



LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE ELECTORES COMO PRESUPUESTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA - ELECTORAL. UNA VISIÓN DESDE LA REALIDAD LATINOAMERICANA Y CUBANA

LIC. RAUDIEL F. PEÑA BARRIOS *

* *Cubano; Licenciado en Derecho; Título de Oro; Alumno Ayudante más destacado de su promoción. Actualmente se desempeña como Asesor Jurídico de la Empresa Suchel. Ha publicado varios artículos sobre el registro de electores y su incidencia sobre la participación política-electoral, en la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, así como en la Revista de Estudios Estratégicos de la Universidad Técnica Metropolitana (UTEM) de Chile. Realizó su tesis de licenciatura sobre la relación entre el registro electoral y el principio de confiabilidad, la cual fue editada y publicada como libro por la Editorial Dictus Publishing, bajo el título ¿Cómo votan los cubanos? Un análisis desde la óptica del principio de confiabilidad. Correo electrónico: raudielpena@suchel.co.cu*



RESUMEN:

El presente artículo pretende dar una panorámica sobre la trascendencia de la inscripción en el registro de electores, como presupuesto básico de la participación política-electoral. En función de lo anterior se analizará cómo la constancia de los datos identificativos de los ciudadanos, en plena capacidad de ejercicio del ius suffragii en el registro, es indispensable para la participación política en los procesos electorales. Se tratará como caso de estudio la realidad de América Latina; región que se ha caracterizado en los últimos años por la celebración de un gran número de procesos electorales, y donde se han producido importantes avances en materia de empadronamiento electoral. Para finalizar se hará un acercamiento actual al papel del registro de electores de la participación política en Cuba, con el propósito de ofrecer algunas consideraciones al respecto.

ABSTRACT:

This article pretends is to show a wide view about the importance of Electoral Record as a basic requirement for political participation. Also analyses the importance of citizens data identifier as an expression of ius suffragi, at the political participation in electoral processes. Latin America reality will be analyzed with the fact it is a region that in the last years has had many electoral processes and the way the procedures to keep Electoral Records have improved significantly. Finally, it will be a case study of how Cuba keeps its electoral record.

PALABRAS CLAVES:

Participación/ registro/ inscripción electoral/ derecho al sufragio.

KEY WORDS:

Participation/Register/Electoral Record/Right to vote

Sobre la participación política-electoral. Algunas reflexiones obligadas

Sin ahondar en el concepto o los principios de la participación¹ se dirá al respecto que, sin lugar a dudas, tomar parte en los procesos electorales es esencial en el desarrollo y consolidación de sistemas políticos democráticos.² Referir que existen derechos políticos de tipo participativo, entendidos como aquellos de carácter singular que se ejercen frente al Estado, bien como ciudadano individual y de manera subjetiva, o bien como miembro de una entidad plural y colectiva de ciudadanos,³ es fruto de la evolución del pensamiento iusfilosófico. Este proceso evolutivo ha traído consigo que, de manera paulatina y no siempre pacífica, se haya extendido el plexo de individuos con derecho a participar en la vida política de las sociedades modernas.

De esta forma, instituciones que surgieron como mecanismos de exclusión político-administrativa, han mutado hasta convertirse en facilitadoras de la participación de la ciudadanía. No obstante, aun cuando el sufragio universal ha sido recogido como derecho en la mayoría de los textos constitucionales, en la actualidad subsisten formulaciones jurídicas y políticas de exclusión, entre las que está el acceso al registro electoral.

Para evitar confusiones conceptuales, normativas y empíricas, habituales en un tema tan extenso y complejo como es la participación electoral, se mencionarán dos consideraciones básicas. Primera, la participación política-electoral es solo uno de los elementos constitutivos de la participación política en un régimen democrático. En efecto, como lo muestran la realidad y los diversos estudios al respecto, el ejercicio del voto por parte del ciudadano es solo una de las maneras de participar en los asuntos públicos y políticos. De este modo se procederá según el criterio de que la relación entre las categorías participación política y participación política-electoral es de género a especie.⁴

Segunda consideración, se planteará que sobre la participación influyen varios aspectos que se pueden agrupar en cuatro grandes grupos: el primer grupo estaría integrado por factores estructurales, (ej. condiciones socio económicas de los electores y composición del electorado); el segundo por componentes del sistema político, (ej. grado de competencia entre los partidos en las elecciones). A los grupos anteriores hay que añadir uno integrado por elementos contingentes donde se agruparía, por ejemplo, el nivel de acceso a los lugares de votación según condiciones geográficas o climáticas. El último conjunto de aspectos, que influyen sobre la participación, es el integrado por aquellos relacionados

1 En el desarrollo de este artículo se entenderá el concepto participación como participación político-electoral.

2 La participación política se ha reconocido en diversos instrumentos jurídicos internacionales, entre los que vale destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, (artículo 21), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (artículo XX), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (artículo 23).

3 Al respecto ver Instituto Interamericano de DD.HH (1989, pág. 237): Diccionario Electoral, San José, Costa Rica. CAPEL, , los comentarios de Juan Carlos González Hernández al término Derechos y Deberes Políticos. Este autor engloba dentro de este tipo (de participación), no solo el derecho al sufragio, sino también a los relacionados con el derecho de organización y de asociación política (ej. partidos políticos o sindicatos).

4 Sobre este criterio de clasificación del tipo de relación entre ambas categorías ver Pérez, Y. (2012, pág. 251): La participación política como requisito funcional de la democracia. Análisis desde del diseño constitucional de la República Bolivariana de Venezuela. En: Viciano, R. (2012) Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Valencia, España. Ed. Tirant lo Blanch.

con el Derecho Electoral en donde se agrupará a las características del sistema electoral (ej. tipo de voto, tipo de organismos electorales y la inscripción en el registro electoral). Sobre este último aspecto se centrará el presente artículo.⁵

La inscripción en el registro de electores como presupuesto de participación político-electoral

Para explicar la dinámica y el nivel de participación electoral en un país es necesario tomar en consideración su realidad histórica y construcción democrática. En este sentido, la organización de un registro⁶ que asegure la inscripción del electorado se constituye en pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral, y cuando se está examinando un proceso electoral, en específico, es factor decisivo para calificar su credibilidad. Es la base primordial de unas elecciones libres y justas; el núcleo de cualquier proceso democrático (ej. referéndums, plebiscitos, consultas populares no vinculantes, entre otras). Un registro electoral incompleto o deficiente, inexacto o manipulado, imposibilita unas elecciones transparentes y, por tanto, socava el ideal de democracia misma. Sobre lo anterior se manifiesta el profesor de Oxford, David Butler: "The right is not enough: the administrative procedures must be adequate for its exercise". (Butler, Penniman, & Ranney, 1981, pág. 9)

Desde mediados de la década del cuarenta del siglo pasado, en la doc-

trina nacional se había reconocido la importancia del registro como institución vital en el aseguramiento de la participación. En este sentido cabe citar al Prof. Rafael Santos Jiménez, quien planteó:

La inscripción en el registro de electores es la base del funcionamiento de las elecciones. Por medio de ella se conoce el número de electores y los lugares que habitan, lo que permite la distribución de los colegios, y además por medio de esa inscripción, se comprueba rápidamente que en el presunto votante concurren las condiciones necesarias para que pueda ejercitar el derecho al sufragio. (Santos, 1946, pág. 78)

De manera unánime se ha aceptado que el registro electoral es una base de datos que contiene un conjunto de inscripciones ordenadas con la información necesaria de los ciudadanos, que se encuentran en condiciones de participar o no, en los procesos electorales que se desarrollen dentro de un Estado determinado.⁷

Está conformado por un corpus mechanicum, es decir, un elemento corporal que pertenece al Estado, pero no a título de propiedad; sino como bien de dominio público al cual tienen acceso las personas cuyos datos se encuentran contenidos en el mismo. Este bien corpóreo son los medios, automatizados o no, donde se almacena la información que debe acopiar el registro electoral.

5 Acerca del reconocimiento de estos grupos de factores que inciden sobre la participación, ver Fontaine et al. (2007, pág. 27 - 31) Modernización del régimen electoral chileno. Santiago de Chile. PNUD. ,

6 En el desarrollo de este artículo se utilizará el concepto registro como registro electoral o registro de electores.

7 Sobre el concepto de registro electoral recomendamos las ideas expuestas en Alcubilla Delgado-Irribaren (2009). Diccionario Electoral. Madrid, España. Ed. Alcubilla y Delgado, Barraza et al. (2000) Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. México D.F. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación. Instituto Interamericano de DD.HH (1989): Diccionario Electoral. San José, Costa Rica. CAPEL. Matheus, J. Ley Orgánica de Procesos Electorales (2010). Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad de Monteávil. Caracas. Ed. Jurídica Venezolana. Colección de Textos Legislativos No49. , Rial, J. (1999) El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática. Washington D.C. Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Promoción de la Democracia (UPD), Asistencia Técnica Electoral, Transparencia. ; Tuesta, F. (2012) : Reforma política en Perú. México D.F. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx ; y, Urruty, C. (2007): La importancia de los organismos electorales. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N°3.

Además, está integrado por un corpus *mysticum* ya que contiene una serie de datos lógicos de aquellas personas que se encuentran en pleno goce de sus derechos políticos y, por tanto, son potenciales intervinientes en los procesos electorales convocados por el Estado. También almacena los datos relacionados con aquellas personas que no pueden intervenir en dichos procesos, pues se encuentran sometidas a algún tipo de restricción de su plena capacidad de obrar, sea por causas legales, (ej. sometidas a sanción penal) o por causas naturales (ej. discapacidad mental declarada judicialmente).

Su papel en el sistema electoral cobra especial importancia a partir de cinco factores. En un principio formaliza la universalización del derecho al sufragio (cobertura), en tanto permite la definición, a partir de los datos contenidos en las listas electorales, de quiénes pueden participar en un proceso eleccionario específico. A su vez, materializa la ejecución de un derecho constitucional (realización), que ha sido concebido en la propia Carta Magna y la legislación electoral, como es el derecho al sufragio. De esta forma funciona como ente legitimador del *ius suffragii*.

...el registro electoral es una base de datos que contiene un conjunto de inscripciones ordenadas con la información necesaria de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de participar o no, en los procesos electorales...

Además, garantiza que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar y lo haga una sola vez (autenticidad); incluye las instancias y procedimientos para que los actores políticos y los ciudadanos puedan verificar su contenido (transparencia); y permite establecer los mecanismos legales para que quien considere que sus derechos políticos fueron afectados tenga los instrumentos jurisdiccionales para defenderse (legalidad).

Existen varios procedimientos de inscripción del electorado. Uno de ellos se basa en la inscripción voluntaria o por solicitud, a través de la cual la administración electoral convoca a los electores para que se inscriban, y estos deben comprobar su identidad y el cumplimiento de las condiciones que les permiten ser titulares del derecho al sufragio.

De este modo, la administración electoral genera el registro con la colaboración de la población que concurre a inscribirse. Se trata de un sistema no automático, donde la inscripción, aunque obligatoria para sufragar, depende de la decisión individual. El ciudadano, en condiciones de votar, debe concurrir a una oficina dependiente del órgano electoral y cumplir determinadas formalidades al efecto de quedar habilitado para participar en lo electoral. Si no lo hace, no puede ejercer su derecho al sufragio.

Otra manera de proceder es la que se denomina automática porque sería el Registro Civil (de conjunto con otras instituciones), el responsable de registrar los nacimientos y los datos accesorios (nombre y apellidos, país, lugar y fecha, sexo y demás datos) y de entregar a la administración electoral los registros del archivo de quienes

han cumplido la edad mínima electoral. Por consiguiente, el Registro Civil es quien provee y organiza el registro electoral.

Claro está, para que este procedimiento funcione es necesario que el Registro Civil tenga una organización que le permita actualizar o depurar sus archivos de manera eficiente, y aunque esta posibilidad es factible con la tecnología actual, se advierte que el Registro Civil no puede responsabilizarse por el domicilio o residencia y su actualización, y en una sociedad moderna con alto porcentaje de población flotante, desconocer este dato puede configurar una importante carencia para el archivo electoral. Se trata de un sistema de inscripción que no requiere una solicitud expresa, formulada por el elector, de incorporación al registro electoral ante la autoridad que lo administra.

La inscripción se produce como consecuencia de la gestión realizada por la misma dependencia estatal o ante otra dependencia, normalmente con la finalidad de obtener la información necesaria del documento de identidad.

Resultan evidentes las ventajas de contar con la inscripción automática en el registro de electores. En primer lugar destaca el hecho de que con este procedimiento se inscribe de forma permanente y de oficio a los electores, configurando así un panorama previo al ejercicio electoral garantizador de mayores niveles de participación, al menos potencialmente. A la par de lo anterior, si el registro de electores establece mecanismos de actualización a partir de contar con el respaldo de un Registro Civil eficiente, entonces se

redondea un marco institucional propicio para no solo inscribir a los electores, sino para asegurar que puedan sufragar donde quiera que estos se encuentren.

Cabe señalar que con la inscripción automática se implementan de una manera más amplia dos principios sobre los cuales se fundamenta, desde la doctrina, el funcionamiento del registro electoral; en tanto esta combinación asegura, a priori y en teoría, mayores niveles de participación. El primero de ellos es el principio de inclusión; el mismo implica que el sistema seleccionado para registrar a los electores debe facilitar la inclusión de todos los electores en el registro correspondiente.

La lógica, de lo anterior, se desprende del ideal de gobernabilidad democrática y de legitimidad⁸ (en el orden material), que requiere la existencia de elecciones libres y justas en las que tomen parte todas aquellas personas que tienen derecho al sufragio. Para cumplir con este propósito todos los individuos que ostenten el derecho, antes señalado, deben ser incluidos en la lista de electores. Esta inclusión afirma su derecho a participar mediante el voto, en el proceso electoral correspondiente.

El segundo principio clave se desprende del primero y es su obvio corolario; se trata del principio de no exclusión que supone se debe evitar la exclusión de los ciudadanos de la lista de votantes, sin causa legal que la sustente. No significa que cada Estado no pueda establecer determinadas causales para excluir a un grupo de potenciales electores (menores de edad, discapacitados mentales, personas privadas de sus derechos políticos por causas

8 Sobre las implicaciones de la participación política-electoral con las categorías legitimidad, la gobernabilidad y la democracia ver en Viciano Pérez, Y. (s/f) . La participación política como requisito funcional de la democracia. Análisis desde el diseño constitucional de la República Bolivariana de Venezuela.

penales). De lo que se trata es de evitar lo que se conoce en materia de Derecho Electoral como exclusiones administrativas indebidas, que no son más que aquellas ocurridas por causas imputables a las autoridades electorales y que suponen un deficiente manejo del registro electoral.⁹

La inscripción en el registro electoral y la participación político-electoral en América Latina

En nuestra región, con el paso del tiempo, se ha ido consolidando la inscripción electoral automática lo que ha afianzado a América Latina como un ejemplo de avances notorios en lo que a empadronamiento electoral se refiere.¹⁰ Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua,¹¹ Panamá y Venezuela emplean este sistema.¹² Sin embargo, la otra cantidad de países no utiliza el sistema automático, así es el caso de Bolivia, Brasil, Chile,¹³ Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. De igual forma, cabe destacar el hecho de que existen, en la mayoría de estas naciones, órganos independientes y especializados en el manejo del registro electoral.¹⁴

Lo anterior responde a una cultura de desconfianza, que se fundamenta en una historia de ilicitudes, irregularidades y actos de corrupción en muchos procesos electorales; sobre todo en la década de los setenta, ochenta y principios de los noventa.

Hoy en día, la mayoría de los países latinoamericanos ha logrado organizar registros electorales que, en general, merecen la aceptación de los protagonistas del proceso electoral. Se han aprovechado, entre otros aspectos, la tecnología más moderna, por lo cual el tema ha quedado desplazado del tratamiento preferente en los seminarios internacionales¹⁵ a un enfoque que apunta, actualmente, más a los partidos políticos y a sus fuentes de financiamiento, que a los organismos electorales. Esto no hace olvidar la importancia de una adecuada organización del registro de electores como factor decisivo en la pureza y credibilidad del proceso electoral.

En el caso del empleo de recursos tecnológicos avanzados sobresale la incorporación de sistemas de identificación biométricos,¹⁶ en conjunto con el voto electrónico. Resaltan Haití y Venezuela que ya tienen registros electorales

9 Ambos principios son tratados en ACE Electoral Knowledge. com. La información de este sitio web es proporcionada por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés).

10 Así lo evidencian investigaciones del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), adscrito al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y el propio IDEA.

11 Aunque se ha incluido a este país en el grupo de naciones con inscripción automática, cabe señalar que en opinión de una voz autorizada como la de Carlos Alberto Urruty, el sistema nicaragüense puede ser considerado como mixto. No obstante, se ha considerado en este grupo toda vez que la participación electoral parte de una gestión del Estado por registrar a los ciudadanos. Al respecto ver Nohlen et al. (2000, pág. 473) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México D.F. Instituto Interamericano de Derechos Humanos Sección de obras de Política y Derecho. , , -

12 Al respecto se puede consultar dos textos donde se abordan las características del sistema electoral de estos países, entre ellas la inscripción en el registro de electores; a saber, Corona. y Miranda(2012) . Derecho Electoral Comparado. Madrid, España. Ed. Marcial Pons., , completar cita

13 Sobre las particularidades del sistema chileno que lo destacan dentro del grupo de naciones con inscripción electoral no automática, pueden consultarse las valoraciones al respecto de Urruty en Nohlen (completar cita año pág. 473).

14 Es el caso de Ecuador, Venezuela y México, por solo citar algunos, donde existen como órganos electorales independientes el Consejo Nacional Electoral de la República de Ecuador, el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela y el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. En otros países el órgano electoral es independiente con respecto a otros de la administración estatal, pero forma parte del poder judicial; son los casos, por ejemplo, del Tribunal Supremo Electoral de la República de Honduras y el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Caso contrario es el de Cuba, donde el registro electoral es controlado por un organismo de la administración central del Estado, a saber el Ministerio del Interior (MININT) mediante su Dirección de Identificación y Registro; siguiendo de esta forma un modelo similar al empleado en países como Alemania, Dinamarca, España o Italia.

15 Es el caso de los que organiza IIDH, el CAPEL, y el IDEA.

16 La biometría es el estudio de métodos automáticos para el reconocimiento único de humanos basados en uno o más rasgos conductuales o físicos intrínsecos. Su arista informática se basa en la aplicación de técnicas matemáticas y estadísticas sobre los rasgos físicos o de conducta de un individuo, para verificar identidades o para identificar a aquellos. Las huellas dactilares, las retinas, el iris, los patrones faciales, de venas de la mano o la geometría de la palma de la mano representan ejemplos de características físicas empleadas habitualmente en materia de biometría.

biométricos, mientras República Dominicana y Brasil los están implementando de manera paulatina. Brasil estrenó en 2008 la tecnología biométrica en las elecciones de cuatro municipios, como parte de un proyecto experimental que pretende su completa implementación en las elecciones de 2014.

Desde 1996 esta nación realiza sus elecciones con el voto electrónico, y desde 2010 aplica la biometría tanto en el proceso de registro como en el de votación. Autoridades políticas de Argentina y Chile, a partir de las experiencias exitosas en la región, han expresado su intención de desarrollar un proyecto que incluya el empadronamiento biométrico.

Un ejemplo fehaciente en el uso y desarrollo de la biometría con fines electorales lo constituye el Estado Plurinacional de Bolivia.

La experiencia boliviana permitió depurar alrededor de 3.000 votantes duplicados de su registro para las elecciones de 2009.

La exactitud, confiabilidad y flexibilidad de las tecnologías del AFIS (siglas en inglés de Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares)¹⁷ y del reconocimiento facial, así como la seguridad completa de los centros de datos, dieron al electorado de Bolivia la confianza necesaria para registrar sus datos.

Muchos votantes con impedimentos—incluyendo personas lisiadas, habitantes en áreas aisladas y los residentes fuera del país— pudieron ser, finalmente, registrados.

Como resultado de esto, la cantidad de electores creció de 3.5 a 5.2 millones, permitiendo elecciones verdaderamente democráticas por primera vez en muchos años, en lo que a inclusión se refiere.¹⁸

Venezuela es, al igual que Bolivia, una de las naciones que más ha avanzado en materia de registro electoral. Este país ha sido en los últimos diez años donde mayor cantidad de procesos participativos se han desarrollado, los cuales destacan por su diversidad y por la incorporación cada vez más creciente de sectores poblacionales que antes formaban parte de la corriente abstencionista.

Un elemento a favor de esta incorporación lo ha sido el perfeccionamiento de la inscripción en el registro, a partir del desarrollo de sistemas de identificación biométricos, de conjunto con el voto electrónico.

Así se ha podido ampliar el registro de los electores hasta las comunidades campesinas e indígenas más apartadas, logrando un empadronamiento efectivo de sectores sociales tradicionalmente excluidos.

En función de lo anterior, las inscripciones en el registro electoral venezolano deben efectuarse, conforme al artículo 28.4 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, de manera automatizada; y se registrarán todos los datos de los ciudadanos que conforme a la Constitución y a las leyes puedan ejercer el derecho al sufragio.

Esta automatización plena del sistema permite incorporar de manera

17 En diciembre de 2009, Bolivia celebró las elecciones presidenciales basadas en una lista electoral de votantes creada con el uso de datos biométricos y que permitió, por primera vez, votar a los ciudadanos bolivianos que residen en el exterior. Este acontecimiento histórico constituye el resultado de los esfuerzos constantes de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE) y la empresa NEC de Argentina que propusieron una solución original que consistía en el AFIS y la tecnología de reconocimiento facial, hardware, software, capacitación y soporte de personal. NEC ayudó a la CNE a completar su misión de crear una lista biométrica de los votantes. Ver Corte Nacional Electoral de Bolivia: Solución de Identificación Biométrica de los Votantes, disponible en www.nec.com.

18 Sobre una referencia completa del registro electoral boliviano, ver Peñaranda y Candia (2009). Padrón Biométrico, una proeza de los bolivianos. La Paz, Bolivia. Fundación Boliviana para la democracia multipartidista.



www.cubadebate.cu

eficiente en el registro electoral los datos provenientes del registro civil, tal como lo prescribe el artículo 29 de la misma Ley.¹⁹

Para que se tenga una idea aproximada de los avances venezolanos, en este sentido, basta decir que en 1998 cuando Hugo Chávez fue electo por primera vez como Presidente del país, la cifra de los electores inscritos ascendía a 10.991.482.

En el año 2000 esta cantidad alcanzó los 11.795.440, y para la consulta popular del 15 de agosto de 2004 el registro electoral de Venezuela tenía inscritos 14.037.900 electores.

En solo seis años se registraron poco más de tres millones de ciudadanos. La cantidad de electores inscritos ha seguido en aumento de manera sostenida; en 2006 con vista a las elecciones presidenciales creció hasta los 15.784.777 de electores, y llegó a los

17.772.768 para las elecciones parlamentarias de 2010.

En los comicios presidenciales de 2013, los cuales hubo que celebrar de manera urgente, luego del fallecimiento del Presidente Chávez, se arribó a una cantidad ligeramente superior a los 18.000.000 de electores inscritos.²⁰

Costa Rica es otro país con importantes avances en materia de inscripción electoral. En esta nación centroamericana se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad —que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral— y la administración del registro electoral.

Todo esto bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada, puesto que el registro civil está constitucionalmente adscrito al órgano superior electoral, además de que existen mecanismos administrativos

19 En diciembre de 2009, Bolivia celebró las elecciones presidenciales basadas en una lista electoral de votantes creada con el uso de datos biométricos y que permitió, por primera vez, votar a los ciudadanos bolivianos que residen en el exterior. Este acontecimiento histórico constituye el resultado de los esfuerzos constantes de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE) y la empresa NEC de Argentina que propusieron una solución original que consistía en el AFIS y la tecnología de reconocimiento facial, hardware, software, capacitación y soporte de personal. NEC ayudó a la CNE a completar su misión de crear una lista biométrica de los votantes. Ver Corte Nacional Electoral de Bolivia: Solución de Identificación Biométrica de los Votantes, disponible en www.nec.com.

20 Sobre una referencia completa del registro electoral boliviano, ver Peñaranda y Candia (2009). Padrón Biométrico, una proeza de los bolivianos. La Paz, Bolivia. Fundación Boliviana para la democracia multipartidista.

que favorecen ampliamente la obtención de dicha cédula.

En congruencia con este entorno institucional se sigue un procedimiento automático y permanente de inscripción, depuración y actualización; a través de movimientos que se practican sobre la base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos.²¹

Esta coherencia ha permitido que Costa Rica tenga niveles estables de inscripción electoral, como lo evidencia el hecho de que en las últimas tres elecciones presidenciales la cantidad de electores inscritos no haya variado de manera ostensible de una a otra en un período de ocho años.

Para los comicios de 2002 se habían registrado 2.279.851 ciudadanos con derecho al sufragio, en 2006 se inscribieron 2.550.613, y para 2010 esta cifra aumentó hasta los 2.835.357.²²

El registro electoral y la participación política-electoral en Cuba

El actual registro de electores cubano comenzó a funcionar en el año 2007. A partir de la celebración en el país de la consulta popular que tenía por objetivo establecer la irrevocabilidad del régimen político y económico socialista, en el año 2002, las autoridades cubanas se percataron de la necesidad de una nueva concepción sobre el registro.²³

La misma conllevaría a implementar, por primera vez desde 1959, un registro de tipo permanente.

Desde el propio año 2007 el registro de electores cubano es regulado en el Decreto-Ley No248 del año 2007 “Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores” (a partir de ahora DL-248).²⁴

Ese Decreto-Ley fue complementado por su reglamento, contenido en la Resolución No6 de 2007 del Ministerio del Interior (MININT).

Sobre la regulación de algunas cuestiones en el DL-248 y en su reglamento relacionadas con el registro y la participación política-electoral, cabría realizar varias observaciones interesantes.

No obstante, lo anterior, se centrará este análisis en un aspecto importante que, a nuestro juicio, destaca por su incidencia negativa sobre la participación en Cuba.

En el artículo 14 del DL-248 se hace alusión, en su apartado primero, a la posibilidad de que determinados electores puedan ejercer el ius sufragii en las elecciones a diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, en un lugar distinto al de su domicilio, siempre y cuando, acrediten su condición de elector, ante las autoridades del colegio electoral donde pretenden votar.

El artículo en cuestión es claro en plantear que esta posibilidad solo puede

21 Al respecto ver Sobrado., L. (2007)La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N°4.

22 Cifras extraídas del sitio oficial del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en <http://tse.go.cr>.

23 Entre los días 15 y 16 de junio de 2002 mediante la firma pública y voluntaria de 8.198.237 electores fue ratificado el contenido de la Constitución cubana. A estos efectos, fue adoptado el Acuerdo No. V-74 por la Asamblea Nacional del Poder Popular, mediante el que se aprobó la Ley de Reforma Constitucional el 26 de junio de 2002. De esta forma fue establecido en el texto constitucional del país la irrevocabilidad del régimen socialista. Ver Disposición especial única de la Constitución de la República de Cuba (2012). La Habana. Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz

24 El Consejo de Estado, de acuerdo con el Art. 89 de la Carta Magna cubana, es el órgano que representa y ejecuta el mandato de la Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano legislativo cubano, mientras esta no se encuentra sesionando. Por mandato del Artículo 90, inciso c) de la Constitución cubana puede emitir decretos-ley que modifiquen a las leyes vigentes en la República de Cuba. Ver Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. G.O Ext. No.7, del 1ro de agosto de 1992.

brindársele a electores que se encuentren en impostergables tareas relacionadas con la producción, los servicios, la docencia, o por su participación en actividades relacionadas con el proceso electoral, así como por cualquier otra razón que la Comisión Electoral Nacional determine.

La manera en que deben proceder las autoridades del colegio electoral, donde pretende votar un elector en la situación antes descrita, es norma por el reglamento del DL-248. Sin embargo, esta última disposición solo es alusiva al hecho de que la inclusión realizada por la mesa del colegio es en la lista electoral y que, por tanto, no modifica el registro de electores donde consta inscrita la persona.²⁵

Ahora bien, varias interrogantes nos surgen al respecto. ¿En qué disposición normativa se regula la manera en que un elector acredita que, efectivamente, se encuentra en una de las situaciones descritas en el artículo 14 del DL248? ¿Y si un elector, sujeto a uno de esos supuestos previstos, decide votar en un lugar distinto al de su domicilio, con la intención de hacerlo luego donde efectivamente consta su inscripción en el registro electoral?

La respuesta a la primera de las preguntas es obvia: no existe regulación jurídica en tal sentido. Esto quiere decir que queda a interpretación de las autoridades electorales de cada colegio electoral, determinar si procede o no autorizar a un elector para que pueda votar en una situación como las que se mencionan en el artículo que analizamos. Ahora bien, la respuesta a la segunda de las incógnitas es aún más polémica, y requiere de mayor análisis. Tomemos como ejemplo una situación de hecho hipotética: una persona se

encuentra a las 07:00, horas de apertura de los colegios electorales, en la provincia de Pinar del Río por tareas docentes impostergables. Acredita su condición de elector ante las autoridades del colegio electoral, así como que se encuentra en una de las situaciones descritas por el artículo 14 del DL-248 y de esta manera ejerce el voto en ese colegio. Luego, para las 14:00 horas este votante ha arribado a su domicilio en La Habana y, por tanto, decide nuevamente sufragar, sin que existan medios para prohibírselo.

Vale recordar que su inclusión en la lista de electores del colegio electoral en Pinar del Río, no modificó su inscripción en el registro donde constan sus datos, por mandato expreso del artículo 47.4 de la Resolución No 6 de 2007 del Ministro del Interior, que contiene el reglamento que complementa al DL-248.

Asimismo, este supuesto se complica debido a que cuando se realizan elecciones para diputados a nuestro máximo órgano legislativo, también se vota por los representantes populares a las instancias provinciales del Poder Popular. De esta forma un elector cubano, aprovechando los espacios dejados por las normas comentadas y en una situación fáctica como la descrita en el párrafo precedente, podría intervenir en la conformación de dos asambleas provinciales del Poder Popular diferentes, así como en la elección de diputados a la más alta instancia del poder del Estado en Cuba, por dos municipios distintos.

Si el registro electoral debe garantizar que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar, y lo haga una sola vez con el objetivo de permear de autenticidad los comicios, entonces la

25 Art. 47.4, Resolución No6 del Ministro del Interior, reglamento del Decreto-Ley No248 Del sistema de identificación y del Registro de Electores. G.O Ext. No43, del 31 de agosto de 2007.

legislación electoral no puede dar opción a que un votante pueda sufragar dos veces, aun cuando lo haga por personas diferentes.

Además, la Constitución y la Ley Electoral son claras en sus artículos 131 y 3, respectivamente, al establecer que cada elector tiene derecho a un solo voto, por lo que tales pronunciamientos deben ser premisas de obligatoria observancia para el resto del ordenamiento jurídico electoral.²⁶

Tampoco debe dar pie, tal y como sucede, a la ocurrencia de un ilícito electoral. El artículo 172, inciso c), de la ley electoral cubana prevé como tal votar más de una vez, en una misma elección.

Con el objetivo de ilustrar un poco las ideas expuestas hasta aquí, se dirá que, en el proceso eleccionario, convocado para el 3 de febrero de 2013²⁷ el número de inclusiones fue elevado; sobre todo, si se considera que en octubre de 2012 se habían efectuado los comicios para la elección de los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, lo que conllevó actualizar y depurar el registro electoral.

Luego del cierre de la votación se reportaron 96.374²⁸ inclusiones excepcionales, es decir, de las que son reguladas por el artículo 14 del DL-248. Esto nos permite hacer una valoración de la cantidad potencial de electores que pudieron haber votado en más de una ocasión, sin que existieran reales posibilidades de evitarlo.

Valórese que no existen medios de comunicación entre colegios ubicados



www.cubadebate.cu

en municipios o provincias distantes entre sí, ni un sistema automatizado de votación que permita eliminar del registro a un elector que ya ejerció su derecho al sufragio, y comunicárselo, inmediatamente, al resto de los colegios electorales del país para evitar que pueda votar otra vez.

También se debe considerar la alta movilidad social, por disímiles razones, de importantes grupos poblacionales, así como la tenencia, por parte de gran número de electores, de una dirección particular permanente y otra transitoria.

Lo anterior significa que, en muchas ocasiones, un elector tiene su domicilio legal registrado, en un lugar diferente respecto a donde tiene fijada su residencia. Esta realidad es elemento en extremo distorsionador de los datos manejados por el registro electoral.

26 Para la referencia de estos dos artículos consúltese Prieto y Pérez (2002, pág 51 -53). La Habana. Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano, Ed. Félix Varela.

27 Se desarrolló con el objetivo de elegir los delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular y los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

28 Esta cifra nos fue proporcionada por el Tte. Cnel. Julio Torres, especialista de la Dirección de Identificación y registro del MININT, como parte de su contribución al desarrollo de nuestra tesis presentada para optar al título de Licenciado en Derecho. El texto de esta investigación se encuentra disponible en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.

Además, supone un problema en cuanto a la participación política-electoral desde un punto de vista axiológico.

Es cierto que la concurrencia a las elecciones no es la única manera de participar políticamente, empero, sí es por esencia la más importante en tanto supone la legitimación, a través del voto, de las autoridades gubernamentales (tanto a escala nacional como local). Igualmente, la participación electoral incide de manera directa sobre el ideal de la democracia y la gobernabilidad.

De ahí que las instituciones que la soportan y coadyuvan a su ejercicio, mediante el acto de sufragar, no pueden dar pie a la vulneración de principios elementales de la participación como es el de un elector, un voto. Por tanto, la regulación jurídica del registro de electores no puede implicar el quebrantamiento de esta base axiológica.

Sin embargo, está claro que el espacio dejado por las disposiciones normativas comentadas da lugar a ello. La identificación en la norma jurídica de esta deficiencia obliga a perfeccionar nuestro registro, como parte de futuras reformas a la legislación electoral.

Una solución, en este sentido, podría partir de desarrollar la cedulación electoral, para que cuando el elector vote se proceda a hacer constar en el espacio reservado para esa elección en particular, que así lo ha hecho.

Otra solución sería automatizar todo el proceso electoral, a partir de implementar el voto electrónico apoyado en la biometría; algo sin lugar a dudas sumamente caro para la coyuntura

económica nacional. Sea cual fuere el procedimiento, sí creo oportuno que en un futuro cercano debe aplicarse la solicitud más efectiva de acuerdo con nuestras condiciones sociales, económicas y políticas.

De cualquier manera es necesario perfeccionar el funcionamiento de la institución encargada de permitir la realización del ius suffragii de los cubanos, requisito indispensable para tomar parte en la vida política de una sociedad sumida en el proceso de transformaciones estructurales, más importante de los últimos cincuenta años.

A modo de conclusión

Como se ha podido apreciar el registro electoral es una institución que por su naturaleza jurídica favorece la participación política de los electores, en tanto la inscripción en él es indispensable para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio.

En el caso particular de América Latina existe una ligera tendencia a favorecer la inscripción automática en dicho registro, a la vez que se aprovechan los adelantos tecnológicos con el objetivo de hacer más efectivo el empadronamiento electoral.

De igual manera, los países de esta región destacan por el otorgamiento de la titularidad sobre el registro, a organismos electorales autónomos. Sobre el actual régimen jurídico del registro electoral cubano, cabe decir que parte de conformar un registro de tipo permanente, con inscripción automática, así como sustentado en su carácter público.

No obstante, se aprecian deficiencias en el orden normativo que dan pie a

la trasgresión de aspectos medulares sobre la participación política-electoral, en tanto pueden poner en tela de juicio la plataforma axiológica que sustenta al ordenamiento jurídico electoral de nuestro país.

Bibliografía

- Alcubilla Delgado-Iribaren (2009). Diccionario Electoral. Madrid, España. Ed. Alcubilla y Delgado.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Barraza et al.(2000). Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. México D.F. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación
- Butler, Penniman, & Ranney. (1981). Democracy at the Polls. American Enterprise Institute. Washington D.C.
- CONADIS. (2015). Registro Nacional de Discapacidades. Recuperado el 2015, de Consejo de Discapacidades CONADIS: http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/registro_nacional_discapacidades.pdf
- Consejo Nacional Electoral. (2015). La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Constitución de la República de Cuba (2012).La Habana. Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz.
- Corona y Miranda (2012). Derecho Electoral Comparado, Madrid, España. Ed. Marcial Pons.
- Corte Nacional Electoral de Bolivia. Solución de Identificación Biométrica de los Votantes, documento disponible en www.nec.com
- Fontaine et al. (2007). Modernización del régimen electoral chileno, Santiago de Chile. PNUD.
- Gaceta Oficial Extraordinaria No32 (2007). "Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores. Decreto Ley N° 248.
- Instituto Interamericano de DD.HH. (1989) Diccionario Electoral. San José, Costa Rica. CAPEL .
- Matheus, J. (2010) Ley Orgánica de Procesos Electorales. Caracas. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad de Monteávila. Colección de Textos Legislativos No49, Ed. Jurídica Venezolana.
- Murillo, C. (2009) Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N° 8.
- Nohlen et al. (2000) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México D.F., Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Sección de obras de Política y Derecho.
- Ministro del Interior (2007). "Del sistema de identificación y del Registro de Electores". Resolución N° 6. Reglamento del Decreto-Ley N° 248
- ONU. (2015). ONU. Recuperado el 2015, de ONU: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Peñaranda y Candia (2009) Padrón Biométrico, una proeza de los bolivianos. La Paz, Bolivia. Fundación Boliviana para la democracia multipartidista.
- Prieto y Pérez (2002). - Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano. La Habana, Ed. Félix Varela.
- Real Academia Española. (2012). Diccionario de la Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe.
- Red PaPaz. (2010). Kit Papaz Inclusión. Recuperado el 2015, de Red PaPaz: http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75
- Santos, R. (1946). Tratado de Derecho Electoral. La Habana: Lex.
- Rial, J. (1999). El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática. Washington D.C. Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Promoción de la Democracia (UPD), Asistencia Técnica Electoral, Transparencia.
- Sobrado, L. (2007) La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N°4.
- Tuesta, F. (2012). Reforma política en Perú, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México D.F. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx>
- Urruty, C. (2007). La importancia de los organismos electorales. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral.
- Viciano, R. (2012) Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Valencia, España., Ed. Tirant lo Blanch.