntar a una única Lista Electoral Nacional. Debe incluir toda la información necesaria sobre todos los ciudadanos empadronados, debiendo existir una forma de verificar que no hay ningún registro duplicado. En consecuencia, todos los cambios recogidos en diferentes lugares del país deben ser agregados en la capital. Por consiguiente, debe incluirse en el presupuesto electoral la compra o el alquiler de vehículos o un convenio de servicios con alguna institución. A menudo eso se pasa por alto en los programas y presupuestos electorales.

5. Actividades de Mantenimiento y Verificación

Una vez que se cuenta con el personal y los recursos, pueden iniciarse las actividades de registro y mantenimiento. Será necesaria una extensa campaña de educación al votante para divulgar la información sobre los lugares donde las personas pueden empadronarse o actualizar su información. Estas campañas y el proceso de registro deben, como mínimo, durar 90 días, después de los cuales se recomienda exhibir los Registros de Electores durante 30 días. Durante este período, los ciudadanos, las organizaciones y los partidos políticos pueden notificar las anomalías contenidas en las listas, ya sea debido a inclusiones o exclusiones indebidas o errores en la información sobre un ciudadano. También se debe preparar y ejecutar una campaña informativa para informar y sensibilizar a la población sobre la importancia de revisar la exactitud de las listas.

Desde el momento que las anomalías sean identificadas por los ciudadanos o las organizaciones, la Oficina de Registro Electoral tendrá 30 días para analizar, responder e incorporar o modificar la información correcta en las listas a fin de asegurar su exactitud. En ese momento puede comenzar la impresión de las listas por región, distrito, circunscripción electoral y colegios electorales, en el número de copias necesarias. Se deben contemplar veinte días para este proceso.

En total se necesitarán 170 días desde la actualización hasta la impresión de los Registros de Electores finales.

Simultáneamente, según se menciona anteriormente, se deben verificar los padrones anteriores y los libros de direcciones. Cuando se obtengan los resultados, empieza la corrección de las equivocaciones detectadas. Existe el riesgo de que el proceso de verificación descubra desviaciones graves que no permitan usar la lista anterior como punto de partida para la información. Se necesitará un plan de contingencia para volver a registrar a aquellos que ya estaban empadronados y que no tenían que registrarse nuevamente.

Por otra parte, una vez que se ha obtenido la información sobre todos los votantes por nivel geográfico, se debe efectuar una revisión de los distritos y las circunscripciones electorales para proponer ajustes a los límites que mantengan el equilibrio demográfico entre las circunscripciones.

H. Recurso Legal para los Partidos Políticos y Ciudadanos en Caso de Presuntas Irregularidades en el Proceso Electoral

Uno de los problemas con la estructura electoral actual de Cuba es la casi imposibilidad de que un ciudadano pueda apelar las acciones de la entidad electoral responsable.

En cualquier proceso electoral libre y justo, debe haber procedimientos de audiencias y reclamos, abiertos al público, al alcance tanto de las personas (por ejemplo aquellos que fueron excluidos del empadronamiento o la votación) como de las organizaciones y los partidos políticos, además de una autoridad para atender y resolver dichas irregularidades.

La exclusión de los Registros de Electores, un lugar de votación incorrecto para un votante, la presencia de personas que no deben figurar en la lista, el comportamiento irregular de los votantes, los miembros de las mesas o los representantes de los partidos en el día de la elección, papeletas que aparecen donde no deben, o un número de votos significativamente superior al número de votantes —en resumen, todos aquellos comportamientos que infringen la ley electoral— deben ser manejados cuidadosamente con procedimientos legales.

El ciudadano debe poder apelar a las autoridades y tener acceso fácil a los procedimientos legales. Se deben diseñar actas, contar con el personal para ayudar a llenarlas y los procedimientos eficaces para una resolución inmediata de la queja. Una solución expeditiva a las apelaciones presentadas por los ciudadanos y las ONGs contribuye inmensamente a la transparencia y participación en el proceso electoral.

Es posible que el nuevo gobierno interino desee considerar una nueva creación de la Corte Superior Electoral (CSE) establecida por la Constitución de 1940 y el restablecimiento de sus poderes. Al conferir las facultades de supervisar el proceso electoral y hacer cumplir la ley electoral a un Poder Judicial que acaba de adquirir su independencia, el gobierno podría ayudar a restablecer la confianza en la legitimidad de todo el proceso electoral —en particular si el tiempo y el dinero han obligado a retener la maquinaria actual electoral y de registro. Esto es cierto por varias razones. Primero, el reestablecimiento de la CSE eliminaría el control de los poderes legislativo y ejecutivo en un proceso en el que tienen un interés político creado. Segundo, confirmaría al poder judicial como el árbitro final de todas las controversias en el

proceso electoral. Tercero, los poderes extraordinarios concedidos a la Corte servirían para garantizar la administración eficaz de las elecciones y, lo que es más importante, la transferencia pacífica del poder después de anunciados los resultados de la elección.

En caso de que la autoridad interina fuera renuente a restablecer este tribunal específico, debe pensarse seriamente si conviene otorgar a los tribunales de competencia general la facultad de supervisar el proceso electoral en Cuba y presidir la resolución de las controversias de origen electoral. Este arreglo permitiría a los votantes, los partidos políticos y los candidatos presentar las quejas relativas a la administración del proceso electoral directamente a los tribunales. Las controversias quedarían aisladas de la presión política y, con suerte, se resolverían de manera oportuna.

I. Administración de la Logística Electoral

El primer paso al organizar una elección es formular un calendario de las principales actividades, o macroactividades, siempre de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley electoral, y luego subdividirlas en tareas más detalladas. Una vez que se plantean las actividades y su secuencia y se decide la prioridad, el próximo paso es fijar los plazos estimados para cada una de ellas, empezando con aquellas que por ley deben completarse cierto número de días antes de la elección. A continuación ofrecemos los bloques de actividades que incluyen todas las acciones fundamentales requeridas para una elección e indican cómo se relacionan entre sí.

1. Personal: Permanente y Transitorio

La creación de un órgano electoral nuevo o reformado, y la clara promulgación de su facultad y autoridad legal, es la actividad inicial de la cual dependen todas las demás. El nombramiento de personas honestas, capaces y preparadas, percibidas de la misma forma por la opinión pública, y comprometidas con la defensa y observancia de la ley, es el

próximo paso esencial. (En diferentes países, estas personas pueden llamarse comisionados, magistrados o miembros del consejo o la junta electoral. Usaremos aquí "comisionados" como término genérico.)

2. Preparación de los Registros de Electores

Como mencionamos, las primeras tareas para las nuevas autoridades electorales son las relativas a la preparación del Registro de Electores. Debe haber un grupo técnico preparado tan pronto se definan los procedimientos para revisar y actualizar el Registro de Electores. Otro grupo debe definir los procedimientos, los formularios y los plazos para las campañas de empadronamiento, actualización y exhibición de las listas, garantizar que la infraestructura de computación sea capaz de afrontar los retos e imprimir miles de páginas de varias copias de las listas.

La actualización del Registro de Electores requiere oficinas en todo el país al igual que vehículos para llegar a las zonas de difícil acceso para ofrecer la oportunidad de empadronarse a las poblaciones más vulnerables y menos privilegiadas. El número de lugares físicos y vehículos dependerá de la posible demanda, la cual puede evaluarse una vez que se reciben los registros y los libros existentes, se hace una comparación con las proyecciones demográficas y se dispone de los resultados de las verificaciones. Los cambios en el registro—agregados, supresiones o cambios de nombre o dirección—deben estar documentados, lo cual significa que será necesario planificar el diseño y la impresión de estos documentos y el desarrollo de los sistemas de computación que incorporarán esta información en la base de datos del Registro. El máximo plazo permitido en cualquier país para la actualización del padrón electoral rara vez excede seis meses.

En cierto momento —si no al comienzo de la transición, entonces varios meses después— será aconsejable establecer un grupo para planificar un carnet electoral y un sistema de medidas de seguridad para evitar su falsificación. Este grupo estudiará las características del Registro Nacional de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones y de la Cédula Nacional de

Identidad, las ventajas y desventajas de usar la cédula nacional para identificar a los votantes o introducir una cédula electoral, la logística para emitir un documento de esta naturaleza, los costos y cómo mantenerla actualizada.

3. *Partidos Políticos: Presentación de las Plataformas y los Candidatos*

Ya que cualquier elección libre y justa debe prever la participación de múltiples partidos políticos y candidatos independientes, una de las actividades que debe incluir el plan de trabajo, y por consiguiente el calendario, es la presentación de las plataformas políticas de cada organización (si lo exige la ley electoral o de los partidos políticos) y más adelante la inscripción de los candidatos. El alcance de esta última tarea depende obviamente del número de elecciones a celebrar (por ejemplo, si la elección para alcaldes, miembros del concejo municipal, delegados provinciales, o diputados nacionales coinciden con la elección del titular del Poder Ejecutivo). En una elección en que las votaciones por distintos cargos se producen al mismo tiempo, la inscripción de los candidatos son en general escalonadas, permitiéndose la inscripción para el puesto más importante en primer lugar, y así sucesivamente.

Los candidatos deben identificarse plenamente, y su cumplimiento de los requisitos legales para postularse para un cargo público debe ser comprobado por la comisión en un período razonablemente breve (en general una semana). Si los requisitos no se cumplimentan, los comisionados deben notificar a la organización de nominación con suficiente tiempo para reemplazar al candidato o presentar los motivos de la falta de cumplimiento por escrito, incluidos los argumentos en favor de su posición.

4. *Realización de Campañas y Acceso a los Medios de Comunicación*

La ley electoral debe incluir una sección especial reglamentando la realización de las campañas, en términos de tiempo y formato. Además, el gobierno debe considerar si desea financiar las campañas de los partidos

en todo o en parte. Si se permiten contribuciones privadas a las campañas, el gobierno también debe decidir si las mismas serán limitadas o reguladas de alguna forma.



Congregación política, Panamá (1999)

El acceso a los medios electrónicos puede ser también objeto de regulación. En casi todos los países, los medios de comunicación electrónicos son de propiedad del Estado o licenciados por el mismo, y por consiguiente es posible que las emisoras estén obligadas a dedicar un mínimo específico de tiempo a las actividades públicas. Una de las actividades serían las campañas electorales. Es posible también que estén obligados a asignar tiempo a los partidos y los candidatos independientes en forma gratuita. En ese caso, debe crearse una fórmula —la misma cantidad de tiempo para todos los partidos, independientemente de su tamaño, u otro criterio.

Como mínimo, las campañas deben estar sujetas a un código ético que pueda ayudar a prevenir o reducir la denigración de los partidos en contra de los candidatos que se oponen a sus intereses.

5. Impresión de las Papeletas y Preparación de los Materiales Electorales

La impresión de las papeletas depende del período de inscripción de los candidatos. La impresión solo puede empezar una vez finalizada la inscripción. Las papeletas varían enormemente en su diseño de un país a otro. En algunos países, sólo el nombre del partido y su símbolo o logotipo aparecen en la papeleta. En la mayoría de los países, también aparecen los nombres de los candidatos, al menos para la Presidencia y otros cargos importantes. En algunos países es común imprimir fotografías de los candidatos en las papeletas. De cualquier forma, no es posible enviar los materiales a la imprenta antes del cierre de la

inscripción debido a los posibles reemplazos de los candidatos o el retiro de algún partido.

La decisión de incluir fotografías de candidatos en las papeletas es cuestión de costumbres y cultura. Sabemos que en Cuba se ha hecho de esta manera y por consiguiente se recomienda continuar con la práctica.

Además de los votos, otros materiales relacionados con la elección (tinta, formularios, manuales de instrucción para los miembros de mesa, listas de votantes, etc.) también requieren preparación, para estar listos para ser entregados a los diferentes distritos electorales cinco días antes del día de la elección. Algunos de los materiales requieren procesos especiales, al igual que la tinta electoral, que en muchos países latinoamericanos se aplica al dedo índice de cada votante, inmediatamente después de la votación, como una serie de medidas de seguridad que reduce la posibilidad de votar dos veces. El proveedor debe seleccionarse con más de seis meses de antelación a fin de que pueda producir la cantidad necesaria para todos los votantes.

Lo mismo se aplica a las urnas, que deben ser reglamentadas por la ley en función de las características requeridas para la seguridad y la facilidad de manejo. Las casillas o mamparas de votación para garantizar el secreto del voto están hechas en general de materiales duros, pesados, aunque en algunos países, México por ejemplo, son de cartón, plegables y ligeras. Seis meses es el plazo estándar requerido para obtener los materiales necesarios.

6. *Logística y Comunicaciones*

La transmisión y tabulación rápida de los resultados preliminares en particular dependen de la infraestructura instalada para la elección. También se requieren comunicaciones especiales, líneas telefónicas, máquinas de télex, vehículos, formularios con medidas de seguridad



Militares asisten con el transporte de materiales electorales, Nicaragua (1996)

incorporadas (no papel especial sino códigos que permiten detectar falsificaciones de los formularios y las posibles transmisiones de datos falsos). Los procedimientos especiales también pueden requerir manuales y personal específico con aptitudes específicas. Estas consideraciones son importantes porque los funcionarios electorales tienden a recordar la importancia de esta actividad sólo cuando el día de la elección es inminente.

La investigación sobre las redes telefónicas y de comunicaciones disponibles en todo el país debe efectuarse ocho a diez meses antes de la elección. El motivo es que si una zona carece de medios de comunicación, habrá tiempo para buscar soluciones.

7. Selección y Entrenamiento de los Miembros de Mesa

El medio de selección de los miembros de la mesa es uno de los temas más polémicos en los procesos electorales. En Cuba, las organizaciones sectoriales que son controladas por el gobierno y el Partido Comunista, han designado a los miembros de mesa.

En nuestro criterio, el sistema más libre de cualquier influencia partidaria o manipulación posible es el sistema usado en Chile y otros países con altas tasas de alfabetismo, o sea, una selección aleatoria por lugar de residencia, unida a una ley que estipule que la participación de las personas seleccionadas es obligatoria. Aunque sea obligatoria, la participación se aceptará más voluntariamente si los recursos presupuestarios permiten pagar un pequeño jornal a los miembros de la mesa tanto el día de la elección como durante las clases de entrenamiento. Es importante presentar la oportunidad de trabajar en una mesa electoral como una responsabilidad cívica y una posición clave en el desenvolvimiento de la democracia.

Debe permitirse tiempo suficiente para la selección porque se deben elaborar procedimientos para eliminar a los que no tienen las calificaciones mínimas (por ejemplo, saber leer y escribir) o que, debido a su ocupación o militancia política, no deben participar en esta tarea tan

importante. Se debe prever la facilitación de las personas con discapacidades físicas. Los métodos de selección varían. Pueden colocarse los nombres de todos los votantes empadronados asignados a un lugar específico de votación en un envase y sacar nombres del envase que servirán como miembros de mesa en ese lugar de votación. O puede elegirse una letra del abecedario, seleccionándose aquellos cuyo apellido paterno empieza con esa letra; si no se obtiene el número necesario de candidatos, se usa también la próxima letra. Hay muchos métodos eficaces.



Mesa electoral, Provincia de Manabí, Ecuador. (1996)

La selección debe hacerse alrededor de tres meses antes de la elección. Se debe seleccionar más personas de las que se necesitan, para compensar la tasa de ausentismo. Para el momento en que se elija a los posibles miembros de mesa, ya se deben haber definido todos los procedimientos a aplicar el día de la elección. Los grupos de capacitación y difusión de información deben estar preparados con los conceptos y materiales para transmitir a los miembros de mesa seleccionados en el aula y por los medios de comunicación.

J. Preparaciones para el Día de las Elecciones

1. Creación de un Sistema de Seguridad Electoral

La preocupación por la seguridad es inevitable en cualquier elección justa y libre. Incluye la seguridad física de los votantes, los candidatos y los grupos políticos, al igual que el resguardo de los elementos del proceso: el voto secreto, las medidas para evitar la votación múltiple y la cadena de custodia de las urnas.

Ninguna elección se puede considerar libre y justa si existe un patrón de intimidación o violencia en contra de las personas o grupos políticos.

Como hemos señalado en otro lugar en este informe, la falta de represión de dichos actos cuestiona el compromiso del Estado en lo que hace al gobierno democrático. En este sentido, es importante incorporar a las fuerzas de seguridad del país a este proceso, haciendo hincapié en su deber de velar por la vida y la propiedad de la ciudadanía, y ofrecerles la información que necesitan para cumplir con sus obligaciones en todo el proceso. Reviste particular importancia que comprendan su papel en cuanto a la seguridad del voto y la intervención imparcial de las disputas localizadas. El día de las elecciones, en particular, es necesaria la vigilancia de las fuerzas de seguridad para crear un ambiente en que la participación de todos sea no sólo una posibilidad sino también la norma.

En algunos países, la policía cumple la misión fundamental de mantener el orden el día de las elecciones; en otros países las Fuerzas Armadas se ocupan específicamente de resguardar la cadena de custodia de las urnas antes, durante y después del día de las elecciones. En Nicaragua, la desconfianza del público hacia la policía y las Fuerzas Armadas era tal que la Comisión Electoral creó y destacó una policía electoral cívica de carácter temporario, responsable sólo ante la Comisión. En Cuba, el tipo de transición que se dé probablemente tendrá un gran impacto en la aceptación pública de la participación de las fuerzas de seguridad en el proceso. Las autoridades de transición pueden estimar adecuado que la Comisión Electoral nombre a su propio personal de seguridad electoral, como lo hizo Nicaragua. De cualquier forma, la eventual incorporación de las fuerzas de seguridad como participantes en el proceso democrático, tal cual ha ocurrido en la mayor parte de América Latina, es fundamental para todos los interesados.

El diseño y la impresión de los materiales, los formularios y las papeletas deben centralizarse y



Seguridad electoral, Ghana. (1996)

estar sujetos a controles de seguridad que evitarían la malversación de materiales por personas no autorizadas, la producción descontrolada y las transferencias y entregas indocumentadas. Debe solicitarse el apoyo de las fuerzas de seguridad, en particular con respecto a las papeletas y los informes que podrían usarse ilegalmente, causando de ese modo reclamos sobre los resultados de las elecciones por mala fe o negligencia. Los controles de producción y distribución son más fáciles cuando se utilizan procesos de control automatizados, como la lectura de códigos de barras. Estas tecnologías son de bajo costo y fácil acceso. A medida que los materiales electorales se desplazan por el sistema, cada etapa del viaje debe ser registrada y firmada por un funcionario electoral. Aunque esta medida parezca básica, requiere que la persona que firme preste más atención porque su firma consta en el documento.

Se deben construir separadores o paneles y distribuirlos con suficiente tiempo para garantizar que se respete el derecho de todos los votantes al voto secreto. La cadena de custodia de las urnas, incluida su inspección antes de la apertura de las mismas, debe coordinarse con los fiscales locales de mesa, los funcionarios de seguridad y los representantes de los partidos.

Las medidas de seguridad también se aplican a los resultados de las elecciones. Puede existir la necesidad de contar con comunicaciones especiales, líneas telefónicas, máquinas de telefax, formularios codificados y vehículos de transporte para proteger los resultados y garantizar la detección de cualquier formulario o datos falsificados.

2. *Observación Nacional e Internacional*

Por las razones ya expuestas en este informe, es importante que la ley establezca un procedimiento para acreditar a los representantes de los partidos políticos, otras organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil con el fin de observar las elecciones, incluyendo el escrutinio y la transmisión de los resultados, desde adentro de los recintos electorales. El gobierno interino también puede decidir invitar y acreditar a observadores internacionales.

En el caso de los representantes de los partidos, se les puede conceder autoridad específica para documentar las irregularidades, y sus argumentos deben constar en los formularios oficiales preparados en los recintos. En general, los representantes de los partidos (y quizás los otros observadores presentes) deben firmar el informe de cierre de las elecciones



Centro de información electoral, El Salvador. (1994)

en cada lugar de votación, un buen indicador del grado de fiscalización aplicado al proceso y el número de irregularidades presentes.

3. *Transparencia e Información Pública*

Todas las medidas tomadas por el órgano electoral deben ser de conocimiento público. Ello significa que la oficina o sección de la comisión que se encarga de la difusión de información debe tener un conocimiento detallado del calendario electoral y, basándose en el mismo, debe diseñar la correspondiente campaña de información pública.

Es muy importante contar con un equipo especializado en relaciones públicas para responder a las solicitudes de la prensa nacional e internacional y asistir a los observadores y visitantes y. El equipo debe contar con materiales sencillos y prácticos como volantes y videos de entrenamiento para la información pública.

La difusión de la información se utiliza para varios fines:

- familiarizar a las personas con el proceso electoral inminente,
- promover el Registro de Electores,
- proporcionar información sobre los requisitos de registro,
- informar sobre las responsabilidades de los miembros de los colegios electorales,
- informar sobre los procedimientos básicos que debe seguir el votante durante el proceso de votación,

- alentar a las personas a votar, e
- informar los resultados preliminares y el recuento final.

La difusión de la información también ayudará a reducir las falsas acusaciones que pueden hacer algunos candidatos, evitando por lo tanto situaciones en que la ausencia de la difusión pública se usa para desacreditar a la entidad electoral.

K. Día de las Elecciones

1. Administración de los Colegios Electorales

En Cuba, la ley declara que la elección se celebra desde las 7 a las 18 horas, brindando a los votantes 11 horas para votar. Ese tiempo es mayor de lo que en general se permite en otros países, pero no hay ninguna razón para cambiar el período que es tradicional en Cuba.

Se recomienda que cada mesa tenga asignado un máximo de 750 votantes potenciales. Las papeletas deben numerarse en serie, debiendo evitarse el lento requisito en algunos países de que el fiscal de mesa y otros miembros firman cada uno. La papeleta numerada mantiene el secreto del voto y ayuda a prevenir el fraude electoral porque los números de serie no se conocen sino hasta que abran las urnas, siendo prácticamente imposible que se puedan presentar papeletas ilegales.

La costumbre de votar en establecimientos públicos grandes, por ejemplo escuelas, donde se pueden instalar varias mesas en un solo lugar, es



Campaña de educación electoral, El Salvador (1997)

común en América Latina. Se debe elegir un lugar seguro en cada localidad para almacenar las papeletas, los formularios y otros materiales hasta el día de la elección. Una hora antes de votar, los miembros de la mesa pasan a recoger sus materiales, o la autoridad electoral los entrega a los colegios electorales, para empezar a establecer el procedimiento de votación.

La preparación del recinto electoral debe estar a cargo de los miembros de la mesa. El montaje de las urnas debe organizarse para que esté terminado antes de la hora anunciada de apertura. El primer paso es que los miembros de mesa hagan un inventario de todos los materiales y papeletas que han recibido, basados en el número de ciudadanos registrados en su lista específica de votantes. Deben colocar las casillas de votación o las mamparas en una posición estratégica para asegurar que el voto sea secreto.

Todas las acciones deben registrarse en el informe de apertura de las urnas, que es firmado luego por los miembros de la mesa y los representantes de los partidos que estén presentes. Luego se abren las urnas, y los votantes deben hacer cola y tener su identificación en mano para identificarse antes de sufragar el voto.

Si en algún momento alguien interrumpe el orden de la elección, el presidente de mesa puede llamar a las fuerzas públicas de seguridad —que deben estar destacadas en o cerca de cada establecimiento que se utiliza para votar— para que se lleven a la persona que ocasiona el problema. Asimismo, se deben registrar los casos de ese tipo en el diario del presidente de mesa.

2. *Los Pasos para Votar*

- Se recibe al primer votante en línea.
- Un miembro de mesa pide al votante la identificación autorizada (credencial especial para votar o cédula nacional de identidad).

- Se busca el nombre del votante en la lista y se anota la palabra "votó" al lado de su nombre, o se pide al votante que firme al lado de su nombre para indicar lo mismo.
- Se dan el o las papeletas (según lo que marque la ley electoral) al votante, quien vota en privado detrás de una mampara o dentro de una casilla. (En algunos países, se permite a un solo votante entrar a un aula escolar, y eso solo puede ser suficiente para asegurar la privacidad. Sin embargo, la presencia de un mínimo de dos mamparas o casillas en cada mesa de votación para que más de un votante pueda votar al mismo tiempo, acelerará el proceso.)
- En este momento empieza el procesamiento del segundo votante, con lo cual se reduce el tiempo total, permitiendo que voten más personas.
- Cuando el votante regresa de la pantalla, si son varias papeletas (para Presidente, para el Congreso, etc.), le dicen qué papeleta debe colocarse en qué urna. Luego se pone tinta en el pulgar o el dedo correspondiente hasta la cutícula, y se devuelve la cédula de identidad, según lo estipulado por ley. Se entrega al votante un documento como prueba de que votó, o se sella o perfora o pega un holograma a la cédula de identidad, como se hace en algunos países.
- En el momento especificado para cerrar las urnas, si quedan personas en la fila, se solicitan sus nombres o cédulas de identidad, y sólo ellos podrán votar. Si las urnas están ubicadas en un establecimiento como una escuela, se cierran las puertas de la escuela y sólo las personas que están adentro en el momento de cerrar podrán votar.



Esperando la apertura del colegio electoral, Nicaragua. (1996)

- Una vez que el último votante ha sufragado su voto y se ha retirado, se abren las urnas, se cuentan los votos y se completan los registros y los informes.

L. Escrutinio de los Votos, Transmisión de los Resultados y su Publicación

1. Escrutinio de los Votos

Las elecciones no son propiedad del gobierno, los partidos políticos o la autoridad electoral. Las elecciones pertenecen a los ciudadanos de una nación. Por este motivo, los resultados de la elección deben ser presenciados y conocidos por todos. La confianza y la paz después de una elección dependen en gran medida de la prontitud y transparencia del recuento del voto y la transmisión de los resultados.



Colegio electoral, Nizhny Novgorod, Rusia. (1998)

La transmisión de los resultados electorales consta de diversos pasos. El primer paso transcurre en cada urna, donde los miembros de la mesa cuentan, voto por voto, las preferencias de los ciudadanos. Es importante que las mismas personas que recibieron los votos de los votantes durante el día sean las que hacen el recuento y que sus tabulaciones sean registradas de una manera formal apropiada. Los miembros de la mesa deben contar y registrar no sólo los votos recibidos por cada candidato, sino también los votos impugnados y en blanco, lo cual puede proporcionar una indicación de protesta de parte de los votantes (no prefieren ninguna de las alternativas) o confusión (diseño de la papeleta poco claro, confuso). De cualquier forma, vale la pena conocer la información. Los miembros de la mesa también deben contar las papeletas no utilizadas que, sumadas a las utilizadas, deben ser igual al número recibido al comienzo de la votación del día.

Debe estar muy claro en la ley, en el manual de entrenamiento e instrucciones de los miembros de mesa y en la información pública difundida por la Comisión Electoral, cuándo un voto ha de considerarse válido. Normalmente se pide a los votantes que coloquen una marca dentro de un casillero o círculo al lado del nombre del partido o el candidato. No infrecuentemente, el votante puede colocar la marca fuera del espacio designado o usar otra marca de la especificada. La ley y su aplicación en manos de los miembros de la mesa siempre deben favorecer la intención del votante. Cuando la intención del votante es clara, el voto debe considerarse válido, aunque no esté estrictamente dentro de las disposiciones de la ley. Ello sucede, por ejemplo, cuando una porción menor de la marca en el voto ocupa el espacio de otro candidato. Cuando la marca ocupa el espacio de dos candidatos, de tal forma que la intención del votante es imposible de discernir, se justifica la anulación del voto.

Este escrutinio debe hacerse en presencia de los ciudadanos autorizados por ley a estar en el recinto electoral. En algunos países, cualquier ciudadano interesado puede presenciar el escrutinio. En general, sin embargo, sólo se permite la presencia de los miembros de la mesa, los representantes autorizados de los partidos y los observadores acreditados nacionales e internacionales. Después de finalizar el escrutinio, se completa los informes correspondientes; se firma y se pide a los representantes de los partidos políticos que hagan lo propio. En este momento pueden expresar sus reclamos o desacuerdo.

Los resultados de cada mesa deben también hacerse públicos; deben ser registrados en una hoja grande para que sean visibles y legibles, y esta hoja debe colocarse afuera de la aula, en el exterior de la escuela u otro lugar cercano para que el público pueda saber los resultados en cada mesa. Ello sirve de control contra cualquier esfuerzo por cambiar los resultados entre el lugar de votación y el centro de tabulación regional o nacional.

El presidente de la mesa lleva luego los informes, las papeletas y los materiales al funcionario electoral local correspondiente. El presidente de

la mesa generalmente va acompañado por los demás miembros de la mesa y los representantes de los partidos que deseen participar.

A nivel provincial, un grupo de personas debe estar preparado para recibir las actas y las papeletas para ser entregadas a las autoridades electorales de la provincia. La ley puede permitir el anuncio de los resultados preliminares al público y los partidos a nivel provincial, o puede requerir que todos los anuncios se originen en el centro nacional de datos.

La información recibida de los recintos permite a los funcionarios provinciales o distritales hacer la tabulación para la provincia o distrito en cuestión. En condiciones ideales, debe completarse en tres días después de la elección. Las tabulaciones de nivel provincial deben ser enviadas luego a la autoridad nacional para que pueda hacerse el Recuento Nacional. Se recomienda que este recuento se complete en una semana después del día de la elección. Estos recuentos son de carácter oficial y son finales mientras no haya ningún reclamo legal o de las organizaciones o ciudadanos validados por el tribunal correpondiente. Finalmente, los resultados deben publicarse en forma de libro, para consulta posterior de los funcionarios electorales y los historiadores. Ello no ocurrirá, desde luego, hasta meses después de la elección.

2. *Transmisión de los Resultados Provisionales*

Hemos estado hablando hasta ahora de los resultados oficiales finales. Sin embargo, un elemento que contribuye enormemente a la paz y la confianza de la población es la tabulación de los resultados no oficiales preliminares.

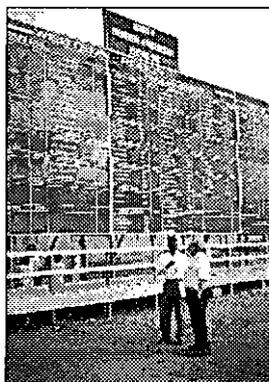
Los resultados preliminares son aquellos que se hacen públicos en la noche de la elección. Se basan en un sistema de transmisión inmediata a una unidad de captación de datos que anuncia rápidamente el recuento al público. No son oficiales, porque el centro de captación de datos no ha visto físicamente ni ha verificado el acta oficial llenada en cada lugar de votación. Normalmente, estos no son recogidos en la capital sino hasta

días después de la elección. No obstante, la información de los resultados preliminares permite a los medios de comunicación, a los partidos políticos y la población en general ver una tendencia clara, e incluso resultados prácticamente completos, antes de irse a dormir la noche de la elección.

Como consecuencia, se alivia la tensión normal en torno de quién ganó y quién perdió la elección. Aunque esta información está sujeta a cambios, porque el recuento oficial podría cambiar las cifras o porque los partidos o los ciudadanos pueden impugnar algunos resultados, es cierto que casi siempre apunta al ganador y en pocas — escasas — ocasiones se revierte una victoria aparente.

Un sistema eficaz para la transmisión de los resultados preliminares requiere que los miembros de la mesa en cada recinto electoral llenen un acta especial con los resultados de su recuento, y esa acta es transmitida de inmediato por computadora, télex, radio o teléfono a un centro nacional de captación de datos. El presidente de la mesa puede ser responsable de esta transmisión, o estar a cargo de voluntarios especiales enviados por la autoridad electoral expresamente a recoger estas actas. En el centro de captación de datos se tabulan los resultados, colocándose en un lugar preestablecido al que tienen acceso los partidos, la prensa, los observadores acreditados y si el espacio permite, el público en general.

Hay distintas formas de establecer la infraestructura, los procedimientos y las medidas de seguridad para la transmisión rápida y segura de los resultados, y sería necesario abordar el tema detalladamente en otro tipo de documento. Lo que es importante recalcar aquí es que en cualquier



Resultados públicos de
elecciones presidenciales y
parlamentarias, Ghana. (1996)

proceso electoral transparente es aconsejable incluir un sistema de resultados preliminares.

Referencias

- ⁵⁵ La Ley Electoral dispone, Título IX y V, que hasta un 50% de los candidatos pueden venir de organizaciones sectoriales mientras que el resto de los miembros pueden ser integrados por personalidades provinciales de todo el país que han sobresalido en sus actividades (estudiantes, trabajadores, científicos, intelectuales, etc.).

