



Temas

DE DEMOCRACIA Revista Institucional de la JCE. No. 1 Julio-Septiembre, 2011

ELECCIONES EN HAITÍ

Enseñanzas *de un proceso*

DEMOCRACIA,
PARTIDOS, ELECCIONES

las frágiles construcciones *haitianas*

**“El rol de los partidos políticos
en el fortalecimiento de la
democracia y del Estado”**

Contenido

Temas DE DEMOCRACIA

DIRECTORIO

Pleno de la Junta Central Electoral

Presidente

Roberto Rosario Márquez

Miembros Titulares

Rosario Graciano de los Santos

César Francisco Félix Félix

José Angel Aquino Rodríguez

Eddy de Jesús Olivares

Consejo Editorial

Presidente

Roberto Rosario Márquez

Miembros

Joel Lantigua

Félix Reyna

Director Ejecutivo

Lito Santana

Diseño y Arte

Isidro Rosario Roa

Logística

Rodolfo Pacheco

María Isabel Gil

Rosa María Custodio

Foto de Portada

Agencia de AP

Fotografías

Agencia EFE y Contersía de fotógrafos dominicanos

Impresión

Editora Corripio

Colaboradores

Eduardo Frei

Salvador Romero Ballivián

Pablo Gutiérrez

Fernando I. Ferrán

Wilfredo Lozano

Juan M. Castillo Pantaleón

Rosario Graciano de los

Santos

Leticia M. Ruiz

David Alvarez Vellozo

Pedro Durán

Manuel Salazar

Fausto Camacho

Oscar Hassenteufel

Jean Michel Caroit

“El rol de los partidos políticos
en el fortalecimiento de la
democracia y del Estado”.

■ Eduardo Frei Ruiz-tagle

Democracia, partidos
y elecciones: Las frágiles
construcciones haitianas

■ Salvador Romero Ballivián

Haití: claves de la
misión electoral
2010-2011

■ Pablo Gutiérrez

Elecciones en Haití:
El pasado en la
antesala del presente

■ Fernando I. Ferrán

Ley de migración, reglamentos
y regularización de inmigrantes:
Contribución al debate

■ Wilfredo Lozano

Las graves deficiencias
de un proyecto
de reglamento

■ Dr. Juan M. Castillo Pantaleón

La organización
electoral y el voto de los
dominicanos en el exterior

■ Rosario Graciano de los Santos

Primera encuesta de opinión
pública y comportamiento
político del OBSEROP

Accountability en los partidos políticos
y accountability hacia los partidos políticos:
el papel de los organismos electorales

■ Leticia M. Ruiz Rodríguez

índice *Temas* DE DEMOCRACIA



"El rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la democracia y del Estado".

5

13

14

35

Democracia, partidos y elecciones: Las frágiles construcciones haitianas



Haití: claves de la misión electoral 2010-2011

36

43



Elecciones en Haití: El pasado en la antesala del presente

44

53

54

Ley de migración, reglamentos y regularización de inmigrantes: Contribución al debate

63



La organización electoral y el voto de los dominicanos en el exterior

73



Las graves deficiencias de un proyecto de reglamento

79

74

98

Accountability en los partidos políticos y accountability hacia los partidos políticos: el papel de los organismos electorales

93

Primera encuesta de opinión pública y comportamiento político del OBSEROP

92

80



Del escritorio de  Roberto Rosario Márquez,
Presidente de la Junta Central Electoral

Temas de Democracia

Tienen en sus manos la primera edición de *Temas de Democracia*, la revista de la Junta Central Electoral (JCE) de República Dominicana.

Temas de Democracia es un nuevo esfuerzo de esta Institución definido en su plan estratégico 2010-2016, que da prioridad a la información como herramienta fundamental para la transparencia y la rendición de cuentas. Su publicación será trimestral y sus enfoques estarán centrados en temas de la democracia, haciendo énfasis en la identidad y los procesos electorales por ser esta nuestra función como órgano constitucional.

Ya en febrero de este mismo año, la JCE puso en circulación su periódico “*El Demócrata*”, que recoge el accionar del Pleno de la Institución y todas sus dependencias.

Ahora, con la entrega de *Temas de Democracia*, damos otro paso al frente con el marcado interés de que trasciendan nuestras experiencias locales, sumando los aportes de expertos nacionales e internacionales con aquéllos que pueden servir de referentes en otras naciones.

El hecho de dediquemos parte importante de esta primera publicación a la experiencia electoral vivida en la vecina República de Haití, es el mejor ejemplo de esta afirmación. Las enseñanzas del proceso haitiano, dadas las características especiales de ese país y los recientes acontecimientos sociales y naturales que ha vivido, pueden ser un motivo particular para reflexionar sobre el desarrollo de los procesos democráticos en situaciones especiales.

Con la apertura de sus páginas, *Temas de Democracia* está lanzando una invitación a cientos de personalidades vinculadas a estos temas, sobre todo en los aspectos de la identidad y los procesos electorales, en toda nuestra América para que se conviertan en sus colaboradores.

Aquí siempre habrá un espacio para tratar a fondo estos aspectos que son claves para el desarrollo democrático de nuestras naciones.

Desde ya, expresamos nuestro agradecimiento a los autores de los trabajos aquí publicados y nuestra disposición a seguir contando con ustedes.





"Si queremos consolidar nuestra democracia, entonces fortalecer estas organizaciones es una tarea relevante y de la mayor urgencia, que requiere sentido de futuro".

*Eduardo Frei Ruiz-tagle
Ex presidente de Chile*

“El rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la democracia y del estado”.

Eduardo Frei Ruiz-tagle

Los éxitos de la actual trayectoria democrática

Desde mediados de los años ochenta nuestra región comenzó a encaminarse a una nueva senda democrática. Pese a los tropiezos y desconfianzas, y a que este proceso no ha sido similar en todos los países, creo que es indiscutible que en casi todos los casos se presentan notorios índices de progreso.

En primer lugar, América Latina está viviendo la experiencia democrática más continua y progresiva de toda su historia. Siempre escuchamos que esta región está muy decaída. No comparto esa visión pesimista. Por el contrario, soy optimista, porque en las últimas décadas la región ha tenido el menor número de golpes de Estado desde los días de la Independencia.

Además, las diversas organizaciones latinas e interamericanas se han esforzado no sólo en la consolidación de la democracia, sino que además han incorporado mecanismos que desincentivan disrupciones en el ordenamiento democrático basados en el uso de la fuerza. Una muestra de ello ocurrió con motivo de la rebelión de las fuerzas policiales de Ecuador que puso en peligro el Estado de Derecho en ese país. Apenas se registró el movimiento, los presidentes de los países miembros de Unasur se reunieron inmediatamente para condenar los hechos, lo que contribuyó al pronto restablecimiento del orden constitucional.

Esta voluntad fue reforzada en la pasada Cumbre Presidencial de Unasur, realizada en noviembre de 2010 en

Guyana, en la que se dieron los primeros pasos para establecer una cláusula democrática que permita aplicar sanciones contra cualquier golpe de Estado o intento de golpe de Estado, o alteración de la democracia y constitucionalidad que pudiere ocurrir en alguno de sus países miembros.

En los últimos 25 años han existido más de quince presidencias interrumpidas, en la gran mayoría de ellas, los nuevos presidentes fueron elegidos dentro de los mecanismos constitucionales de cada país, sea vía comicios, designados por el Congreso o por la vía del reemplazo por el Vicepresidente hasta el término del período o hasta un nuevo llamado a elecciones.

En segundo lugar, luego de varios ensayos fracasados de diverso tipo, los gobiernos latinoamericanos han aprendido que no hay viabilidad política sin un ordenamiento económico básico.

Y aunque hoy existen tendencias populistas y también permanecen grandes desigualdades que nos avergüenzan, la verdad es que el conjunto de la región ha mostrado el mejor desempeño económico en muchas décadas.

Con diferentes velocidades y ritmos, se ha avanzado en los ajustes de las economías, combatiendo males que por décadas han azotado nuestros países como la inflación desmesurada, una pesada deuda externa y un severo déficit fiscal. Asimismo, en varios países los sectores público y privado se han ido ajustando a los requerimientos de una economía globalizada y abierta.

Sin ir más lejos, es importante destacar que en la reciente crisis financiera internacional América Latina tuvo el mejor comportamiento de todas las últimas crisis de origen externo. No fue afectada bárbaramente como otras regiones y mostró una mayor fortaleza que en episodios similares anteriores.

Lo anterior representa un logro significativo, sobre todo si consideramos que el propio Fondo Monetario Internacional describió la crisis del año 2009 como el shock financiero más grande desde la Gran Depresión.

En este sentido, también es un signo muy alentador que por primera vez se están consiguiendo avances significativos en la lucha contra la pobreza, lo que ha permitido que más de 60 millones de personas en América Latina hayan logrado salir de la miseria en los últimos ocho años.

La mitad de ellos son de Brasil, quienes gracias al programa “Bolsa Familia” pudieron salir de su precaria condición. Esta iniciativa, así como las que se han aplicado en otros países, demuestra que el combate a la pobreza puede ser exitoso con un efectivo gasto social y programas sociales bien diseñados y correctamente focalizados.



En el caso de Chile, los gobiernos de la coalición a la que pertenezco, la Concertación de Partidos por la Democracia, tras derrotar a la dictadura de Pinochet se encontraron con que el país, en el año 1990, tenía a cerca del 43 por ciento de los chilenos viviendo en la pobreza. Hoy, distintas mediciones indican que ese porcentaje fluctúa entre un 13 y un 15 por ciento, y eso se logró porque aplicamos programas sociales específicos desde el Estado. No esperamos que se produjera lo que en Chile llaman coloquialmente el "chorreo económico", que se produce cuando la gente de más altos ingresos consume y gasta cantidades importantes de recursos y eso se va expandiendo hacia abajo permitiendo la creación de puestos de trabajo para las personas más pobres. Este sistema no ha funcionado en América Latina. Yo creo, y así lo demuestra el caso chileno, que la única manera de salir de la pobreza es que, junto con el desarrollo económico y la inversión privada, haya políticas de Estado específicas para los sectores más desposeídos que les entreguen a éstos las herramientas que les permitan salir de esa condición.

En tercer lugar, América Latina es actualmente una zona de muy bajo nivel de conflicto entre estados. No está desgarrada por litigios fronterizos y guerras nacionales. Por el contrario, se han buscado diversas formas de mediación pacífica cuando se ha generado alguna disputa.

El conflicto entre Perú y Ecuador, de cuya resolución mi gobierno fue garante, y las tensiones permanentes entre Venezuela y Colombia, evidenció este estilo. En estos casos, la movilización de los propios países latinoamericanos ayudó a controlar o a poner fin a la contienda.

Asimismo, el diferendo por los límites marítimos entre Chile y Perú se está ventilando en la Corte Internacional de La Haya, y los gobiernos de ambos países se han comprometido a respetar el fallo que próximamente entregará dicho tribunal.

Como Presidente de Chile también me correspondió resolver con Argentina los 24 diferendos limítrofes que estaban pendientes y lo hicimos por la vía de la negociación bilateral.

Por otra parte, cuando algunos estados han estado al borde de la desintegración como el caso de Haití, se organizó una misión de paz latinoamericana que ha ayudado considerablemente a la contención de esa crisis.

Precisamente, en el Parlamento chileno se está debatiendo la posibilidad de que nuestras tropas militares continúen ahí, donde ya llevan siete años trabajando. La pregunta que nos hacemos los senadores es si nuestra misión allá debe limitarse sólo a las fuerzas de paz o además debemos contribuir a impulsar una iniciativa que permita fortalecer la institucionalidad democrática de ese país.

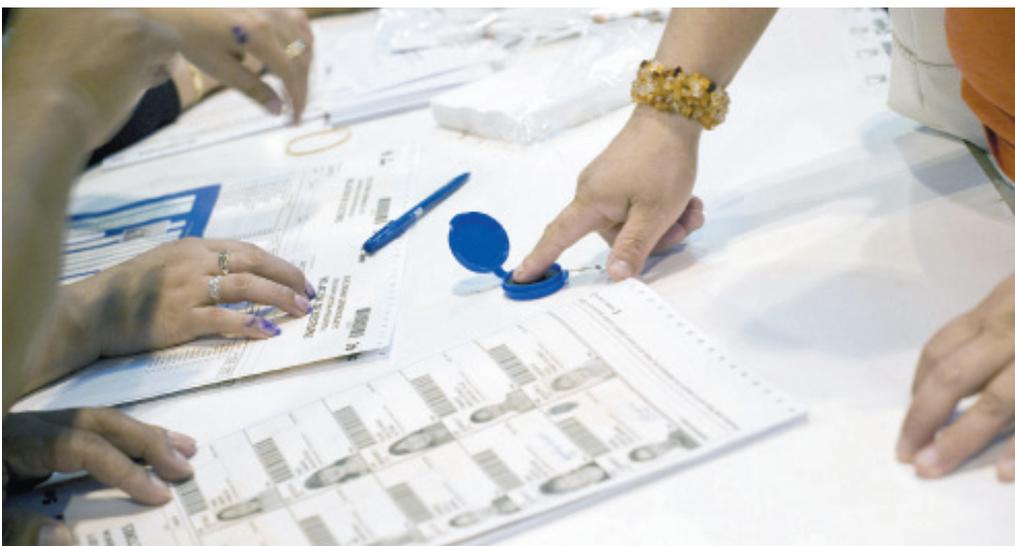
Y en cuarto lugar, aunque con altibajos, han seguido desa-

rollándose iniciativas de concertación política, económica y comercial en la región.

Actualmente, hay una proliferación de iniciativas de coordinación política globales tales como Unasur y otras que una países con afinidades ideológicas, como el ALBA. Igualmente, siguen funcionando las más tradicionales como el Grupo de Río, Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y la Aladi, entre otras.

Si bien la eficacia de ellas puede ser motivo de debate, nadie podría decir que existe un retroceso en instancias de diálogo y cooperación latinoamericana, o una propensión al aislamiento. Por el contrario, se refleja una voluntad de buscar mayores niveles de integración, lo que, sin duda, es positivo.

Cuando fui Presidente me tocó negociar nuestra incorporación al Mercosur como miembro asociado y también iniciar las negociaciones, y en algunos casos concretar, los tratados de



libre comercio con Canadá, México, la Unión Europea, Estados Unidos y varios países de Asia, entre muchos otros.

Sinceramente, creo que en el mundo globalizado en que vivimos, esta es la única manera de integrarse al mundo. Y ese ha sido un gran logro para Chile. Tenemos acuerdos comerciales con más de 56 países, lo que hoy nos permite estar desarrollando casi dos tercios de nuestro producto interno bruto en el comercio exterior.

Somos parte del mundo global, y entendemos que estos acuerdos benefician a los países más pequeños como los nuestros. Es la única manera de poder competir con las economías más desarrolladas con reglas del juego claras, estables y aceptadas por todas las partes.

En definitiva, creo que es importante destacar estas tendencias hacia mayores grados de estabilidad política y económica. Ellas presentan una América Latina muy diferente de la oleada revolucionaria y de regímenes autoritarios que trajo una fuerte inestabilidad en la región por varias décadas.



He querido destacar estos logros, porque toda esta experiencia acumulada, principalmente en las últimas dos décadas, han contribuido a fortalecer varias convicciones en la dirigencia política latinoamericana: la resolución pacífica de los conflictos, la construcción de consensos, la convicción que la democracia es el mejor camino para la paz y el desarrollo, que se necesita crecimiento económico para sustentar una mayor equidad, y que nuestras sociedades requieren importantes procesos de inclusión social y política, entre otras.



Si nos hemos esforzado positivamente en modernizar nuestros estados y economías, entonces ¿por qué no hacemos lo mismo con las instituciones democráticas? ¿O acaso estamos esperando que evolucionen por sí mismas? En mi opinión, no podemos dejar que la política y sus instituciones se nos queden atrás, en una especie de subdesarrollo.

Ciertamente, este aprendizaje no significa que la tarea esta completa. Por el contrario, nuestras democracias aún tienen muchos, importantes y urgentes desafíos que enfrentar. Pero sin perjuicio de lo anterior, ahora, a diferencia de otras épocas, contamos con un enorme capital a partir del cual podemos seguir construyendo un futuro de mayor libertad y bienestar para nuestros pueblos.

Recuperar la credibilidad de las instituciones democráticas

Cuando hablo de desafíos, me refiero a que si nuestro objetivo es configurar una democracia sólida en la región, entonces eso implica avanzar conjuntamente en la maduración de las instituciones democráticas y de los diversos actores que intervienen en los procesos políticos.

Si bien, a juzgar por los resultados del Latinobarómetro del año 2010, en nuestros países se ha registrado un alentador aumento en el apoyo a la democracia como la mejor forma de gobierno, resulta preocupante el bajo nivel de confianza que nuestros pueblos tienen hacia los gobiernos, los parlamentos, los partidos políticos, el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas.

Si nos hemos esforzado positivamente en modernizar nuestros estados y economías, entonces ¿por qué no hacemos lo mismo con las instituciones democráticas? ¿O acaso estamos esperando que evolucionen por sí mismas? En mi opinión, no podemos dejar que la política y sus instituciones se nos queden atrás, en una especie de subdesarrollo.

Para el caso específico de esta intervención me referiré al caso de los partidos políticos. Respecto a ellos, el último informe del Latinobarómetro refleja una tendencia similar a la de los estudios efectuados en años anteriores.

De los 19 países latinoamericanos evaluados, sólo en dos de ellos, Uruguay y Venezuela, la confianza en los partidos se empina sobre el 40 por ciento. En todo el resto no sobrepasa el 30 por ciento. En el caso de Chile es de apenas un 23 por ciento y en el de República Dominicana un 22 por ciento.

Es preocupante esta realidad. En el fondo lo que vemos es que los partidos son percibidos por la opinión pública como distantes e, incluso, sospechosos, lo que representa una enorme pérdida para nuestras democracias.

La ciudadanía está sintiendo que los partidos desarrollan una práctica política de poca consecuencia, amplificadora de las diferencias y los conflictos, y que no son representativos de las inquietudes y necesidades de la población.

Por lo tanto, poner fin al deterioro y desprestigio de las tiendas políticas es una oportunidad para fortalecer nuestras democracias, porque cada vez que los partidos no están a la altura de su misión, aparecen los caudillos que anuncian futuros sufrimientos y graves retrocesos en la vida colectiva. Tenemos suficientes ejemplos de ello en América Latina y todos sabemos dónde están.

El caso de Venezuela es muy clarificador. La indignación de la gente debido al clientelismo y a las prácticas corruptas de los dos grandes e históricos partidos de ese país, alentó el surgimiento y posterior crecimiento del movimiento bolivariano que lidera el actual Presidente Hugo Chávez, que terminó con barrer con el sistema de partidos de ese país. Y no solamente con los

partidos. Está barriendo con la economía, está barriendo con todo. Venezuela es un país riquísimo y hoy presenta niveles de pobreza superiores al 50 por ciento, un enorme endeudamiento y una serie de condiciones que son inaceptables. Esta es una clara demostración que el desprestigio de los partidos todos sabemos dónde comienza, pero nunca dónde puede terminar.

Lo vimos en estos días en España, donde la gente está reaccionando frente a la incapacidad del gobierno y de los partidos para solucionar los graves problemas económicos que están afectando al país. Y la ciudadanía se ha organizado

Ellos contribuyeron de manera esencial a la fundación y desarrollo de los Estados iberoamericanos. Muchas de las ideas de las grandes conquistas económicas y sociales de nuestros países surgieron de los debates partidarios, y también cumplieron un papel clave en la recuperación de nuestras democracias.

Y como también sabemos que les corresponde cumplir con irremplazables funciones y abocarse a imprescindibles transformaciones en su acción y propuestas, es que me atrevo a plantear algunos de los desafíos de urgente necesidad que tienen por delante.



utilizando para ello las tecnologías de la información, lo que les ha permitido formar un fuerte movimiento en las calles, demostrando a su vez que nuestras democracias carecen de los canales adecuados para resolver esos conflictos.

Fortalecimiento de los partidos políticos

Para tener una acabada comprensión del importante rol que le competen a los partidos en una democracia, debemos partir por entender que la legitimidad democrática no descansa solamente en su apego a la Constitución y a las leyes, sino también en la forma en que desenvuelven en la vida pública las instituciones y quienes forman parte de ellas.

En este sentido, es de toda justicia reconocer que más allá de las decepciones y críticas de hoy, los partidos han sido protagonistas fundamentales de la historia de nuestros pueblos.

1.- Una política más cercana a la gente

Un futuro venturoso de nuestras democracias demanda una pronta renovación de los partidos políticos. Por un lado, los necesitamos más cerca de los ciudadanos, de sus intereses y problemas cotidianos, así como también con mayor capacidad analítica y constructiva.

Ante una gestión estatal crecientemente tecnificada, la posibilidad de los partidos de hacer oír su voz, en representación de determinados sectores ciudadanos, se sustenta en que efectivamente tengan una opinión seria y fundamentada de los temas presentes en la agenda pública. Esta es una de las formas en que podrán recuperar la credibilidad perdida y volver a ser un insustituible mecanismo

de mediación, interpretación y representación de la ciudadanía.

2.- Reducir la brecha entre los ciudadanos y las organizaciones sociales en relación a la política

En segundo lugar, los partidos deben asumir el profundo desafío de salvar la distancia que actualmente existe los ciudadanos y las organizaciones sociales respecto de la política. Eso lo hizo muy bien en Chile, en los años sesenta, el Presidente Eduardo Frei Montalva, cuando llevó a cabo la Promoción Popular que fue el eje de su gobierno, lo que contribuyó a que éste y los partidos estuvieran permanentemente conectados con el mundo social. En este sentido, es urgente que impulsen, promuevan y acojan nuevas modalidades de participación social que les permitan cumplir la función básica de vincular la estructura formal del sistema político con los distintos elementos de la sociedad civil.

De lo contrario, se ampliará la brecha existente entre el sistema político y la sociedad civil, lo que a la larga generará una creciente erosión en la gobernabilidad democrática de nuestros países.

Si bien es cierto que estamos muy lejos de la hiperpolitización de años anteriores, resulta evidente que aún hay interés por lo público. La diferencia es que hoy esa atracción se manifiesta en otros temas, como los ambientales, urbanísticos, el combate a la pobreza, etc. Y aquí los partidos tienen que ser capaces de interpretar y canalizar esas inquietudes mediante formas creativas e innovadoras que motiven la participación ciudadana.

3.- Requerimos de una política transparente

Todos ustedes compartirán conmigo en que nada puede ser más destructivo para la democracia que una actividad política que no se mueve por la protección y el desarrollo del bienestar colectivo. La primacía de intereses individuales vacía de significado la acción política y la deja a merced de un mercantilismo que la degrada en sus formas y contenidos.

Un partido político que aspira a realizar un proyecto político duradero no puede tener como norte sólo la acumulación de poder. Este último más bien es la consecuencia de un trabajo bien hecho y eso ocurre cuando la vigencia de una colectividad se encuentra en la estatura moral de sus dirigentes, representantes y militantes, y en la capacidad que tenga de interpretar la realidad y proponer soluciones efectivas a los reales problemas del país y de la gente.

Yo de verdad creo que en el cumplimiento de estas condiciones se juega buena parte del prestigio de la política y de quienes participamos en ella. Por eso, para lograr ambos objetivos, estimo que es fundamental emprender dos grandes tareas.

La primera, y a propósito de que en República Dominicana, pese a varios intentos, aún no se ha logrado aprobar una ley de partidos políticos, creo que las entidades partidarias deben gozar de un estatuto jurídico que consagre sus funciones y respalde su funcionamiento.

Sin perjuicio del camino que libremente adopte este país y del que han seguido el resto de las naciones latinoamericanas, que por cierto yo respeto, pienso que la consagración legal, e incluso constitucional, de los partidos políticos es un requisito ineludible para su transparencia y credibilidad social.

Y la otra gran tarea es la necesidad de impulsar un régimen jurídico que regule la perversa relación entre la política y el dinero. Me refiero al financiamiento de los partidos y de las campañas electorales; a dotar de asesorías técnicas a los Parlamentos, y a financiar los centros de estudios de los partidos políticos.

Estoy consciente que estas medidas no siempre son bien comprendidas por la ciudadanía, pero creo que son del todo necesarias porque ayudan a prevenir de la influencia desmedida de los financistas privados en la política, a garantizar la transparencia de los gastos de los partidos y al acceso equitativo de quienes desean participar en esta actividad. Todo ello contribuye a una mayor independencia, limpieza y legitimidad de la política.

Permítanme aquí dos reflexiones que, a mi juicio, son fundamentales. Primero, debemos establecer un límite en el gasto de las campañas. Todos sabemos que en nuestros países el dinero que se invierte en las campañas es altísimo. Estamos hablando de millones de dólares, y por lo tanto, llegar al Parlamento se ha convertido en una cuestión de tener recursos. Y segundo, el libre acceso a los medios de comunicación. Debemos garantizar que todos los actores políticos puedan acceder en igualdad de condiciones a los medios de comunicación. En esta materia, en nuestras democracias existen claras desigualdades.



En consecuencia, si queremos que nuestras democracias sean auténticas, debemos impedir que quienes tienen más recursos económicos impongan un desequilibrio en ella que beneficia a los sectores políticos que les son más afines. Las campañas electorales inequitativas y millonarias reducen la calidad de la democracia y, en definitiva, corrompen la política. Digámoslo con todas sus letras, eso se llama corrupción.



4.- Debemos impulsar un decidido e integral proceso de renovación partidaria

Como hemos dicho, los partidos siguen siendo instrumentos esenciales de la política democrática. Si no hay partidos sólidos prima el caudillismo, el personalismo o la política es capturada por los intereses particulares o por los tecnócratas. Lo vemos en varios gobiernos de nuestra región. Dicen que hay que llevar técnicos a la administración pública, como si los políticos fueran una plaga. Los gobiernos se conducen con política. Los tecnócratas son importantes, qué duda cabe, pero jamás van a reemplazar la política.

Sin embargo, resulta evidente que se requieren importantes cambios institucionales, de actitudes, de enfoques y de promoción de liderazgos para revertir el desgaste de los partidos en las opiniones públicas de la región.

En este sentido, a mí me llama poderosamente la atención que, en general, los partidos y sus dirigentes aún no asuman que el mundo cambió y que hoy nos desenvolvemos en la sociedad de la información, en la cual las exigencias por transparencia son muy distintas a las de veinte o treinta años atrás.

La masiva cantidad de información que circula, tanto por los medios de comunicación tradicionales como a través de internet, y a la instantaneidad con que es transmitida, ha aumentado la demanda por transparencia y escrutinio de los comportamientos de los actores políticos. En los tiempos actuales nada puede quedar en la oscuridad y quienes intentar ocultar acciones bajo el manto del secretismo, tarde o temprano son descubiertos y repudiados.

De allí que si los partidos no democratizan sus procedimientos internos y no los hacen visibles a los ojos de los ciudadanos, éstos seguirán siendo percibidos como organizaciones distantes y sospechosas en medio de una sociedad que marcha en la dirección contraria.

Otro efecto de la sociedad de la información sobre los partidos es que esta misma información que circula a cada

instante y a gran velocidad hoy está mucho más accesible para las personas, quienes tienen la posibilidad de tener una opinión mucho más fundada respecto a los asuntos públicos.

Por lo tanto, si los partidos insisten en ejercer una política meramente discursiva, que no aterriza con rigor y profundidad en los temas que importan a la ciudadanía, están condenados a un progresivo desprecio.

Conjuntamente con lo anterior, los partidos latinoamericanos no pueden desaprovechar la experiencia de renovación de los partidos democráticos en otras latitudes. En su momento fue el caso, por citar dos ejemplos, del Partido Popular en España y del Partido Laborista inglés, los cuales iniciaron un activo proceso de modernización ideológica para adaptarse a las nuevas realidades y superar los anquilosamientos.

Ese esfuerzo fue reconocido por los ciudadanos de sus respectivos países y luego de varias duras derrotas electorales, lograron el apoyo popular y llegaron al poder, en el que se mantuvieron por muchos años.

Y un último desafío que, a mi juicio, deben abordar los partidos, es el siempre necesario recambio generacional. Y aquí hay un conjunto de medidas que se pueden estudiar. Una de ellas, es limitar el número de reelecciones para los cargos de representación popular y otra, es establecer la obligación de hacer primarias abiertas para la elección de los candidatos a los gobiernos locales, al Parlamento o a la Presidencia de la República.

A propósito de este tema, aquí en América Latina tenemos un gran ejemplo para seguir. Uruguay tiene establecido por ley, la realización de primarias abiertas en forma simultánea, el mismo día, para todos los partidos, de manera que nada ni nadie pueda influir en las decisiones que adopta cada colectividad.

Sin perjuicio de ello, en este tema, del cual soy absoluto partidario, también tengo una crítica que hacer. A veces la renovación de los partidos viene por un recambio generacional y en general uno encuentra a jóvenes muy bien preparados para

liderar innovaciones de este tipo. Sin embargo, también advierto que muchas veces esos nuevos liderazgos esperan que otros les abran las puertas o se extinguen en un excesivo cálculo de sus posibilidades, inhibiendo su accionar.

En política las oportunidades hay que buscarlas y eso requiere de una importante dosis de coraje, fuerza y perseverancia. No hay liderazgo político verdadero sin esas cualidades. En mi país y en todo el mundo hay casos de líderes extraordinarios que sufrieron grandes decepciones antes de ver los frutos de su trabajo y de alcanzar un amplio reconocimiento. Entonces, aquí lo que deben saber, especialmente las nuevas generaciones, que nadie conquista el poder o un cargo de representación popular por secretaría.

Por último, quisiera insistir en una reflexión. Este es un tema que me ha preocupado en los últimos años y lo expresé con mucha fuerza en la última campaña presidencial en Chile. Tenemos que ser claros, rigurosos y contundentes a la hora de optar entre la política y los negocios. La política es una cosa y los negocios otra. Hoy en el mundo hay muchos líderes que vienen del mundo empresarial o de los negocios. Está bien que se integre a la política gente con experiencia en el sector privado, pero a la hora de ingresar a la función pública se tiene que tomar una opción. No se puede estar en los dos lados y esto es clave en la política moderna, la que debe ser transparente. Lo contrario se llama corrupción.

Los hombres y mujeres que participan y lideran nuestros partidos políticos deben ser depositarios de un profundo compromiso ético con sus países, con la democracia y sus militantes y simpatizantes. Así lo exige la mayoría de nuestros pueblos, quienes aspiran a una actividad pública honesta y responsable, que rinda cuentas y se someta al veredicto ciudadano.

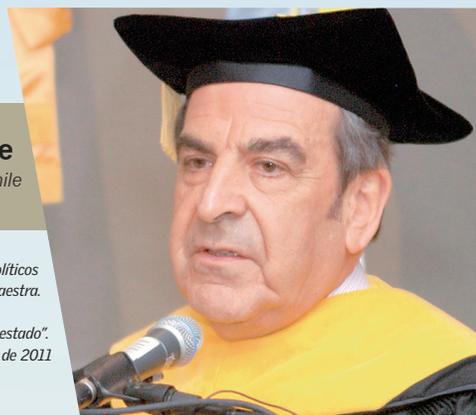
Para hacer realidad ese objetivo, un desafío fundamental es conformar un sistema moderno, competitivo y democrático de partidos. Si queremos consolidar nuestras democracias, entonces fortalecer estas organizaciones es una tarea relevante y de la mayor urgencia, que requiere sentido de futuro, perseverancia y generosidad.

Eduardo Frei Ruiz-tagle

Ex presidente de Chile

Discurso pronunciado por el Senador Eduardo Frei Ruiz-tagle, en el acto inaugural de la maestría "estudios políticos electorales" auspiciado por la Junta Central Electoral y la Pontificia Universidad Católica madre y Maestra.

Conferencia "El rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la democracia y del estado". Santo Domingo, República Dominicana, 20 de mayo de 2011



Democracia, partidos, elecciones:



las frágiles construcciones *haitianas*

Por Salvador Romero Ballivián

ENATÈ



DEPITE



Introducción

Primer país libre de la América Latina, Haití se encuentra a principios del siglo XXI en claro rezago en la mayoría de los campos frente a los otros países de la región. Sus indicadores de desarrollo humano, de progreso económico, de ingreso per cápita o de bienestar social se ubican regularmente en el último lugar. Los desastres naturales han empeorado la situación, en especial el terremoto de enero de 2010 que se calcula mató a un cuarto de millón de personas y dejó alrededor de un millón de damnificados. Escenario igualmente complicado se presenta en el campo político: la accidentada elección presidencial y parlamentaria de 2010 – 2011 puso en evidencia las frágiles construcciones haitianas en el campo democrático, en el sistema de partidos y en el área electoral.

Este artículo no analiza este proceso electoral, menos aún sus resultados, sino las condiciones generales en las cuales se desarrolló, prestando una atención particular al estado de la democracia, del sistema de partidos y de la organización electoral para ofrecer un marco interpretativo para esa consulta. El estudio de estos tres campos constituye el hilo conductor de este trabajo, que tiene como fuentes una amplia gama de entrevistas a políticos, intelectuales, responsables de organismos internacionales efectuadas en tres etapas sucesivas (2009, 2010, 2011) para distintas organizaciones, la observación del proceso electoral, además de la habitual revisión bibliográfica.



La fragilidad de la democracia



El frágil terreno del enraizamiento de la democracia: aspectos socioeconómicos

Un estudio de los factores estructurales e históricos de la crisis haitiana, del conflicto que derivó en la intervención internacional o de los efectos del terremoto de 2010 excedería en mucho los propósitos de un artículo como éste, pues exigiría un repaso denso por las condiciones sociales y económicas de Haití, cuyos indicadores figuran en el último lugar en América Latina. Requeriría asimismo un repaso por las condiciones dramáticas de las últimas crisis políticas o de las catástrofes naturales, además de las características culturales del país caribeño.

Aunque no serán objeto de un estudio minucioso por las razones señaladas, es necesario mencionar algunos de los datos socioeconómicos fundamentales de Haití, indispensables para comprender las relaciones entre economía, sociedad y política. La economía haitiana es la más frágil de América Latina, por su volumen global (aproximadamente 7000 millones de dólares de PIB anual) y sobre todo en ingreso per cápita (alrededor de 1100 dólares). En ambos casos, el país siguiente tiende al menos a duplicar las cifras. Al mismo tiempo, tiene una productividad muy baja, una ausencia de

sectores dinámicos en la globalización, un área industrial que no provee ni 10% del PIB, un componente agrícola de bajos resultados que da como resultado una abultada tasa de desempleo y una falta de oportunidades para sus habitantes. Sufre además de un fuerte desequilibrio en su comercio con el exterior y una marcada dependencia de la cooperación internacional. Corolario previsible, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es el peor del hemisferio occidental (0,532), sólo superior al de países africanos y equivalente al de otros países de ese continente (el siguiente país latinoamericano con el más débil IDH es Nicaragua con 0,699).

Esos datos sombríos merman las perspectivas políticas: no generan ninguna vinculación espontánea entre democracia y progresos económicos o mejoramiento del bienestar social pues las cifras del IDH progresan de manera muy lenta. Provocan escepticismo sobre la actividad de las autoridades públicas y las promesas de los partidos, alejan a los ciudadanos de la política, percibida como poca efectiva para pesar sobre su vida personal o colectiva. Sin embargo, y al mismo tiempo, en la línea de las observaciones de A. de Tocqueville, se puede notar que ese ambiente de estancamiento socioeconómico introduce una escasa presión sobre el sistema político en la medida que se despiertan muy escasas expectativas de mejora: de hecho los ciudadanos parecen optar por la “salida” antes que por la toma de la “voz”, sin exhibir tampoco una fuerte “lealtad”, siguiendo la distinción establecida por A. Hirschman.

La lentitud de los progresos y el ambiente de inseguridad conducen a generar un recuerdo ambiguo, cuando no favorable, del período autoritario de la familia Duvalier y en consecuencia una imagen, igualmente ambigua, pero desmerecida, de la democracia. En más de un país, el juicio sobre las fases autoritarias se tiñe de claroscuros pues ellas se asocian con una fase de expansión económica o con la colocación de las bases de la modernización socioeconómica aunque al mismo tiempo el apego a la democracia, las libertades y los derechos humanos limita la reivindicación de tales épocas (cf. la dictadura de Pinochet o el régimen autoritario de Fujimori¹).

La situación haitiana difiere pues es difícil sostener que la familia Duvalier dejó el balance de una exitosa senda de desarrollo, pero aún así la nostalgia por esa dictadura tiene vía libre en grafitis en las paredes, en la prensa² y en última instancia se comprobó en la benevolente acogida con la que se recibió a Jean Claude Duvalier a principios de 2011. En los sectores acomodados, se señala que la “mano dura” del dictador aseguraba el orden de la sociedad en tanto que la democracia trajo ciertamente apreciadas esferas de libertad –en particular para la libertad de opinión– pero también desorden, anarquía, expansión de la criminalidad y regímenes de recuerdo aún más cuestionado, como el de Jean Bertrand

La frustración domina, afectando de manera preponderante a los jóvenes, limitados en su acceso a la educación y las oportunidades laborales.

Aristide. Para los grupos populares, la democracia no se vincula con ninguna mejoría notable de las condiciones de vida, es más, las últimas décadas corresponden a un estancamiento de los niveles de riqueza colectiva y la imposibilidad de lograr un crecimiento per cápita por desaciertos en la gestión pública, catástrofes naturales mal enfrentadas y la ausencia de progresos notables en las infraestructuras o en los servicios públicos. La frustración domina, afectando de manera preponderante a los jóvenes, limitados en su acceso a la educación y las oportunidades laborales.

En claro, la democracia no ha ganado ni siquiera la batalla más sencilla, contra el recuerdo de una dictadura fuertemente represiva (se estima que fueron asesinados aproximadamente 60.000 personas bajo la dictadura de los Duvalier), conocidamente corrupta, y cuyos logros económicos y de progreso social fueron muy limitados. En los círculos ligados a la cooperación internacional, se siente que el énfasis en la democracia –o por lo menos en las elecciones– corresponde bastante más al impulso de agentes externos que al impulso o a la aspiración local.

-El terreno frágil de la democracia: la cultura política

La legitimidad de la democracia permanece frágil y la situación se agrava con la persistencia de algunos rasgos de la cultura política haitiana. Entre ellos destaca la combinación entre el escaso respeto a las leyes y un “súper legalismo”, entre una infracción a los principios más elementales del derecho y un apego estricto a la letra de ciertas disposiciones. En otros términos, existe un uso instrumental de las normas y su violación flagrante en función de la fuerza que tengan los actores políticos, sociales y económicos para imponer hechos. El sentimiento que la ley se aplica únicamente a los adversarios es común y refleja la convicción bastante extendida que el poder manipula las instituciones y las reglas. Para ejemplificar esos sentimientos se puede revisar los preparativos de la elección de 2010. Por un lado, la exclusión del cantante Wyclef Jean de la competencia presidencial de 2010 fue percibida, en amplios sectores, como una decisión arbitraria, amparada en un tecnicismo pero motivada, en realidad, por el temor ante una candidatura con perspectivas de victoria y ajena a los circuitos políticos tradicionales. Al mismo tiempo, el Consejo Electoral Provisorio (CEP) se mostró permisivo con el incumplimiento de otros requisitos en otros candidatos, aceptando registrar a ex ministros que no contaban con el aval de descargo otorgado por el Parlamento.

Otro rasgo estructural de esa cultura política es el carácter referencial más que obligatorio que rodea a menudo la ley o la promulgación voluntaria de normas imprecisas. Esas imprecisiones se llenan con decisiones políticas que acentúan la incertidumbre general.

La supremacía de la fuerza política sobre el derecho constituye uno de los puntos críticos para el asentamiento de la democracia y la construcción de un Estado de derecho respetado. Los actores tienden con tanta más facilidad a justificar su propio incumplimiento de las normas que creen, de buena o mala fe, que quien se ciña a las normas perderá frente a quien disponga de relaciones con el poder, viole la ley para su beneficio o consiga interpretaciones pronunciadas por las instituciones para beneficio suyo aunque no guarden relación con una débil o inexistente jurisprudencia. Entre las normas y la realidad se abren constantemente brechas que provocan un ambiente incierto, tenso y, hasta cierto punto, de anomia.

La incertidumbre de las normas acentúa la falta generalizada de confianza recíproca, aunque este problema puede tener sus raíces en otros factores, incluyendo los repetidos

¹ Cf. Diego Achard, Antonio Aranibar, Fernando Calderón, Luis E. Gonzáles, “Perú a seis meses de la segunda presidencia de Alan García: marco político y perspectivas de corto y mediano plazo” en PNUD, *Crisis y cambio en América Latina. México: Siglo XXI, 2009, p. 153–218.*

² A modo de ejemplo, esta columna publicada en *El Nouvelliste*, el más antiguo periódico de Haití, sobre una campaña de reforestación. “Esta ley podría aplicarse tal cual como fue redactada hace 43 años, en el viejo buen tiempo de la dictadura, que al menos tenía el mérito de redactar muy buenas leyes aunque no siempre fuesen respetadas por aquellos mismos que las promulgaban”. Patrice – Manuel Lerebours, “C’était hier” en *Le nouvelliste*, 8 de septiembre de 2009.

quiebres del orden constitucional o las prolongadas dictaduras que se apoyaron en las delaciones, el temor, la violación de la ley para consolidar su control. Este rasgo es perceptible en cuestiones sociales, con el escaso espíritu asociativo que provoca una sociedad fragmentada y débil; también lo es en asuntos políticos: los actores estiman en permanencia que otros jugadores planean obtener ventajas no a partir de una táctica hábil dentro de un marco establecido sino quebrando ese marco o alterando las condiciones del juego. Ilustrativa de este espíritu es la declaración de Michel Martelly en sentido que durante la primera vuelta, todas las organizaciones, incluida la suya, cometieron fraudes e irregularidades, aunque se descargaba indicando que en el caso de su partido el problema surgió de algunos militantes en tanto que la mayoría de los fraudes provinieron de la candidatura oficialista.

-El terreno frágil de la democracia: las instituciones

Las instituciones en Haití son débiles y la única que pareciera tener fuerza, incluso para ir más allá de las disposiciones constitucionales y legales, es la Presidencia de la República. Todas las otras acumulan problemas y dificultades (para una visión ejemplar, cf. más abajo el caso del Consejo Electoral Provisorio, CEP).

Una prolongada tradición autoritaria y la debilidad generalizada de las instituciones públicas, de los actores políticos incluyendo los partidos, y de las asociaciones de la sociedad conducen a hipertrofiar el poder presidencial, convertido en la pieza maestra del sistema político. Los equilibrios de poder y los contrapesos institucionales juegan de manera muy limitada. Inclusive durante gran parte del año 2010, Haití funcionó sin Poder Legislativo pues la elección parlamentaria prevista para marzo quedó suspendida luego del terremoto y no se prolongó el mandato de los representantes. Los Poderes del Estado así como las instituciones en principio independientes tienen dificultades para afirmar su juego autónomo frente al Presidente. El sistema de partidos es muy poco articulado y ni siquiera la formación presidencial de René Préval estuvo fuertemente estructurada: la organización como tal (l'Espwa) no se volvió a presentar en 2010 y era opinión corriente que varios candidatos pudieron considerarse, durante la fase inicial de la campaña, oficialistas. Esa situación generaba un frente a frente entre el Presidente y grupos pequeños de líderes políticos antes que con partidos consolidados. El proceso de descentralización avanzó muy poco, conservando la amplia latitud de acción del primer mandatario en la gran mayoría de las políticas públicas.

En general, las instituciones carecen de una logística mínima o de fondos para cumplir con las tareas que les están asignadas³. Tampoco tienen la capacidad para hacer respetar

la independencia o la autonomía que les reconocen las normas, por lo que son percibidas con desconfianza o indiferencia por parte de la población que no ve su utilidad o su función. No existe en las elites un compromiso con ellas; predomina, más bien, una visión patrimonialista del Estado, botín de guerra para los grupos que acceden a él⁴. La administración civil cubre de manera incompleta el espacio y las instituciones locales, con pocas atribuciones, pocos recursos, poca infraestructura; padece las mismas dificultades y limitaciones, acentuando la distancia entre los ciudadanos y el Estado centralizado y presidencialista. Empero, desde las regiones comienza a exigirse la necesidad de transferir mayores atribuciones y recursos más amplios a los niveles locales de administración.



³ A modo de ejemplo, en la presentación del balance de su acción 2007–2010, el secretario de Estado para la alfabetización indicaba que de la meta de 3 millones de alfabetizados que se buscaba, lograron su certificado 40820... "Carol Joseph avoue son échec, mais reste en poste" en *Le Nouvelliste*, 10 de septiembre de 2010.

⁴ Uno de los ejemplos corrientemente citado es el de los senadores que aprobaron una decisión para que al término de su mandato pueden llevarse consigo los bienes públicos con los cuales trabajaron.

En esas circunstancias, el control efectivo del Estado sobre su territorio, a pesar de su reducida talla, es limitado: no logra ofrecer servicios básicos, desarrollar infraestructura, establecer una relación fluida con los ciudadanos ni garantizar la seguridad. Por lo tanto, le cuesta frenar la extensión de tráfico ilegales. Al menos tres actividades ilegales corren la sociedad y buscan extender su influencia en las esferas públicas: los tráfico de drogas, armas y personas, asociados a redes criminales. Hay un consenso para lamentar que esos tráfico aumentan y se hacen cada vez más visibles en la arena política, al punto que fue uno de los aspectos destacados por el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon en su informe sobre Haití de 2010.

Un acápite aparte corresponde a la corrupción. Que ella sea percibida en su sentido clásico, como la perversión de la misión que debiera cumplir una institución o un régimen,

o en su sentido más restringido, como la toma de decisiones en base a criterios ajenos a los méritos o las normas para obtener un beneficio propio y directo, la corrupción socava la legitimidad de las instituciones en Haití. Existe una percepción generalizada de la corrupción en el sector público, para beneficio de una minoría de grupos de poder que tiene entre sus privilegios el escapar a las acciones de la Justicia. Si la corrupción tiene un costo muy elevado para la economía, para la generación de pautas de confianza mutua en la sociedad y para el establecimiento de la legitimidad de las instituciones, la ausencia de sanciones tiene efectos idénticos. La corrupción y la impunidad forman una dupla que prueba el funcionamiento inadecuado de los mecanismos de pesos y contrapesos, de controles pertinentes, de una justicia oportuna y confiable. Los datos de Transparencia internacional sintetizados en el siguiente cuadro muestran la muy crítica situación haitiana en este punto⁵.

Cuadro 1 *Percepción de la corrupción en Haití 2003 – 2008*

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Posición Haití en el mundo	131 / 133	145 / 145	155 / 158	163 / 163	177 / 179	177 / 180
Índice / 10 (con 0 máxima corrupción)	1.5	1.5	1.8	1.8	1.6	1.4



Existe una percepción generalizada de la corrupción en el sector público, para beneficio de una minoría de grupos de poder que tiene entre sus privilegios el escapar a las acciones de la Justicia.

⁵ Datos obtenidos de www.transparencia.org

-Una sociedad sin ilusiones

Este conjunto de disfunciones sociales, económicas y políticas dañan la calidad de vida de los haitianos y deterioran las perspectivas. Más allá de las estadísticas habituales en materia económica (nivel de ingreso per cápita, desempleo) o social (mortalidad infantil, analfabetismo), las percepciones de los habitantes sobre su presente y futuro están marcadas por la frustración, la pérdida de esperanzas, el desencanto.

Los datos siguientes, anteriores al terremoto y por lo tanto no afectados por un acontecimiento tan devastador, ya probaban la gravedad del escenario. El cuadro 2 muestra los resultados de Haití, el promedio de América para las mismas variables y el lugar que ocupa este país en el grupo de países en los cuales se ejecutó la encuesta de Gallup⁶. Casi no hay indicador en el cual Haití no ocupe el último lugar en América, a menudo a gran distancia del valor promedio: en vista de los porcentajes no parece exagerado señalar que se está en presencia de un estado de desmoralización y desmotivación colectiva de gran amplitud que el terremoto agravó, no produjo.

Cuadro 2 *Percepción de la población en cada ítem*

Variable	Porcentaje en Haití	Promedio en América	Lugar de Haití
Alimentación y vivienda	38	77	26 / 26 25: Nicaragua – 61%
Trabajo	27	32	23 / 27
Índice económico personal	33	48	26 / 26 25: Paraguay – 38%
Índice de salud personal	59	77	27 / 27 26: Chile – 69%
Índice de experiencia positiva	57	77	27 / 27 26: Cuba 64%
Índice de experiencia negativa	31	25	2 / 27 1: Bolivia – 33%
Índice nacional de instituciones	32	37	20 / 27 27: Paraguay – 22%
Índice de corrupción	72	73	14 / 26
Índice de satisfacción con la comunidad	35	63	27 / 27 26: Cuba - 40%
Índice de diversidad	31	56	27 / 27 26: Honduras – 36%
Índice de optimismo	37	52	27 / 27 26: El Salvador – 38%

El terremoto ha deteriorado aún más las tenues esperanzas en un futuro mejor. El impulso inicial que creía que después de la tragedia llegaba una oportunidad única para refundar el país, para reconstruirlo, para cambiar sus bases de funcionamiento, se ha diluido. Ni la comunidad internacional aportó los montos que se esperaban (y se necesitaban) ni el tejido social logró relanzarse. El sector empresarial tampoco

se mostró activo. Hay una consciencia aguda de la vulnerabilidad de la sociedad ante los golpes de la naturaleza. Entonces, el escepticismo crece con la idea que no se fallará “la cita con la Historia” señalada en el Plan de Reconstrucción y aumenta la impresión que el terremoto sólo hunde aún más a Haití entre los “Estados fallidos”, de acuerdo a las categorías trabajadas por Robert Rotberg.

⁶Gallup, *State of the World – 2008 Annual Report*. Nueva York: Gallup, 2008. Conviene señalar que los datos fueron obtenidos en 2006, poco después de la elección de René Préal, por lo tanto en un ambiente que podría considerarse de relativo optimismo.

Los frágiles actores e instituciones de la democracia haitiana

1.-El sistema de partidos: en búsqueda de un objeto inexistente

Suprimido o restringido al mínimo en la época autoritaria de la familia Duvalier, el sistema de partidos en Haití no ha podido afirmarse ni consolidarse. Los años que siguieron alternaron periódicos democráticos con interrupciones autoritarias que entorpecieron la posibilidad de organizar la vida política alrededor de los partidos. El sistema en su conjunto se caracteriza por su fragmentación, volatilidad e inexistencia de organizaciones fuertes, estructuradas, bien implantadas en la sociedad, con representantes que sean el vínculo entre los electores y sus organizaciones.



Con sencillez, el sistema correspondería al modelo que Giovanni Sartori describe como multipartidismo extremo⁷. Emblemática de esta situación es la presencia de 54 candidatos a la Presidencia en 2006⁸ y de 19 en los comicios de 2010 (el número pudo casi duplicarse si el CEP hubiese dado curso a todas las solicitudes). También se refleja en la posición del presidente René Prével que poco después de asumir la Presidencia se declaró libre de ataduras con la plataforma que lo condujo a su cargo (l'Espwa) sin que la estabilidad de su gestión se viese afectada.

Los partidos no tienen estructuras en el sentido clásico del término: militancia organizada, cuadros dirigentes, parlamentarios que respondan a una línea partidaria, presencia territorial sostenida y existente incluso fuera de los tiempos electorales, principios doctrinales relativamente claros, pero tampoco tienen estructuras que correspondan a nuevas concepciones, de partidos que sean máquinas electorales, con direcciones sólidas, de políticos profesionales y manejos gerenciales de las campañas. Los partidos haitianos constituyen más bien agrupaciones caudillistas, con altos niveles de informalidad, poca militancia, sin principios ideológicos firmes, desprovistos de vínculos sólidos con sectores organizados de la sociedad, poco representativos de intereses de una clase o de región, bastante imprevisibles en su conducta.

Una de las pocas organizaciones que tenía una consistencia social, Lavalas, el partido del ex presidente Jean Bertrand Aristide, fuerte gracias a los lazos que había logrado establecer con las "organizaciones populares" y efectivo en la movilización de masas, se desagregó.

Varios sectores prefirieron plegarse a Prével, que en el pasado había trabajado con Aristide y en los comicios de 2010, casi la mitad de los candidatos presidenciales habían participado en puestos de responsabilidad durante las gestiones de Aristide aunque el partido como tal no consiguió satisfacer los requisitos del CEP para participar directamente. El impacto del retorno del ex presidente a Haití en 2011 representa una de las mayores incógnitas de la política haitiana en el inicio de la presidencia de Martelly.

Como en otros países, pero con el agravante de no disponer de disponer de raíces fuertes en la sociedad, los partidos poseen bajos niveles de credibilidad en la opinión pública y no son considerados actores relevantes del sistema político, peor aún ni siquiera son juzgados necesarios para la democracia. En efecto, si en 2006 la confianza de los haitianos en los partidos llegaba a 30% (sólo por delante de los ecuatorianos y paraguayos), apenas 32.5% los consideraba necesarios para el régimen democrático, lejos de la media latinoamericana e incluso distantes del siguiente país más escéptico al respecto (Guatemala, 40%)⁹.

Esta debilidad de vínculos fuertes con la sociedad puede constituir un estímulo para prácticas electorales fraudulentas: el intento de manipulación vendría a compensar las dudas sobre el potencial electoral propio pero también reflejaría la inseguridad sobre la fragilidad de las otras organizaciones, desprovistas de mecanismos "naturales" de



⁷ Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza, 2005, p. 339 – 341.

⁸ La gran mayoría de esos candidatos no superó el 1%, pero aunque cada uno obtuvo votaciones mínimas, entre los quedaron por debajo de ese nivel, sumaron un porcentaje superior al candidato que llegó en segundo puesto.

⁹ María Fernanda Boidi, "¿Qué se vayan todos? Actitudes hacia los partidos políticos y democracia en las Américas" en Mitchell A. Seligson (editor), *Barómetro de las Américas: desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe*. USAID, Vanderbilt University, s/d., p. 70.

control electoral (por ejemplo, implantación de largo aliento en determinadas regiones, arraigo importantes entre ciertos sectores sociales que complican cualquier intento de cometer irregularidades, condiciones para lograr una presencia de fiscales comprometidos con el partido).

Desprovistos de militantes y de estructura, la mayoría de los partidos tampoco cuenta con recursos para organizar una vida política interna que mantenga unidos a sus cuadros. Las organizaciones no reciben financiamiento estatal regular pero tampoco disponen de fondos privados, en la medida que en la sociedad faltan sectores estructurados decididos a establecer lazos privilegiados con alguna organización.

-Relación entre partidos y candidatos

En esas condiciones, los partidos establecen con sus candidatos relaciones que no se ajustan a los parámetros

Para los comicios presidenciales se calcula de 3 a 6 millones para una candidatura relevante y alrededor de 10 millones para los principales aspirantes.

comúnmente encontrados en otros países de América Latina. En realidad, no pueden ofrecer ninguna ventaja especial a sus candidatos: ni brindarles fondos para enfrentar una campaña ni una militancia estructurada para llevar adelante el proselitismo. Las elecciones en Haití son, en amplia medida, un asunto de emprendimientos individuales que sólo de manera formal tienen una etiqueta. Pieza fundamental de este carácter personal de la política es que el costo de las campañas parlamentarias, y en buena medida presidenciales, es asumido total o casi íntegramente por el candidato o las redes que lo respaldan (conviene tener presente que los parlamentarios son elegidos en circunscripciones uninominales, lo que les da una autonomía aún mayor con respecto al partido, situación que termina de reforzarse por la facilidad con la cual se puede crear un "partido" en Haití). Por la naturaleza de este vínculo, los partidos que decidieron no participar en las elecciones de 2010 tuvieron graves inconvenientes en lograr que "sus" candidatos parlamentarios acepten el boicot pues muchos estaban decididos a competir y lo hicieron con sus fondos, desoyendo las posiciones de las direcciones nacionales.

En general, existe opacidad en las fuentes de financiamiento: los líderes políticos no declaran el monto usado en sus campañas, tampoco revelan la identidad de quienes contribuyeron

a su proselitismo y se contentan con señalar vagamente que se trata de aportes privados (además, se considera que quienes pueden colaborar con una campaña tienden a distribuir recursos a varias organizaciones de manera simultánea)¹⁰.

Parte de la violencia electoral podría originarse en este estilo de financiamiento: la derrota supone más que el fracaso del partido la pérdida de toda la inversión efectuada por el candidato. Los montos invertidos son considerables para la realidad haitiana. Si bien los costos de campaña varían de un candidato a otro y de una región a la otra, se estima que para la elección senatorial se requiere un esfuerzo de alrededor de 250.000 dólares para sostener una campaña con perspectivas de triunfo. Para los comicios presidenciales se calcula de 3 a 6 millones para una candidatura relevante y alrededor de 10 millones para los principales aspirantes. El sistema electoral de mayoría simple en el cual el ganador obtiene todo aumenta la tensión de la competencia.

Reforzando los puntos anteriores, en varias oportunidades no es el partido el que ofrece la candidatura sino que es la organización la que es contactada por un aspirante y ella otorga únicamente un aval que no establece ninguna relación de largo aliento. En cualquiera de los esquemas, las candidaturas sólo pueden ser asumidas por candidatos con el suficiente poder económico, dotados de redes clientelistas o respaldados con recursos públicos (algo que no es legal pero sobre lo cual numerosos dirigentes afirman que ocurre en todas las elecciones y por supuesto en beneficio exclusivo de los candidatos del oficialismo de turno). Sin esos medios resulta difícil competir con éxito en campañas que son habitualmente juzgadas demasiado caras para los estándares socioeconómicos haitianos.

Inevitablemente asociado a este mecanismo aparece el problema, aún no objeto de fuertes debates públicos, pero destacado en los círculos políticos, y ya señalado en las esferas más altas de la cooperación internacional, de la infiltración de los recursos delictivos en la política, ya sea ligados al tráfico de drogas o a la criminalidad. Se señala que algunos elegidos buscan ganar cargos de representación para gozar de una inmunidad equivalente a una impunidad o para disponer de espacios de influencia. Las sospechas no se dirigen a ningún partido en particular, más bien se mencionan estrategias de infiltración multiformes. Evidentemente todos o la mayoría de los candidatos acusados de crímenes o de tener lazos con grupos ilegales no tienen sentencia o ni siquiera procesos en su contra: se trata de un convencimiento generalizado en la sociedad y probablemente otra prueba de la deficiente marcha de la justicia en Haití.

Corolario casi previsible de la descripción precedente, los partidos y los parlamentarios carecen de vínculos especiales y la idea misma de una disciplina partidaria que pudiese ser impuesta por una organización a "sus" representantes no tiene asidero. Los elegidos no sienten que le deban una lealtad

¹⁰ Steven Griner, Daniel Zovatto, *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. San José: IDEA – OEA, 2005, p. 174 – 176.

especial al partido por el cual ingresaron de manera formal al Parlamento, consideran por el contrario que su elección debe todo a su propio esfuerzo, su proselitismo y sus recursos. Por su parte, los partidos carecen de cualquier mecanismo especial para ejercer control sobre sus parlamentarios. Esa situación genera en el Parlamento un marcado desinterés por el debate público puesto que ese ambiente no se convierte en el lugar de contraposición y articulación de visiones de país distintas, promovidas por partidos con identidades fuertes. El funcionamiento del Parlamento refleja estas características del sistema de partidos, con una fragmentación de los debates y una capacidad para el gobierno de establecer mayorías ad hoc.

La debilidad de los partidos les impide asumir compromisos institucionales firmes y tener la capacidad de hacerlos cumplir, lo que a su vez mantiene intacta la cultura de desconfianza entre actores políticos. Pocas organizaciones pueden tener certeza del cumplimiento de los pactos. Ello no implica que no puedan establecerse acuerdos –y de hecho hay al menos dos ejemplos importantes, en 2006 la decisión de contribuir a un esfuerzo de pacificación con el reconocimiento de la victoria de Préval en el primer turno y en 2009 la primera etapa de la reforma constitucional- pero ellos parecen ser más implícitos, fruto de acuerdos informales, decididos por personalidades fuertes más que por estructuras partidarias.

En esas condiciones, se comprende que el presidente Préval, a pesar de haberse desligado de la plataforma partidaria que usó para ganar la elección, no haya tenido dificultades especiales para encontrar las suficientes mayorías congresales para aprobar sus principales iniciativas o, por el contrario, para bloquear las iniciativas de sus opositores.

En conclusión, como la política no pasa tanto por los partidos, termina girando alrededor de liderazgos de dirigentes capaces de movilizar ciertas redes, de implantarse en algunas regiones o de acceder a los recursos públicos o privados indispensables para llevar adelante campañas. El liderazgo más importante es por supuesto el del Presidente, tanto por sus atribuciones legales, como por su capacidad de influencia, de movilización de recursos y también por la ausencia de una oposición partidaria estructurada.

2.-El sistema electoral: ¿para qué sirven las elecciones en Haití?

Antes de considerar los aspectos más operativos del proceso electoral corresponde reflexionar sobre el sentido de las elecciones en Haití. Los procesos electorales tienen un lugar paradójico: por un lado, son considerados muy importantes, al punto que la vida política haitiana gira alrededor de ellos, por otro lado, no han logrado convertirse en el mecanismo creador de la ciudadanía, en el fundamento de la democracia.

Las elecciones constituyen el momento fuerte de la vida política en Haití, en especial los comicios presidenciales. Los actores políticos y los grupos sociales les asignan un valor decisivo para la distribución del poder y en ese sentido cumplen una de las funciones primordiales de cualquier proceso electoral. No obstante, también habitualmente existe incertidumbre sobre las fechas, las dudas sobre la realización de la primera vuelta en noviembre de 2010 se mantuvieron casi hasta el final y ha sido frecuente la postergación de los comicios (incluyendo la segunda vuelta de la presidencial, de enero a marzo de 2011). Sólo la elección presidencial pareciera tener una fecha no sujeta o poco sujeta a negociación, corroborando, por otra vía, el papel decisivo de la Presidencia. Esa flexibilidad se comprobó en la postergación de la elección para renovar un tercio del Senado y la cámara de diputados, prevista para noviembre de 2009, fijada luego para febrero de 2010 y finalmente suspendida por el terremoto. La postergación de una fecha electoral tendería a convertirse en un factor de desestabilización política en la mayoría de los países latinoamericanos y señal de



una honda crisis: en Haití, el asunto parece menor. Ningún actor político o institucional relevante hacía de este tema una cuestión fundamental y todos aceptaban sin objeciones esta postergación de hecho, inclusive la ausencia de una nueva fecha firme.

-Elecciones y ciudadanía

Esas consideraciones no agotan el sentido de las elecciones en Haití. El cuadro es menos alentador: las elecciones no han podido convertirse en el centro fundador de la ciudadanía. Al contrario, los votantes se muestran muy distantes de

la elección y ello más allá de la baja participación en la elección del Senado de 2009 o en la general de 2010 – 2011. Tampoco las autoridades promueven un espíritu participativo: a escasas horas de la primera vuelta de los comicios, el presidente Préval recordó que no existe obligatoriedad de votar.

Los haitianos no perciben que la elección sea el momento de establecimiento de la ciudadanía, de la comunión de hombres iguales en un cuerpo político abstracto (la Nación, la República, el Pueblo), del compromiso cívico independientemente de los resultados que se produzcan, de la participación de todos en la definición del futuro colectivo.

Las elecciones no han logrado convertirse hasta hoy en un objeto de consenso. Ciertamente ningún actor plantea otro mecanismo para acceder al gobierno pero tampoco manifiesta un compromiso con la transparencia de la elección: la volun-





tad de alterar los resultados electorales aún representa una tendencia fuerte. En la medida que resulta sencillo y posible hacer fraude, no existen sanciones para quienes infringen la norma electoral, las denuncias nunca son esclarecidas y se difunde el sentimiento generalizado que hay una cierta distancia entre la voluntad popular expresada en las urnas y los datos oficiales, en amplios círculos haitianos el fraude electoral termina convirtiéndose menos en la desviación que en la regla.

Estas irregularidades no constituyen iniciativas aisladas de candidatos no controlados por la dirección aunque tampoco corresponden a una planificación general y centralizada (que, por cierto, sería muy difícil dada la fragilidad de los aparatos partidarios). Se sitúan en un plano intermedio que corresponde a una cultura política permisiva con el fraude, el uso de la violencia y la intimidación, con el agravante de ser a veces promovidos por autoridades. La cultura política no ha rodeado al voto y a la elección de los atributos de la sacralidad frecuentes en otros países, donde el ataque a los objetos electorales se asemeja a un ataque a la soberanía del elector y como tal es objeto de una fuerte sanción social, más allá de las probables sanciones jurídicas. Las elecciones se celebran y conducen a la conformación de los Poderes pero no ayudan a reunir a los haitianos alrededor de valores comunes que se sitúen más allá de los enfrentamientos partidarios: el respeto de las normas, la construcción de un espacio compartido plural y abierto. Las elecciones sirven para definir ganadores pero no consiguen ser el instante de la cohesión social y política, cuando todos los miembros de la comunidad se reconocen como iguales sin que sea relevante conocer al vencedor.

Estos problemas constituyen sólo una de las facetas de la dificultad de construir un espacio público compartido, el espacio de "solidaridad sin consenso" que suele representar la elección, retomando la expresión de Yves Deloye y Olivier Ihl¹¹. Ésta no se ha convertido en la casa común donde se define la voluntad colectiva ni en el espacio donde se confrontan intereses de clase o de grupos bien estructurados, permanece más bien como el lugar de disputa de sectores de poder con pocas raíces sociales.

Esta visión instrumental de la limpieza electoral se observó durante la primera vuelta de la presidencial de 2010. A mediodía de la jornada electoral, la mayoría de los candidatos exigieron la anulación de las elecciones, denunciando graves fraudes e irregularidades, achacados a la candidatura oficialista. Empero, al día siguiente, los dos candidatos más fuertes de ese "bloque de 12", Mirlande Manigat y Michel Martelly, se desmarcaron de su posición de la víspera, visiblemente porque ambos tenían opciones serias de disputar la segunda vuelta.

¹¹ Yves Deloye, Olivier Ihl, *L'acte de vote*. Paris: CNRS, 2006, p. 17.

- Elecciones y democracia

En el mismo sentido, para muchos sectores, la elección no ha conseguido ser la base de la democracia porque el acto mismo de votar parece estar privado de sentido. Las elecciones se encuentran bajo la peor de las amenazas: la creencia que ellas están corrompidas, ya sea porque hay demasiadas irregularidades que distorsionan la verdadera voluntad popular o porque las verdaderas decisiones se toman al margen de las urnas, ignorando el principio de la soberanía popular. Amplios sectores de la ciudadanía sienten que acudir a sufragar es un ejercicio inútil y apuntan las razones: el fraude en las urnas impediría conocer quiénes son de verdad los candidatos preferidos, las decisiones de los árbitros de la competencia podrían volcar las opciones de los votantes, los poderes fácticos o externos tendrían tal poder que de todas maneras no hay perspectivas que una mayoría electoral invierta el curso de un destino decidido en otros ambientes, la percepción de los representantes como aprovechadores de las ventajas y los privilegios del Estado más que como portavoces de los intereses o las prioridades de los electores, el desencanto con los resultados de las gestiones públicas.

Pasado un cuarto de siglo después de la caída de la autocracia de Duvalier, Haití no ha conseguido establecer la sucesión ininterrumpida de elecciones libres, transparentes, participativas en las cuales se aprende la ciudadanía y se asienta la democracia. Han alternando procesos con resultados considerados legítimos con otros en los cuales, de una u otra manera, se considera que la voluntad popular ha sido ignorada. A principios del siglo XXI, G. O'Donnell definía a Haití como un "régimen no democrático de base electoral" pues estimaba que los comicios no solían ser limpios (especialmente en su dimensión decisiva) y no estaban institucionalizados, lo que ubicaba a este país en el peldaño más bajo de la calidad democrática en América Latina¹².

El sentido de la evolución no parece ser lineal, el mejoramiento progresivo, sino cíclico, lo que genera desconfianza en la ciudadanía y en los partidos. La perversión de los comicios tiende a debilitar el principal instrumento de consolidación de una democracia y puede, en el largo plazo, dar pie para la justificación de proyectos autoritarios, programas alternativos a la democracia o estallidos de violencia que no buscan la toma organizada del poder sino la expresión de un malestar largo tiempo acumulado.

En esas condiciones, el electorado se retira de un juego percibido como el de actores excluyentes o manchado por las irregularidades. Al mismo tiempo, muchos actores se sienten marginados de una competencia en la cual desearían participar (por ejemplo Lavalas denunciaba la ilegali-

A mediodía de la jornada electoral, la mayoría de los candidatos exigieron la anulación de las elecciones, denunciando graves fraudes e irregularidades, achacados a la candidatura oficialista.

dad de haber sido descartado de la elección del Senado o las dudas que dejó la exclusión de W. Jean de la presidencial), otros prefieren no intervenir mientras las reglas de juego no cambien o los responsables de aplicarlas no sean reemplazados.

Las elecciones mantienen una relación ambigua con la democracia en Haití. En muchos países, los comicios representan el momento institucionalizado y pacífico de canalización de los conflictos, de los antagonismos sociales, de la definición sobre proyectos contrapuestos: su práctica periódica afianza la democracia y como señala Guy Hermet, la ciudadanía se forja en su ejercicio repetido. En Haití, también cumplen en parte esa función de regulación de conflictos pero al mismo tiempo se convierten en los momentos de alta tensión, amenazados siempre por el estallido de conflictos y violencias de consecuencias difíciles de prever. A pocos meses de los comicios presidenciales, 57.9% de los habitantes de la capital temían el riesgo de violencias electorales¹³. El curso de los acontecimientos dio la razón a los pesimistas pues la proclamación de los resultados de la primera vuelta desató revueltas que paralizaron al país. El ambiente generalizado de suspicacia y la falta de una cultura de respeto de las normas envuelven las campañas y las jornadas electorales ya sea en un clima tenso que en lugar de consolidar el proceso democrático lo hace tambalear, como sucedió en la primera vuelta de la presidencial de 2010, o en un ambiente de indiferencia que tampoco ofrece solidez para construir el porvenir, como ocurrió en la senatorial de 2009.

Sin tomar en cuenta estas consideraciones estructurales, no resulta posible comprender las recurrentes crisis del organismo electoral en Haití.



¹² Guillermo O'Donnell, "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos" en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, Jorge Vargas (compiladores), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Buenos Aires: PNUD - Homo Sapiens, 2003, p. 89.

¹³ DAGMAR, *Media Consumption Survey*, agosto de 2010.

3.- El organismo electoral: cuando una institución no puede hacer aquello para lo que fue creada

- Estructura

Desde la instauración de la democracia, el sistema electoral haitiano está presidido por el organismo electoral denominado Consejo Electoral Provisorio (CEP) mientras se aguarda la instalación de un Consejo Electoral Permanente, lo que no sucedió en más de dos décadas pues no se cumplió los requisitos previos: la celebración de elecciones regionales que permitirían elegir autoridades que a su vez propondrían nombres para integrar el organismo electoral. Ningún actor político ve como probable en el corto plazo la realización de esas elecciones y por lo tanto la conformación de un organismo electoral permanente.

Institución independiente, no sujeta a ningún otro Poder del Estado, el CEP representa la máxima autoridad electoral, tanto en el campo técnico – administrativo como en el jurisdiccional: sus decisiones no pueden ser apeladas, lo que constituye uno de los principales criterios para fijar la fuerza de un organismo electoral. Está dirigido por 9 consejeros. Sus designaciones responden en la práctica a criterios políticos –unos representan a los partidos- y sociales –los restantes consejeros fueron seleccionados por organizaciones de la sociedad civil. Cuenta con funcionarios que no se encuentran protegidos por una carrera administrativa y que a menudo son reemplazados cuando cambian las máximas autoridades, lo que implica tanto que el estilo de los consejeros es decisivo para establecer la fisonomía del CEP como la permanente necesidad de volver a formar un personal técnico especializado. La fragilidad queda en evidencia cuando se comprueba que se han sucedido una quincena de consejos directivos en el CEP, con escasas líneas de continuidad institucional.

En el plano departamental funcionan las Oficinas electorales departamentales (BED), una en cada departamento del país, en condiciones de extrema precariedad, desprovistas del equipamiento mínimo para cumplir cualquier tarea electoral de envergadura, sin autonomía administrativa u operativa, con muy pocos funcionarios, sin tareas fuera de la época electoral. Los BED se encuentran dirigidos por tres miembros contratados por el CEP, a menudo por un año: por lo tanto se encuentran en situación de vulnerabilidad y sin ningún incentivo para diseñar políticas de mediano o largo plazo. A menudo tienen vínculos con partidos o candidatos, lo que aumenta la desconfianza hacia la institución electoral en su conjunto.

Un nivel abajo se encuentran las Oficinas electorales comunales (BEC), cuyo grado de precariedad resulta aún mayor. El trabajo electoral se desarrolla de manera centralizada, con una participación escasa de los BED o los BEC en la

preparación de los actos electorales: los niveles de coordinación son considerados insatisfactorios por los mismos miembros del organismo electoral.

A pesar de la estructura piramidal resulta difícil hablar de un organismo electoral en la medida que la articulación efectiva entre estos tres niveles es de una extrema fragilidad y en la práctica sólo pareciera funcionar en el campo jurisdiccional cuando el CEP se convierte en el juez último de las apelaciones contra los fallos del nivel departamental.

- El cuadro crítico del CEP

El carácter provisorio del CEP se extiende al mandato de los consejeros, designados y removidos con facilidad, sin tener períodos fijos que los protejan mejor de los vaivenes de la política. Esta incertidumbre merma las posibilidades de institucionalizar el organismo electoral, de dotarlo de una personalidad fuerte que le permita llevar adelante procesos electorales en condiciones satisfactorias y arbitrar la competencia político – electoral con el respeto de los actores. De hecho, antes y durante el proceso electoral de 2010 – 2011, numerosos actores políticos exigieron cambios de consejeros electorales o el reemplazo de estas autoridades se consideró como una de las alternativas para resolver la crisis que dejó la primera vuelta.

En esas condiciones, existe una percepción mediocre del organismo electoral. Se subraya la débil dirección de los consejeros, la escasa capacidad para decidir, los limitados conocimientos técnicos, la escasa cultura de la responsabilidad y dudas sobre la honestidad en las variadas acepciones del término. Las crisis internas son recurrentes y merman la credibilidad del CEP.



En 2009, el vicepresidente del CEP Rodol Pierre acusó al presidente de la institución de haber dirigido el fraude que privó a un candidato a senador de su victoria en el departamento del Sud; en 2011, los consejeros decidieron impedir el ingreso de un ex consejero, procesado por corrupción, acusado de ingresar a las instalaciones del CEP armado y con guardaespaldas igualmente armados¹⁴, etc. Entonces, muchas veces es el mismo CEP que deteriora su imagen, por su escasa capacidad para establecer relaciones de confianza con los partidos, los medios, las organizaciones de la sociedad y, por supuesto, los ciudadanos.

A menudo, se juzga que el CEP carece de una cultura y memoria institucional que permita incorporar de manera efectiva las lecciones aprendidas, las recomendaciones de las misiones de observación o, en otro plano, el establecimiento de una jurisprudencia que ayude a fijar las reglas del juego. Luego, se estima que existe una fuerte improvisación y desorden, incluyendo las tareas básicas y rutinarias, como la orientación a los votantes para que ubiquen sus centros de votación, uno de los problemas mayores de la jornada electoral de 2010. Asimismo, se pone en tela de juicio su poca transparencia, manifiesta por ejemplo en el Centro de tabulación de votos que en la elección general de 2010-2011 que no entregaba resultados parciales ni provisionales, manteniendo al país en un suspenso tanto más

Los actos de violencia fueron importantes en la primera vuelta, al punto que se perdió la información de casi un décimo de las mesas electorales.

complejo que los medios de comunicación no tienen capacidad para ofrecer datos. Finalmente la imagen del CEP aparece como dominado por intereses políticos y, en amplios sectores de la oposición o de los medios, como dependiente del Poder Ejecutivo. En 2010, denunciando problemas de esta naturaleza, varios partidos (entre ellos Alternative, Liberation, Rassemblement, UCCADE) decidieron no intervenir en la elección presidencial de 2010, denunciando que el proceso ya estaba definido de antemano, “teleguiado por el CEP y la Presidencia”¹⁵. Otras formaciones sí aceptaron participar pero exigieron que sea con una nueva composición del CEP. Sin llegar a esos extremos, la prensa también se inquietó por la falta de independencia del organismo electoral¹⁶.

La confianza en el CEP es muy baja, por lo tanto su legitimidad, frágil. Numerosos sectores de la sociedad civil se muestran muy críticos, incluyendo la observación local¹⁷. La

percepción de la ciudadanía no es mejor. El CEP es una de las instituciones que inspira menos confianza: pasó de 37.7% en 2006 a 34.8% en 2008 (estando en las puntas la Iglesia con 55.4% y la Defensoría de la ciudadanía con apenas 32.8%)¹⁸. A pocos meses de la elección presidencial, otra encuesta señaló que apenas 20% deseaba que el CEP organice la elección, la mayoría se inclinó porque antes de la elección sea recompuesto (37%) o directamente sea cambiado (30%)¹⁹. En el mismo tiempo, otra encuesta mostró que a la pregunta si las elecciones serían limpias y libres, 46,6% no respondió y entre quienes sí se pronunciaron, 77% señaló “no” contra apenas 23 “sí”²⁰. Las agencias de cooperación internacional, en particular aquellas que apoyan tareas del proceso electoral, aportan algunos matices y estiman que hay ciertos progresos.

- La evaluación de las elecciones recientes

El juicio de los actores sobre las elecciones generales de 2010 – 2011 permite situar mejor el papel del CEP en su contexto. Muchas observaciones y diagnósticos suelen ser compartidos, aunque las opiniones divergen a la hora de sacar conclusiones.

Para la primera vuelta, se destaca que la elección se realizó en la fecha inicialmente establecida, lo que se destaca dadas las graves repercusiones del terremoto; en tanto que la segunda se postergó casi dos meses, por razones exclusivamente ligadas a la crisis política de la publicación de los resultados.

La participación fue muy baja, inferior al tercio, aunque ella sea muy difícil de calcular con precisión. Más allá de la mala depuración de las listas, en especial de fallecidos, y de las dificultades en la entrega de documentos de identidad, factores que sobreestiman la abstención pero que tiene su contrapartida en los déficits de inscripción de jóvenes que la subestima al menos con respecto a la población en edad de votar, los mismos datos oscurecen la tarea. Muchas actas quedan excluidas del cómputo final por presentar niveles “sospechosos” de participación y por lo tanto reducen la cantidad de votos contabilizados pero al mismo tiempo incluirlas generaría igualmente distorsiones importantes. En todo caso, esa baja participación está en línea con la registrada en la elección parcial del Senado en 2009, apenas mayor a 10%.

¹⁴ Conseil Electoral Provisoire, Comunicado de prensa # 92, 29 de marzo de 2011.

¹⁵ De acuerdo a la declaración del ex primer ministro RosnySmarth. “Pour une alternative politique” en Le Nouvelliste, 16 de septiembre de 2010.

¹⁶ Cf. a título de ejemplo, el juicio sobre la exclusión de algunos candidatos en: “À six jours de l’ouverture de la campagne électorale” editorial de Le Nouvelliste, 22 de septiembre de 2010.

¹⁷ En su informe de observación sobre la primera vuelta de la elección del Senado de 2009, el Consejo nacional de observación de las elecciones (CNO) y la Iniciativa de la Sociedad Civil (ISC) concluyeron que los problemas se debieron a las “violaciones de la ley electoral por el CEP, a los múltiples fraudes e intentos de fraude, al relleno de urnas realizado por los candidatos y en algunos casos también por los jurados, a la violencia ejercida por los candidatos, sus partidarios, los elegidos y agentes de la función pública sobre los electores”. Rapport d’observation des élections sénatoriales du 19 avril 2009, p. 36.

¹⁸ Mitchell Seligson, Dominique Zéphyr, Democratic Values in Haiti 2006 – 2008, LAPOP – Vanderbilt University, s/d.

¹⁹ Haiti Data Services, Enquête sur l’évaluation de l’Exécutif, de la MINUSTAH et d’opinion sur les élections, junio de 2010, op. cit.

²⁰ DAGMAR, Media Consumption Survey, agosto de 2010, op. cit.

PREZIDAN





Los actos de violencia fueron importantes en la primera vuelta, al punto que se perdió la información de casi un décimo de las mesas electorales. Asimismo, el día de la elección, más de la mitad de los candidatos exigió la anulación de los comicios. Se presentaron sospechas de fraude en varias regiones y el resultado provisorio anunciado por el CEP que otorgaba el pase a la segunda vuelta a Mirlande Manigat y Jude Célestin fue rectificado por el CEP, luego del trabajo de una misión internacional de la OEA, definiendo que los candidatos habilitados eran Mirlande Manigat y Michel Martelly, aunque nunca se publicó un acta definitiva con los datos.

Para el organismo electoral y para algunos círculos de la comunidad internacional próximos al CEP, el balance debe considerarse satisfactorio a pesar de todas las dificultades. Se pone en el activo que las elecciones lograron cumplirse y que la segunda vuelta se cumplió en un ambiente exento de las dificultades más graves constatadas en la primera, con menos violencia y con irregularidades aisladas, no suficientes para empañar el conjunto. Más allá de las dificultades y del escaso compromiso de varios partidos con la limpieza de las elecciones, Haití pudo cumplir con otra etapa en la ruta para consolidar su democracia.

En una diferencia importante de sensibilidades, otros actores, mayoritarios entre los líderes políticos y sociales haitianos, ofrecieron una visión muy negativa, en especial de la primera ronda. Subrayaron la importancia en varios departamentos de la violencia y las intimidaciones a candidatos, votantes, responsables de mesas electorales, medios de comunicación, agentes de seguridad de los recintos electorales, a veces insuficientes y sin el material necesario para enfrentar situaciones de tensión, e inclusive a los responsables de las oficinas departamentales y comunales del organismo electoral. Señalaron la falta de sanción a los flagrantes delitos electorales aunque los nombres de los principales responsables son de conocimiento público.

Destacaron la existencia de fraudes, que podrían separarse en aquellos cometidos durante la jornada electoral y los posteriores. Entre los primeros, señalaron como principales

técnicas el relleno de urnas, la compra de votos o de actas de escrutinio, la quema o graves desórdenes en las mesas situadas en los bastiones adversarios. Estos problemas tenderían a producirse sobre todo en las zonas rurales y periféricas, donde existen menores controles sociales (menos presencia de medios de comunicación, de observadores, de fiscales de partidos) y de seguridad. Entre los segundos, mencionaron la desaparición o manipulación de actas y las decisiones jurisdiccionales contrarias a la norma, además de estimar que el largo tiempo en el cual no se publicaron los datos podía prestarse para oscuras maniobras.

A este diagnóstico, sumaron las improvisaciones, errores y tardanzas en el cumplimiento de numerosas tareas logísticas. Peor todavía, para muchos entrevistados es difícil hablar en el sentido estricto de improvisaciones o errores en la medida que atribuyen esos problemas a la voluntad deliberada de las autoridades electorales de complicar el proceso y dificultar su control. Indicaron que las entregas tardías de credenciales de observadores o de testigos partidarios de mesa, la ausencia de adecuadas campañas de capacitación a los jurados electorales, el entorpecimiento de la participación con la poca información sobre la ubicación de las mesas, la tardía distribución del material electoral constituirían la prueba de la voluntad de enturbiar el proceso electoral. La baja participación sería, en ese análisis, funcional a la realización de los fraudes por la existencia de menores controles y permitiría la mayor eficacia de los mecanismos clientelistas.

Frente a las denuncias de irregularidades y fraudes, es indispensable conocer a quién o a quiénes creen que favorecieron esas manipulaciones. Las respuestas pueden agruparse en dos categorías. La primera, bastante generalizada, apuntó a todos los partidos que compitieron: cada organización habría intentado, de una u otra manera, forzar los resultados de manera ilegal en su favor o, al menos, habría estado dispuesto a forzarlos. El éxito que tuvieron en ese propósito dependió de su habilidad, de los medios de intimidación que pudieron utilizar, de su implantación territorial, de sus vínculos con sectores de poder. En este sentido, el fraude electoral se considera parte inherente de la cultura política haitiana.

La segunda respuesta fue más específica y concentró las denuncias de forma especial en los candidatos próximos al gobierno. En esta óptica, las irregularidades tenían como propósito conseguir el pase de Célestin a la segunda vuelta y conformar una bancada parlamentaria mayoritaria.

-El papel secundario del CEP en el proceso electoral

Sin embargo, corresponde señalar la singularidad del CEP en América Latina. Es el único organismo electoral que no organiza toda la elección. En efecto, la mayoría de las tareas logísticas (por ejemplo, la entrega y recojo del material electoral; el archivo de las actas) y de seguridad son normalmente asumidas por las diferentes secciones civiles, policiales o militares de la Misión de la ONU (MINUSTAH). El manejo administrativo pasa por un fondo internacional cuya responsabilidad depende del PNUD: el financiamiento de las elecciones proviene principalmente de fuentes externas, donaciones norteamericanas, canadienses, europeas, brasileras en tanto que el aporte del Estado es menor (menos de un tercio de los aproximadamente 30 millones necesarios para organizar los comicios de 2010). La ejecución de importantes tareas puede correr a cargo de instituciones extranjeras, como la preparación de la campaña de información pública, elaborada por IFES. El organismo electoral depende de la MINUSTAH inclusive para sus comunicaciones entre el nivel central y el departamental.

El CEP y por supuesto con mayor razón las Oficinas departamentales o comunales tienen a menudo una función logística subalterna y prestan su nombre para decisiones tomadas en otras instancias: por ejemplo, la selección de los lugares en los cuales se crearon los nuevos recintos electorales luego de la reforma electoral que llevó casi a duplicar el número de centros de votación. No se percibe en el CEP un franco deseo de asumir el liderazgo en el campo electoral, tomar la iniciativa para tomar decisiones en un campo cada vez mayor de fases del proceso o establecer una relación de coordinación institucional más equilibrada con la MINUSTAH, solicitando transferencias de conocimiento. Tampoco en la MINUSTAH se observa un interés marcado por fortalecer las capacidades del CEP. Quizá esta sea la razón por la cual tanto la oficina electoral de la MINUSTAH como el organismo electoral en su conjunto (CEP,

BED) destacan el ambiente armonioso de trabajo y la buena voluntad de ambas partes para alcanzar la meta común.

La función del CEP es igualmente secundaria en la definición de los asuntos de seguridad puesto que no posee la capacidad para decidir estratégicamente las líneas de seguridad y tampoco coordina de manera estrecha esas labores con la Policía. Por ejemplo, en los comicios de 2009 no tuvo mayor intervención en la selección de los lugares considerados “rojos” (aproximadamente 10% de los recintos de votación, concentrados principalmente en las áreas urbanas, vigilados de manera especial por las fuerzas armadas de la MINUSTAH), “amarillos” (75%) o “verdes” (15%) según el grado de previsibilidad de conflictos. Incluso la participación de la Policía se liga más a actividades coordinadas con la Policía de la Misión de las Naciones Unidas (UNPOL) que con el CEP.

Ni los actores de la cooperación internacional ni los responsables del organismo electoral haitiano creen que en el corto o en el mediano plazo sea posible que el CEP organice de manera autónoma el proceso electoral, decidiendo las cuestiones logísticas, presupuestarias, de seguridad. Se menciona como factor explicativo la falta de presupuesto, de una infraestructura mínima, de personal capacitado y experimentado, de una estructura electoral digna de ese nombre, vale decir por lo menos articulada entre el centro nacional y las direcciones regionales. Corresponde añadir que en algunos círculos de la comunidad internacional también se menciona la escasa receptividad del CEP para crear capacidades técnicas propias, por lo que la presencia externa continúa siendo indispensable para evitar un colapso político.

-La justicia electoral: la soberanía del CEP y sus límites

Con un papel limitado en asuntos técnicos, logísticos y administrativos, pareciera que en el área contenciosa - electoral (justicia electoral), el CEP encuentra su dominio soberano. Esa impresión es correcta pero en los momentos cruciales y fundamentales, tiene límites, como prueba el desenlace de la presidencial de 2005 y sobre todo la primera vuelta de la elección presidencial de 2010.



En términos generales, en el campo de las decisiones jurisdiccionales, las autoridades de los BED y del CEP señalan que actúan sin intervenciones de la cooperación internacional al mismo tiempo que los responsables de ésta subrayan que sus labores conciernen exclusivamente tareas logísticas, de seguridad o de apoyo técnico pero en ningún caso participan en estas definiciones jurídicas.

El campo jurisdiccional es el que tiene mayores implicaciones políticas y puede considerarse como uno de los más delicados de cualquier proceso electoral pues somete a prueba el papel de árbitro del organismo electoral. A menudo, los actores políticos se quejan sobre el desempeño del CEP en este ámbito. Ciertamente este es un campo en el cual al estar presentes dos partes en controversia los fallos tienden a dejar disconformes a una de las partes pero en el caso del CEP el problema excede esa habitual molestia.

Los dirigentes políticos tienden a calificar el comportamiento del CEP como arbitrario e imprevisible, por lo tanto, caldo de cultivo para el fraude. Señalan que muchas de sus denuncias y reclamos no recibieron respuesta formal ni oportuna, también se quejan de los cambios en los criterios de las decisiones y de los fallos en los cuales se fija una resolución pero sin justificaciones, etc. En la segunda vuelta de la elección parlamentaria de 2011, hasta la Misión electoral de la OEA emitió un juicio muy severo, considerando que los jueces “no se armaron de la serenidad y la paciencia necesarias para hacer un trabajo riguroso en la formulación de sus decisiones los argumentos de las partes no son expuestas ni discutidas en detalle. De manera general, las decisiones sólo proclaman al ganador sin describir los motivos o el razonamiento que condujeron a la decisión”²¹. Uno de los aspectos más críticos de los últimos procesos electorales concierne la exclusión de actas del cómputo final, siguiendo parámetros que se prestan a la controversia, en especial, cuando la participación registrada en una mesa alcanza niveles considerados sospechosos. Por último, en muchos partidos, existe la convicción que muchas de las medidas del CEP respondieron a motivaciones partidarias o de sumisión al gobierno: uno de los casos que más polémica suscitó se dio en la segunda vuelta parlamentaria de 2011. Tras la fase de contestaciones, en 18 circunscripciones se invirtió el ganador y en casi todos los casos, los beneficiarios pertenecían al oficialismo.

Si en general, la comunidad internacional no interviene en las decisiones jurisdiccionales del CEP, la presidencial de 2005 y más aún la de 2010 puso en evidencia que incluso en ese campo, en situaciones límite, la soberanía del CEP queda recordada en la práctica, aunque se guarden y respeten todas las formas jurídicas. En el primer caso, ante las presiones oficiosas de la comunidad internacional, el CEP procedió a redistribuir los votos blancos entre todos los candidatos, lo que permitió a Preval alcanzar la mayoría absoluta en la primera vuelta (de hecho, en el lenguaje coloquial de los políticos, esta decisión se llama la “solución belga”...).

La intervención fue más nítida en la primera vuelta de la presidencial de 2010. En efecto, el CEP proclamó en los resultados provisorios que Manigat y Célestin ganaron el derecho de ir a la segunda vuelta. Quedaba abierto un plazo para la contestación de los resultados y por lo tanto su posible cambio, pero la eliminación de Célestin y su reemplazo por Martelly ocurrió con un formato de gran fragilidad institucional y jurídica. Apenas proclamados los resultados, estallaron protestas populares que colapsaron al país durante varios días, denunciado el fraude que habría cometido Célestin y que habría sido aceptado por el CEP. Ese ambiente tenso dio lugar a numerosas gestiones de la comunidad internacional, que obligaron finalmente al gobierno y al CEP a postergar la fecha de la proclamación de los resultados finales y a aguardar la llegada de una comisión de expertos de la OEA para evaluar las actas. La comisión determinó que existían indicios suficientes para sugerir que Célestin había sido beneficiado con numerosas irregularidades y recomendaba apartar un determinado número de actas, invirtiendo los lugares ocupados por el segundo y el tercero²². El informe pasó a conocimiento del CEP que luego de escuchar los argumentos jurídicos de los distintos candidatos, excluyó a Célestin de la segunda vuelta y habilitó a Martelly. El CEP comunicó la decisión pero nunca publicó una resolución que explicase su decisión, tampoco entregó los resultados definitivos y en los medios se indicó que la decisión contó sólo con el aval de 4 de los 8 consejeros en ejercicio, aspecto que nunca fue desmentido.

-Buscando puertas de salida

El escenario actual es poco satisfactorio y convendría buscar alternativas para simultáneamente transferir la responsabilidad de la organización del proceso electoral a las autoridades de Haití, hacerlas responsables, y fortalecer el organismo electoral.

Ello implicaría, en primer lugar, que los recursos para la elección provengan y sean administrados por el Estado haitiano, asumiendo la plena responsabilidad de las decisiones. Las razones son políticas pero también tendrá implicaciones económicas. Sea cual sea el parámetro que se utilice, sin duda los gastos serían menores a los actuales: el costo de la elección general de alrededor de 30 millones de dólares implica un gasto muy superior al de países igual o más poblados y con geografías evidentemente más extensas e igualmente complicadas que las de Haití (parte de los costos altos provienen del hecho que las instancias internacionales asumen la realización del proceso).

Luego, se debiera dejar que la administración del proceso y las principales decisiones sean definidas por las autoridades electorales, con la asistencia técnica que requieran pero

²¹ Misión electoral conjunta de la OEA – CARICOM, Comunicado de prensa # 30, 29 de abril de 2011.

²² Misión electoral conjunta OEA – CARICOM, Rapport final de la Mission d'experts de l'Organisation des Etats Américains pour la vérification de la tabulation des votes de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010 en République d'Haiti, p. 12 – 16.

invirtiendo la situación de hoy en la cual el CEP tiene un papel menor. Esta transferencia de responsabilidades podría hacerse por etapas pero debiera encararse con firmeza.

Para facilitar la mencionada transición serían útiles dos evoluciones, que de manera ideal debieran ocurrir de forma simultánea: una política, otra técnica. Existe un consenso en sentido que los consejeros del CEP tienen, salvo excepciones, poco conocimiento técnico o solvencia en asuntos electorales. Por supuesto, autoridades con solidez técnica serían deseables pero sin duda la credibilidad política del CEP pasa menos por ese factor que por el nombramiento de autoridades permanentes con una reconocida trayectoria profesional, credenciales éticas y democráticas, capaces de ofrecer al CEP una imagen de transparencia, corrección moral, independencia ante los intereses establecidos para ganarle la confianza de los partidos, las instituciones, los medios y sobre todo de la ciudadanía.

Los nombramientos de personalidades con ese perfil generarían condiciones para reencaminar la posición del CEP en el juego político. Por supuesto, llevar adelante esta reforma, que va más allá de las disposiciones jurídicas pues exige que los actores asuman la iniciativa de respetar el espíritu de este tipo de designaciones, requiere una predisposición de los principales actores políticos para acordar reglas básicas.

El reto técnico es distinto y de más largo plazo. Supone la conformación de un plantel burocrático, profesional, espe-

cializado, permanente e independiente a los cambios políticos en la directiva. Las ventajas serían evidentes: ayudaría a tener elecciones de mejor calidad gracias a la aplicación de lecciones aprendidas por una ordenada acumulación de memoria institucional; reduciría el costo de las elecciones y la repetida necesidad de asistencia técnica externa, que cada vez debe ofrecer servicios muy parecidos; facilitaría la absorción de la transferencia tecnológica; crearía experiencia técnica y aumentaría el compromiso con el CEP.

El desafío sería construir la institución central pero tendría que idealmente acompañarse de un desarrollo institucional de envergadura próxima en el escalón inferior, por lo menos en el nivel departamental. Ello supone encontrar figuras regionales independientes de los partidos, con credibilidad profesional y moral para dirigir los BED, la contratación de un plantel de funcionarios estable y preparado, el equipamiento mínimo para el desarrollo de labores electorales y el diseño de tareas para épocas no electorales.

En un país en el cual las instituciones estatales destacan por su fragilidad y escasa competencia, la exitosa organización de una burocracia en un campo con tan alta visibilidad como los procesos electorales podría constituir un feliz caso de escuela, aplicable luego en otros campos.

Salvador Romero Ballivián

Doctor en sociología política



Salvador Romero Ballivián obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París.

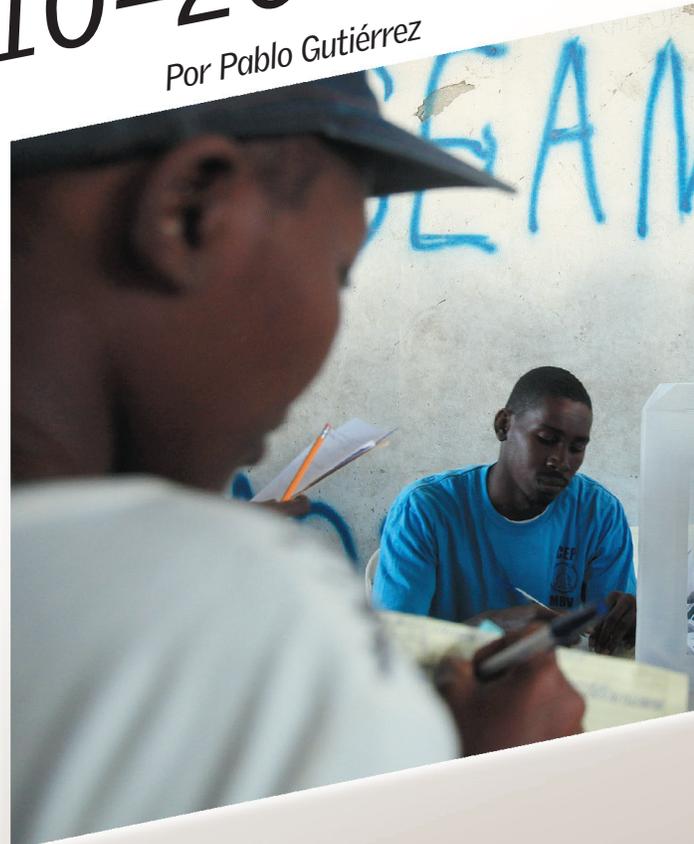
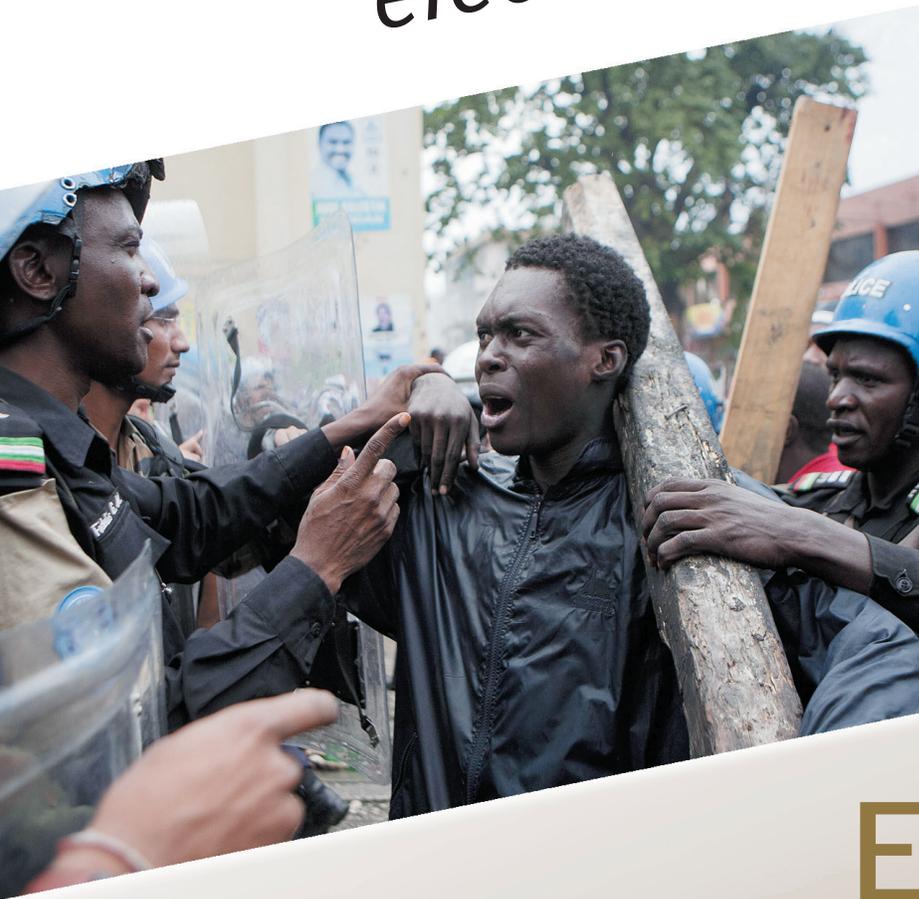
Entre los principales cargos públicos que ha ocupado están la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Catedrático universitario, también ha trabajado como consultor e investigador para instituciones públicas, privadas y organismos internacionales.

Entre sus libros recientes, se pueden citar: Diccionario biográfico de parlamentarios 1979 – 2009 (2009); Atlas electoral latinoamericano (2007, compilador); El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005 (2007, una edición previa); Geografía electoral de Bolivia (2003, dos ediciones previas) Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la élite boliviana (2003).

Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Francia, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Ha dictado conferencias en la mayoría de los países de América Latina.

Haití: Claves de la misión electoral 2010-2011

Por Pablo Gutiérrez



En los círculos político-diplomáticos de la comunidad internacional, suele ponerse especial énfasis en las especificidades de la vida política en la República de Haití, las que sin duda provienen de una historia que transita entre sus luchas por la independencia nacional y las más feroces tiranías, de la pobreza más sobrecogedora a la alegría diaria de su pueblo, de desastres naturales con consecuencias incommensurables hasta la fortaleza que sólo la dignidad permite explicar.

Pero en medio de estas particularidades, Haití no es ajena a una aspiración común a cualquier pueblo de nuestro hemisferio: la búsqueda de paz y prosperidad, y en este sentido, el último proceso electoral constituye una especial oportunidad para analizar con mayor nitidez estas características especiales -y comunes con otros países de América- que son el foco central del presente artículo.



Una especial particularidad de las últimas elecciones haitianas de 2010 fue el marco de dolor y destrucción en que éstas se llevaron a cabo. Producto de un violento terremoto que aconteció el 12 de Enero del 2010, centenares de miles de personas fallecieron y otras desaparecieron. En este contexto, la decisión de no sumar a esta tragedia devastadora, un factor de inestabilidad política -habida consideración que los plazos de elección de autoridades ya habían sido modificados- que constituyó un riesgo que no sólo la comunidad internacional comprendió, sino que paulatinamente fue asumido, también, por todos sus actores políticos.

Finalmente, 19 candidaturas presidenciales fueron las que se presentaron a la competencia, 96 al Senado y 816 candidaturas para la Cámara de Diputados terminaron concretándose sin mayores problemas. Mientras, 68 organizaciones políticas, que representan la casi totalidad del espectro político nacional, estuvieron presentes en la reunión.

Este era el marco de dificultades y desafíos en que la OEA fue invitada a observar estas elecciones, con una Misión de largo plazo, que se extendió desde el 3 de Agosto del 2010 hasta que se produjo la proclamación y publicación oficial

(MOEC). Sin duda, la colaboración de organismos regionales y subregionales, es un complemento que fortalece la misión y acción de los organismos internacionales en general. La visión hemisférica y la realidad específica subregional, son y deben ser dos formas de comprender y trabajar para el mejoramiento y desarrollo de nuestros pueblos.

La presencia de la comunidad internacional, su rol y peso, añaden también una tercera especificidad al proceso en la República de Haití y supuso importantes desafíos para la MOE. Desde el punto de vista de la observación y logística, la presencia de MINUSTAH (Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití) jugó un rol clave dentro de los países que han comprometido su ayuda para la reconstrucción, así como también un innumerable conjunto de ONGs. Este número es complementado por un indudablemente amplio abanico de actores que tienen papeles específicos en el proceso de reconstrucción, y en el electoral en particular. Desde la logística electoral, en manos de MINUSTAH; la cooperación técnica que el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) entrega al Centro de Tabulación; hasta la financiación de ONGs nacionales que realizaron observación nacional; vemos claros ejemplos de la diversidad de roles y responsabilidades que existen en el proceso político haitiano.

Una cuarta particularidad -y dado que no todas colaboran muchas veces con el fortalecimiento del procesos electoral y democrático en general- lo constituyó las diversas protestas y movilizaciones violentas. Estas

La visión hemisférica y la realidad específica subregional, son y deben ser dos formas de comprender y trabajar para el mejoramiento y desarrollo de nuestros pueblos.

fueron muchas veces convocadas por líderes políticos que buscaban forzar o condicionar decisiones de la autoridad pública. Esto nos lleva a recordar que terminar con el uso de la violencia como medio de intimidación o presión, es una de las tareas pendientes en el proceso de reconstrucción democrática, ya que fue uno de los más trágicos, ingredientes que permitió la sociedad haitiana durante los largos años de dictadura, y que dejó una estela de muertos, desaparecidos, torturados y exiliados.

Finalmente, una quinta singularidad, que tuvo gran visibilidad mediática y centró la atención nacional e internacional, fue la labor de "Verificación" de la MOEC que se desarrolló en las dos vueltas de la elección presidencial. La tarea consistió en analizar los mecanismos de tabulación de votos y recomendar a la autoridad electoral aquellas medidas que parecían más pertinentes, para que el resultado se ajustara a la voluntad ciudadana expresada en las urnas. A su vez, se buscaba generar condiciones que permitieran un reconocimiento de todos los actores del proceso electoral.

de resultados. Se decide, asimismo, la constitución de una Misión conjunta con CARICOM, con la finalidad de otorgarle un sello de compromiso de la subregión Caribeña con el proceso haitiano, lo que muestra otra especial característica de la tarea que se desarrolló desde agosto del año recién pasado.

Así, el 22 de octubre de 2010, la SG/OEA y la Comunidad del Caribe (CARICOM) suscribieron un acuerdo de cooperación que dio forma a la Misión de Observación Electoral Conjunta





De esta manera, el aval y rol de la comunidad internacional, representada por la Misión OEA-CARICOM, se puso al servicio del objetivo de buscar una salida institucional a las diversas controversias que existían, no sólo en los medios de comunicación sino también en las calles de Haití.

Las primeras labores de verificación se producen a partir de una solicitud formulada por el gobierno de Haití, que como señala en sus considerandos, “con fecha 13 de diciembre de 2010, el Presidente de la República de Haití, Su Excelencia René Preval, pidió a la OEA que envíe una misión de expertos para apoyar la verificación del proceso de cómputo de votos y brindar asistencia técnica jurídica en la etapa contenciosa del proceso electoral”.

Esto significó, en la práctica, el envío de especialistas para dos etapas distintas: una de verificación de los mecanismos aplicados en el Centro de Tabulación (CTV) y otra, compuesta por abogados de la Organización, de verificación de los mecanismos aplicados en la etapa contenciosa (BCEN); Esta solicitud se genera en un marco de desconfianzas recíprocas entre los actores, por el resultado preliminar que el CEP (Consejo Electoral Provisional) había adelantado. Por tanto, esta labor buscó básicamente colaborar con la mejora de los mecanismos y procedimientos, que permitieran a la autoridad electoral, entregar el resultado definitivo de la primera vuelta presidencial.

Esta “Misión” de verificación, como señala el texto del acuerdo suscrito por la OEA y el gobierno de Haití, tuvo como objetivo central “Evaluar, de conformidad con la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana y las normas desarrolladas y aplicadas por la SG/OEA para misiones de observación

electoral, la Constitución de la República de Haití y la Ley Electoral de 9 de julio de 2008, las prácticas y procedimientos implementados durante las elecciones presidenciales del 28 de noviembre de 2010, relacionadas con el cómputo de votos y cualquier otro factor que pudiera haber afectado y que estuviese relacionado con los resultados preliminares publicados por el CEP” .

Para estos efectos, la “Misión” se presentó en las instalaciones del CTV y verificó directamente una muestra de las actas electorales. Fue a partir de las constataciones directamente observadas que formuló las recomendaciones al CEP, siendo éste el que debía decidir sobre su pertinencia y eventual aplicación. Las recomendaciones de esta “Misión” fueron relativas a áreas tan diversas como: gestión en las mesas de votación, gestión del Centro de Cómputos, control jurídico, sobre el CEP mismo e incluso se autoimpuso tareas, bajo el título “Comunidad Internacional”, con la finalidad de coadyuvar de la mejor manera al proceso electoral haitiano.

En definitiva, y como lo señalara el mismo acuerdo, la finalidad de esta “Misión” fue “ayudar a fomentar la confianza del pueblo haitiano en el resultado final de la elección del 28 de noviembre de 2010.”

Una vez generada la definición de los candidatos presidenciales y parlamentarios, se concurrió a la segunda ronda de elección, que sufrió modificaciones en su fecha de realización, dadas las polémicas que hemos precisado. En esta oportunidad la Misión reforzó su presencia en el Centro de Tabulación (CTV) durante 14 días, las 24 horas del día, con equipos que se rotaban e informaban el desarrollo del proceso, una vez terminadas sus respectivas jornadas. Culminada esta etapa, la

Misión continuó con una presencia intensa en la fase contenciosa en sus dos niveles: primero, el nivel Departamental y finalmente el Nacional. En este último se presentaron cerca de 70 impugnaciones que fueron procesadas por el BCEN, posterior a las respectivas audiciones y procedió a entregar los resultados de aquellas, remitiendo los antecedentes al CEP, que publicó los resultados el día 20 de Abril. Producto de dicho anuncio, se generó la polémica por la modificación de 18 resultados preliminares (17 diputados y 1 senador).

En definitiva, y como lo señalara el mismo acuerdo, la finalidad de esta “Misión” fue “ayudar a fomentar la confianza del pueblo haitiano en el resultado final de la elección del 28 de noviembre de 2010.”



Nuevamente, la calle y distintos actores llevaron a tensionar el proceso electoral, poniendo en riesgo la posibilidad de concluir exitosamente la sucesión pacífica del poder. En este contexto, la CEP decidió publicar los resultados en la gaceta oficial de la República, Le Moniteur, excluyendo a los diputados electos en estas 17 circunscripciones y a los dos senadores del Departamento del Centro. El CEP, a través de su Comunicado de Prensa No101, mencionó que las decisiones del BCEN eran finales, pero que en un esfuerzo de transparencia esperaba las observaciones y recomendaciones de los diversos organismos nacionales e internacionales sobre el tema.

Como consecuencia, el Gobierno solicitó a la Misión examinar las 18 decisiones controversiales y formular las recomendaciones pertinentes, en uso del mandato de la Misión de Observación Electoral. El grupo base de la Misión de observación electoral comenzó el domingo a revisar las 18 decisiones controversiales del Buró Electoral Contencioso Electoral (BCEN). Los especialistas accedieron a examinar los casos respectivos para revisar las decisiones escritas del BCEN así como todo elemento de prueba contenido en el caso respectivo. Igual que en la primera vuelta presidencial, la MOEC entregó sus recomendaciones al CEP y ésta decidió su inclusión o exclusión del proceso.

Hemos analizado con detención cada una de las singularidades de este proceso, desde el punto de vista de los desafíos, tareas y acciones específicas que debió enfrentar la Misión de Observación Electoral. Sin embargo, estas particularidades, no excluyen la concurrencia de otros factores, que logran darle mayor nitidez a la morfología de la elección y que son comunes a alguna de las dificultades que enfrenta, sea temporal o estructuralmente, el resto del hemisferio.

En primer lugar, las condiciones relativas a la marginación y pobreza, que generan bajas tasas de participación, por la desesperanza de sus ciudadanos, por imposibilidades de acceder a los centros de votación o contar con las condiciones mínimas para ejercer este derecho político fundamental. Por cierto, estas condiciones son de una gravedad emblemática, que no es ajena a la marginación geográfica, étnica, cultural o de género, que atraviesa todo nuestro continente.

En segundo lugar, la violencia como factor de presión a las autoridades electorales, tampoco resulta ajena a algunos procesos electorales en nuestra América. La presencia de grupos irregulares, maras, carteles o delincuencia transnacional, son hoy día un hecho indesmentible y su presencia está marcando una fase trágica de esta etapa de desarrollo y consolidación democrática perdurable en nuestra historia independiente. Las dificultades del Estado para frenar su influencia y efecto distorsionador de la voluntad popular, no se pueden ignorar en las diversas



Como consecuencia, el Gobierno solicitó a la Misión examinar las 18 decisiones controversiales y formular las recomendaciones pertinentes, en uso del mandato de la Misión de Observación Electoral.

etapas de los procesos electorales. Sin duda, en este contexto, la presencia de MINUSTAH constituye un aporte fundamental, pero la aspiración unánime de la comunidad internacional y desafío primero de los líderes políticos haitianos, debe ser construir una institucionalidad propia que entregue paz y tranquilidad.

En tercer lugar, las debilidades institucionales de la CEP. Si bien no existe prácticamente en ningún país, una ilegitimidad o debilidad institucional estructural, la tentación permanente de muchos líderes políticos, generalmente los que tienen más expectativas de ser derrotados, es la de recurrir al debilitamiento del árbitro político de la contienda. En el caso haitiano,

la tarea es doble. Por una parte es un órgano que aún posee la calidad de Provisorio y por tanto tiene una institucionalidad que exige modificaciones estructurales y humanas urgentes. Sin perjuicio de lo anterior, debemos también señalar que la CEP, como muchas instituciones del Estado, sufrió enormes pérdidas humanas y técnicas con el terremoto del 2010.



Por otra parte, la clase política debe asumir la responsabilidad de afrontar las mejoras del órgano electoral, como una tarea de consuno y no un negocio individual y de corto plazo. Esto simplemente porque es imposible desarrollar un proceso electoral sin árbitro; porque es imposible desarrollar una justa electoral sin reglas que se aplican continua y uniformemente; y porque resulta imposible desarrollar una justa electoral si todos los jugadores deciden desconocer las reglas y su institucionalidad. Esta fue la razón por la cual en innumerables oportunidades la MOEC hizo llamados a todos los actores a hacer uso de los canales institucionales, para resolver sus reclamos o controversias.

Finalmente, no podemos desconocer un factor que sin duda es común a todas las elecciones de este hemisferio: la carencia de un debate de ideas en la contienda electoral. La descalificación no deja lugar a la posibilidad de debatir los proyectos de país. La imagen desplazó a la palabra, y la descalificación a la idea. En el caso haitiano, esto no significa desconocer las terribles condiciones en que se desarrolló el proceso, pero sin duda la experiencia comparada permite afirmar que este mal no está relacionado con carencias materiales, sino de otra naturaleza.

El proceso haitiano ha sido un largo camino por lograr un objetivo central, como destacara el Presidente Preval: lograr

por primera vez en su historia una transición pacífica del poder. Este histórico objetivo, con la asunción del mando del nuevo Jefe de Estado Michel Martelly el día 14 de Mayo del presente año, ha sido cumplido. Ahora, Haití quedará sin cámaras de televisión, sólo con el desafío de la reconstrucción, y con el verdadero objetivo que debe tener en mente la comunidad política nacional e internacional: devolver a Haití la vida que perdió ese fatal Enero del 2010.

Ahora, Haití quedara sin cámaras de televisión, solo con el desafío de la reconstrucción, y con el verdadero objetivo que deben tener en mente la comunidad política nacional e internacional: devolver a Haití la vida que perdió ese fatal Enero del 2010.

Pablo Gutiérrez

Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.

Pablo Gutiérrez se desempeña como Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral desde agosto de 2007. Previo a ocupar este cargo, fue Jefe de Gabinete de la Secretaría de Asuntos Políticos.

Antes de su llegada a la OEA, Gutiérrez fue Jefe de Gabinete de la Secretaría General del Gobierno de la República de Chile, durante la administración de Ricardo Lagos Escobar. Entre octubre de 2003 y mayo de 2006, ocupó la Jefatura de Gabinete de la Vicepresidencia y Ministerio del Interior. También fue asesor especial para los conflictos sociales de la Vicepresidencia y del Ministerio del Interior entre abril de 2000 y octubre de 2003.

Gutiérrez comenzó su carrera política como activo dirigente estudiantil en los años ochenta, durante el régimen del General Pinochet, cuando conformó el Comité por las Elecciones Libres del Instituto Nacional. Entre 1995 y 1999 se desempeñó como Coordinador del Comité de Estudiantes de la Fundación Chile 21. En 1996 fue elegido presidente de la Federación Estudiantil de la Universidad Central por un período de un año y ejerció la vocería de la Confederación de Estudiantes Universitarios de Chile. Además, fue Presidente de la Asociación de Estudiantes de la Escuela de Leyes de la Universidad Central de Chile, el estudiante más joven en la historia de esa institución en ocupar el cargo.

Abogado de profesión, Pablo Gutiérrez cursó sus estudios de grado en la Universidad Central de Chile. Tiene estudios en Seguridad y Defensa Nacional de la Academia Nacional de Estudios Estratégicos de Chile y es candidato de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile.

Desde agosto de 2007, el Sr. Gutiérrez ha coordinado las acciones de la OEA en materia electoral, y la organización y desplazamiento de más de 20 misiones de observación electoral. Su más reciente publicación incluye el artículo titulado "Las Misiones de Observación Electoral de la OEA: Una nueva era en Observación Electoral Internacional", publicado en la Revista CEPS del Centro de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad de Valencia, España.





Elecciones en Haití:

*El pasado
en la antesala
del presente*

Por Fernando I. Ferrán



Comienzo haciendo una confesión. No soy experto en asuntos haitianos y aún menos en cuestiones electorales. Así, pues, introduzco esta atrevida reflexión parafraseando las palabras escritas en latín por el filósofo alemán Karl Marx al final del Manifiesto Comunista: “dicho lo anterior, libero mi alma”.

Ahora bien, ¿cómo resumir lo que he de exponer?

Como se recordará, los latinos acuñaron el adagio: “*primum vivere deinde est philosophare*” que, parafraseado en

el contexto de las elecciones que paso a analizar significa algo así como decir, “primero hay que superar las carencias más primarias que padece la población y solamente después ejercer la democracia”.

En verdad, razones hay para concluir que el recién pasado proceso electoral de Haití demuestra a qué grado llega la ausencia de opciones de la comunidad internacional con respecto a la situación que padece la nación haitiana. Ante todo, por el nivel de desconcierto y desesperanza de una población que tolera y secunda como bueno y válido todo un ceremonial

simbólico para las democracias occidentales a un cuando bien sabe que no alivia sus penurias ni cura sus males y tampoco remedia sus carencias más elementales.

De ahí lo que será mi conclusión; a saber, el terrible desafío y responsabilidad que asume el presidente electo de Haití, el cual, sin experiencia previa en la administración pública ni fuerza partidaria que lo respalde, simboliza la frágil unidad de una

“Haití es un protectorado que no dice su nombre, donde miles de ONGs intervienen sin coordinación ni control sustituyendo al Estado que no deja de debilitarse”, escribía Le Monde el 26 de noviembre de 2010.

Nación cuyas necesidades más apremiantes permanecen como los damnificados del terremoto del año pasado, léase bien: a la intemperie y a la vista de todo el mundo.

Las expectativas de una convocatoria

Nada halagüeñas eran las expectativas de unas elecciones convocadas por el Consejo Electoral Provisional (Conseil Électoral Provisoire, CEP) de Haití, en medio de todo un rosario de calamidades.

La más impresionante de esas adversidades, la sobrevivencia de una población irredenta que no contaba con el tiempo, los recursos y con suficientes logros objetivos como para reponerse y superar los más de 200,000 muertos dejados por el terremoto del 12 de enero de 2010. Más de 1.5 millones de esa población aún permanecen cobijado solamente por improvisadas casas de campaña incluso sin agua u otros servicios.

Y como si eso fuera poca cosa en términos materiales y sobre todo humanos, el país más pobre del Hemisferio americano permanece al borde del precipicio de su propia disolución estatal.

“Haití es un protectorado que no dice su nombre, donde miles de ONGs intervienen sin coordinación ni control sustituyendo al Estado que no deja de debilitarse”, escribía Le Monde el 26 de noviembre de 2010.

Al mismo tiempo la epidemia del cólera comenzó a cobrar aún más vidas desde mediados de octubre, a escasas semanas de la fecha de las elecciones. El descontento convivía con la indiferencia electoral del pueblo ante los improvisados

candidatos, mientras se buscaba solución a un problema operativo; a saber, la verificación definitiva del listado electoral, dado que la mayoría de las víctimas del terremoto fueron enterradas sin acta de defunción y los desplazados permanecían en campamentos improvisados.

A pesar de ese conjunto impresionante de adversidades, la comunidad internacional insistió: el certamen electoral debía tener lugar el 28 de noviembre. El mensaje era claro. La reconstrucción del país podía esperar. Primero tenía que ir, a modo de condición “sine qua non”, la elección de las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Así lo repitió Edmond Mulet, jefe de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, más conocida como Minustah.

El mismo discurso rebotaba en Washington. Pero no por ello se disipaban las dudas.

¿La población acudiría masivamente a documentarse? ¿Acaso el pueblo no tenía cien otras prioridades y urgencias antes que ésta, amén de resguardarse de la epidemia del cólera y garantizar el escurridizo sustento diario?

En cualquier escenario, persistía el temor a una elevada abstención¹. Después de todo, el regreso a cierta forma de régimen democrático en Haití, a partir de la huida del país del último de los Duvalier en 1986, no ha sido óbice para que las condiciones de vida de toda la población continuaran degradándose y empeorando. Y por añadidura, las relaciones de Haití y la comunidad internacional, aupadas por el aparente despilfarrero de la millonaria ayuda prometida y finalmente llegada al país, contribuían a dicho desencanto.

El desencanto ocasionado por esos desengaños auspiciaban una abstención electoral de consecuencias impredecibles y peligrosa pues empañaría la legitimidad de cualquier ganador en la contienda electoral y favorecería el siempre recurrido alegato de fraude.

El panorama no era promisorio. La prensa internacional reafirmaba por esos días cierto convencimiento en el sentido de que la abstención electoral sería un factor a tener en cuenta porque “la población no es tonta”. Ella sabe que las decisiones quedan en manos de la repudiada Minustah y que los candidatos no son todo lo honesto que se espera de ellos. Por tanto, se preguntaba de manera retórica, ¿por qué elegir representantes para retardar la reconstrucción indispensable mientras la epidemia del cólera vuelve a hundir a Haití en una situación de urgencia?

“El financiamiento internacional se retrasa. Y los estados vecinos, República Dominicana, Bahamas, la Florida, las Antillas francesas, se exponen a ver cómo se incrementa la presión migratoria sobre ellas”².

* Doctor en Filosofía por la Universidad de Lovaina en Bélgica y Maestría en Antropología en la Universidad de Loyola de Chicago

¹ La participación en primera vuelta terminó siendo de tan sólo un 22% de los electores.

Fue en ese contexto de preocupaciones y dudas, que los sondeos electorales comenzaron a presagiar la victoria, en primera vuelta, de la candidata centrista Mirlande Manigat, seguida por el aspirante y supuestamente protegido del presidente René Préal, Jude Célestin.

El resultado objetivo y algo más

La población haitiana acudió a las urnas, tanto en primera como en segunda vuelta, de manera ordenada y pacífica.

Lo que en primera vuelta parecía ser una decisión entre la señora Manigat y el benjamín oficialista, Jude Célestin, terminó siendo –pero no sin tres días de protestas callejeras y decididas declaraciones por parte del candidato Michel Martelly y sus seguidores, respaldados luego por la comunidad internacional— una derrota del presidente Préal y de su protegido y una lúcida victoria del cantante y estrella del arte pop más conocido entonces como “Sweet Micky” o en créole: “TetKalé” (Cabeza rasurada). Éste finalmente ganó con holgura la presidencia de la República de Haití el pasado 20 de marzo convirtiéndose así en el próximo sucesor del presidente Préal.

Martelly, de 50 años, cantante de profesión y sin experiencia política previa, ganó gracias al voto de la juventud en un país en el que más de la mitad de sus más de 9 millones

de habitantes tiene menos de 21 años de edad. En medio del descontento general por la pobre ejecutoria del gobierno de Préal, luego del temblor de tierra del año pasado, y frente al discurso equilibrado y bien ponderado de la jurista Mirlande Manigat, de 70 años, todo parece indicar que Sweet Micky se impuso como el candidato del cambio.

Pero, ¿de qué cambio?

En un mundo cultural tan personalista como el escenario político de Haití, el presidente electo goza de rasgos populistas y se le presenta como el hombre de la ruptura. Todo lo cual acrecienta las paradojas e incertidumbres que rodean su imagen de político imberbe, aunque fogoso.

Michel Martelly no oculta sus amistades de derecha, como la del dictador Jean-Claude Duvalier (1971-1986), -Baby Doc, quien ha vuelto a irrumpir en la opinión pública haitiana e internacional tras su fortuito ingreso a territorio haitiano el pasado mes de enero, y tampoco evita que se le asocie con los antiguos militares golpistas que derrocaron al ex presidente Aristide.

Más aún, en ese mundo de cultivadas paradojas sobre su imagen, no tiene entre sus propósitos inmediatos favorecer el sometimiento de Duvalier ante la justicia haitiana y no resiente ni teme el retorno del ex presidente Aristide porque “su electorado me apoya”. De hecho, el partido que sostiene la candidatura de Martelly, “Réponse Paysanne” (Respuesta Campesina), proviene de una escisión del partido formado por el antiguo



² *Le Monde*, 26.11.2011.

presidente Aristide, “Famille Lavalas” (la Familia Lavalas). El presidente electo no ha escatimado esfuerzos para recordar que su partido “ha sido formado por campesinos que estaban decepcionados o rechazados por Lavalas”.

Las cosas así, Michel Martelly aparece y se presenta como el hombre de la ruptura con medio siglo de transición democrática, transición que ha descansado en los hombros de Lavalas y que no carece de callejones sin salida y de caos.

Salido de una familia de clase media³ y mulato en un país de mayoría de raza negra, sostiene que su ambición no es el dinero sino “cambiar la vida de los haitianos”. En sus palabras, “hay demasiada miseria y demasiadas posibilidades abiertas. Haití es un país potencialmente rico, se recibe dinero de la ayuda internacional pero se va a contracorriente porque el sistema carece de voluntad (de cambio) y de visión”.

Para paliar esas carencias, el candidato presidencial promete escuela para todos los menores, el relanzamiento de la agricultura y del turismo, el restablecimiento del ejército y fórmulas que atraigan de manera convincente la inversión extranjera. Propaga esas y otras promesas al tiempo que elude preguntas sobre el financiamiento de su campaña y los miembros de su equipo.

Todas las incógnitas sobre su personalidad⁴ y capacidades comenzarán a ser despejadas en breve. El nuevo presidente deberá encabezar la reconstrucción de un país que resultó prácticamente destruido por el terremoto del 12 de enero de 2010 y para la que los países extranjeros han comprometido – aunque aún no entregado – US\$11,000 millones.⁵ Su triunfo... pudiera ser el de toda la Nación haitiana, mientras que si no logra el pretendido cambio, su fracaso sería una nueva causa de frustración y de consecuencias inefables.

Ahora bien, la contienda electoral en Haití no se limitó a la

escogencia del futuro Presidente. Las urnas estaban abiertas por igual para completar una decena de los 30 senadores y los 99 escaños de la Cámara de Diputados. Precisamente, la incertidumbre no ha terminado. Si bien está decidido y aceptado desde un inicio el resultado de la contienda presidencial, el proceso electoral aún no ha finalizado.



Un nuevo enfrentamiento se da entre ambos presidentes de la República, el saliente y el electo⁶, y la comunidad internacional nuevamente se ha pronunciado⁷. Los resultados de la segunda vuelta en las elecciones legislativas han relanzado la violencia y las acusaciones de fraude que, presumiblemente, orquestó “L’Inité” (La Unidad, en créole), en otras palabras, el partido del presidente saliente, René Préal, en detrimento de “Réponse Paysanne”. En juego están 19 sillas senatoriales.

Bajo renovada presión de las fuerzas contendientes, el CEP ha tenido que posponer la proclamación de ganadores y revisar el escrutinio popular por razones de “sabiduría, en un esfuerzo de transparencia”⁸.

De acuerdo al CEP, L’Inité obtuvo 46 diputados (33 en segunda vuelta) del total de 99. Pero, en el Senado se aseguró la mayoría absoluta con 17 electos (de 30 en total). Mientras tanto, el partido de Michel Martelly tuvo un pobre desempeño, con tres puestos en la Cámara Baja o de Diputados.

El presidente electo Martelly tomó posesión el 14 de mayo, pero con esa débil representación en ambas Cámaras su ejercicio del poder estará continuamente expuesto a las maniobras de sus adversarios en el Congreso. En Haití, el Presidente elige al Primer Ministro en concertación con los presidentes de ambas Cámaras legislativas. Además, el Gobierno puede recibir en cualquier momento un voto de censura y caer. Si los 19 puestos en discusión en el Senado no llegan a alterar la balanza de poder en ese hemisiciclo, entonces el presidente saliente podría mantener en continuo jaque al próximo incumbente del Poder Ejecutivo.

³ Su padre era gerente de la Shell en Haití.

⁴ Dejó sus estudios universitarios para dedicarse a los ritmos del Kompa, lo que le llevó a vivir entre Haití y el estado de la Florida, en Estados Unidos. Por demás, al popular candidato presidencial se le conoce por ser irreverente en sus presentaciones artísticas, al punto de bajarse los pantalones en sus conciertos.

⁵ Tan sólo un cuarto de los US\$5,000 millones comprometidos para ser desembolsados durante los primeros 18 meses subsiguientes al terremoto ha sido entregado. Y por añadidura, menos del 20% de los escombros han sido removidos. Cerca de 700,000 personas aún se encuentran en campamentos improvisados en los que las condiciones de sobrevivencia se han degradado, particularmente luego de la aparición de la epidemia del cólera. A lo que se une el alza de los carburantes durante las últimas semanas y el subsecuente descontento general de la población.

⁶ Elegido con el 67.57% de los votos en segunda vuelta, el presidente electo Martelly ha solicitado a la comunidad internacional “no reconocer los resultados legislativos...”

⁵ Esos resultados son inadmisibles y no reflejan la voluntad popular”.

⁷ La Minustah ha expresado sus reservas sobre los resultados definitivos de las elecciones generales en lo que respecta a las legislativas: “Los resultados preliminares parecen adecuados con las observaciones realizadas el día de la votación por los observadores nacionales e internacionales”, según su portavoz Sylvie Van Den Wildenberg, al tiempo de mostrar su apoyo a quienes han reclamado de manera pacífica su derecho a un recuento de los votos y a que los resultados emitidos por las autoridades electorales correspondan a lo expresado en las urnas por la población.

⁸ Esa situación recuerda lo que podría pasar a ser el precedente dominicano de 1978, cuando el control del Senado de la República quedó en el partido del entonces presidente Balaguer por lo que se conoció como el “fallo histórico” de la Junta Central Electoral del momento.

Las sombras de un pasado siempre presente

Hasta aquí, punto más o punto menos, la situación no tiene nada de sorprendente. Se asemeja a la de tantos procesos electorales en América Latina. Sorpresas en las urnas, retórica y simbología populista, denuncias de fraude, incógnitas respecto al comportamiento probable de los candidatos electos, transfuguismo partidario, carencia de ideologías contrarias, urgencias insatisfechas de la población, grandes desafíos de institucionalidad y de servicios eficientes, por no recargar aquí la memoria con una larga lista de factores exógenos al proceso electoral de la que depende en buena parte todo el proceso.

¿Dónde reside “la”, no digo “una” diferencia esencial que hace que las elecciones recién celebradas en Haití supere sus propias dimensiones políticas, sociales y económicas?

La respuesta a mi entender reside en un “misterio”, en el sentido griego de la palabra; a saber, una incógnita que busca continua respuesta. Ese misterio es la forma en que el pasado del pueblo haitiano acompaña su presente de manera inseparable, por más moderno que pretenda ser su porvenir.

Haití, como Nación y como pueblo, desafía la imaginación. Una imaginación que se enraíza en un origen que no deja de ser tan real como maravilloso.

Recordémoslo con pinceladas de arte impresionista antes de enfocar el punto decisivo.

Al resguardo de la ideología de la Revolución Francesa, pero rompiendo con la hegemonía de la fuerza militar del emperador Napoleón, el mundo entero quedó sorprendido cuando vio nacer por primera vez una nación forjada y gobernada por antiguos esclavos.

He ahí un hecho originario en la historia, radicalmente ajeno y extraño a una civilización y a un modo de producción capitalista triunfante y en ascenso que aún necesitaba la fuerza de trabajo de la población negra transplantada al Nuevo Mundo, tanto en Estados Unidos, como en Cuba, en Santo Domingo español y en Brasil, hasta bien entrado el siglo XIX.

Haití hirió así la imaginación cultural del mundo imperante y puso en peligro el modo de producción que lo sustentaba. De ahí su misterio y la necesidad de aislar tan audaz experimento sociopolítico.

Su retraso económico fue prolongado, aunque se experimentaron algunas breves coyunturas de desarrollo a fines del siglo XIX y entre el fin de la Primera Guerra Mundial y la Guerra de Corea. Su aislamiento, entenebrecido por los temores de crueldades e indescifrables mensajes y prácticas

religiosas de Vudú, se constituyó en ley por tratarse de algo desconocido e insólito.

Mientras tanto, lo nuevo se iba forjando en el tejido social haitiano. Haití abolió la esclavitud y no recurrió al régimen de plantaciones para generar riquezas. Con la adopción del Acta de Independencia, la joven Nación abolió para siempre la esclavitud y garantizó así la libertad de todos sus ciudadanos. Desaline es y todos los generales-fundadores y el pueblo se habían comprometido a la libertad. La nación haitiana escogió una senda propia que, por demás, carecía de racionalidad económica en un mundo de fuerte competencia internacional.

No obstante, como bien advierte el historiador Guy Pierre, “los distintos gobiernos militares y civiles no lograron encontrar un mejor rumbo y, en realidad, muchos de ellos ni siquiera intentaron pensar en algún modelo alternativo; se complacieron por el contrario por su alto grado de oscurantismo y de cinismo en ejercer actos de satrapía. Tampoco pudieron estimular con base en un razonable grado de productividad su crecimiento y tampoco a consolidar los elementos necesarios para aprovechar -como lo hizo la República Dominicana- la belle oportunidad que el sistema de plantación ofreció en el Caribe entre 1900 y 1950”⁹.

Según el mismo autor, la primera razón del atraso se relacionaba con las contradicciones internas y las rivalidades que surgieron con la ruptura del modelo de crecimiento colonial -el sistema de plantación- que había sido la base de la economía de Saint Domingue.

A su vez, surgieron fuertes conflictos internos que provocaron su escisión en mini-estados enemigos durante los años de 1806-1820 y 1867-1869, y dos modelos de producción: el del pequeño cultivador libre y el de la gran propiedad agraria de tipo semi-feudal. Ambos modelos económicos propiciaron una

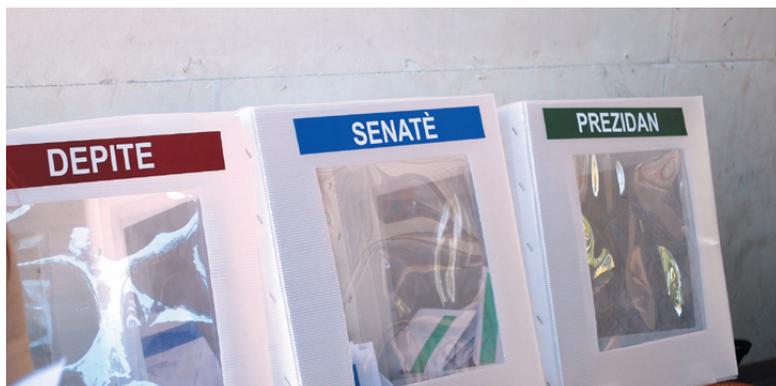


⁹ Ver, para este recuento el artículo de Guy Pierre, “Haití: un nombre, una nación y un destino a cambiar”, aparecido en *El País*, 13 de agosto de 2010.

fuerte ideología anticolonialista, lo que era necesario para que el Estado haitiano pudiera defender y garantizar su independencia frente a la antigua metrópoli y otras potencias colonialistas¹⁰.

Pero llegados a este punto tocamos tierra. Desde mi punto de vista, quizás, y hasta sin tal quizás, la piedra de toque propia al sistema cultural y que viene fraguando desde el quehacer cotidiano y a lo largo de prácticamente dos siglos de quehacer haitiano es un patrón de comportamiento cultural que condiciona la organización política, económica y social de la población haitiana. Me refiero a un patrón de comportamiento que, desde los arcanos mismos de la memoria histórica y de la tradición oral que reverencia la población de la vecina Nación, consiste en no aceptar autoridad superior al nivel familiar. Algo así como asumir que si uno acepta y se somete a un orden jerárquico superior se reproduce por algún nexo desconocido la ya suprimida relación de amo-esclavo.

En términos conceptuales, no ya antropológicos, el paradigma cultural idealiza normativamente que la obediencia no da frutos de libertad y tampoco de autonomía. El orden “público”, --léase bien y no se confunda con el orden “comunitario” en medio del cual transcurre la vida de una población pacífica y laboriosa—logra mantenerse, cuando más, a base del oscuran-



tismo político de regímenes dictatoriales como el de Francois Duvalier, conocido Papa Doc, y su hijo Jean-Claude. Estos “tour de force” no sólo explotan las riquezas nacionales para beneficio personal, sino que no retribuyen con servicios a una oprimida y hasta aterrorizada población.

Independientemente de quién o de qué sector ocupe el control del Estado, la población pobre queda empobrecida y la clase media permanece retenida en sus propias iniciativas y perspectivas. Ni siquiera se vislumbra que, al igual que ha sucedido en otras sociedades latinoamericanas y en otras épocas y continentes, se deje sentir una clase empresarial que con criterios netamente nacionalistas pretenda emendar y superar ese estado de cosas.

Por vía de consecuencia, y con este telón de fondo, la incógnita a despejar es si las autoridades salidas del último certamen electoral representarán en los hechos más de lo mismo o sabrán y podrán emprender el camino de la reconstrucción e institucionalización moderna de la sociedad haitiana y de su Estado de derecho.

En la primera alternativa, volverán a frustrar cualquier conato de esperanza que puedan haber despertado las promesas electorales. En la segunda alternativa, transformarán varios siglos de historia relanzando a la empobrecida Nación hacia un destino más libre, moderno y democrático como antesala del porvenir.

Luego de las elecciones, el porvenir

El porvenir de la Nación haitiana no está escrito. No sólo depende del quehacer político y, con él, del desempeño del Presidente de la República. Pero no por ello deja de estar fuera de cualquier duda razonable que éste sí incidirá mucho en su futuro inmediato.

Situados en la perspectiva teórica según la cual el “poder”, para no degenerar en mero abuso de la “fuerza”, ha de arroparse con la simbología de la unidad y de la legitimidad que representa el Presidente de la República, recae en Michel Martelly significar la unidad de querer y de poder del pueblo de Haití. Caso que él no lo logre, el poder del Estado se reducirá a una fuerza probablemente más que menos bruta. Ésta, difícilmente podrá asumir la tarea de concitar la cooperación bi y multilateral, tampoco suscitará el interés de los inversionistas extranjeros en el país y difícilmente conseguirá la postergada “reconstrucción” de Haití.

Y más aún, como dice el adagio sajón, por último aunque no por ello menos importante, sin una unidad nacional reconocida, no ya en los símbolos patrios sino en la primera figura del Ejecutivo y en su desempeño e incidencia en la vida ciudadana, la coexistencia del tejido social e institucional haitiano podría aproximarse de manera inexorable a su propia disolución por efecto de la ingobernabilidad y del caos. La amenaza no es a lo haitiano, pero sí a su Estado político y a su Nación.

Al día de hoy, poco se puede prever o presagiar respecto a si la experiencia artística del hasta hace poco candidato presidencial “Sweet Micky” lo preparará para acometer esa tarea de liderazgo nacional¹¹. Liderazgo ante la población en general y en particular, en la arena política, frente a un Poder Legislativo que le adversa.

¹⁰ Años más tarde, la nación haitiana sufrió la intervención violenta de los marines estadounidenses en 1915, cuando el Gobierno de los Estados Unidos alentó una expansión de su esfera de influencia en el Caribe y Centroamérica. Se remodeló el Estado central en conformidad con los intereses principalmente del First National City Bank de New York y se indujo a la economía local a financiarse por medio de un empréstito en 1922 que asentó su dependencia de los banqueros norteamericanos. Otros capítulos más recientes y de actualidad son de dominio público hoy día y ocurrieron tras el derrocamiento del ex presidente Aristide, su reposición al poder y su posterior derrocamiento.



Una segunda interrogante que perdura es si su capacidad gerencial al frente de la cosa pública será más eficiente que la demostrada administrando su patrimonio particular¹². Un liderazgo carente de capacidad gerencial podría conducir por los caminos del falaz aunque carismático mesianismo político en un pretendido Estado de derecho.

Al margen de esas dos interrogantes de dudosa respuesta, lo que sí se puede afirmar sin lugar a dudas es que el futuro de Haití pasa por Haití, depende de su propio esfuerzo. No del de la comunidad internacional, bajo el mandato disfrazado de un protectorado u otra figura jurídica de Naciones Unidas, sino del esfuerzo propio de los sectores más progresistas de la sociedad haitiana residentes en ese país. Ningún respaldo internacional puede superar su propia condición; a saber, la de ser únicamente colaboración.



Y es en ese contexto que emerge nuevamente el patrón de comportamiento cultural que a mi entender configura la bicentenario historia cultural del pueblo haitiano. Ese patrón compromete el porvenir pues éste está al alcance, no de la autarquía de cada persona y de cada familia sino de la solidaridad institucionalizada de todos los sectores, comenzando con los de mayor decisión.

Para que las divisiones y los recelos inherentes a la Nación haitiana cedan su paso a probabilidades reales de crecimiento y de desarrollo humano sostenibles; para que logre ponerse en vías de ejecución eso que ahora se denomina la refundación y reconstrucción del país luego del devastador terremoto del 12 de enero de 2010 así como de las

subsiguientes catástrofes naturales; el camino es el de una movilización "patriótica" en torno a un programa coherente de pacto nacional, bajo la conducción y liderazgo, entre otros, de las autoridades recién salidas de las urnas electorales.

Pero surge aquí una tercera interrogante. ¿Podrá el presidente electo Martelly, al igual que el conjunto de nuevos senadores y diputados, encauzar y motivar ese movimiento?¹³

Como dice la canción, la respuesta está en el tiempo.

Eso sí, la Nación haitiana requiere como ya se dijo una fuerte movilización patriótica en torno a un programa coherente de pacto nacional, pero un pacto que traduzca en la práctica cualquier promesa electoral y que sea tan definitivo como para superar el patrón de comportamiento en función del cual la autoridad y su consecuente obediencia son sinónimo —en abstracto— de esclavitud y de sometimiento; y —en la práctica— de divisiones intestinales entre los miembros de las mismas redes e instituciones sociales.

En principio, los lineamientos de ese pacto podrían acogerse a una o más de estas directrices:

• Rediseñar fortalecer el aparato de Estado, prestando especial atención al sistema judicial, al funcionamiento y profesionalización de la administración pública, al sistema tributario y al control y rendimiento de cuentas de todos, pero particularmente de las ONGs que operan circunstancialmente y a modo de poderes fácticos e independientes a lo largo de todo el territorio nacional.

• Definir con Naciones Unidas un calendario para el retiro de la MINUSTAH, al tiempo de asumir su responsabilidad inalienable a la hora de institucionalizar los mecanismos en función de los cuales el Estado haitiano garantizará la paz, ostentará el control sobre el territorio nacional, recaudará fondos y esgrimirá la autoridad del Estado.

• Asentar las bases para ejecutar como prioritario un plan de acción de largo plazo tendente a apoyar de manera sostenida la educación. Y, de manera concomitante, velar por la ejecución de los planes de reconstrucción de las zonas devastadas por los diversos siniestros que ha padecido la población, comenzando por el terremoto de enero 2010.

¹¹Algo de lo que aconteció, por buscar un ejemplo reciente aunque en otro contexto histórico y cultural, en Estados Unidos, cuando tras la débil presidencia de Jimmy Carter lo sucediera Ronald Regan.

¹²A principio del año 2011 se hizo pública la incautación de varias de sus propiedades por falta de cumplimiento de obligaciones hipotecarias en Estados Unidos.

¹³Lo más sencillo sería pensar que Naciones Unidas o "la comunidad internacional" pueden lograrlo de forma más certera que la que se propone en el texto. No obstante, soy de los que opina que cualquier cobertura de Naciones Unidas o de un grupo de naciones "amigas" de Haití no resuelven el dilema o misterio de la Nación haitiana. Tarde o temprano, ningún país puede refundarse y redefinir su destino si entrega el control de su aparato de Estado a una instancia política internacional, como si este juego dialéctico pudiera traducirse en la práctica: renegar de la soberanía nacional y recobrarla en su postrimería. Y por supuesto, al menos desde el punto de vista teórico, no puede tampoco hacerlo librándose a unos líderes políticos improvisados, o unos partidos políticos sin ninguna base popular real y un programa político coherente. Peor, en último caso, en grupos dominados por la perspectiva, dígame así, ONGeista.

- Garantizar las condiciones indispensables para promover de hecho y de derecho a Haití como destino de la inversión privada extranjera, así como para redimensionar la economía nacional, animar su mercado laboral, combatir la pobreza y crear condiciones para el surgimiento estable en el país de su clase media.

Un pacto de ese tenor debe ser encabezado de manera distintiva por el nuevo Presidente de Haití, con el respaldo decidido del resto de autoridades legislativas, la clase empresarial, la política¹⁴, los hacedores de opinión pública, las iglesias, las organizaciones de servicio social y todo aquel que, lejos de un discurso desmovilizador y populista, crea y esté dispuesto a abnegarse en aras de un mejor porvenir para el pueblo y la Nación de Haití.

Si el proceso electoral 2010-2011 aboca a la Nación haitiana hacia un liderazgo en esa dirección, sus resultados serán un éxito. De lo contrario, el caos y la disolución de las estructuras sociales de esa población seguirán de manera inexorable el sempiterno dinamismo disociador de sus instituciones, siendo éstas incapaces entonces de superar su real y maravilloso devenir como pueblo.



Fernando Ignacio Ferrán Brú

Doctor en Filosofía y Antropología Social.

Fernando Ignacio Ferrán Brú, es doctor en Filosofía y Antropología Social, fue asesor del Representante Nacional de las Naciones Unidas y del Coordinador residente del Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la sede de las Naciones Unidas de la República Dominicana.

Perteneció activamente a Cadena De Noticias (CDN) canal 37, fungiendo allí como Director de Planificación. Ocupó también la posición de Director Ejecutivo de la Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD).

En el año 1997 fue Director de Planificación y de Recursos Externos del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con sede en Costa Rica, institución del Sistema Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Como profesor universitario (en el área de grado y post-grado) se destacó a nivel nacional e internacional. En nuestro país, en universidades tan importantes como la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU) y la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), y en el campo internacional, fue profesor en la Universidad Autónoma de Honduras, Universidad Nacional de Nicaragua y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en Costa Rica.



¹⁴ *Guy Pierre en el artículo antes citado se pronuncia en el mismo sentido pero acota: "Un pacto programático de gobierno amplio, que excluya, sin embargo, la participación de todos aquellos líderes - allegados o no del actual Gobierno (de Préval)- que se alistan para asegurar la continuidad del viejo sistema social y del protectorado de las Naciones Unidas."*

LEY DE MIGRACION, *reglamentos y regularizacion de inmigrantes: Contribución al debate*

Por Wilfredo Lozano²

¹ El documento reúne los comentarios a la "propuesta de normativas para un proceso de regularización de extranjeros establecidos en la República Dominicana", presentada por el Consejo Nacional de Migración (CNM), a través de su Presidente Dr. Franklyn Almeyda en el Seminario Internacional Políticas Migratorias y Experiencias en Procesos de Regularización, auspiciado por el CNM bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Interior y Policía, realizado en la Escuela Diplomática de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, 10-11 de junio del 2009, Santo Domingo.

² Sociólogo Dominicano. Director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES) de la Universidad Iberoamericana (UNIBE)

A principios del mes de diciembre del 2005 la Secretaría de Interior y Policía hizo pública una primera propuesta o borrador de Reglamento de la ley 285-04 y del plan de regularización que la misma contempla, preparada por el Consejo Nacional de Migración (CNM). La iniciativa en sí misma fue positiva, aunque generó muchas polémicas. En esa ocasión planteamos (Clave Digital, 8-11-2005) una serie de críticas sobre la iniciativa, reconociendo que representaba un importante avance en el esfuerzo por dotar al país de instrumentos de ordenamiento institucional en materia migratoria. Al respecto, nuestras críticas fundamentales fueron:

1. Se trataba más bien de una propuesta provisional para reglamentar la cuestión de la extranjería, no tanto para operar el contenido general de la ley 285-04.

2. No establecía con claridad la delimitación de funciones entre el CNM que debe promover y organizar la política migratoria, de las funciones de ejecución de la ley que es responsabilidad de la Secretaría de Interior a través de la Dirección General de Migración (DGM).

3. No delineaba procedimientos de aplicación de la ley, que debe ser el objetivo central de todo reglamento. Particularmente es el caso de los procedimientos de ingreso de jornaleros agrícolas en la modalidad de cuenta propia. No operativizaba los procedimientos que dieran cumplimiento al derecho al debido proceso en casos de deportación y otras situaciones a migrantes indocumentados. No definía las líneas generales de los procedimientos de deportación.

4. No establecía normativa alguna sobre los puestos de habilitación que la ley contempla en materia de trabajo temporal de jornaleros inmigrantes.

5. Daba lugar a confusiones entre lo que deben ser los procesos de registro de inmigrantes, a fin de censar esa población, con lo que deben ser los procedimientos para regularizar la situación de miles de personas indocumentadas, en residencia irregular o ilegal en el país, confundiendo así lo que deben ser procedimientos universales de ordenamiento migratorio, como indica la ley, con la necesaria regularización de migrantes indocumentados, o en condi-



ción irregular, que contemplan los artículos transitorios de la ley a ese respecto.

Hoy día el CNM nos presenta una nueva propuesta. La misma debe ser saludada, pues representa un valioso esfuerzo en el camino hacia un ordenamiento migratorio moderno con bases institucionales firmes. La iniciativa del Señor Ministro de Interior el Dr. Franklyn Almeyda de organizar un encuentro internacional sobre políticas migratorias y regularización donde precisamente se discuta la iniciativa del CNM debe ser saludada y reconocida como un significativo y valioso esfuerzo. En lo que sigue se plantea una serie de reflexiones y propuestas críticas sobre el documento presentado por el CNM, reconociendo que el mismo representa un importante avance en el camino de dotar al país de instrumentos de ordenamiento, control y regulación de las migraciones en el país.

Es importante y positivo que el documento en sus consideraciones de orden general reconoce que ninguna ley ni estrategia de política migratoria puede implementarse con éxito al margen de los compromisos del país en el ámbito internacional en materia de derechos humanos y movilidad de personas. Asimismo, es un gran paso de avance que en el documento se reconozca que las migraciones como fenómeno internacional

deben verse en el contexto de la globalización y aunque el ingreso o no de personas a los países es un derecho soberano de los estados, los mismos están obligados a respetar los ordenamientos que en el plano internacional regulan la movilidad de personas.

Los reglamentos de la ley

Como se sabe, la ley 285-04 establece mandatos específicos a fin de establecer tres tipos diferentes de reglamentaciones, en función de las cuales no solo se persigue definir procedimientos de ejecución de la ley, sino también ordenar las instituciones en que descansa la misma y organizar un mandato específico que aunque figura en un artículo transitorio es condición de la eficacia de la acción y ejecución de la ley: nos referimos al proceso de regularización migratoria que dispone la ley. De esta forma, en la ley se reconocen tres mandatos que ordenan disposiciones de reglamentación: 1) el Reglamento General de la Ley, que debe elaborar el CNM y decretar el Poder Ejecutivo; 2) el Reglamento Interno del CNM, que debe organizar la vida institucional del mismo, al respecto desconozco si en este momento el CNM ha elaborado su propia reglamentación interna; y 3) el Reglamento del Plan de Regularización Migratoria que en su Artículo 151 dispone la ley y que debe organizar el CNM, aunque es el Poder Ejecutivo quien debe decretarlo.

Separar los reglamentos generales de las disposiciones transitorias sobre regularización

En el 2005 planteé que era más útil separar la propuesta reglamentaria del plan de regularización migratorio, respecto a cuya ejecución en su articulado transitorio (151 al 153) la ley 285-04 define un mandato expreso al Poder Ejecutivo. En la nueva propuesta se mantienen juntos ambos asuntos. Reitero, pues, cuatro años después, por qué me parece que debe separarse el reglamento de la ley 285-04 del Reglamento que ordene el plan de regularización:

a) La ley define ordenamientos que establecen los mecanismos que regulan procedimientos de ingreso, permanencia, otorgamiento de residencia, etc. Estos ordenamientos tienen carácter permanente y vocación universal. La propuesta de regularización se refiere a una situación transitoria que afecta a migrantes en condiciones de irregularidad que permanecen en el país.

b) La ley como instrumento jurídico es el producto de un acuerdo congresional que define un ordenamiento general del sistema migratorio. Como parte de ese acuerdo, el articulado transitorio de la misma lo que se propone es resolver el problema de la irregularidad migratoria que de facto existe, pues resolver esto es condición necesaria para que la nueva situación que de jure se produciría al iniciarse la aplicación de la ley 285-04 funcione de manera óptima. Esto así por la simple razón de que la principal dificultad para una aplicación efectiva de la ley es la situación de irregularidad o ilegalidad de miles de inmigrantes



En el 2005 planteé que era más útil separar la propuesta reglamentaria del plan de regularización migratorio, respecto a cuya ejecución en su articulado transitorio (151 al 153) la ley 285-04 define un mandato expreso al Poder Ejecutivo.

que permanecen en el país en una condición ciudadana incierta, no solo de inmigrantes haitianos que ingresan al país en condición de jornaleros de temporada, sino también de españoles, cubanos, franceses, italianos, chinos y hasta norteamericanos, que también suman miles.

c) El plan de regularización, además de ser un evento contingente y específico que no tiene vocación de universalidad, por su naturaleza supone en algún momento un cierto acuerdo negociado entre actores (partidos, legisladores, empresarios, Ongs, etc.). Separar esta realidad de los ordenamientos más generales que señala la ley, no sólo es algo institucionalmente necesario, sino que políticamente puede hacer más manejable el plan de regularización mismo.

Así, pues, definir el proceso de regularización como un proceso específico que no debe confundirse con los ordenamientos generales de la ley resulta una condición imprescindible del éxito mismo de la ley 285-04 en su aplicación. En otras palabras, resulta necesario un previo proceso de regularización de indocumentados, inmigrantes en condiciones irregulares o ilegales, que permita que la ley 285-04 al iniciar su aplicación lo haga de manera óptima. Lo contrario es aplicar la ley en condiciones en que el sistema creado tendrá la posibilidad de incurrir en serios problemas de irrespeto a derechos, como de malas prácticas de control y regulación.

Definir los procedimientos sin repetir los mandatos de la ley

Quizás el problema más serio que tiene la propuesta es que se organiza no como un documento que define procedimientos específicos a partir de mandatos de orden general que la ley 285-04 establece, sino que se articula como una propuesta enunciativa de iguales asuntos generales. Por eso en muchos aspectos la propuesta de Reglamento lo que hace es reiterar muchos de los ordenamientos que la ley ya dispone. Citaré algunos casos:

a) El Capítulo II, Sección III de la ley 285-04 referido al CNM, en los artículos 7, 8, 9 y 10, define la naturaleza, composición y misión del CNM como órgano rector de la política migratoria. Estos asuntos están claros en el texto de ley. Lamentablemente, la propuesta de Reglamento lo que hace es reiterar muchos de los mandatos que ya la ley define. Establece como dispositivo reglamentario asuntos que son propios del trabajo del CNM, como la de preparar planes para la diáspora en materia de protección de sus derechos, etc.

b) La propuesta de Reglamento de la ley 285-04 sugiere la idea de “necesidad de modernizar el registro migratorio”, pero eso no tiene que ser objeto de un reglamento, ya que simplemente deben ser iniciativas modernizadoras de la política migratoria, como también lo es todo lo que tiene que ver con la necesidad de contar con procedimientos modernos en materia de captura de información sobre la identidad de los extranjeros registrados en la DGM.

c) En este último sentido, un vacío de la ley que en muchos sentidos podría cubrir el Reglamento se refiere a la DGM. En el último borrador del texto de nueva ley de migración que se había elaborado por la Cancillería de la República, antes de que la Comisión Senatorial que dirigió las discusiones que culminaron con la aprobación de la ley 285-04 asumiera la dirección del proceso, se establecía claramente que la DGM realizaría la función secretarial al interior del CNM; vale decir, el Secretario Ejecutivo del CNM lo sería quien tuviese la función de dirección en la DGM. Esto se planteó así en el entendido de que como era la DGM la





entidad del Estado que aplicaba la ley de migración, debía tener una función importante en el CNM, pero subordinada a la presidencia de dicho organismo; por eso en ese borrador el Secretario Ejecutivo del CNM tenía función de apoyo en el CNM, pero sin derecho a voto. Nada de eso quedó finalmente en la ley 285-04 aprobada el 15 de agosto del 2004. De ahí que sería necesario precisar la función secretarial en el CNM.

d) Ahora bien, la propuesta deja de lado asuntos claves que requerirían el Reglamento en lo relativo al CNM, a saber: cómo se podrían articular relaciones estables y permanentes con los sindicatos, los empresarios contratadores de mano de obra, la sociedad civil que trabaja con migrantes y refugiados, etc. Asimismo, la propuesta de Reglamento no define el tipo de relaciones que deben tener la DGM y el CNM, ya que la primera es la entidad que aplica la ley, mientras la segunda define las políticas. Las relaciones operativas, concretas, que de hecho se establecerán entre ambas instancias deben en lo posible quedar delineadas en sus vínculos operativos y es el Reglamento el lugar para establecerlo. Estoy de acuerdo en que posiblemente todo esto podría incluirse en el Reglamento interno que el propio CNM debe elaborar para funcionar como entidad específica del sistema migratorio, pero es claro y necesario que estos asuntos deben resolverse para que el propio CNM pueda cumplir su misión de entidad que articula el diseño de las políticas migratorias y monitorea su ejecución.

e) En el caso de los procedimientos de inmigración y permanencia se repite el mismo problema. En su Artículo 15 la ley establece claramente cuándo procede la no admisión y en el 16 cuándo se puede admitir a una persona. La propuesta de Reglamento en su Artículo 5 reitera esos mandatos, cuando a nuestro criterio eso es innecesario. Lo que el Reglamento debe hacer es simplemente establecer los procedimientos de admisión o no admisión. Luego, definir los procedimientos de documentación consecuentes que sigan a la admisión, siendo el visado un aspecto importante. En cuanto al tema de las declaraciones de nacimiento de los hijos de extranjeros nacidos en el país,

cuyos padres son indocumentados o se encuentran en situación irregular, extrañamente la propuesta de Reglamento es más específica en los procedimientos de registro. Lo que aquí puede comentarse es que la discriminación que de hecho la propuesta establece debería estar al menos en consonancia con los acuerdos internacionales que al respecto el país tiene, además de las leyes dominicanas. Ese es un motivo de disputa en el país, lo entiendo. Por ello lo prudente en todo caso sería esperar a que finalmente se apruebe la nueva Constitución que se debate en el Congreso para poder establecer ordenamientos tan específicos como los que se indican en la propuesta de Reglamento en ese aspecto.

Respetar el debido proceso que también tienen los indocumentados

A mi juicio es violatorio de derechos fundamentales la interpretación de la ley que de hecho se hace en la propuesta de Reglamento respecto al Artículo 137 de la Ley 285-04. En el Artículo en cuestión se dice claramente que:

“La deportación o expulsión dispuesta por la DGM deberá ser motivada y la misma deberá informar a los extranjeros de los recursos legales con los que cuenta. La decisión de la autoridad migratoria está obligada a preservar los principios de legalidad de un debido proceso”

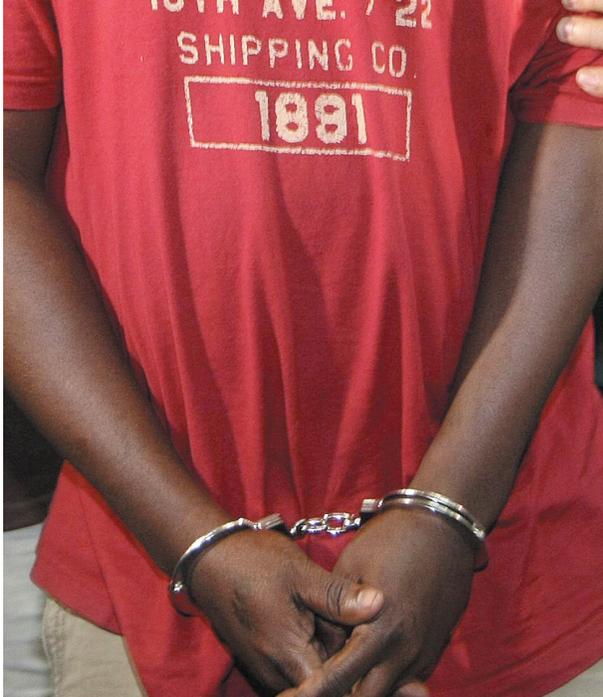
En seguida el Artículo 137 especifica:

“**Párrafo I:** Los procedimientos que constituyen el debido proceso se especificarán en las disposiciones del Reglamento de la presente ley de acuerdo al estatus legal del extranjero.

“**Párrafo II:** En los casos de No admisión, los extranjeros no dispondrán de los recursos contemplados.

En los Artículos 138 y 139 la ley indica que los extranjeros que residen en condición legal en el país al recibir una orden de deportación o expulsión pueden apelar esa decisión por la vía ordinaria (Artículo 138). En el caso de que se encuentre en juego “la seguridad nacional” la ley establece que se puede obviar todo recurso en materia de deportación o expulsión (Artículo 139).

En este caso la propuesta de Reglamento lo que hace es interpretar la ley (Artículos 137, 138 y 139), lo que no debe hacer, dejando de establecer el procedimiento de aplicación, lo que sí debe hacer y olvida. Cualquier lector un poco atento se da cuenta de que lo que la ley indica es que aquellas personas que el Estado se propone deportar o expulsar y que tienen sus papeles en regla y se encuentran en condición regular en el país, pueden apelar la decisión por la vía de la justicia ordinaria. Pero eso no indica que los que se encuentren en situación irregular no tengan derecho al debido proceso, como parece ser la interpretación de la propuesta de Reglamento. Lo que hace la ley es que manda al Reglamento la implementación del procedimiento a seguir en este caso, lo que puede hacerse simplemente por vía administrativa, por ejemplo, como de hecho lo establecía la Ley 95 de 1939. Pero la propuesta de Reglamento deja de lado el asunto y lo empeora, pues precede a indicar que el derecho al debido proceso es privativo de quienes tienen papeles en regla. Va más lejos: dice que los migrantes irregulares no tienen ese derecho, lo que es violatorio de convenciones internacionales y derechos humanos esenciales a la persona humana en una sociedad democrática.



El Plan de Regularización:

En lo que se refiere al plan de regularización deseo indicar algunos asuntos:

a) Hasta que no se apruebe una nueva Constitución simplemente no se puede indicar que dicho plan sólo se aplica a los inmigrantes que hayan ingresado al país antes de la Constitución reformada del 2009. Esto así por la simple razón de que la Constitución reformada del 2009 hasta ahora no existe. Si el plan fuera a aplicarse ahora, tendría que referirse a la Constitución vigente, la del 2003³. En todo caso no queda claro un tema central: la no retroactividad de la ley desde la perspectiva constitucional, asunto esencial para el éxito del proceso de regularización.

b) La propuesta de plan regularizador olvida que respecto al tema de los datos biométricos que se quieren reunir los mismos valen para todo extranjero que a la hora del plan regularizador se encuentren en el país, sean ilegales o irregulares, indocumentados, tengan papeles en regla o no los tengan. Pero ese propósito, de suyo positivo, en sí mismo no es parte constitutiva del plan de regularización, sino del plan de ordenamiento y modernización migratorios en términos generales que con justa razón desea impulsar el CNM. Este es un asunto importante pues el plan de regularización no debe interpretarse como un plan de persecución de inmigrantes irregulares, sino como lo que su nombre designa, un plan regularizador que en sí mismo no supone una disposición estatal de expulsión de migrantes irregulares.

c) Lo que el plan regularizador intenta atacar es simplemente la necesidad de ordenamiento (regularización) de la población inmigrante que se encuentra en condiciones irregulares (sin papeles, ilegales, etc.). El plan no se refiere a la población que a la hora de aprobarse la ley tiene sus papeles en regla. Para el caso de esa última población la propia ley 285-04 establece el mecanismo para que cambie sus papeles en función del nuevo ordenamiento migratorio (Artículo 150).

d) En sus Artículos 11, 12 y 13 la propuesta de plan regularizador es interesante y valdría la pena estudiarla a fin de que en el país se llegue a un gran compromiso nacional que permita otorgar un estatus jurídico de legalidad y regularidad migratoria a los miles de indocumentados o de inmigrantes en condición de irregularidad que residen en el país. La propuesta es valiente y a mi juicio constituye una buena base para que se negocie un plan viable de regularización. Esta propuesta debe defenderse ya que abre una vía razonable para resolver este difícil asunto de la irregularidad migratoria.

³La nueva constitución aprobada en el 2010 indica explícitamente el ordenamiento del derecho a la nacionalidad a los hijos de inmigrantes, lo que en el plano de la ley resuelve las ambigüedades contenidas en la ley de migración 285/04, aun cuando lo que dispone nos parece que continúa violentando acuerdos de alcance internacional que comprometen a la República Dominicana. Aún así, si bien el nuevo texto constitucional en principio zanja la disputa del tema de la nacionalidad, pensamos que resulta obvio que lo que dispone en materia de derecho a la nacionalidad no puede asumirse retroactivamente, ya que la ley aplica para el porvenir a partir de su ordenamiento.



e) Los problemas señalados reiteran una vez más la necesidad de separar lo que es la propuesta de regularización migratoria de los inmigrantes indocumentados e irregulares, de los procedimientos que establecen el ordenamiento del sistema migratorio en su expresión general y universal. Por todo lo dicho hasta aquí, nos parece que el Estado dominicano haría bien en no precipitarse en lo que tiene que ver con el plan de regularización, ni con la preparación del Reglamento de la ley 285-04. Lo más prudente podría ser nombrar un equipo de expertos nacionales e internacionales, que con apoyo de entidades especializadas nacionales y del sistema internacional, como la OEA y la OIM, y la cooperación de algunos estados que tienen experiencia en esta materia, - como Costa Rica, España y principalmente Canadá -, se proceda a organizar un documento o propuesta de Reglamento de aplicación de la ley 285-04 distinto al plan de regularización y se diseñe el plan mismo de regularización.

f) De todos modos, en lo relativo al plan de regularización, lo esencial es, a mi criterio, reconocer varios asuntos: a) el plan de regularización es un procedimiento contingente, la ley tiene vocación de permanencia y universalidad; b) el plan se refiere a los inmigrantes en condición de irregularidad o ilegalidad en el país, no se refiere a los inmigrantes regulares o legales; c) lo que se desea con el plan no es perseguir a los ilegales -como ya indicamos -, sino integrarlos al orden legal otorgándoles un determinado estatus migratorio. Así, pues, debe pensarse muy bien los términos del plan, pues toda propuesta de regularización implica que siempre habrá un contingente de personas que no quepan dentro del plan y en consecuencia deberán ser repatriados a sus respectivos países.

g) Esto último implica al menos dos cosas: a) reconocer que todo plan de regularización supone una cierta capacidad de acuerdo entre los actores sociopolíticos y el Estado y b) que los planes de repatriación que de esta iniciativa deriven deberán articularse a propuestas y políticas de reasentamiento de dichos inmigrantes en sus países de origen, en este caso de Haití, principalmente. Para ejecutar esto último se tendrá que llegar a un cierto tipo de compromiso con los estados de esos países de donde provienen los inmigrantes repatriados, principalmente con Haití; como también deberá contarse con el auxilio de la comunidad internacional, que en el caso dominico-haitiano entendemos debe apoyar económica e institucionalmente las iniciativas de repatriación y reinstalación de repatriados de inmigrantes indocumentados en el vecino occidental de la Hispaniola.

h) Es necesario destacar que para que tenga éxito el plan de regularización deberá contar con la sociedad civil que trabaja con migrantes, a fin de que se respeten los derechos humanos de los inmigrantes, los procedimientos establecidos

se cumplan sin violentar dichos derechos y no se produzcan confusiones entre inmigrantes indocumentados y sus hijos nacidos en el país con derechos adquiridos como dominicanos. Asunto este último que debe distinguirse de los propios del proceso mismo de migración y de control y regulación del proceso migratorio.

i) También debe resultar claro que el plan de regularización y la puesta en ejercicio de la propia ley de migración de suyo no es garantía de que la inmigración ilegal se controle. Pero resulta claro que tanto el plan de regularización como la puesta en ejercicio de la ley 285/04 son condiciones necesarias para cualquier solución que se plantee a este respecto.

j) Por otro lado, es obvio que estos pasos, la regularización y el ejercicio efectivo de la ley 285/04, tienen necesariamente



que estar acompañados de otros, como es el efectivo control fronterizo de la movilidad de personas y la persecución de buscadores y contratadores ilegales de mano de obra. A lo que debe añadirse otras medidas como el efectivo ejercicio de las leyes laborales del país.

Hay muchos asuntos frente a los cuales el Reglamento brinda la oportunidad para aclarar confusiones, contradicciones y vacíos que la ley 285-04 tiene. Por lo pronto, la ley 285-04 prevé procedimientos para el ingreso de extranjeros al país, pero no los prevé para los jornaleros que ingresan al país en condición de cuenta propia o su ingreso es individual, no de contingentes, como es el caso de los miles de jornaleros que estacionalmente ingresan al país procedentes de Haití y que constituyen la mayoría de los jornaleros haitianos que en condición de inmigrantes estacionales ingresan a la República Dominicana. El asunto es peor: solo para los jornaleros que ingresan al país como parte de contingentes



prevé la ley mecanismos de admisión, cuando el grueso de la inmigración haitiana de temporada que ingresa al país lo hace en condiciones distintas al contingente. Eso, además de ser una violación de derechos elementales, estimula la inmigración irregular, pues bloquea el acceso regular y ordenado al país de este tipo de trabajador. La propia ley 285-04, establece puestos de habilitación en determinados puntos del territorio nacional, previendo precisamente este tipo de inmigración laboral, aunque la propia ley no establece los dispositivos consecuentes de ingreso para este tipo de inmigrante laboral.

La necesidad de un organismo técnico para la planeación de la política migratoria: el Instituto Nacional de Migración (INM):

La ley 285-04 en la Sección III, Artículos 11 y 12 establece las funciones del INM, ubicándolo como organismo técnico asesor del CNM. El Reglamento debería definir mandatos claros y operativos al respecto, pues en el diseño estratégico que de hecho supone la ley 285-04 se hace imprescindible para el diseño de las políticas migratorias y la toma de decisión sobre los asuntos derivados del fenómeno migratorio, una instancia técnica a partir de la cual se realicen estudios, se produzcan informaciones estadísticas sistemáticas y fiables, que apoyen la toma de decisiones del CNM y en general de las instancias estatales que forman parte del CNM. Muchas personas que inciden en la opinión pública tienen opiniones ligeras al respecto pensando que el INM no es necesario ya que existen departamentos que se supone generan estadísticas, como los que existen en las Secretarías de Estado del Trabajo e Interior y Policía. Pero es ingenuo pensar que esos departamentos pueden asumir la producción de estadísticas sistemáticas en materia migratoria que supongan estudios especializados, ya que las mismas suponen un personal técnico especializado y un enfoque inter-institucional en el levantamiento de sus informaciones.

A modo de conclusión

El país debe resolver, de una vez por todas, la aplicación o puesta en ejercicio de la ley 285-04. El Reglamento de la ley es una necesidad que no debe postergarse, pero tampoco debe por ello precipitarse su aplicación con propuesta incompletas o que simplemente compliquen más los problemas que tiene la propia ley 285-04. Lo prudente es continuar afinando una propuesta de Reglamento para que en un plazo mediano sea aprobado por el Poder Ejecutivo. Para ello el gobierno debe asesorarse con personal técnico calificado, tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, nos parece que lo prudente es separar el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley 285-04 de lo que es el diseño y ejecución del plan de regularización (que supone también un dispositivo reglamentario específico), reconociendo que la aplicación de la ley 285-04 será inefectiva sin un eficaz y funcional proceso previo de regularización migratoria, que ordene y brinde estatus legal a la población inmigrante irregular. Todo esto debe realizarse reconociendo los compromisos que con el sistema internacional tiene el país en materia de derechos humanos.

Naturalmente, ninguna ley de migración por sí sola puede resolver los problemas que particularmente la inmigración de trabajadores indocumentados involucra, pero también sin un mecanismo de ley que ordene institucionalmente los problemas migratorios los mismos no podrán jamás abordarse con éxito. Se requiere un conjunto de medidas que definan una política migratoria moderna, pero también se demanda voluntad política y acciones consecuentes que en el caso dominicano implican, entre otras cosas: control efectivo de la frontera, aplicación rigurosa de la ley, estrategias de desarrollo y cooperación entre República Dominicana y Haití, así como una clara visión del asunto que reconozca las migraciones como un problema de nuestros tiempos en el marco de la globalización. Todo esto obliga a trazar una estrategia fundada en el respeto a los derechos y la ciudadanía y no en el racismo y la xenofobia, como también en una responsable política de cooperación y control de la movilidad migratoria de parte de países emisores como el nuestro.

La realización de un evento de la envergadura del seminario internacional que durante los días 10 y 11 de junio organizó el CNM y la Secretaría de Interior y Policía indica el buen camino que debe seguirse, cimentado en el diálogo y el debate racional. Me parece que, independientemente de toda crítica, o de



cualquier diferencia que se pueda tener con la propuesta que el Señor Ministro Franklyn Almeyda hoy nos presenta a nombre del CNM, el camino es el de la crítica racional y el acuerdo responsable entre las partes interesadas en la cuestión migratoria. Debemos felicitar la iniciativa del Ministro Almeyda y a través de él a las autoridades dominicanas por su disposición a la discusión y al acuerdo, requisitos necesarios del sostenimiento de toda sociedad democrática.

Wilfredo Lozano

Director General del Centro de Investigaciones
y Estudios sociales (CIES).

Sociólogo graduado en la UASD. Obtuvo un Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México (1976-1979). Profesor-Investigador invitado del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología del Centro de Estudios Sociológicos (CES) de El Colegio de México.







LAS GRAVES DEFICIENCIAS

*de un
proyecto de
reglamento*

Por Dr. Juan M. Castillo Pantaleón

Las graves deficiencias de un proyecto de reglamento

Por múltiples razones, el Derecho Migratorio es de tremenda importancia para la subsistencia de los dominicanos. En primer lugar, porque los puntales primordiales de su economía descansan de una u otra forma en la circulación de personas, ya que la migración dominicana hacia el extranjero y los lazos con esa diáspora se reflejan económicamente en las remesas de dineros que reciben numerosas familias en la isla y que constituyen un componente fundamental de las divisas que ingresan al país.

En segundo lugar, porque el flujo de millones de turistas que visitan la República Dominicana todos los años es el sostén principal de una industria de servicios que impacta tremendamente en la producción y adquisición de bienes necesarios para sustentarla. Sin turismo ni remesas, la economía dominicana colapsaría.



En tercer lugar, porque el control migratorio es crucial por la excepcional situación de los dominicanos, habitantes de la única isla en el mundo compuesta por dos naciones-Estado completamente distintas y estrictamente insulares: Haití y República Dominicana. De ambas, la primera se encuentra en una situación tal de abatimiento, que genera una emigración masiva que ingresa, en su mayor parte, a través de su única frontera terrestre a la segunda. El Derecho Migratorio es, por tanto y sin exagerar, el Derecho de la supervivencia futura y la preservación de la identidad de la nación dominicana.

Y es que los dominicanos somos una nación construida con

unas características muy especiales: hemos tenido que lograr nuestra independencia y construir nuestra historia afrontando grandes desafíos. Desafíos que empiezan por nuestra realidad insular excepcional, ya que como habitantes de un Estado estrictamente isleño, que compartimos territorio con otro Estado también insular, libramos las luchas de independencia no de nuestra antigua metrópoli colonizadora, sino de nuestros vecinos. Somos la más antigua de todas las ex colonias de América y tenemos una circunstancia aún más excepcional, y es que compartimos el territorio de la isla con una nación colonizada por una potencia colonial distinta, que sobre-explotó sus recursos y la pobló con una masiva importación de esclavos provenientes de una miríada de tribus africanas. Haití fue la primera nación negra que alcanzó su independencia y la única que tuvo que pagar a su antigua metrópoli una indemnización para que ésta le fuera reconocida.

Somos los dominicanos un pueblo que habita la única isla en el mundo que muestra un nivel de diferencias tan abismales en cuanto a contraste con sus vecinos, en términos de diferencias idiomáticas, una de ellas parlante de un idioma único y aislante. Habitantes de una isla dividida en dos naciones de componentes racialmente distintos: de mixtura racial una y de pureza racial la otra. Pobres ambas, pero de pobreza tan extrema una de ellas, que tiene el dudoso privilegio de ser considerada la nación más pobre del mundo.

Somos también, los dominicanos, habitantes de una de las islas más densamente pobladas, pero con un agotamiento tan extremo de los recursos naturales en el territorio

Haití fue la primera nación negra que alcanzó su independencia y la única que tuvo que pagar a su antigua metrópoli una indemnización para que ésta le fuera reconocida.

de uno de los Estados que la componen, que han convertido esa parte vecina en un Estado inviable. Somos vecinos de un Estado con una historia de inestabilidad política y debilidad en sus instituciones; de un Estado cuya historia, de más de 200 años, es un largo rosario de golpes de Estado y gobiernos infuncionales, corruptos, despóticos, dictatoriales o simplemente populistas e irresponsables.

Somos los dominicanos, habitantes de nuestra isla de Santo Domingo, junto a otro pueblo, hermanos siameses con los cuales tenemos contrastes tremendos en términos de atraso y pobreza, ya que nuestros hermanos componen la nación que tiene los más altos índices de morbilidad en enfermedades infecto-contagiosas, deforestación en su territorio, falta de instituciones, degradación extrema en sus recursos acuíferos y recientemente, a esta lista de horrores, el pasado año se le agregó la ocurrencia de un verdadero cataclismo telúrico como no registra la humanidad otro en términos de cantidad de fallecidos, y que ha convertido el hogar de nuestros hermanos en un verdadero infierno terrenal, a su capital en un verdadera zona

de desastre, un cementerio de cientos de miles de hombres, mujeres y niños enterrados bajo escombros y fosas comunes, y de millones de muertos-vivos, infelices al borde de la desesperación, que sólo dependen de la caridad internacional.

Somos, los dominicanos, la nación más solidaria con el pueblo haitiano, damos de lo poco que tenemos a nuestros hermanos, nuestras escuelas les acogen, nuestros hospitales les atienden y los programas de alimentos que nuestro gobierno desarrolla, en el momento de la tragedia, han sabido quitar de la boca el pan al hambriento dominicano, para darlo al haitiano. Esta masiva presencia ha dinamitado el valor del salario en determinadas áreas, ha desplazado los nichos laborales de los dominicanos más humildes y ha incidido incuestionablemente en el aumento de la marginalidad urbana, de la pobreza y de la delincuencia.

Los haitianos inmigrantes en nuestro país no viven peor que los dominicanos pobres, comparten sus pobreza, y aún así, los dominicanos soportamos a veces sobre nuestras espaldas el señalamiento cínico e hipócrita del dedo acusador en algunos foros. En ellos, la única pobreza que ofende en nuestro país es la que sufre el haitiano. La pobreza y la miseria del dominicano, esa resulta invisible.

Ante esa realidad insoslayable y siendo la República Dominicana quizá el único país del mundo en una situación en donde se enfrentan los desafíos reales de la supervivencia futura de la nación y el Estado, ante las consecuencias de una verdadera marejada humana de casi imposible contención, el tema de establecer y aplicar el Derecho Migratorio y con ello el de dejar claro los alcances del derecho a la nacionalidad dominicana por nacimiento de los inmigrantes, exclusivamente reservado desde el año 1929 por todas las Constituciones dominicanas a los descendientes de Residentes legales, es necesario justificar filosófica y jurídicamente el derecho de control migratorio para preservar la identidad. Esto constituye casi un imperativo moral, puesto que el Estado dominicano tiene obligaciones, ante todo, con sus nacionales.

Por estas razones, el Derecho Migratorio es, para los dominicanos, el derecho que regula el control de la inmigración Haitiana, ya que es de esa nación desde donde recibe una permanente y descomunal marejada humana que amenaza y amenazaré siempre la estabilidad de todas sus instituciones. Las precarias condiciones económicas y la secular inestabilidad política de Haití nos hará siempre el destino más inmediato para recibir esas penosas pobladas de inmigrantes indigentes, con todas las implicaciones que suponen comprometer la viabilidad de nuestras propias instituciones. Pretender otra cosa es invitarse a una farsa o llamarse a engaños e ingenuidades. Por ello, estas breves reflexiones toman en cuenta fundamentalmente esa realidad para avanzar algunas preocupaciones sobre un "Proyecto de Reglamento de Aplicación de la Ley General de Migración" publicado recientemente.

Que las leyes dominicanas regulen el flujo migratorio desde y hacia la República Dominicana, así como la fijación de las bases para el otorgamiento de residencia al extranjero inmigrante, son temas no sujetos a cuestionamiento. Efectivamente, las leyes migratorias están reconocidas en

el campo del Derecho Internacional dentro de los campos denominados el "Dominio Reservado" (Domaine Reservé) de la soberanía de los Estados. Por controlar la inmigración ningún Estado viola el Derecho Internacional ni los Derechos Humanitarios, a menos que en su aplicación vulnere algún principio en esos campos.



Los haitianos inmigrantes en nuestro país no viven peor que los dominicanos pobres, comparten sus pobreza, y aún así, los dominicanos soportamos a veces sobre nuestras espaldas el señalamiento cínico e hipócrita del dedo acusador en algunos foros. En ellos, la única pobreza que ofende en nuestro país es la que sufre el haitiano. La pobreza y la miseria del dominicano, esa resulta invisible.

Por lo tanto, en rigor jurídico el "Permiso de Admisión" que un Estado concede al inmigrante extranjero no es un derecho de la persona, es una vocación que el Estado soberanamente aprecia y evalúa. El Derecho a emigrar no implica una obligación de acoger.

La Ley General de Migración No. 285-04, del 15 de agosto de 2004, contempla en su articulado una serie de Reglamentos que debieron ser dictados con posterioridad a su promulgación. La ley prescribió en su artículo 153 que en los 180 días de su promulgación y publicación, el Poder Ejecutivo debió dictar un Reglamento de Aplicación de la misma. Más de 6 años después la ley, aunque vigente, continúa sin un Reglamento que la haga plenamente operativa, lo que ha provocado que muchas de sus disposiciones hayan sido puestas en ejecución sobre la base de Resoluciones (para aquellas instituciones con capacidad reglamentaria) o prácticas administrativas en algunas de las instituciones concernidas en su aplicación.

La ley migratoria creó algunas instituciones y órganos nuevos, como lo son el Consejo Nacional de Migración y el Instituto Nacional de Migración. Con respecto al primero, es un órgano colegiado presidido por el Ministerio de Interior y compuesto por numerosas instituciones públicas que, por razones de la naturaleza de sus funciones, tienen vinculación o interés en el tema migratorio. La función del Consejo es, por tanto y por mandato legal, un órgano coordinador de las instituciones responsables de la aplicación de la política nacional de migración y sirve de entidad asesora del Estado. El artículo 10 de la Ley establece que, en los 90 días posteriores a la promulgación de la ley, el Consejo debió dictar su propio Reglamento de Trabajo. El Consejo, hasta donde se tiene información, tampoco lo ha dictado.

La ley, igualmente establece, en el artículo 151, que para el manejo de los extranjeros ilegales radicados en el país se prepararía, en los 90 días siguientes a la promulgación de la ley, por parte del Consejo Nacional de Migración, un “Plan Nacional de Regularización”, a fin de someterlo a la consideración del Poder Ejecutivo. Según la ley, ese plan debía fijar criterios a seguir para la regularización y registro por individuos o familia, disponiendo expresamente que esos criterios no podían ser masivos. Este “Plan” tampoco ha sido elaborado.

La prensa dominicana (Listín Diario del 5 de abril de 2011, págs. 10 y 11A), reprodujo una propuesta de “Proyecto de Reglamento de Aplicación de la Ley General de Migración”, atribuyendo la iniciativa al Ministerio de Interior y Policía su remisión a organismos integrantes del Consejo Nacional de Migración para fines de recabar sus opiniones.

El “Proyecto”, publicado íntegramente, es de breve extensión, pues no sólo carece de una exposición de motivos, sino que sólo consta de 22 artículos para pretender regular en detalle la aplicación de una ley de 154 disposiciones. Por ello, algunos han dudado de la exactitud de la información, ya que resultaría en caso contrario penoso que a casi siete (7) años de la promulgación de la Ley No. 285-05, una confusa propuesta de tal superficialidad y falta de criterio pueda ser siquiera considerada para ser ponderada por el Consejo Nacional de Migración cuando se reúna, y mucho menos que el Poder sea sorprendido refrendando por Decreto ese despropósito.

La versión publicada, al leerse y compararse con otro “Proyecto” que había presentado la gestión anterior del Ministerio de Interior para el mes de octubre del año 2005, se



puede concluir que no sólo adolece de las mismas deficiencias y falencias de aquella, sino que incluso hasta las supera. No sería de dudar que la nueva gestión simplemente remitiera a los miembros del Consejo para su ponderación lo que encontraría sobre el escritorio a su llegada al cargo.

De hecho y bien miradas, ninguna de esas propuestas merecen propiamente el calificativo de “Reglamento de Aplicación de la Ley”, ya que ambos textos no contienen en su articulado ningún procedimiento, ningún detalle sobre implementación práctica de la Ley, sino que, por el contrario, son fundamentalmente planes de regularización de inmigrantes que constituyen francamente una verdadera amnistía migratoria y que convierten la Dirección General de Migración en una caricatura, los efectos de la ley en un espejismo y que extralimitan, deforman e inutilizan no sólo los alcances de la ley que pretenden reglamentar (la de Migración), sino que al hacerlo invaden el campo de competencias Constitucionales y legales de varios

órganos e instituciones públicos, soslayando un nutrido cuerpo legal vigente.

El “Proyecto” recientemente publicado, por tanto, al carecer de encabezado y de motivaciones, no se puede determinar si se trata de una propuesta para ser dictada por el Poder Ejecutivo o se trata de un documento para delinear políticas del Consejo Nacional de Migración. Esa confusión surge al leerse su primer capítulo, que trata sobre los “Alcances” del Reglamento. En él, el artículo 1 parece referirse indistintamente al Reglamento de trabajo que el Consejo debe dictarse para organizar su funcionamiento (según el art. 10 de la Ley) y al Reglamento de Aplicación de la ley, que debe dictar el Poder Ejecutivo (art. 153), y que debe contener los detalles relativos a la aplicación de la ley y sus procedimientos.

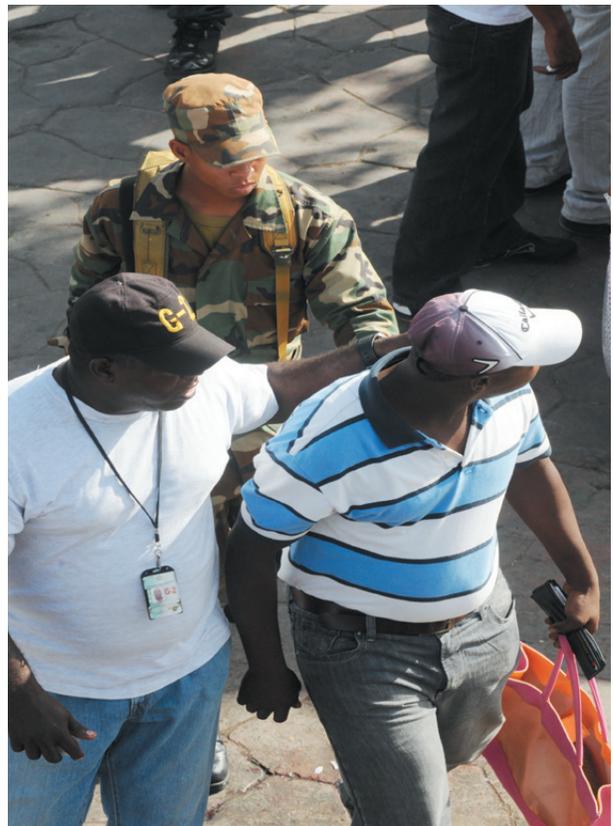
Posteriormente, el artículo 2 del Proyecto de Reglamento salta a un objetivo totalmente diferente: establece un Plan de Regularización de Extranjeros en el País entre cuyos objetivos está el de documentar extranjeros indocumentados y el de identificar y documentar los dominicanos en el extranjero, con lo cual se pretende que el Consejo Nacional de Migración, por la vía Reglamentaria, invada competencias exclusivas de carácter constitucional, como lo son los ámbitos propios del Congreso Nacional y de la Junta Central Electoral, ignorando además con ello leyes y convenios, tal como, por ejemplo, el refrendado por la Ley No. 199 de 1939, que establece el Modus Operandi entre República Dominicana y Haití y que claramente establece que es obligación de cada Estado documentar a sus nacionales.

Este y otros despropósitos implican propuestas al margen legal, pretendiendo con ello establecer normas relativas a la migración y el régimen de extranjería que constituyen amnistías, los cuales sólo pueden ser materia de ley, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución (art. 93, numeral 1, literal g); invadiendo además la competencia de la Junta Central Electoral, que por mandato sustantivo es la única institución encargada del registro civil y la cédula de identidad (art. 212, párrafo II de la Constitución).

El proyecto, igualmente, ignora aquí y allá una serie de disposiciones concernidas o vinculadas a las funciones de instituciones que juegan un rol en distintos aspectos de la aplicación de la legislación migratoria. Así, el papel de los órganos de seguridad es simplemente pasado por alto (violando la Ley No. 857 del año 1978); también el proyecto ignora toda la legislación relativa a la aplicación de las leyes sobre visados (No. 875 del 1978 sobre visados); sobre tarjetas de turismo (Ley No. 199 de 1966); y sobre control sanitario y competencias del Ministerio de Salud establecidas en la Ley No. 42-01. Tampoco el Proyecto de Reglamento toma en cuenta el marco legal vigente en lo relativo a extranjeros afectados por discapacidades o problemas mentales (Nos. 42-00 y 12-06), haciendo en cambio acopio de criterios contenidos en instrumentos no vinculantes.

Mas, enunciemos algunas deficiencias del proyecto que se advierten sin que esta lista de omisiones y defectos sea exhaustiva:

1. El artículo 3 redundante en la repetición de las funciones que le corresponden al Consejo Nacional de Migración,



las cuales están determinadas por la ley, agregándole además funciones ejecutivas propias de la Dirección General de Migración y de la Junta Central Electoral.

2. El proyecto no establece lineamientos administrativos para el Director de Migración, para regular la permanencia de extranjeros, como manda a establecer por reglamento el artículo 6, numeral 3, de la Ley General de Migración.

3. El proyecto no establece lineamientos administrativos para el Director de Migración para regular la reentrada de extranjeros, como manda a establecer por reglamento el artículo 6, numeral 5 de la Ley General de Migración.

4. El proyecto no establece procedimientos para la operatividad de los procesos de declaratoria de inadmisión y las excepciones previstas en los artículos 15 y 16 de la ley General de Migración.

5. El proyecto no establece lineamientos administrativos para el Director de Migración, para distinguir procedimientos que deben agotar los extranjeros que ingresan al país y para permanecer en él, como manda a establecer por reglamento el artículo 29 de la Ley General de Migración.

6. El proyecto no establece los montos mínimos de recursos que deben aportar los residentes permanentes en la sub-categoría de inversionistas, como manda a establecer por reglamento el artículo 33, numeral 2 de la Ley General de Migración.

7. El proyecto de Reglamento no establece formas de registro ni control migratorio de los extranjeros no residentes, como manda a establecer por reglamento el artículo 38 de la Ley General de Migración.

8. El proyecto de Reglamento no establece causales administrativas de cancelación de permiso de permanencia y disposición de salida de residentes permanentes, como manda a establecer por reglamento el artículo 39 de la Ley General de Migración.

9. El proyecto de Reglamento no establece condiciones administrativas de los plazos de permanencia, ni requisitos de prórroga ni condiciones de cancelación de la permanencia, para las diferentes categorías y sub-categorías de admisión de los extranjeros, como manda a establecer por reglamento el artículo 41 de la Ley General de Migración.

10. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documen-

tación requerida para ser admitido como residente permanente, como manda a establecer por reglamento el artículo 44 de la Ley General de Migración.

11. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documentación requerida para ser admitido como residente temporal, como manda a establecer por reglamento el artículo 44 de la Ley General de Migración.

12. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documentación que debe acompañar la solicitud de residencia temporal, como manda a establecer por reglamento el artículo 45 de la Ley General de Migración.

13. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documentación que debe acompañar la solicitud de residencia permanente, como manda a establecer por reglamento el artículo 45 de la Ley General de Migración.

14. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documentación que debe acompañar la solicitud de admisión en la sub-categoría de Trabajador Temporero, a través de los Consulados correspondientes de la República, como manda a establecer por reglamento el artículo 50 de la Ley General de Migración.

15. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documentación que debe acompañar la solicitud de admisión de trabajadores temporales bajo el régimen de contingentes contratados, para las personas físicas o morales que hagan la solicitud, relativas a condiciones y requisitos reglamentarios sobre derechos y condiciones laborales, comunicación de informaciones sobre los



trabajadores, transporte, gastos de viaje y repatriación, etc., como manda a establecer por reglamento el artículo 51 de la Ley General de Migración.

16. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre fianza de garantía de las personas físicas o morales que solicitan permiso para contingentes, como manda a establecer por reglamento el artículo 57, párrafo de la Ley General de Migración.

17. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documentación que deben presentar los extranjeros, cualquiera que sea su categoría de admisión, al ingresar al país, someterse al correspondiente control migratorio, y practicarse la inspección de control migratorio de entrada, como manda a establecer por reglamento el artículo 66 de la Ley General de Migración.

18. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre cómo la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores llevará el registro de los extranjeros a quienes ha concedido Visas de Residencia, como manda a establecer por reglamento el artículo 70, párrafo, de la Ley General de Migración.

19. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre cómo la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores llevará el registro de los extranjeros a quienes ha concedido Visas de Negocio, como manda a establecer por reglamento el artículo 70, párrafo, de la Ley General de Migración.

20. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre cómo la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores llevará el registro de los extranjeros a quienes ha concedido Visas de Trabajador Temporero, como manda a establecer por reglamento el artículo 70, párrafo, de la Ley General de Migración.

21. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones administrativas sobre la forma y periodicidad de la remisión de los registros que la Dirección General de Migración y la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores deben hacer a la Secretaría de Estado de Trabajo y la evolución periódica de datos sobre trabajadores temporeros visados e ingresados, como manda a establecer por reglamento el artículo 70, párrafo, de la Ley General de Migración.

22. El proyecto de Reglamento no establece cuál es la documentación que deben presentar los medios de transporte internacional de pasajeros que lleguen al territorio nacional para los pasajeros y tripulantes que transportan, como manda a establecer por reglamento el artículo 81 de la Ley General de Migración.

23. El proyecto de Reglamento no establece cuáles son los puestos de entrada y salida por vía terrestre de vehículos del territorio nacional por su frontera, como manda a establecer por reglamento el artículo 96 de la Ley General de Migración.

24. El proyecto de Reglamento no establece las modalidades de actividades remuneradas o lucrativas a las cuales se pueden dedicar los residentes temporales, como manda a establecer por reglamento el artículo 99 de la Ley General de Migración.

25. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre las autorizaciones de la sub-categoría "Parientes del Residente Temporal", que deben contar con una autorización expresa de la Dirección General de Migración, como manda a establecer por reglamento el artículo 99 de la Ley General de Migración.

26. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre los requisitos y documentación exigibles a las empresas de transporte internacional o agencias propietarias o consignatarios para operar normalmente, como manda a establecer por reglamento el artículo 110 de la Ley General de Migración.

27. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre los requisitos y documentación exigibles



para garantizar la responsabilidad solidaria de los medios de transporte internacional, empresas o agencias propietarias o consignatarios de un medio de transporte por la conducción y transporte de pasajeros y tripulantes por el cumplimiento de condiciones reglamentarias, como manda a establecer por reglamento el artículo 112 de la Ley General de Migración.

28. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre forma y requisitos de la presentación de las listas de pasajeros y tripulantes por las empresas de transporte internacional, sus agencias o representantes, como manda a establecer por reglamento el artículo 117, numeral 1 de la Ley General de Migración.

29. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre circunstancias especiales para la no

admisión de extranjeros, como manda a establecer por reglamento el artículo 119 de la Ley General de Migración.

30. El proyecto de Reglamento no establece disposiciones sobre circunstancias especiales para la expulsión de extranjeros, como mandan a establecer por reglamento los artículos 119 y 123, acápite c) de la Ley General de Migración.

Otras deficiencias y despropósitos del proyecto de Reglamento requieren de un llamado aparte y no de una simple enunciación debido a su extrema gravedad. Veamos:

El proyecto de Reglamento contiene en su formulación dos artículos (14 y 16, párrafo I) en los que se propone una descabellada “base de datos” o “registro de extranjeros indocumentados”. La Constitución establece en el artículo 25, numeral 2, que los Extranjeros deben registrarse en un “Libro de Extranjería”, mas la Ley General de Migración, el único registro que establece es el de los extranjeros que ingresan al país como Residentes Permanentes y Temporales (arts. 70 y ss.). Mal podría un Reglamento de aplicación crear una disposición al margen completamente de la Ley y la Constitución y cuya utilidad no estaría clara en sus objetivos, pero que podría prestarse a propósitos inconfesables.

Más aún, una disposición de ese tipo va claramente en la dirección de documentar la única población inmigrante irregular que se encuentra en nuestro país, la haitiana, y esa pretensión choca frontalmente con parte de las disposiciones de la Ley No. 199 del año 1939. Esa ley, que establece el modus operandi de las relaciones domínico-haitianas, vino a refrendar el acuerdo firmado en Washington por los gobiernos de la República Dominicana y Haití el año anterior para reglamentar tres puntos específicos que fueron la causa y génesis de hechos lamentables que acontecieron en el año 1937: a) lo relativo a la admisión en las fronteras; b) lo relativo a la repatriación de los nacionales de cualquiera de los dos Estados; y c) lo relativo a las sanciones que hará aplicar cada Estado a sus nacionales que, habiendo cometido hechos delictuosos en el otro Estado, se encuentren refugiados en el territorio patrio.

En lo relativo a la admisión de inmigrantes por la frontera entre ambos países, el indicado Convenio, refrendado por la Ley No. 199, claramente establece la prohibición de admisión de personas sin el debido permiso o visado y la obligación de cada Estado de proveer la docu-

mentación de identidad a sus respectivos nacionales. ¿Cómo puede entonces este Reglamento traspasar obligaciones de documentar haitianos indocumentados al Estado dominicano?

Pero lo más grave de todo este proyecto de Reglamento no son las muchas omisiones que más arriba hemos podido enunciar sin hacer un exhaustivo estudio del mismo, sino el que otorga una amnistía migratoria a todos los inmigrantes indocumentados en el país, mediante los artículos 16 y siguientes, en los cuales se pretende que sean regularizados de un plumazo “las inmigraciones anteriores a la promulgación de la Constitución reformada del año 2009”. Llega aún más lejos dicho proyecto de Reglamento cuando agrega, en el artículo 17, que “todo extranjero, con permanencia en el país debidamente comprobada durante diez (10) años o más, se le reconoce el derecho a optar por la Residencia Permanente y a dotársele de un documento de identidad válido por cuatro (4) años conforme a las disposiciones e la letra a) del artículo 75 de la Ley General de Migración. Esa gracia sólo favorece a los extranjeros indocumentados residentes en la República Dominicana antes de la promulgación de la Reforma Constitucional del 2010.” Incluso el artículo 18 permite a extranjeros con más de 5 años y menos de 10 optar por la Residencia Temporal y el artículo 19 considera a los que tienen menos de 5 años legalizados en cualquiera de las demás sub-categorías migratorias.

Estas propuestas demenciales no sólo adolecen de errores ostensibles, como son el de no concordar siquiera correctamente el año de nuestra última modificación constitucional, sino que parten de la absurda premisa de que antes de dicha reforma en la República Dominicana no había ni ley ni Constitución. Bajo estas propuestas, pasan a ser legalizados todos los indocumentados en situación de residentes permanentes, temporales o en cualquier otra sub-categoría migratoria prevista en la ley.

Esto significa, en lo inmediato, una práctica amnistía migratoria que convertiría a más de un millón de ilegales indocumentados en residentes de distintas categorías. Esto conlleva las siguientes consecuencias:

- a). *Se viola la Constitución, en su artículo 93, numeral 1, literal g), pues sólo el Congreso puede regular la materia migratoria mediante ley.*
- b). *Se viola la Ley General de Migración, que pasa a convertirse en letra muerta.*
- c). *Se premia la ilegalidad, destruyéndose el principio de legalidad y el respeto a las leyes.*
- d). *Produce un efecto llamada, que fomentará una masiva y súbita migración de millones de personas que como indocumentadas, les bastará alegar que habitan del lado dominicano para entrar en la posibilidad de adquirir estatus migratorio.*
- e). *Como la propuesta hace un reconocimiento de estatus migratorio retroactivo, los descendientes de estos residentes adquieren automáticamente el derecho a la nacionalidad dominicana por jus soli, con-*





virtiéndose en dominicana una población que no lo es, generándose una fractura en la identidad nacional y una balcanización que barrunta previsibles conflictos.

f). En menos de dos generaciones, los destinos de la República Dominicana serán decididos políticamente por extranjeros. Literalmente, la patria dominicana como la conocemos desaparecerá.

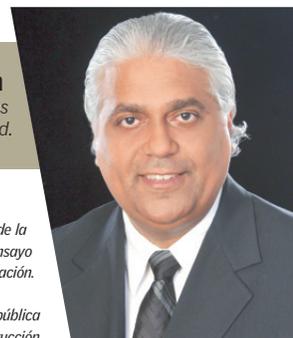
Como puede advertirse, este Proyecto de Reglamento recientemente publicado debe ser sometido a una acuciosa reformulación por parte de quienes tienen a su cargo dirigir las políticas públicas y ser sometido a discusión cuidadosa, ya que en esta normativa quedarán fijados muchos de los aspectos

prácticos de la aplicación de la Ley General de Migración No. 285-04, que a partir de entonces dejarán de estar sometidos a los vaivenes de las prácticas administrativas, que suelen variar de gestión a gestión.

Para la ciudadanía y la población inmigrante, el Reglamento está llamado a establecer los enlaces y límites burocráticos de responsabilidad entre cada una de las instituciones y funcionarios que intervienen en la aplicación de la Ley y fijar de manera definitiva las tasas por los distintos servicios. Por estas razones la importancia de que este Reglamento constituya un instrumento legal abarcador, operativo, práctico, lógico y de aplicación efectiva, para garantizar la seguridad jurídica presente y futura del tema migratorio en la República Dominicana.

Dr. Juan Miguel Castillo Pantaleón

Abogado. Profesor universitario. Doctor en Derechos Fundamentales de la Universidad Complutense de Madrid.



DR. JUAN MIGUEL CASTILLO PANTALEÓN, Abogado. Profesor universitario. Doctor en Derechos Fundamentales de la Universidad Complutense de Madrid. Premio Nacional de Literatura 2010 de la República Dominicana, en la categoría Ensayo Sociopolítico. Redactor de anteproyectos de ley y reglamentos diversos y co-redactor de la vigente ley General de Migración.

Conferencista en temas de derecho en foros nacionales e internacionales. Ha sido Juez de los tribunales de la República y articulista en varios periódicos y revistas locales. Ha publicado libros sobre Derecho del Tránsito, Juzgado de Instrucción, Sujetos de derechos, entre otros, encontrándose en imprenta su obra *La Nacionalidad Dominicana*.

Es miembro asociado del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional (IHLADI) del Comité Dominicano por la Solidaridad Internacional con Haití y de la Academia Dominicana del Derecho de la República Dominicana.

La organización electoral y el voto de los dominicanos en el exterior

Por Rosario Graciano de los Santos



La organización electoral

Para el ser humano que deja su tierra y arriba a otra de manera transitoria o permanente, ejercer el voto desde el extranjero para elegir las autoridades de su país de origen, es un derecho al que no renuncia y la práctica de ejercerlo se remonta al siglo XVII, cuando en épocas de las colonias inglesas ubicadas en América, en el año 1643, en Massachusetts, las autoridades realizaban la elección de sus oficiales, recurriendo a los varones respetables que pudieran emitir su voto mediante correo o verbalmente.

Este hecho se convierte en tradición que instaura Gran Bretaña con la práctica del voto postal a inicios del 1902, extendiéndose a Australia, abrogado en 1910 y restableciéndolo en 1918.

Luego, en el 1914, tras estallar la Primera Guerra Mundial, se dinamiza la legislación electoral en Canadá y Estados Unidos, que, ante la necesidad del voto militar en países sajones de América, adoptan el voto ausente. En el caso específico de Canadá, autoriza el voto por correo de los militares, con la novedad de incluir las mujeres enfermeras, quienes fueron las primeras en ejercer este derecho en el exterior.

En 1945, durante la Segunda Guerra Mundial, se permite el voto a los prisioneros de guerra y en 1955 es autorizado el voto postal a los cónyuges en el exterior, extendiéndose este derecho a los empleados públicos en 1970; veintitrés años más tarde, en el 1993, se hace extensivo a todos los ciudadanos canadienses en el exterior. Estados Unidos llevó una trayectoria similar, hasta que en 1955 se votó la Ley Federal de Asistencia del Voto y en 1974 la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior, extensivo a todos sus ciudadanos en el exterior el derecho al voto.

ORIGENES EN AMERICA LATINA: En el año 1961, Colombia se constituye en el primer país latinoamericano en autorizar por ley el voto de sus ciudadanos en el exterior, y en 1965, Brasil lo incluye en su Código Electoral. La Constitución de Perú del 1993 establece este derecho para sus ciudadanos en el exterior, seguido por Argentina. República Dominicana logra incorporar este derecho en 1997 tras la aprobación de la Ley Electoral No. 275; mientras que Honduras, Nicaragua y Ecuador reconocen este derecho a sus ciudadanos en el exterior en el 1998.

ANTECEDENTES EN EL SISTEMA DOMINICANO:

Elegir y ser elegido es un derecho del que no debe privarse a ningún ciudadano. Consciente de esto, en la década de los ochenta, la diáspora dominicana, especialmente la radicada en la ciudad de New York, reclamó de forma insistente al gobierno



dominicano, su derecho a votar sin trasladarse a República Dominicana.

Durante años, grupos de connacionales residentes en el exterior, sobre todo en Estados Unidos de Norteamérica, exigieron su espacio participativo en la vida cívica nacional, con la aspiración de lograr el establecimiento de un sistema que les permitiera hacer uso de los derechos civiles y políticos, que les corresponden, en las elecciones generales celebradas en la República Dominicana.

Ante la disyuntiva de que la Constitución dominicana no contemplaba en los años ochenta el voto fuera del territorio nacional, la Junta Central Electoral, por mediación del Doctor José Sillió Gatón, presentó a la Comisión de Justicia del Senado de la República Dominicana el primer proyecto de voto de dominicanos en el exterior, aunque el mismo no rindió los resultados esperados.

Luego, en agosto de 1994, el Comité de Dominicanos en el Exterior, sometió un segundo proyecto, pero tampoco surtió efecto.

Finalmente, el 15 de diciembre del año 1997, con la modificación de la Ley Electoral, promulgada bajo el número 275, en los artículos comprendidos desde el 82 hasta el 85, con la denominación “Del sufragio de los dominicanos en el extranjero”, se establece el derecho de los dominicanos a votar en otros países.

El Reglamento creado por la Junta Central Electoral se adecúa al requerimiento extraterritorial en que se efectuarían las elecciones, partiendo de la base del derecho electoral dominicano, con sus principales elementos que son: el padrón electoral fotográfico y la cédula de identidad y electoral, pues la ley electoral establece que el único documento permitido para votar es la cédula, lo cual también aplica al extranjero.

Para poder ejercer este derecho, los ciudadanos dominicanos en el exterior deberán estar inscritos en la “Lista Definitiva de Electores Residentes en el Exterior”. En adición y conforme al Reglamento del 2001, por obligatoriedad debe tener cédula de identidad y electoral vigente y estar en condiciones de ejercer sus derechos civiles y políticos conforme la constitución y legislación dominicana, además de no encontrarse dentro de las inhabilidades previstas por la Junta Central Electoral.

En aras de facilitar la obtención de los documentos que le permitan votar a los dominicanos residentes en el extranjero, la Junta Central Electoral pone a su disposición las Oficinas para Registro de Electores en el Exterior, conocidas bajo la sigla de OPREE., a la vez que confecciona un formulario para la inscripción de los ciudadanos con la especificación de sus datos, al tiempo que crea los centros de cedulaación.

Canadá-Montreal; Estados Unidos-New York - Boston- Miami- Puerto Rico; España-Madrid-Barcelona y Venezuela, fueron los primeros países y ciudades donde se implementó el voto de los dominicanos en el exterior.



Acto seguido, la Junta Central Electoral, con la finalidad de poner en marcha lo establecido en los artículos arriba señalados, crea la Comisión para el Estudio del Sufragio de los Dominicanos en el Extranjero. Esta Comisión, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, efectuó una serie de acciones entre ellas, la recopilación de la experiencia de diferentes países en materia de voto en el exterior, con el objetivo de identificar las fuentes que les proporcionarían datos referentes a la población dominicana en el extranjero.

El esfuerzo analítico de la Comisión se centró en sus inicios en Estados Unidos de Norteamérica, por ser el país con mayor concentración poblacional de dominicanos, pero para poder lograr su objetivo debió superar obstáculos tan importantes como:

- La falta de estadísticas necesarias para determinar el número de dominicanos en edad ciudadana, residentes tanto de manera formal o irregular en los Estados Unidos de Norteamérica.
- Carencia de un Registro de Electores Residentes en el Exterior.

OBLIGACIONES DE LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL

La responsabilidad de la Junta Central Electoral con relación al ejercicio del voto del dominicano en el exterior no se limita a la adquisición de locales para oficinas, abarca también la selección del personal en el extranjero, que debe ser preferiblemente dominicano residente en el extranjero a fin de garantizar la eficacia y confiabilidad del proceso de empadronamiento.

Previo a la realización de un operativo de empadronamiento con miras a ejercer el voto, esta institución tiene la responsabilidad de realizar una campaña de difusión a través de los medios de comunicación, como son: canales de televisión, radio, periódicos de habla hispana, internet, entre otros, con el objetivo de que al operativo acuda la mayor cantidad posible de dominicanos.

En estos operativos pueden participar todos los dominicanos en el extranjero, incluyendo aquellos que hayan adquirido otra nacionalidad, pues ésto (la doble nacionalidad) no implica la pérdida de la dominicana, por lo tanto, quedan facultados para ejercer su derecho al voto en elecciones nacionales.





Antes de realizarse el proceso de elecciones, la Junta Central Electoral como institución debe examinar las condiciones prácticas, de infraestructura, organización cronológica y permisos de las autoridades de cada país en donde funcionan las OPREE; esta es una labor que realiza de manera continua esta gestión, constituyéndose en una especial motivación para los nacionales en el exterior.

Todas estas actividades las realiza la Junta Central Electoral velando con celo la ejecución del presupuesto asignado al voto del dominicano en el exterior.

BASE LEGAL EN LA ACTUALIDAD:

El voto de los dominicanos en el exterior cuenta con el respaldo de la legislación dominicana en los siguientes aspectos:

La Constitución actual de la República Dominicana, establece en la Sección II de la Ciudadanía, en su artículo 22, el derecho a elegir y ser elegido, formando parte de lo que se conoce como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos dominicanos.

La ley 275-97 (Ley Electoral y sus modificaciones), en su título XI y en los artículos 82 hasta 85 establece el derecho al sufragio para elegir presidente y vicepresidente de la República, este derecho es ratificado por el “Reglamento sobre el sufragio del dominicano en el exterior”, del año 2004 y el “Reglamento sobre registro de Electores Residentes en el exterior” del 2001.

Tras el logro alcanzado con el voto de los dominicanos en el exterior, también llega el reclamo de quedar inconcluso el Derecho fundamental establecido en la Constitución vigente del 26 de enero del 2010, como es elegir y ser elegido.

Si los dominicanos en el exterior tienen derecho a elegir, pero no a ser elegidos ¿Cuál sería el objetivo de su votación? No tiene motivación, si los representantes de los sufragantes no pueden optar por su derecho a ser elegidos.

Es por ello que en la Constitución del 26 de enero del 2010 de la República Dominicana, introduce la figura del Diputado de Ultramar y a su vez la misma Constitución en su artículo 81, párrafo 3, remite a crear la ley que regirá la elección de los mismos; a su vez, especifica que la cantidad establecida será de siete (7) Diputados de Ultramar a elegir, así como la creación de un Reglamento que indicará los procedimientos a seguir.

Estadísticas de la diáspora dominicana en el exterior

En el proceso electoral del año 2004, ejercieron su derecho al voto 52, 440 (Cincuenta y dos mil, cuatrocientas cuarenta) personas en las ciudades de Montreal, Curazao, Barcelona, Madrid, Boston, Miami, New Jersey, New York, Orlando, Philadelphia, Tampa, Washington DC, Ámsterdam, Milano, Panamá, Puerto Rico, San Martín, Zúrich y Venezuela.

Esa cantidad de votantes fue triplicada en las elecciones del 2008, en la que 154,789 personas acudieron a las urnas en las ciudades arriba citadas.



Cumpliendo con el calendario regresivo de los plazos administrativos con miras a las lecciones de mayo del 2012, de una meta de 350,000.00 (Trescientos cincuenta mil) nuevo empadronados, al doce de mayo del 2011, contamos con la cantidad de doscientos dos mil seiscientos noventa y un (202,691) ciudadanos dominicanos inscritos en el exterior, distribuidos en varios estados de los Estados Unidos y otros países como Canadá, España, Panamá, Suiza, Italia y Holanda. Esta meta tiene como fecha límite para ser alcanzada a diciembre de este año 2011.

Dra. Rosario Altagracia Graciano de los Santos Miembro del Pleno de la Junta Central Electoral



Dentro de la importante experiencia laboral y profesional de la doctora Rosario Graciano De los Santos, se destaca haber tenido bajo su responsabilidad la ejecución del Proyecto Voto Dominicano en el Exterior, implementado por primera vez y de forma exitosa por la Junta Central Electoral Dominicana en las pasadas elecciones presidenciales de mayo del año 2004.

Egresada de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU) con la titulación de Licenciada en Derecho, habiendo obtenido la Notaría con posterioridad. Especialista en Relaciones Internacionales, de la Universidad INTEC, Programa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Profesora titular desde el año 1996 de la asignatura "Derecho Comercial II y Derecho Notarial", Escuela de Derecho de la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA), recinto Santo Domingo, así como también de la asignatura "Legislación Comercial y Laboral", Área de Negocios, que se imparte en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC); y Legislación Empresarial, en la Universidad APEC.

En otros aspectos de su vida profesional, resalta su capacitación en el área de la gestión pública, especialmente el Master en Alta Dirección Pública del Instituto de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, España; el "Curso Sobre Gestión Administrativa", auspiciado por el BID, y el "Programa Práctico Anticorrupción New York-Washington".

En el campo del Derecho, Rosario Graciano de los Santos, ejerció la profesión de Abogado para las firmas Vega Jiménez y Asociados, y del Bufete Graciano Cruz y Asociados.

Oriunda de La Vega. Ha desempeñado las funciones de Viceministra de Estado de Relaciones Exteriores, a cargo de la Dirección de Asuntos Consulares y Migratorios, así como Subsecretaria de Estado de Trabajo.

Actualmente es Miembro del Pleno de la Junta Central Electoral.



EMBAJADA
DE ESPAÑA EN
REPÚBLICA DOMINICANA



aecid
OFICINA TÉCNICA
DE COOPERACIÓN

Primera encuesta

*de opinión pública
y comportamiento
político del OBSEROP*



Primera encuesta de opinión pública y comportamiento político del OBSEROP

Dentro del “Proyecto de Apoyo al Proceso de Modernización del Sistema de Partidos Políticos en la República Dominicana”, que tiene como objetivo mejorar la confianza de la población dominicana en sus partidos políticos, se planteó la necesidad de realizar una encuesta electoral con carácter sistemático dentro del proyecto para crear un Observatorio de Comportamiento Político y Opinión Pública. A continuación se presenta una síntesis de algunos de los hallazgos encontrados de esta encuesta elaborada por técnicos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las valoraciones y comentarios de la misma, son de la exclusiva responsabilidad de los técnicos autores de la encuesta y no representan ni comprometen la opinión de la Junta Central Electoral.

Análisis de resultados

Factores de la participación

Según el modelo más aceptado, la participación política se explica en función de tres tipos de factores: recursos, actitudes

La madurez aporta habilidades y cristaliza actitudes que favorecen la implicación en política, y en cierto modo puede compensar las carencias derivadas de la falta de estudios.

y movilización. La gente vota porque puede (tiene recursos, es decir tiempo, dinero, etc.); porque quiere (sus actitudes le dan esa motivación); y/o porque se lo piden (es movilizada, animada por los partidos u otros actores políticos a votar). De acuerdo con este enfoque, a continuación exploramos la relación entre la participación en las elecciones congresuales: (1) las características sociodemográficas de los entrevistados, (2) algunas de sus actitudes básicas hacia la política y (3) su grado de exposición a los esfuerzos movilizados de los partidos durante la campaña electoral.

Características sociodemográficas

Las mujeres dominicanas fueron a votar en mayor medida que los hombres en las elecciones congresuales de mayo. A pesar de la tradicional marginación de la mujer de la actividad política y otras esferas de la vida pública (nótese, por ejemplo, que de acuerdo con los datos de la propia encuesta un 41 por

ciento de las mujeres dominicanas no tiene empleo y se dedica exclusivamente a las tareas del hogar), las diferencias de participación por sexo muestran que el comportamiento abstencionista está algo más extendido entre los hombres, aunque la diferencia es reducida.

Sexo	% participación	N
Hombre	74,7	330
Mujer	78,2	520

La relación entre participación y edad sigue el patrón observado en otras democracias. Así, los jóvenes participan menos que los electores de edades más avanzadas. A partir del grupo de 35 a 44 años la participación se mantiene estable, si bien en la tercera edad se produce un ligero descenso, fundamentalmente debido a la pérdida de movilidad y el deterioro de la salud. Nuestros datos, sin embargo, revelan que el grupo más abstencionista no es el de los más jóvenes sino el que tiene entre 25 y 34 años de edad, cuyo porcentaje de voto se encuentra cinco puntos por debajo de aquél.

Edad	% participación	N
18-24	74,9	207
25-34	69,7	251
35-44	80,5	200
45-54	81,5	178
55-64	80,5	123
65+	78,9	147

Cabría esperar que la participación aumente con el nivel educativo, puesto que la educación formal contribuye a formar en valores cívicos y facilita la adquisición de conocimientos y habilidades asociados con el compromiso político, y al mismo tiempo es un indicador del nivel de recursos económicos del individuo. Todos estos factores (valores cívicos, conocimiento político, recursos económicos) aparecen positivamente relacionados con la tendencia a participar en política en las investigaciones comparadas. Las tasas de participación por nivel de estudios completados se ajustan a este patrón: cuanto mayor es el nivel educativo adquirido por el individuo, mayor es la probabilidad de que fuera a votar en las elecciones congresuales de

mayo.

Nivel de estudios	% participación	N
Sin estudios completados	80,3	467
Primarios	71,8	284
Secundarios	75,3	271
Técnicos o superior	79,5	83

La relación se rompe tan solo en relación al grupo sin estudios completados, que paradójicamente es el que fue a votar en mayor medida (aunque prácticamente se encuentra al mismo nivel que los electores con el máximo nivel de estudios). Esta desviación de la norma, que se ha observado a menudo en la investigación comparada, tiene una explicación sencilla en la composición generacional del sector con un menor nivel educativo. Los electores de edad más avanzada que crecieron en un periodo en el que el acceso a la escuela no estaba tan

extendido como en la actualidad. La posterior expansión de la escolarización obligatoria hace que el porcentaje de individuos sin estudios sea mucho más reducido en las cohortes más jóvenes y que, por el contrario, la edad media del sector sin estudios sea comparativamente más elevada. Como acabamos de ver, la participación tiende a aumentar con la edad. La madurez aporta habilidades y cristaliza actitudes que favorecen la implicación en política, y en cierto modo puede compensar las carencias derivadas de la falta de estudios. Los electores sin estudios tienden a ser de mayor edad, por lo que su experiencia vital contrarresta su bajo nivel educativo. De ahí que participen tanto o más que los que se encuentran en el nivel educativo más alto.

No se aprecian diferencias significativas en la tendencia a participar según la actividad del entrevistado, ya sean empleados por cuenta propia o ajena, desempleados o inactivos. De entrada, no cabe esperar que la situación laboral ejerza un efecto directo sobre la participación. Si existe algún efecto se produce a través del nivel y naturaleza de los recursos asociados a cada situación. Aunque algunos estudios sí han podido



detectar diferencias significativas, por lo general la confluencia de factores contradictorios en las diferentes posiciones de actividad acaba igualando las tasas de participación. Así, por ejemplo, los empleados disponen de menos tiempo para participar en política que los desempleados o los inactivos, pero por otro lado tienen unos intereses más definidos y están más expuestos a los estímulos movilizados (por parte de los sindicatos, por ejemplo).

Relación con la actividad	% participación	N
Empleado en relación de dependencia	70,2	458

Empleado por cuenta propia	73,8	134
Desempleado	72,6	134
Inactivo	71,9	480

Otro indicador del estatus socioeconómico es el nivel de ingresos. La encuesta preguntaba sobre la renta neta mensual del hogar del entrevistado, incluyendo a todos sus miembros y las remesas y pensiones. El nivel de ingresos constituye un indicador de los recursos del individuo, principalmente dinero, tiempo y habilidades cívicas. Como tal, estudios realizados en otros países han probado su influencia sobre la participación política. No obstante, conviene tener en cuenta que el voto, a diferencia de otras actividades (como la donación de dinero para causas políticas o la participación activa en las actividades de una organización política) no es una forma de participación exigente desde el punto de vista de los recursos. Por otro lado, la ventaja participativa asociada a los sectores sociales más adinerados puede ser contrarrestada por los esfuerzos de los partidos para movilizar a sus bases populares.

Probablemente esto último es lo que explica los resultados obtenidos en nuestra encuesta. Los datos indican que la participación tiende a disminuir (en lugar de aumentar) a medida que se incrementa el nivel adquisitivo. Son los individuos con menos recursos, por tanto, los que acuden a los colegios electorales con mayor frecuencia. Conviene apuntar, sin embargo, que no existen diferencias significativas entre los niveles medios de renta, los cuales constituyen el grueso de la población, y que la mayor diferencia se produce entre el sector más modesto y el más adinerado. Como apuntábamos, es probable que este curioso fenómeno se deba al hecho de que los sectores sociales más humildes son particularmente sensibles a las estrategias de movilización de los partidos.

Ingresos	% participación	N
Menos de RD\$ 3.000	83,5	97
RD\$ 3.000-8.000	75,2	219
RD\$ 8.001-15.000	78,9	279
RD\$ 15.001-25.000	77,6	147
Más de RD\$ 25.000	70,6	170

Por último observamos la relación entre participación y grado de urbanización del municipio de residencia. Numerosos estudios realizados en otros países confirman que las grandes concentraciones urbanas tienden a registrar niveles más reducidos de participación electoral. En las zonas rurales existe un sentido de comunidad más acusado, las relaciones interpersonales son más estrechas y los mecanismos de control social resultan más efectivos, todo lo cual favorece la participación. También en las pasadas elecciones congresuales fueron las ciudades de cabecera las que registraron niveles de participación más reducidos. Lo curioso del caso es que la mayor tasa de participación no se observa en las zonas rurales – como es habitual en muchos países – sino en las pequeñas ciudades. Esta peculiaridad merece ser contrastada con datos electorales agregados y para otras contiendas.

Tamaño del municipio de residencia	% participación	N
Ciudad de cabecera	66,4	611
Otras ciudades	80,9	313
Zonas rurales	74,1	282

Características actitudinales

Más del 70 por ciento de los dominicanos manifiesta que la política le interesa poco o nada. El interés general por la política ejerce una influencia evidente en la participación electoral. De acuerdo con los resultados, cuanto mayor es el interés declarado, mayor es el nivel de participación en las elecciones. La diferencia entre ambos extremos de la escala es de aproximadamente 12 puntos.

Interés por la política	% participación	N
Nada	72,8	338
Poco	75,6	447
Bastante	79,7	133
Mucho	85,3	184

Un conjunto de actitudes habitualmente asociados a los comportamientos participativos es el de la llamada eficacia política. Ésta hace referencia a la percepción de los ciudadanos respecto a su capacidad de influencia en el sistema político, y

Opiniones relacionadas con la eficacia política del individuo	% participación (N)	
	Muy o bastante de acuerdo	Muy o bastante en desacuerdo
La gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace el gobierno	77,7 (791)	75,5 (273)
En general, la política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que está pasando	77,0 (731)	77,2 (368)
A los políticos no les preocupa demasiado lo que piense la gente como yo	77,3 (875)	73,2 (183)

consta de dos grandes dimensiones: interna y externa. La eficacia interna alude a la capacidad del propio individuo para tomar parte e incidir en la actividad política. La eficacia externa tiene que ver con la capacidad de respuesta del sistema político ante las demandas de la ciudadanía.

El cuestionario de la encuesta incluía una serie de preguntas destinadas a medir la eficacia política en sus dos vertientes. Para ello, se pedía a los entrevistados que expresaran su grado de acuerdo con las frases que aparecen recogidas en la siguiente tabla.

Las dos primeras frases pretenden medir el grado de eficacia interna; la tercera mide la eficacia externa. El desacuerdo indica mayor grado de eficacia. El 70 por ciento de los entrevistados tiende a creer que no tiene influencia en el gobierno, y algo más del 60 por ciento reconoce tener problemas a la hora

de entender la política. Estas respuestas revelan bajos niveles de eficacia interna. El nivel de eficacia externa es aún más reducido, con más del 75 por ciento de los entrevistados mostrando acuerdo con la idea de que los políticos se preocupan poco por lo que piensa la gente.

Los resultados no muestran diferencias importantes de participación en función del grado de eficacia política, y en cualquier caso van en dirección opuesta a lo esperado. Según se ha observado en otras democracias, la participación tiende a ser mayor a medida que aumenta el de eficacia del individuo. El elector que cree en sus capacidades para influir en la vida política y que confía en la receptividad del sistema ante sus demandas tiende, lógicamente, a ser más activo en política. En los datos analizados aquí, por el contrario, los electores que muestran niveles más bajos de eficacia política van a votar tanto o más que los más eficaces. Se trata, de nuevo, de una

“La democracia es el mejor sistema político para República Dominicana”	% participación	
	% participación	N
Muy en desacuerdo	74,1	81
Algo en desacuerdo	75,7	107
Algo de acuerdo	70,0	200
Muy de acuerdo	80,2	630

peculiaridad del caso dominicano que convendrá estudiar con detalle, y que probablemente se produce como resultado de la incidencia diferencial de los esfuerzos de movilización de los partidos políticos, especialmente efectivos entre los sectores sociales más modestos y con menos habilidades cívicas.

La relación entre la participación y la legitimidad atribuida al régimen político dominicano es algo más clara. La mayoría de los entrevistados (un 57 por ciento) se declara muy de acuerdo con la idea de que la democracia es el mejor sistema político para el país. Este apoyo decidido a la democracia se traduce en una participación mayor que la registrada entre los que rechazan o la apoyan con matices.

También la adhesión a un partido político tiene consecuencias en los hábitos participativos. Entre los entrevistados que dicen sentirse más cercanos a un determinado partido político que al resto la participación es diez puntos superior que entre los que no declaran ese tipo de afinidad. Al igual que sucede en tantas otras democracias, la afinidad con un partido dispara la probabilidad de acudir al colegio electoral.

Cercano a un partido	% participación	N
Sí	80,3	740
No	69,6	358

La campaña electoral

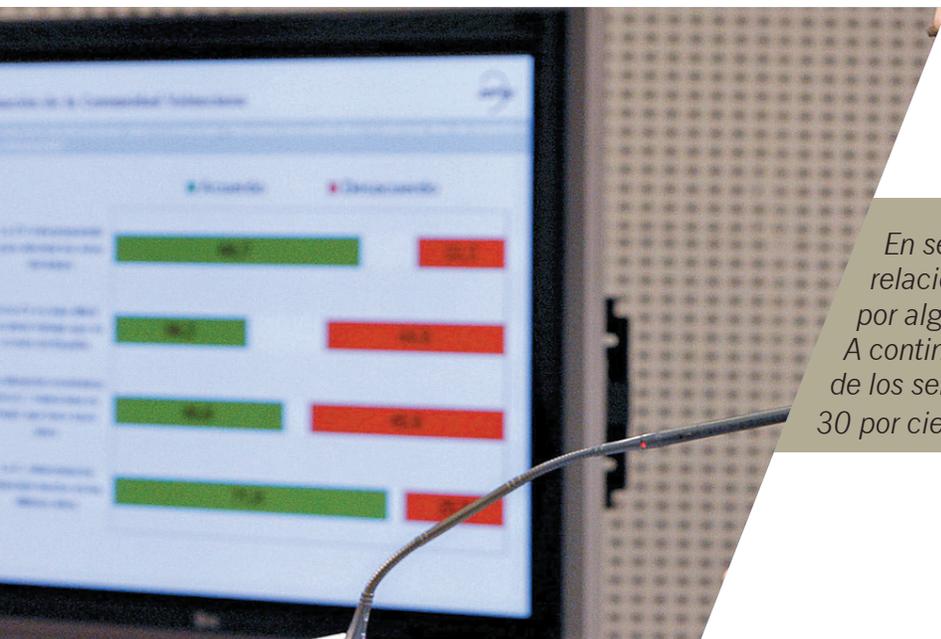
Aproximadamente una cuarta parte de los entrevistados siguió la campaña con mucho interés, pero la mayoría (un 63 por ciento) manifiesta que lo hizo con poco o ningún interés. Tal y como se muestra en la tabla siguiente, el grado de interés en la campaña aparece directamente relacionada con la propensión a participar en las elecciones.

Interés con el que ha seguido la campaña	% par.	N
Mucho	90,7	301
Bastante	87,5	128
Poco	72,9	369
Ninguno	63,7	303

Una medida más directa de la exposición a los esfuerzos movilizados de los partidos políticos lo obtenemos a partir de los contactos notificados por los entrevistados. El 42 por ciento recuerda haber sido contactado personalmente por el miembro de algún partido durante la campaña. La mayor parte de estas visitas las protagonizaron los mismos candidatos (58 por ciento) u otros miembros del partido (16), aunque en un porcentaje relevante se trataba simplemente de amigos (19). La actividad de campaña fue mucho más limitada por otros medios: un 9 por ciento declara que fue contactado por teléfono, y sólo un 2 por ciento recibió correos electrónicos de algún partido. Los datos indican, por tanto, que a diferencia de otros países la movilización de los partidos se desarrolla esencialmente cara a cara, lo cual explicaría su enorme efectividad.

Centrándonos pues en las acciones cara a cara, comprobamos que los entrevistados que recuerdan algún contacto personal fueron a votar en mayor medida que los que no recibieron visita de algún partido. Estas actividades tuvieron una repercusión evidente en la participación. Como muestra la tabla siguiente, los electores que fueron contactados durante la campaña, ya fuera de forma personal, a través del teléfono o del correo electrónico, registran un 15 por ciento más de participación.

Fue contactado por algún partido	% participación	N
Sí	85,2	507
No	69,6	595



En segundo lugar aparecen los problemas relacionados con la seguridad, mencionados por algo más de un 50 por ciento. A continuación siguen las menciones acerca de los servicios públicos, con un 30 por ciento de menciones.

Problemas	Primero	Segundo	Campaña
Economía, crisis	31	16	5
Desempleo/falta de empleo	12	16	6
Inflación, altos precios	4	4	0
Deuda externa	0	0	0
Falta de crédito	0	0	0
Delincuencia, crimen, violencia	23	18	5
Drogadicción, narcotráfico	4	6	1
Seguridad (falta de), secuestros	0	1	0
Protestas populares	0	0	0
Conflicto armado	0	0	1
Falta servicios básicos: agua, electricidad	8	9	4
Caminos/vías en mal estado	2	3	13
Educación, falta, mala calidad	1	3	1
Salud, falta de servicio	1	3	0
Vivienda	0	0	0
Transporte, problemas con el	0	0	0
Costo de los servicios	0	0	1
Pobreza	1	4	1
Desigualdad	0	0	0
Desnutrición	0	1	0
Migración	0	0	0
Explosión demográfica	0	0	0
Medio ambiente	0	1	0
Tierra para cultivar, falta de	0	0	0
Desplazamiento forzado	0	0	0
Derechos humanos, violaciones de	0	1	0
Discriminación	0	0	0
Mal gobierno	1	1	1
Corrupción	5	7	9
Los políticos	1	2	4
Clientelismo (compra de cédulas, regalos)	–	–	14
Barrilito	–	–	1
Mal uso de recursos del estado	–	–	3
Otros problemas	2	2	11
No sabe	2	2	16
No contesta/rehúsa contestar	0	0	1
N	1.467	1.467	1.213



Principales problemas del país

Durante la primera ola de la encuesta se preguntó a los entrevistados cuáles eran, en su opinión, los dos problemas más graves que enfrentaba el país. Según se aprecia en la tabla siguiente, los problemas de índole económica dominan las respuestas, hasta el punto que más del 80 por ciento de los encuestados los menciona. En segundo lugar aparecen los problemas relacionados con la seguridad, mencionados por algo más de un 50 por ciento. A continuación siguen las menciones acerca de los servicios públicos, con un 30 por ciento de menciones.

En la segunda ola de la encuesta, realizada tras las elecciones congresuales, se preguntó a los entrevistados cuál creían que había sido el tema más importante durante la campaña. Resulta interesante comparar los temas que candidatos y partidos discutieron durante la campaña con los problemas que, poco antes de las elecciones, preocupaban a los electores. La última columna de la tabla recoge las respuestas.

Aunque tanto la economía como la seguridad tuvieron cabida en la campaña, según lo perciben los entrevistados, su presencia no está a la altura de la importancia que los ciudadanos dan a estos problemas. En cambio, la campaña sí parece haber correspondido en el tema de los servicios, si bien se ha discutido más acerca de las carreteras que de las carencias en la provisión de agua y electricidad, que es el apartado que más preocupa a los ciudadanos. Por otro lado, la campaña ha dado que hablar sobre cuestiones relacionadas con la actividad de los partidos políticos y la propia contienda electoral, sobre todo la corrupción y las prácticas clientelares, que ocupan un lugar inferior (aunque no irrelevante) en las preocupaciones cotidianas de los dominicanos.

Los efectos de la campaña

En este apartado del análisis se aborda el seguimiento de la campaña electoral por parte de los electores y su exposición a los esfuerzos movilizadores de los partidos políticos, así como el resultado de los procesos de intermediación política interpersonal.

Momento de decisión del voto

Una manera de explorar la posible influencia de la campaña consiste en preguntar directamente a los entrevistados por el momento en que tomaron la decisión de votar por un determinado partido u optaron por no acudir al colegio electoral. La tabla que se presenta a continuación recoge las respuestas de los abstencionistas declarados en relación al momento en el que decidieron no votar.

Nunca vota	12,1
Lo tenía decidido desde hace bastante tiempo (antes del inicio de la campaña electoral)	37,8
Lo decidió al comienzo de la campaña electoral	37,8
Lo decidió durante la última semana de la campaña electoral, unos días antes de las elecciones	3,8
Dudó hasta el último momento y lo decidió el mismo día de la votación	8,5
N	90

Para aproximadamente la mitad de ellos la opción de abstenerse parece independiente de la campaña, al declarar que nunca votan o que habían tomado la decisión mucho antes de la campaña. Sólo una pequeña parte de este grupo admite que nunca vota, lo que estaría indicando que el volumen de abstención estructural es reducido, y que la mayoría de los abstencionistas lo son de forma intermitente. La otra mitad parece haber tomado la decisión una vez tomada la campaña, pero sobre todo al inicio de ésta, lo cual limita la posibilidad de que la abstención obedezca a los acontecimientos ocurridos en las últimas semanas antes de la consulta.

Entre los votantes, el momento de decisión es, a tenor de sus respuestas, mucho más uniforme. La inmensa mayoría manifiesta que optó por el partido al que finalmente apoyó mucho antes de las elecciones y la campaña electoral. Los que reconocen haber tomado la decisión en el último momento (unos días antes o el mismo día de los comicios) apenas suman un 15 por ciento de los votantes.

Mucho antes de las elecciones	80,0
Un mes antes de las elecciones	5,7
Unos días antes de las elecciones	5,1
Un día antes o el mismo día de las elecciones	9,3
N	857

Durante la primera ola de la encuesta se preguntó a los entrevistados cuáles eran, en su opinión, los dos problemas más graves que enfrentaba el país. Según se aprecia en la tabla siguiente, los problemas de índole económica dominan las respuestas, hasta el punto que más del 80 por ciento de los encuestados los menciona.

Informe - Estudio cuantitativo

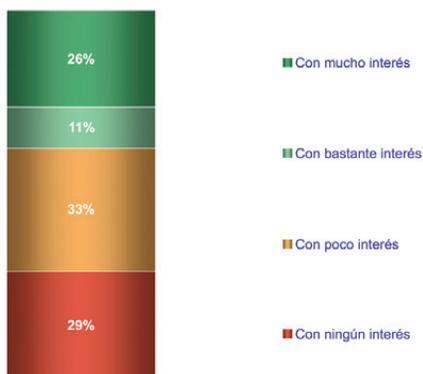
OBSEROP - Encuesta de Opinión Pública y Comportamiento Político – ETAPA POST-ELECTORAL

En República Dominicana

Gráficos – variables ponderadas

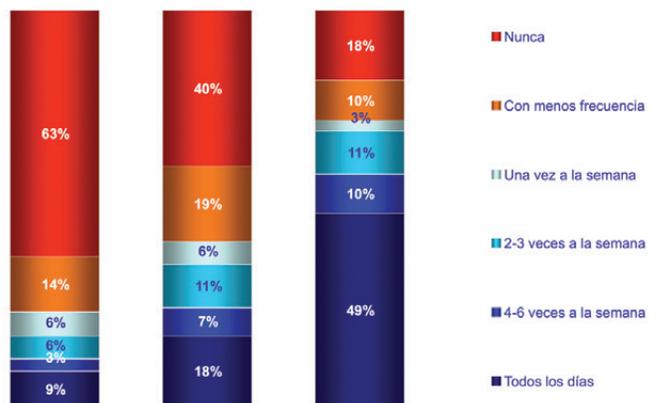


Seguimiento de la campaña política



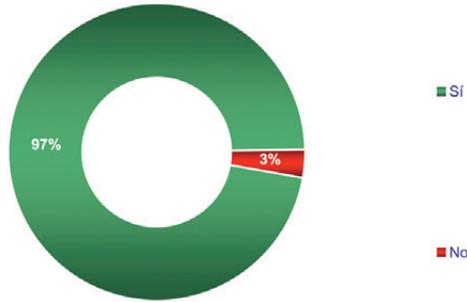
Base: Total entrevistados (1,207).

Frecuencia de seguimiento de la campaña política según medio de información



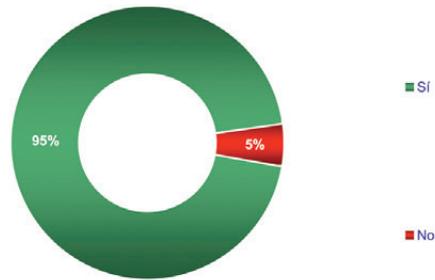
% - Base: Total entrevistados (1,207).

Si vieron informativos, noticiarios o programas políticos por TV durante la pasada campaña electoral



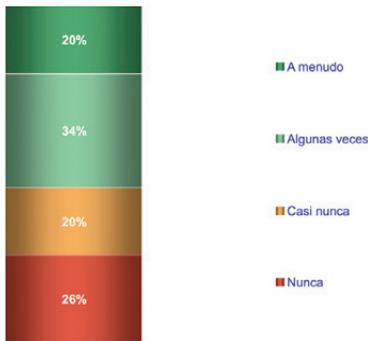
Base: Entrevistados que vieron informativos, noticiarios o programas políticos por lo menos una vez a la semana durante la pasada campaña electoral (876).

Si escucharon información electoral por radio durante la pasada campaña electoral



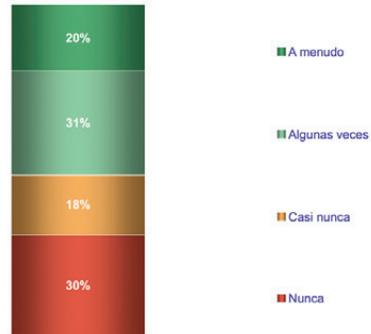
Base: Entrevistados que escucharon información electoral por radio por lo menos una vez a la semana durante la pasada campaña electoral (499).

Durante la pasada campaña electoral, con que frecuencia hablaron de política con su familia



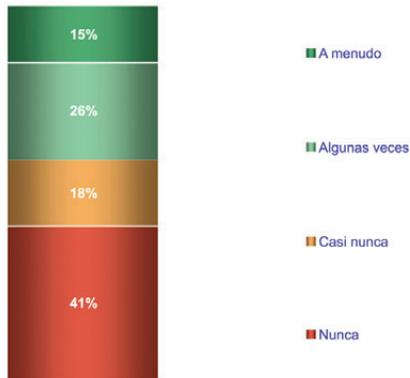
Base: Total entrevistados (1,207).

Durante la pasada campaña electoral, con que frecuencia habló de política con amigos



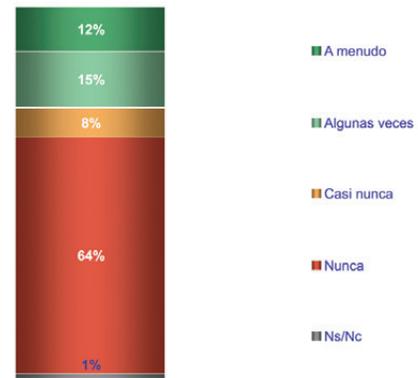
Base: Total entrevistados (1,207).

Durante la pasada campaña electoral, con que frecuencia hablaron de política con vecinos



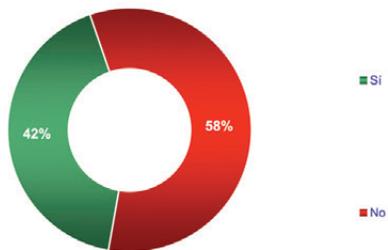
Base: Total entrevistados (1,207).

Durante la pasada campaña electoral, con que frecuencia hablaron de política con compañeros de trabajo



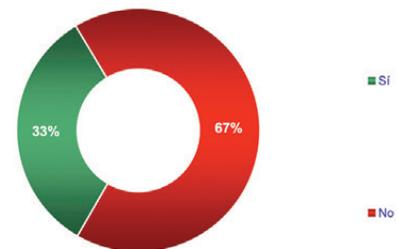
Base: Total entrevistados (1,207).

Si miembros de partidos políticos se pusieron en contacto con los entrevistados



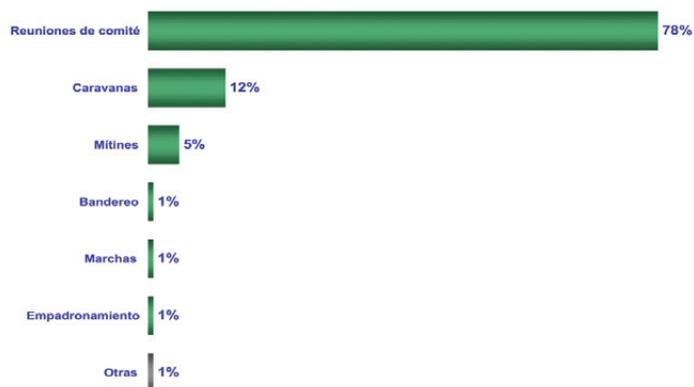
Base: Total entrevistados (1,207).

Participación de los entrevistados en actividades electorales



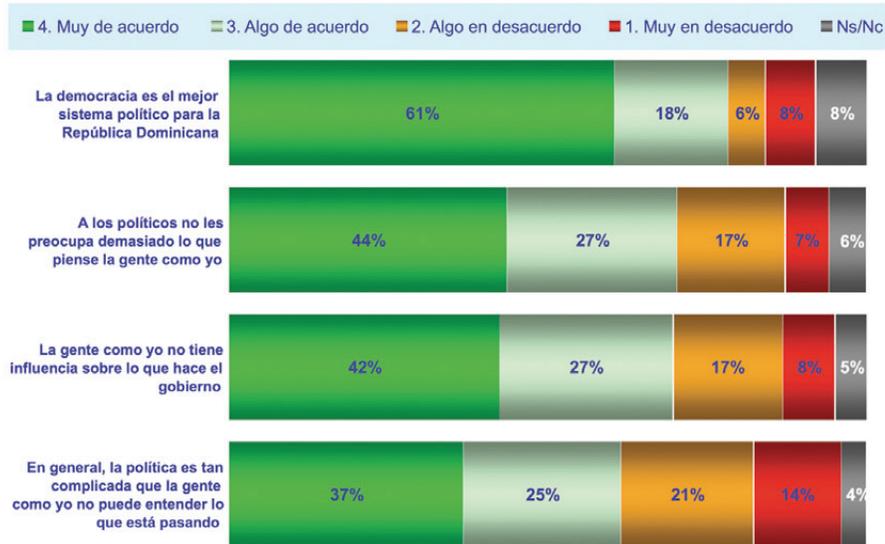
Base: Total entrevistados (1,207).

Tipo de actividades en las que participaron



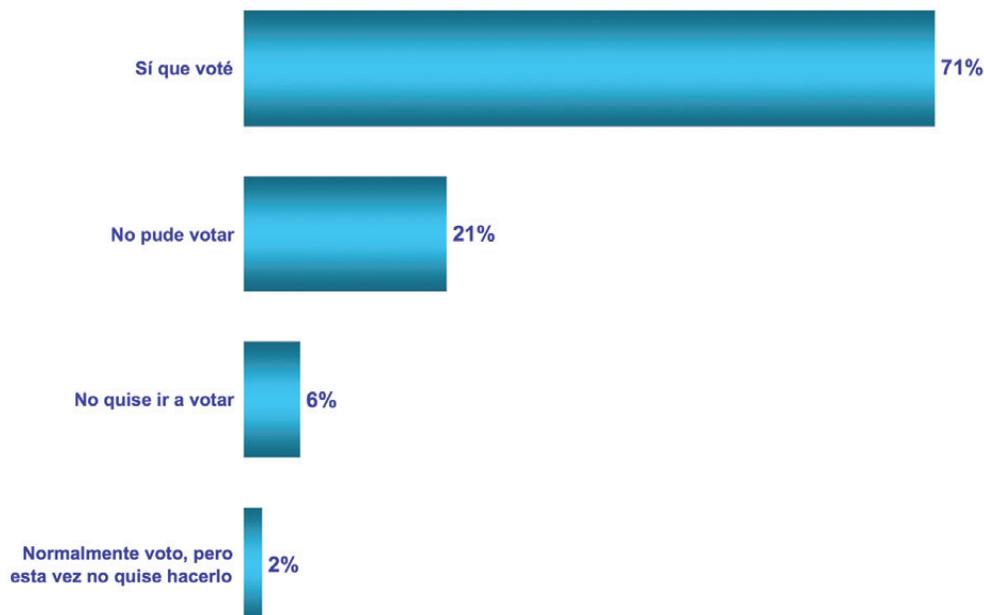
Base: Entrevistados que respondieron haber participado en actividades electorales (402).

Evaluación de afirmaciones



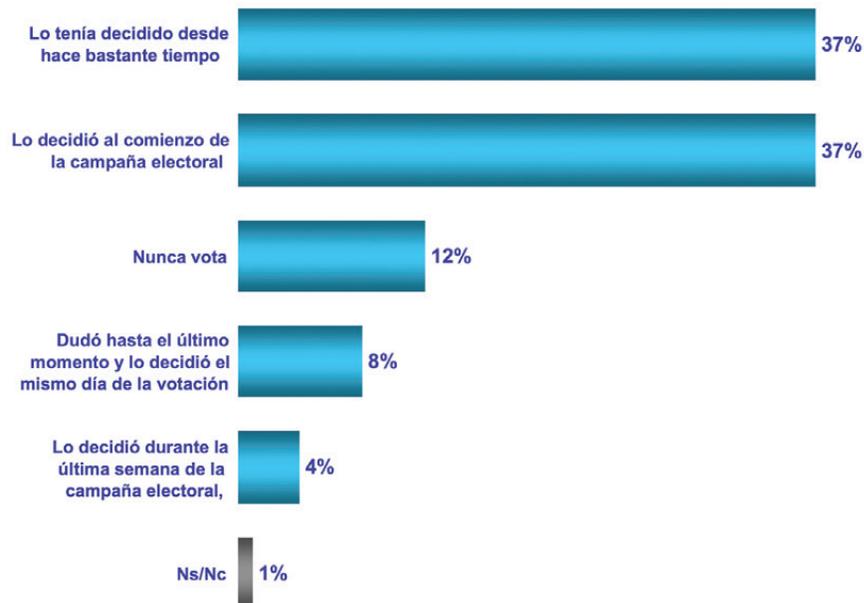
% - Base: Total entrevistados (1,207).

Afirmaciones sobre votación en las pasadas elecciones Congressuales



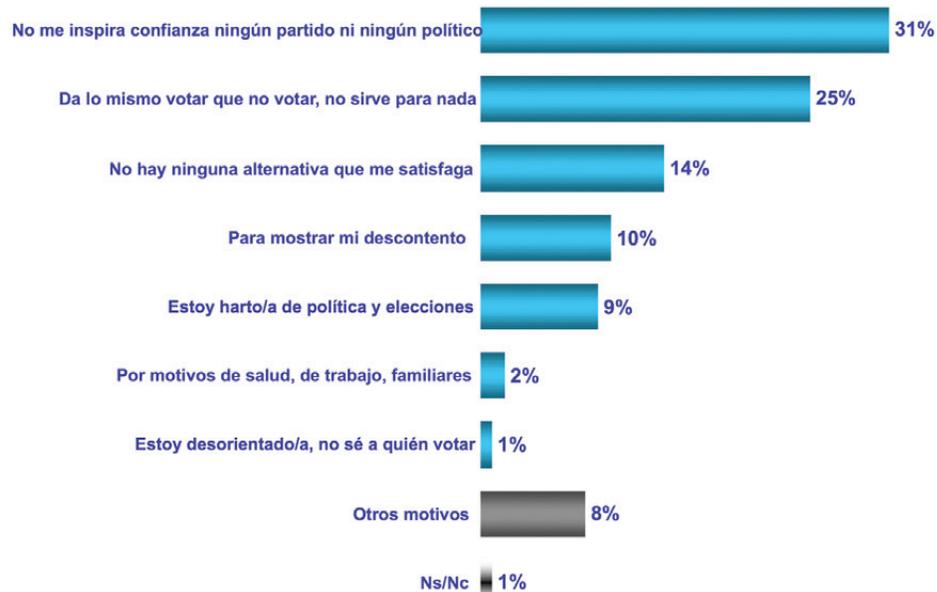
Base: Total entrevistados (1,207).

Momento de decisión de no votar en las pasadas elecciones Congresuales



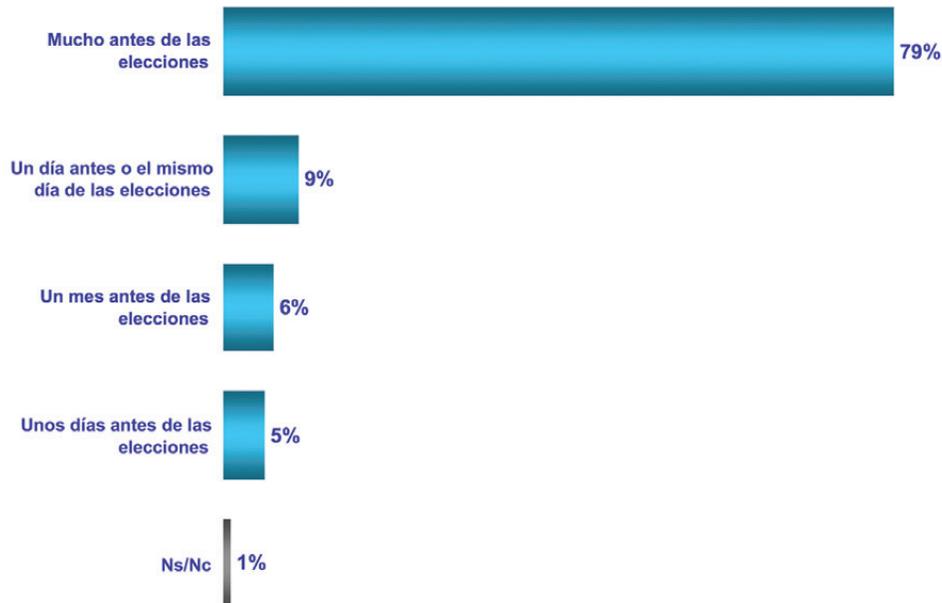
Base: Entrevistados que no quisieron votar (92).

Motivo principal para no haber votado en las pasadas elecciones Congresuales



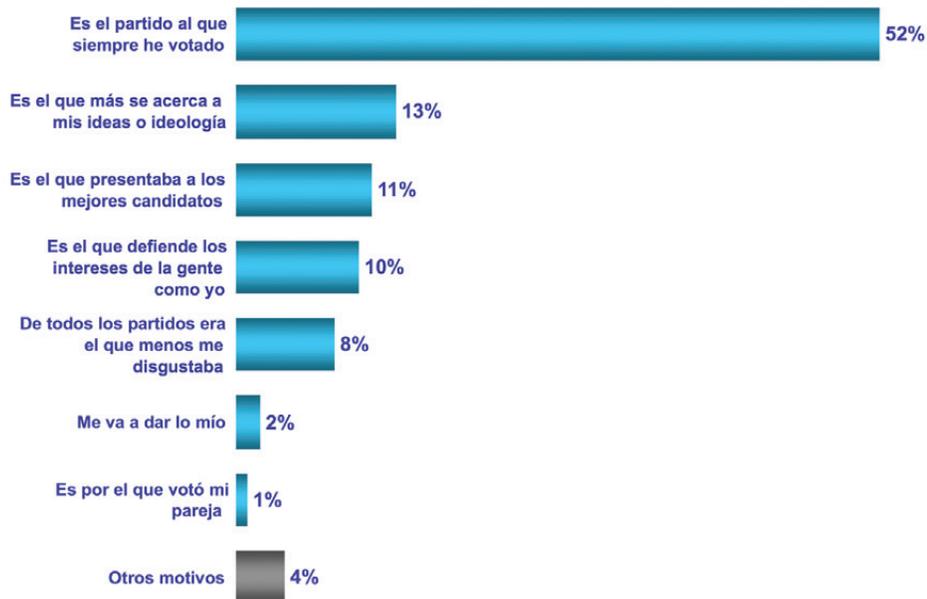
Base: Entrevistados que no quisieron votar (92).

Momento de decisión de votar en las pasadas elecciones Congresuales



Base: Entrevistados que votaron (859).

Motivo principal para haber votado por el partido político de su preferencia

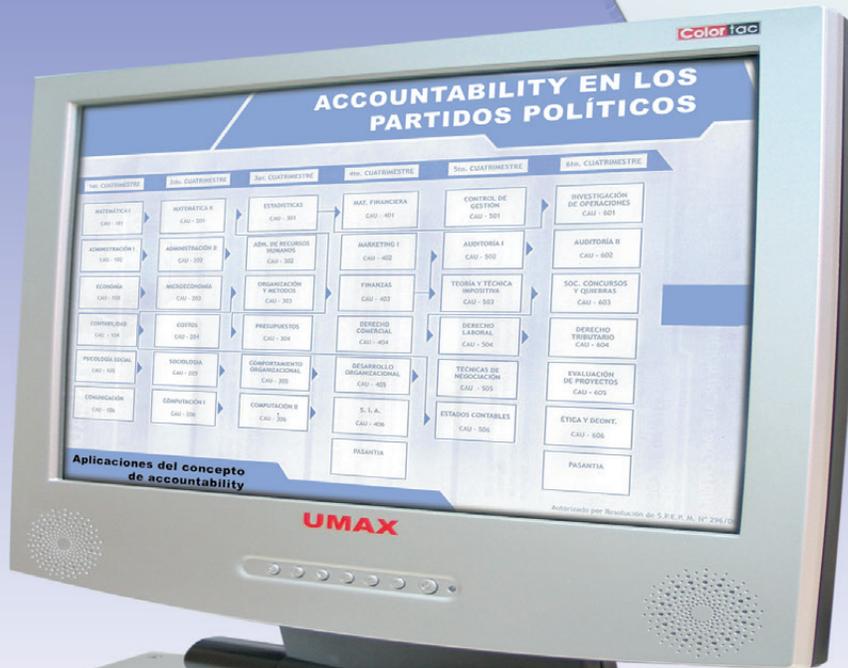


Base: Entrevistados que contestaron por cual partido político habían votado (793).



Accountability en los partidos políticos y accountability hacia los partidos políticos: el papel de los organismos electorales

Por Leticia M. Ruiz Rodríguez



Aplicaciones del concepto de accountability

La accountability alude a la posibilidad de control y de exigencia de responsabilidad que es susceptible de existir entre instituciones, órganos y actores en un sistema político. El término fue popularizado por O'Donnell (2004) en sus análisis de las entonces recientemente consolidadas democracias latinoamericanas. Sus reflexiones fueron el comienzo de lo que hoy es una fecunda literatura sobre rendimiento de los regímenes democráticos. Valga como ejemplo de este interés el volumen editado por Levine y Molina (2011) que sitúa a la accountability en uno de los prerrequisitos para la calificación de una democracia de calidad.

Una de las nociones más extendidas en el estudio de la accountability es la diferenciación entre accountability vertical y horizontal. La primera se refiere a las relaciones de los ciudadanos con sus representantes. La segunda analiza las relaciones entre las diferentes instituciones y áreas de intersección de los poderes en un Estado de derecho. El férreo sistema de checks and balances, que por primera vez estableciera la Constitución norteamericana, es un ejemplo de estas relaciones horizontales de control mutuo entre el poder judicial, el ejecutivo y el legislativo. Junto a esta accountability vertical y horizontal, la accountability societal, que se refiere al control desde la sociedad a las instituciones que componen el sistema político, es una tercera forma de control del aparato estatal, de las políticas llevadas a cabo y de la gestión de los representantes. El trabajo de Smulovitz (2000) es uno de los precursores de la conceptualización de este tercer tipo de accountability.

En paralelo con la reflexión sobre accountability en los sistemas políticos, el término se ha trasladado al estudio micro de otros actores e instituciones. En el ámbito de la iniciativa privada, prácticamente todas las empresas han hecho suya la necesidad de rendición de cuentas y transparencia. Este binomio se ha impuesto tanto en la gestión de las cuentas como en los procesos de toma de decisiones y en la comunicación de resultados. Del mismo modo, en el ámbito político-público, actores e instituciones han generado protocolos encaminados a hacerse más accountable o, lo que es igual, más susceptible de ser fiscalizado por el entorno. La existencia de accountability es un valor en alza en el ámbito de la política. Progresivamente, la generación de condiciones favorables al ejercicio de la misma se ha vuelto una buena práctica. Por ejemplo, los congresistas en muchos países europeos declaran notarialmente su patrimonio antes de jurar su cargo y después de ejercerlo. La finalidad es ser susceptibles de fiscalización por el órgano, actor o ciudadano que desee comprobar que no ha habido lucro personal desmedido en su gestión.

Los partidos políticos, como el resto de instituciones y actores políticos, no se escapan a esta dinámica de la rendición de cuentas. Progresivamente, la exigencia de accountability se ha convertido en una de las dimensiones sobresalientes de los reclamados procesos de democratización de las organizacio-

nes partidistas. Se trataría por lo tanto de una accountability intrapartidista por cuanto se refiere a la regulación de las interacciones en el interior del partido entre militancia, cúpula y órganos del partido.

Pero, al mismo tiempo, los partidos también son objeto de accountability por parte de organizaciones y actores externos a ellas. Dentro de este tipo de relaciones de accountability hacia los partidos políticos, los organismos electorales juegan un papel decisivo ya que su normativa y la supervisión de su cumplimiento moldean la vida y actuaciones de los partidos políticos.

A continuación diferenciamos la accountability en los partidos políticos de la accountability hacia los partidos políticos. Después de lo cual se ofrece una reflexión sobre el papel sobresaliente de los organismos electorales en este segundo tipo de accountability.



La accountability en los partidos políticos

En los partidos políticos se puede replicar el esquema de accountability vertical/horizontal. Por una parte, existen relaciones entre las bases del partido y la cúpula de los partidos. En estas relaciones el grado y la capacidad de control de unos hacia otros, y viceversa, varía enormemente según partidos. La Tabla 1 muestra la opinión de los legisladores latinoamericanos sobre la relevancia que tienen los afiliados, los líderes de los partidos, los electores de su circunscripción y los votantes del partido en su toma de decisiones. Los casos chileno y peruano destacan por la baja relevancia que los diputados atribuyen a los afiliados. Ello hablaría de baja accountability vertical en el interior del partido político en lo que se refiere a la relación entre afiliados y cúpula del partido. En los partidos nicaragüense y hondureños, según sus propios parlamentarios, hay niveles considerables de accountability vertical en lo que atención a las opiniones de los afiliados se refiere.

Tabla 1 Relevancia atribuida por los diputados a las opiniones de diferentes colectivos

	Líderes nacionales	Electores distrito	Afiliados partido	Votantes partido
Argentina	65,5	42,7	16,4	14,5
Bolivia	27,6	82,7	29,6	46,9
Chile	15,6	73,3	4,4	13,3
Colombia	40,2	70,1	30,8	46,7
Costa Rica	54,4	54,4	29,8	36,8
El Salvador	58,3	66,7	50,0	59,7
Guatemala	18,6	55,7	17,5	29,9
Honduras	40,7	62,6	41,8	49,5
México	23,4	48,4	21,1	29,7
Nicaragua	50,7	58,0	53,6	46,4
Paraguay	45,8	47,2	18,1	15,3
Perú	28,1	43,8	9,4	14,6
R.Dominicana	26,6	66,0	28,7	29,8

Fuente: Álvarez (2010) con datos de PELA

Por otra parte, existen relaciones entre los diferentes órganos de los partidos que generan grados variados de autonomía y capacidad de control. En principio, el grupo parlamentario cuenta con algunos recursos situacionales que le dotan de preeminencia sobre el resto del partido, tales como un presupuesto propio, personal técnico a su disposición, impacto en la agenda programática, mayor seguimiento de los medios de comunicación. Sin embargo, existen algunos elementos que pueden contrapesar esta preeminencia. Por una parte, la existencia de un diseño deliberado de mecanismos de control institucionalizados, mediante la creación de órganos colegiados o reuniones conjuntas entre diputados y cargos orgánicos, es un factor clave para aumentar la capacidad de control del partido al grupo parlamentario. Por otra parte, la duplicidad de cargos de los diputados (parlamentarios y cargos orgánicos del partido) contribuye a atenuar la autonomía y protagonismo de la cara legislativa.

La Tabla 2 muestra diferentes mecanismos, institucionalizados y no, que utilizan los partidos políticos argentinos y chilenos para fiscalizar la actividad de su grupo parlamentario. La UDI y PJ son dos partidos con alto predominio del partido sobre el grupo parlamentario, pero se diferencian en que el primero recurre a mecanismos de accountability formales y el segundo a mecanismos informales. Entre otros mecanismos la UDI tiene una estrategia de duplicidad de cargos entre sus diputados (cargo de diputado y además cargo orgánico). Esto hace que la directiva del partido esté muy paralizada facilitando así la fluidez en la relación entre la bancada y el aparato interno del partido. Sin embargo esta falta de diferenciación entre caras del partido desdibuja la posibilidad de control real de una a la otra.

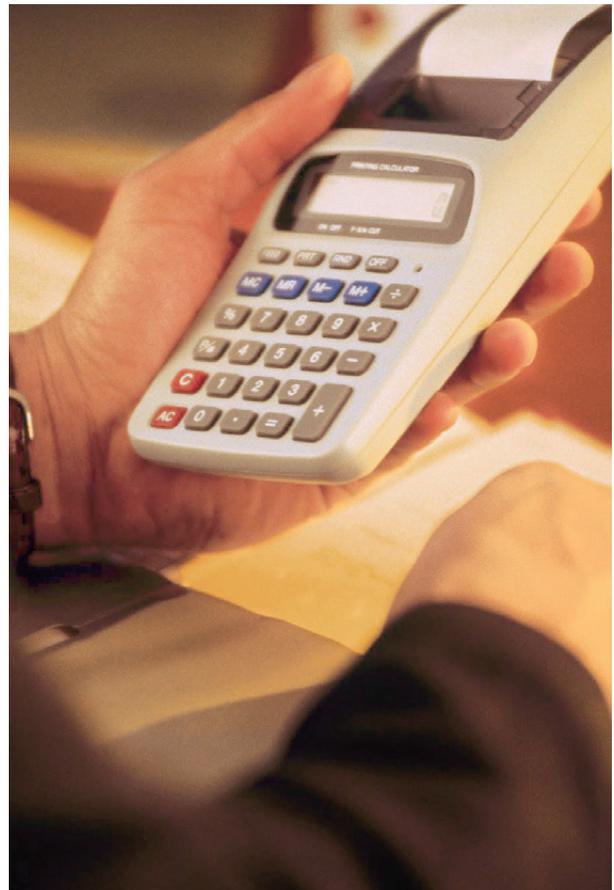


Tabla 2 Mecanismos de *accountability* en las relaciones entre grupo parlamentario y cara interna del partido

	UCR	PJ	PPD	UDI
Órgano colegiado en el que están integrados los diputados	no	no	Sí (reciente institucionalización)	Sí
Reuniones presidente partido-líder bancada	Semanal (institucionalizado)	Frecuente (no institucionalizado)	Semanal (institucionalizado)	Semanal (institucionalizado)
Reuniones conjunto de diputados con líder partido	Semanal (institucionalizado)	Frecuente (no institucionalizado)	Mensual (institucionalizado)	Quincenal (institucionalizado)
Comisiones conjuntas	Poco frecuente (no institucionalizado)	Depende de la coyuntura (no institucionalizado)	Frecuente (no institucionalizado)	Muy frecuentes (no institucionalizado)
Encuentros informales	Muy frecuente (institucionalizado)	Frecuente (no institucionalizado)	Muy frecuente (no institucionalizado)	Frecuente (no institucionalizado)
El líder de la bancada tiene un cargo en la cúpula del partido estatutariamente	No	No	Sí, Comisión Política	Sí, Comisión Política
Órgano colegiado específico en el que estatutariamente participan diputados	No (en los órganos tienen voz pero no voto)	No (en los órganos tienen voz pero no voto)	<u>Mesa Directiva Nacional</u> : 3 parlamentarios con voz y voto de 9 integrantes <u>Comisión política</u> : 25 integrantes. Los diputados y senadores tienen voz y no voto. Jefe de bancada tiene voz y voto <u>Consejo General</u> : todos los diputados con voz y voto (son aproximadamente 650 miembros)	<u>Comisión Política</u> : 2 diputados y 1 senador en un total de aprox . 30 integrantes. El resto de diputados con voz pero sin voto <u>Consejo General</u> : todos los diputados con voz y voto
Número de parlamentarios actualmente en los órganos del partido donde no hay diputados establecidos estatutariamente	<u>Comité Nacional</u> : 9 parlamentarios de 33 integrantes <u>Congreso Nacional</u> : n.d <u>Convención Nacional</u> : n.d	<u>Mesa directiva del Consejo nacional</u> : 7 parlamentarios de 28 integrantes. Si se incluyen los vocales son 17 parlamentarios de 74 pertenecientes a este órgano <u>Congreso Nacional</u> : n.d <u>Consejo Nacional</u> : n.d	<u>Directiva General o Nacional</u> : 5 parlamentarios de 137 integrantes	<u>Mesa directiva</u> : siete parlamentarios (4 dip y 3 senadores) de nueve integrantes
El presidente del partido es parlamentario	Sí (senador)	Sí (diputado)	No	Sí senador)

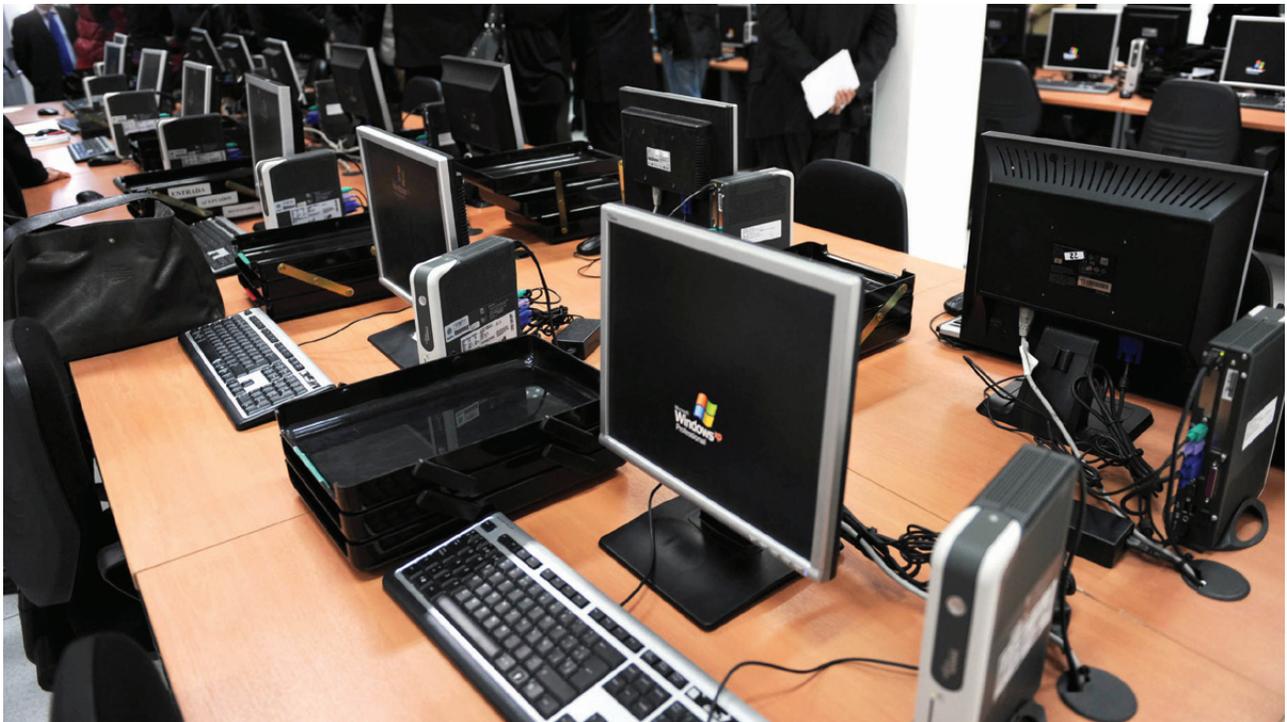
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Investigación “Instituciones y rendición de cuentas en regímenes parlamentarios y presidencialistas: los casos de Argentina, Chile, España, Francia, Gran Bretaña y Hungría” (SEJ2007-67995/CPOL) dirigido por el Prof. Juan Luis Paniagua (UCM)

Los organismos electorales en la accountability hacia los partidos políticos

Junto a la accountability en el interior de los partidos políticos, se producen relaciones de accountability derivadas de la interacción de éstos con otras instituciones. Por un lado, los partidos pueden ejercer accountability intentando controlar, por ejemplo, la acción de otros partidos. Por otro lado, se controla a los partidos y se les exige responsabilidad desde el exterior. Los electores son uno de los colectivos que ejercen esta posibilidad. Dicha capacidad de fiscalización ha sido abordada en los sistemas políticos desde un punto de vista vertical refiriéndose a la relación entre representantes y representados. Las elecciones periódicas serían la máxima escenificación de esta relación. Sin embargo, existen numerosos indicios para argumentar que no siempre el ciudadano ejerce su derecho al control a los partidos políticos. O dicho de otro modo, no siempre se aprovecha una cita electoral para premiar o castigar mediante el voto. En muchas ocasiones, las dinámicas clientelares y personalistas sirven para explicar el rendimiento electoral de los

partidos políticos de forma más convincente que los modelos que argumentan que un incumplimiento de promesas o un mal desempeño en el gobierno son potencialmente costosos para los partidos al poner en riesgo la reelección de sus candidatos.

Los organismos electorales son otro de los agentes de las relaciones de accountability hacia los partidos políticos. La normativa que producen los organismos electorales condiciona la vida partidista, así como sus actuaciones. Esto es especialmente claro en el período electoral, pero no únicamente. Un vistazo a la supervisión que hacen los organismos electorales latinoamericanos de sus partidos políticos permite clasificar esta tarea de fiscalización en, al menos, tres grandes grupos de interacciones. Un primer grupo de manifestaciones del control de los organismos electorales sobre los partidos se circunscriben al nacimiento de los partidos políticos y reconocimiento de su personería jurídica. El establecimiento de directrices para la inscripción de los partidos con la exigencia de presentación de estatutos y con criterios sobre número de firmas para la creación de un nuevo partido político, son dos aspectos centrales de este primer tipo de accountability hacia los partidos. Un segundo grupo de relaciones de control hacia los partidos por parte de los organismos electorales está relacionado con su actividad electoral. La exigencia de formalización de un programa para la concurrencia a elecciones; la distribución de



tiempos en canales públicos; la normativa referida a la publicidad electoral; los topes y criterios para la financiación privada y pública, así como exigencias respecto al tipo de contabilidad de dicha financiación; los mecanismos para la designación de candidatos; y el establecimiento de algún tipo de cuotas en

blecen normativa sobre el tipo de organización interna de tipo democrático, o sobre aspectos como el censo de afiliados y su posible actualización o condiciones para dar apoyo logístico a convenciones de partidos, por citar algunos.

En todas estas interacciones, que promueven la accountability hacia los partidos políticos por parte de los organismos electorales, se da la difícil tarea de generar incentivos para que los partidos asuman como propia la necesidad de un funcionamiento democrático y transparente de sus organizaciones. La dificultad reside en que los partidos deben tener márgenes de autonomía en su funcionamiento que permitan la institucionalización sin la infantilización. Esto significa que el objetivo final de un organismo electoral es generar una sinergia para que los partidos sean los primeros interesados en disponer de una organización y una cultura política interna que favorezca la transparencia de sus cuentas, la actualización de su padrón de electores, o la elección democrática de sus candidatos, por citar tres ejemplos. Para conseguir este objetivo hay que sopesar los umbrales de supervisión que son necesarios y los que son deseables para que los partidos no sean susceptibles de ser fiscalizados por el entorno únicamente de forma reactiva a partir de las peticiones de los organismos electorales.

Un dilema al que se enfrentan los organismos electorales a lo largo y ancho de la región latinoamericana y cuyas decisiones tienen profundos efectos en la dinámica partidista.



las listas, son algunos ejemplos. Un tercer grupo de relaciones de control de los organismos electorales sobre los partidos políticos tienen que ver con la vida interna de los partidos en períodos no electorales. Así los organismos electorales esta-

Leticia M. Ruiz Rodríguez
(Universidad Complutense de Madrid)



*Doctora en Ciencia Política, Universidad de Salamanca (2003). Premio AECPA. Mejor Tesis Doctoral 2003.
Master en Ciencia Política. Mención Política Compara, University of North Carolina en Chapel Hill (USA) (2000)
Diploma en Data Analysis and Collection, University of Essex (Reino Unido). (1999)
Master en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca (1998)
Licenciada en Sociología, Universidad de Salamanca (1997).*

*(2008) Profesora contratada doctora en el Dpto. de Ciencia Política y de la Administración II de la Universidad Complutense de Madrid.
(2005-2008) Profesora ayudante doctor en el Departamento de Derecho Público General de la Universidad de Salamanca.
(2000-2005) Profesora ayudante en el Departamento de Derecho Público General de la Universidad de Salamanca.*



