

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

58



Julio - Diciembre 2013



REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2013 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Corrección de estilo: Marisol Molestina.

Portada, diagramación y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
<i>José Thompson J.</i>	
Sobre la equidad electoral: dos miradas	11
<i>Delia M. Ferreira Rubio</i>	
Redes sociales: ¿el inicio de una revolución democratizadora?.....	21
<i>Alberto Herrera Aragón</i>	
Los derechos políticos como derechos humanos	35
<i>Pedro Nikken</i>	
Diez años después	81
<i>Elizabeth Odio</i>	
Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina	101
<i>José Thompson J.</i>	
Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina ..	131
<i>Isabel Torres García</i>	
Elecciones 2014: retos, amenazas y fortalezas.....	149
<i>Eduardo Valdés Escoffery</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) presenta el número 58 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2013, dedicado en esta ocasión al *XXXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos* que se realizó en conjunto con el *XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* los días 2 al 13 de diciembre de 2013, en San José, Costa Rica. Con esta edición especial y conjunta del Curso Interdisciplinario y el Curso de Elecciones y Democracia, el IIDH aspiró a analizar las necesidades de la realidad regional y las prioridades de la población sobre aquellas temáticas relativas a los derechos políticos y los retos y dilemas de las democracias actuales, con miras a identificar soluciones a los problemas que la región enfrenta en este nuevo siglo.

El eje temático del Curso fue *Los desafíos de la democracia en las américas en clave de derechos humanos*. Su objetivo fue fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas del continente americano en sus capacidades técnicas y políticas para la promoción, educación y protección de los derechos humanos, con énfasis en la democracia, los derechos políticos y la participación política. Igualmente tuvo el fin de establecer vínculos entre participantes, el IIDH y otras instituciones, para fortalecer redes nacionales y regionales comprometidas con la promoción de los derechos humanos en ese ámbito.

A través de las diversas ponencias, paneles y talleres, el eje temático del Curso posibilitó repasar las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, tanto en el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, como del Sistema Universal de Naciones Unidas. Así mismo, se hizo énfasis en la complementariedad de ambos sistemas y otras áreas del derecho internacional, como el derecho penal. Además, se repasó el deber de aplicar el control de convencionalidad y se estudiaron particularidades de la participación política, tales como los derechos de los migrantes, desplazados y refugiados, pueblos indígenas y víctimas de conflictos armados. Por otra parte, el Curso fomentó espacios de reflexión sobre otros temas de vigencia internacional en materia electoral y democrática, tales como el impacto de las redes sociales; los desafíos ante la criminalidad y delincuencia organizada; la transparencia y lucha contra la corrupción; la equidad en la contienda electoral; la extraterritorialidad del voto, y el voto electrónico.

La edición 58 de la Revista IIDH recopila los artículos académicos desarrollados por algunos de los y las ponentes del Curso, en específico: Delia M. Ferreira (Argentina), Alberto Herrera (México), Pedro Nikken (Venezuela), Elizabeth Odio (Costa Rica), Isabel Torres (Nicaragua) y Eduardo Valdés (Panamá). En ella se repasa la historia que llevó a la construcción y desarrollo del Derecho Penal Internacional, desde los tribunales *ad hoc* establecidos para conflictos específicos hasta la aprobación del Estatuto y constitución de la Corte Penal Internacional, repasando los logros alcanzados por este tribunal en sus primeros 10 años de existencia, las críticas a las que se enfrenta y el futuro que tiene por delante. También se muestran los derechos políticos como derechos humanos, para lo que, con énfasis en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se analiza su contenido partiendo desde el derecho a la participación en los asuntos públicos, el derecho (activo y pasivo) al sufragio, el derecho a elecciones periódicas auténticas y libres y los requisitos indispensables de los órganos electorales.

Se presentan, así mismo, las limitaciones a los derechos políticos y algunas consideraciones sobre la pertinencia de los partidos políticos y las cuotas electorales. Éstas últimas, se analizan bajo la perspectiva de que son un mecanismo correctivo en el sistema electoral, que contribuye a subsanar los déficits de la representación y a fortalecer la democracia en un contexto en el que persiste la desigualdad y la discriminación y el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres. En este sentido, se analiza el aprendizaje que ha dejado el sistema de cuotas y las tendencias que se presentan para el salto cualitativo de la cuota a la paridad.

La equidad en el proceso electoral se analiza más allá de la óptica clásica de los partidos políticos y la competitividad, para abordar la perspectiva desde la ciudadanía. Para ello se destacan algunas tendencias regionales, como la limitación de los gastos de campaña, la regulación del acceso a los medios de comunicación y el control de la ciudadanía sobre las elecciones, entre otras.

Sobre el acceso y uso equitativo de los medios de comunicación con fines electorales, a través de un breve estudio comparado de diversos países de la región se analiza el modelo de compra de tiempos o espacios para la difusión de publicidad electoral como la más predominante y bajo la óptica de las diversas aristas que presenta la relación medios-elecciones. Así mismo, ligado al tema de los medios de comunicación, se explora en qué medida la aparición y

uso de las redes sociales han fortalecido el debate democrático en las sociedades contemporáneas. Para ello, se analiza, en especial, si las plataformas digitales implican – o no – mayor diversidad de contenidos en la información y quién – en realidad – genera los contenidos y “tendencias”.

Con respecto a la experiencia panameña, se repasan los retos superados y aquellos desafíos que continúan pendientes en materia electoral. Además, se identifican las fortalezas y las amenazas a las que aún queda por hacer frente.

Aprovecho esta presentación para agradecer en nombre del IIDH a las agencias internacionales de cooperación que hicieron posible la realización conjunta del Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos y el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, ambas actividades académicas emblemáticas de esta Institución. Asimismo, agradecemos a las autoras y autores que han hecho llegar al IIDH sus artículos académicos para esta edición de la Revista.

Finalmente, quisiera destacar que el *XXXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos* que se realizó en conjunto con el *XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* fue la última actividad de su naturaleza en que la Sonia Picado Sotela participó en calidad de Presidenta de este Instituto, antes de la toma de posesión de quien actualmente ostenta ese cargo, Claudio Grossman.

Por lo tanto, no quisiera dejar pasar la oportunidad para rendir en esta publicación un breve homenaje a quien ha sido pieza invaluable de esta institución desde sus primeros años. En definitiva, Sonia Picado fue una de las personas que trazó la ruta para la definición del mandato de lo que hoy es la entidad regional especializada y autónoma por excelencia para emprender la promoción y educación en derechos humanos.

En su trayectoria más temprana en el IIDH tomó las riendas de forma interina de un joven -y en algún momento acéfalo- Instituto. Su exitosa gestión le llevó a ser elegida como Directora Ejecutiva y posteriormente como Presidenta, período en el cual su liderazgo fortaleció al IIDH no sólo en cuanto al número y calidad de sus actividades sino también en el aumento y diversificación de la cooperación, lo que consolidó a la institución.

Además, como fundadora y decidida impulsora del Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL), dio un aporte determinante al proceso de recuperación de la democracia de la

región, a través de un visionario trabajo en proyectos de asistencia técnica, campañas de educación cívica y una fuerte apuesta por la educación y la generación de doctrina electoral.

Académica, jurista, diplomática, política, la biografía de Sonia revela múltiples facetas. Su trayectoria como Ex Jueza y Ex Vicepresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Presidenta del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas; Ex Embajadora de Costa Rica ante los Estados de Unidos de América; Ex presidenta del Fondo Voluntario de Naciones Unidas para Víctimas de la Tortura; Miembro de Diálogo Interamericano y del Consejo Internacional del Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otras muchas membrecías, premios y distinciones, de los cuales destaca el United Nations Award for Outstanding Contributions to Human Rights (1993), son apenas muestra del reconocimiento internacional que se tiene a Sonia Picado por su labor en defensa de los Derechos Humanos, especialmente en la promoción y lucha por los derechos humanos de las mujeres y por comprender y hacer comprender las ramificaciones que la protección internacional de la persona humana tiene, buscando que sean patrimonio de todos y de todas.

Por mi parte, en lo personal me complace siempre recordar que Sonia ha sido una influencia reiterada en mi carrera, desde que fue mi profesora no sólo en la materia de Filosofía del Derecho que impartió y que yo cursé cuando apenas mediaban mis estudios universitarios, sino en la pasión que ambos hemos compartido por los Derechos Humanos y por la vida internacional, que ella supo inculcar en mí y que sería una ruta determinante para mi trayectoria. Con todo ello, su cercanía como amiga es seguramente, con todas las bondades que adornan su personalidad, el mayor privilegio que uno pueda tener, privilegio que he tenido y valorado a lo largo de muchos años y que sigue presente cada día.

Por esto y más, es que a esta Dirección y todo el personal y directivos/as del IIDH, nos honra seguir contando con su experiencia y conocimiento, ahora, en esta nueva etapa, como Presidenta Honoraria, al lado de otras dos personalidades a quienes el Instituto debe mucho, Pedro Nikken y Thomas Buergenthal.

*José Thompson J.
Director Ejecutivo, IIDH*

Sobre la equidad electoral: dos miradas*

*Delia M. Ferreira Rubio***

La preocupación por la equidad electoral gana importancia en la agenda política de muchos países de la región. Ya el XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por CAPEL, estuvo dedicado al tema de la equidad¹.

El concepto de equidad electoral remite directamente a valores o principios generales que sirven de orientación y parámetro de evaluación de los sistemas concretos establecidos en cada país. No se trata de recetas específicas ni universales, sino de principios marco que en cada país pueden dar lugar a diversas formas de realización.

En general, el sentido que se atribuye a la equidad electoral es el de un mínimo de condiciones de igualdad que facilitan la competencia pero sin tergiversar ni la fuerza electoral de los competidores, ni alterar el peso de la voluntad del electorado. La equidad es una forma de justicia que combina los elementos de igualdad y proporcionalidad y atiende a las circunstancias particulares del contexto.

La equidad en el proceso electoral como condición de legitimidad de las elecciones y como fundamento de legitimación de la democracia,

* Este trabajo recoge la presentación realizada por la autora durante el XXXI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos y XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por IIDH y CAPEL, que tuvo lugar en San José de Costa Rica del 2 al 13 de diciembre de 2013.

** Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. www.deliaferreira.com.ar.

1 IIDH-CAPEL, *Cuaderno de CAPEL No. 57. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. Costa Rica, setiembre de 2012. Disponible en: <http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2012/0f80629c-8b6a-4793-aeb1-b36c77642f65.pdf>, a mayo de 2014.

permite lecturas desde variados puntos de vista ya que afecta a todos los actores involucrados en el proceso y se refleja en las condiciones de ejercicio del gobierno, así como en las condiciones de vida de la sociedad.

Habitualmente, cuando se habla de la equidad electoral se pone el acento en las condiciones de competitividad, es decir, se mira la cuestión desde el punto de vista de los partidos o agrupaciones políticas y las candidaturas. Pero también hay otra mirada posible, a la que no se da la importancia que merece: la equidad electoral desde la óptica de la ciudadanía, de las y los electores. Estas son las dos miradas con las que abordaremos la conversación.

Equidad electoral, el dinero y los competidores

La equidad en el proceso electoral desde la óptica de quienes compiten, incluye el funcionamiento de múltiples aspectos, desde los requisitos para presentar candidaturas y las reglas de la campaña, el formato de las boletas o papeletas de votación, el registro de electores, el proceso de conteo de votos y la fórmula de asignación de cargos. Los colegas que me acompañan en el panel se referirán a algunos de estos aspectos y a mí me corresponde referirme a la incidencia del financiamiento de la política en la equidad de la competencia electoral.

La actualidad del tema dinero y política es innegable. En noviembre pasado, por ejemplo, la Open Government Partnership² – en Londres – y la OECD³ – en París – celebraron sendos encuentros en los que temas como el financiamiento de la política, la transparencia y la equidad en la competencia electoral, ocuparon un lugar central. Son cuestiones que

2 En el siguiente link puede verse completo el panel central sobre Transparencia en el Financiamiento de la Política: <<http://www.youtube.com/watch?v=fMFFwSaCTaI-t=677>>, disponible a mayo de 2014.

3 Ver Speck, B.. “Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government”, Background Paper, OECD, París, noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.academia.edu/5016496/Bruno_Wilhelm_Speck_Money_in_politics._Sound_political_competition_and_trust_in_government>, a mayo de 2014.

hacen a la calidad misma de la democracia y se vinculan con el buen gobierno.

La democracia supone representación y participación; apunta a la inclusión y la igualdad; se pone en marcha a través de instituciones que trabajan en pro del bien común, respetando las libertades y derechos de la ciudadanía; requiere de autoridades que ejercen el poder legitimadas en su origen por la realización de elecciones libres, transparentes y equitativas. Ninguno de estos elementos centrales de la democracia permanece ajeno a la influencia del dinero en la política.

La forma en que el dinero se conecta con la política, especialmente en las elecciones, influye directamente la equidad electoral como valor rector. Por ello no es extraño que la Carta Democrática Interamericana (CDI) de 2001, se ocupe de la cuestión. El artículo 5 de la CDI establece que:

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. **Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades⁴.**

¿Cómo regular el tema del financiamiento político para garantizar equilibrio y transparencia y lograr, así, equidad en la competencia electoral? Este desafío no tiene una respuesta universal. El diseño de la política pública en este sector – al igual que en cualquier otro – se resiste a las fórmulas dogmáticas y debe ajustarse a las circunstancias particulares de cada país.

Algunos instrumentos legales en materia de financiamiento tienen fama ganada como herramientas para equilibrar la competencia. Sin embargo, a nuestro juicio, es necesaria una evaluación crítica que ponga la mira no ya en la filosofía que los inspira, sino en los efectos que realmente producen y en las condiciones de contexto que son

4 Nota de la edición: destacado por la autora.

necesarias para que efectivamente garanticen la equidad electoral. Repasemos algunos de estos mecanismos⁵.

El financiamiento público se ha presentado como la mejor fórmula para la nivelación del campo de competencia electoral. La idea que inspira esta solución es la confianza en que si el Estado se hace cargo de una parte importante del total de gastos que el partido o candidato debe realizar para competir con chances, esto iguala las posibilidades de las candidaturas y evita que el acceso a fuentes de financiamiento sea la variable determinante en el resultado de la elección.

Sin embargo, muchos de los países que han optado por el financiamiento predominante o exclusivamente público no han logrado evitar el ingreso de cuantiosos fondos provenientes de otras fuentes, ni han garantizado la igualdad de chances a las y los candidatos.

Cuestiones como la cantidad disponible para repartir, los criterios de distribución del financiamiento público, el formato para la entrega del dinero, el momento en que los fondos públicos están disponibles, entre otros, son determinantes en cuanto a los efectos del financiamiento público sobre la equidad del proceso. Así, por ejemplo, si el criterio de distribución toma en cuenta el resultado electoral anterior, puede privilegiar a agrupaciones políticas que han perdido arraigo en la sociedad y perjudicar a los nuevos actores.

Las restricciones y límites a los aportes privados son otros de los instrumentos de política pública utilizados para limitar la influencia del dinero, generar igualdad de condiciones entre competidores, prevenir conflictos de interés y propiciar la igual participación ciudadana.

Para que los límites contribuyan al logro de esos objetivos es indispensable que sean razonables, que se los controle y que se sancione efectivamente su violación. Estas tres condiciones son indispensables, porque el establecimiento de restricciones genera

5 Para un desarrollo más detallado de estos temas, puede verse nuestro artículo: "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política", en: IIDH-CAPEL, *Cuaderno de CAPEL No. 57...* págs. 175-190.

incentivos para ocultar los fondos que exceden los límites o disimular aportes prohibidos bajo la apariencia de aportes autorizados. Sin transparencia y control efectivo, los límites que supuestamente igualan a los competidores en la práctica, se transforman en letra muerta.

Otro mecanismo frecuentemente utilizado con el objetivo de lograr mayor equidad en la competencia electoral es la limitación de los gastos de campaña autorizados. Se supone que al tener que invertir menos fondos en la campaña, los partidos no buscarán más recursos que los necesarios y los privados no ofrecerán esos fondos. La realidad de las campañas desmiente esta idea y lo que termina sucediendo es que se gasta más de la cuenta, pero se ocultan las verdaderas cifras del gasto y por tanto, no hay tal igualación de competidores.

La estrategia de reducción de costos o gastos ha adoptado diversos modelos de regulación: a) limitación directa a los gastos de campaña admisibles; b) limitación indirecta, a través de la regulación de la duración de las campañas; c) limitación del período de autorización para ciertas actividades proselitistas especialmente costosas, o prohibición directa de ciertas actividades – especialmente la publicidad en medios; d) control de tarifas o de contratación – por ejemplo, el sistema de publicidad en medios implementado en Ecuador.

Estos límites no servirán para generar equidad en la competencia electoral si a la hora de la campaña, el gobierno de turno se transforma en un financista encubierto de candidaturas oficiales, bien por la utilización abusiva de recursos públicos (materiales y humanos) con fines proselitistas.

Otra herramienta que se propone para garantizar equidad electoral es la regulación del acceso a los medios de comunicación. El desequilibrio en el acceso a los medios puede distorsionar la competencia electoral, restringir la participación y privar al electorado de la información a la que tiene derecho. La regulación debe garantizar a todas las candidaturas el acceso a los medios, sin restringir su libertad de expresión o la de terceros interesados en el proceso electoral y su resultado.

Para garantizar el acceso a los medios, se ha recurrido principalmente a dos tipos de estrategia. Una apunta a subsidiar directamente la propaganda en los medios y otra a regular la contratación privada. Para lograr equidad en la competencia electoral, paralelamente a la regulación del acceso a los medios por parte de los partidos y candidatos, es indispensable regular también la publicidad institucional – la publicidad del oficialismo de turno – que puede ser utilizada como propaganda partidaria a favor de las candidaturas del partido de gobierno. Si se prohíbe – como hace la legislación argentina, por ejemplo – la contratación privada de espacios pero no se limita la publicidad oficial en tiempos de campaña, lo que se habrá consagrado es una clara discriminación a favor de las candidaturas del oficialismo.

La equidad electoral y el electorado

Aunque es un enfoque menos transitado, es oportuno recordar que la equidad electoral tiene que ver también con las y los votantes y el respeto de sus derechos. Esta mirada se enlaza – al igual que la anterior – con la esencia del sistema democrático. La democracia es representación, participación, inclusión, igualdad e instituciones de calidad orientadas al bien común. ¿Se ajusta la realidad a estos principios desde la óptica de la ciudadanía?

En el contexto actual de crisis de la confianza en los partidos y la dirigencia política, ¿puede decirse que las elecciones garantizan una auténtica representación? Las y los ciudadanos acuden a votar y optan entre candidaturas que las agrupaciones políticas les ofrecen, pero no confían mucho en que ellas representen adecuadamente sus demandas e intereses. Los han visto repetidamente actuar en función de su propia conveniencia personal, la del líder de turno o la del partido.

En algunos países se inventan barreras paraelectorales para complicar a ciertos sectores de la población, la participación en la elección y la emisión del voto a través de restricciones a la hora de identificarse, u obstáculos y complicaciones a la hora de votar, tal como ocurrió a nivel estadual en las últimas elecciones presidenciales de los Estados Unidos.

Las estrategias clientelistas de algunos gobiernos de la región afectan la libertad de las y los electores y colocan sobre todo a los sectores más desfavorecidos de la población, en una posición de subordinación y presión.

¿La igualdad entre ciudadanos es realmente tal al momento de votar? No se trata sólo de la fórmula “una persona = un voto” (que incluso en lo formal a veces resulta alterada por el propio sistema electoral aplicado); se trata de que todos y todas participen en igualdad de condiciones, con igual grado de influencia en el resultado efectivo del reparto de poder, con igual derecho a que sus intereses y aspiraciones tengan cabida en el destino común.

La clave para que la equidad electoral funcione desde el punto de vista de las y los electores está centrada en la vigencia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos de la ciudadanía. En especial me gustaría destacar tres derechos: el derecho al voto informado, el derecho a una elección real y el derecho a controlar.

El derecho al voto informado hace a la esencia de la libertad de elección. El sistema debe garantizar a la o el ciudadano interesado (aunque sabemos que no todos se comportan como electores racionales) la posibilidad de acceder a información que le permita calibrar a las candidaturas, juzgar la veracidad de sus discursos y propuestas, evaluar su conducta previa, conocer de dónde provienen los fondos con que paga su campaña, para identificar posibles conflictos de interés o detectar el poder detrás del candidato.

Lamentablemente, en muchos países de la región todavía hoy las y los ciudadanos son “bombardeados” por la propaganda electoral que tanto desde los oficialismos de turno como desde la oposición, abundan en eslóganes vacíos, fotos de inauguraciones ficticias, encuentros con personalidades relevantes del mundo que no son más que una imagen circunstancial – como la utilización de la imagen del Papa Francisco por parte de candidatos kirchneristas en la elección legislativa argentina de 2013. Pero las campañas electorales poca

información relevante ofrecen. Los relatos muchas veces ocultan la realidad.

El derecho a una elección real se vincula con la participación efectiva. Este derecho tiene varias facetas. En primer lugar supone el respeto de la decisión de las y los ciudadanos que implica no sólo que los votos se computarán correctamente y que no se falseará a través del fraude el contenido del voto, sino también que el sistema no admitirá maniobras espurias para tergiversar el resultado de las urnas.

Es un derecho de la ciudadanía el que las y los candidatos que se postulan y ganan la elección sean los que ocupen los cargos. En Argentina, por ejemplo, en la elección legislativa de 2009 se popularizó la figura de las “candidaturas testimoniales”⁶, en las que para atraer al votante, gobernadores, intendentes y ministros en funciones se ofrecían como candidatos encabezando las listas sin ninguna intención de asumir el cargo. Un claro engaño al votante desprevenido. Algo similar sucede en algunos países con el tema del cupo de género en las listas. Las candidatas figuran como candidatas, pero se les hace firmar una renuncia anticipada para que una vez electas su cargo sea ocupado por candidatos varones, tal el caso de “Las Juanitas” en México⁷. Otra forma de engaño al electorado se produce cuando el personaje que realmente ocupará el lugar ganado por el partido no figura como candidato titular, sino sólo suplente y, por lo tanto, menos visible o menos expuesto durante la campaña. Pero cuando ya no hay peligro de que las y los votantes lo rechacen, cuando ya el partido ganó el escaño, entonces los titulares renuncian y allí avanzan los suplentes “tapados”.

La ciudadanía tiene derecho a controlar las elecciones. No se trata de una pretensión ni descabellada ni abusiva; tampoco de una

6 Ferreira Rubio, Delia, “Candidaturas sin *animus representandi*”, publicado en La Nación, Buenos Aires, 19 de junio de 2009. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1140745-candidaturas-sin-animus-representandi>>, a mayo de 2014.

7 Casarín Martínez, A., “Democracia, género y justicia electoral en México”, en: *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, No. 2, México, D.F., 2011. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/cuadernos_div_je/cuaderno_2_je.pdf>, a mayo de 2014.

gracia o gentileza de las autoridades. La transparencia es un valor en sí mismo, pero también es el insumo indispensable para un efectivo control no sólo desde las instituciones formales, sino también desde la ciudadanía.

La transparencia es una condición esencial de los procesos electorales democráticos. Para que la transparencia contribuya al logro de una competencia electoral más equitativa, el acceso a la información debe garantizar que los datos estén disponibles de manera sencilla, amigable, sin formalismos procesales, preferentemente gratuita y, siempre que sea posible, a través de internet.

Afortunadamente, en la región la observación electoral local ha ido ganando espacio, experiencia y prestigio. Son ejemplos destacados en este sentido las MOE⁸ en Colombia, la observación de Transparencia⁹ en Perú, las experiencias de Decidamos¹⁰ en Paraguay, a través de la iniciativa SAKA para la transparencia electoral y las observaciones que realizan una serie de organizaciones de la sociedad civil reunidas en el Acuerdo de Lima¹¹.

El control ciudadano contribuye a garantizar la transparencia y equidad de las elecciones y no se limita sólo a la observación del día de la elección. Las organizaciones de la sociedad civil en nuestro continente han sido pioneras en realizar un monitoreo más exhaustivo de los procesos electorales y de las campañas electorales, incluyendo aspectos como la publicidad y el financiamiento político.

En línea con el derecho al voto informado, las organizaciones no gubernamentales han montado sistemas de monitoreo de gastos y de ingresos, han desarrollado instrumentos para detectar el origen de los fondos, así como para verificar si las y los candidatos cumplen

8 Ver: <<http://moe.org.co/>>, disponible a mayo de 2014.

9 Ver: <<http://www.transparencia.org.pe/www/nosotros/nosotros>>, disponible a mayo de 2014.

10 Ver: <<http://www.decidamos.org.py/>>, disponible a mayo de 2014.

11 Ver: <<http://moe.org.co/internacional/acuerdo-de-lima.html>>, disponible a mayo de 2014.

las pautas legales en cuanto límites de gastos, prohibición de ciertos aportes, obligaciones de reporte y publicación. Las primeras iniciativas en materia de monitoreo del financiamiento se remontan a las década del 90 en Argentina, por la acción de Poder Ciudadano¹², a través de los pactos de integridad que firmaban las candidaturas y el monitoreo de gastos de publicidad, herramientas que luego fueron utilizadas por muchos de los capítulos de Transparencia Internacional en la región.

Estas mismas organizaciones han utilizado las nuevas tecnologías para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información de una manera sencilla, comprensible, rápida y gratuita, desmontando así las complejidades de algunas legislaciones. En la actualidad, Poder Ciudadano ha desarrollado la plataforma Dinero y Política¹³ para facilitar el acceso a la información sobre el financiamiento de campaña, haciendo accesibles y facilitando las búsquedas a partir de los datos que los partidos reportan a la justicia electoral. Otro ejemplo en la misma línea de trabajo es la herramienta Cuentas Claras¹⁴ desarrollada por Transparencia Colombia.

En materia de monitoreo y control del proceso electoral es necesario superar los prejuicios que obstaculizan la colaboración entre las autoridades electorales y las organizaciones de la sociedad civil. Los organismos de control pueden aprovechar la capacidad de monitoreo que han desarrollado muchas organizaciones de la sociedad civil sin que ello implique la cesión o resignación de competencias, sino la potenciación de las propias capacidades y la superación, en algunos casos, de déficits de infraestructura y presupuesto. Al fin y al cabo, la equidad electoral es tarea y compromiso de todos y todas, en beneficio de una democracia más sólida y plena.

12 Ver: <<http://poderciudadano.org/quienes-somos/>>, disponible a mayo de 2014.

13 Ver: <<http://dineroypolitica.org/>>, disponible a mayo de 2014.

14 Ver: <<http://www.cnecuentasclaras.com/>>, disponible a mayo de 2014.

Redes sociales: ¿el inicio de una revolución democratizadora?

*Alberto Herrera Aragón**

El objetivo de este trabajo es explorar en qué medida la aparición de las redes sociales ha fortalecido el debate democrático en las sociedades contemporáneas. Consciente de que es un tema de difícil agotamiento en un ensayo de extensión limitada, me propongo aportar algunas claves que ayuden a valorar en su justa dimensión la relación entre democracia y tecnologías de la información, y brindar ejemplos que permitan identificar la forma en que las redes sociales y las plataformas virtuales han generado cambios en las relaciones de poder.

La era de las tecnologías está llena de mitos. Hay quienes opinan que con la llegada del internet a la vida cotidiana de las personas, las relaciones de poder se han horizontalizado y la acción ciudadana ha logrado hacerse de herramientas efectivas de incidencia en los asuntos públicos. Hay también quienes consideran que las redes sociales, como espacio virtual de conversación desregulada y multitudinaria, han generado una suerte de “anarquía” en el flujo de la comunicación.

Recuerdo la forma en que el brillante cronista y reportero de investigación de *The New Yorker*, Jon Lee Anderson, mencionó en una conferencia en la Ciudad de México que debíamos considerar que “tener un celular no te hace periodista” y que estaba cansado de la forma en que las redes sociales habían tornado la dinámica comunicativa en un desorden incontrolable. “Si en esta conferencia entrara un loco y comenzara a gritar, evidentemente alguien lo callaría y lo sacarían del salón. Eso no se puede hacer en *Twitter*”, mencionó, claramente molesto.

* Maestría en Periodismo y Asuntos Públicos; Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Lo cierto es que las redes sociales han llegado a cambiar la forma en que las y los ciudadanos, las autoridades y hasta las empresas, se comunican e interactúan. En este texto analizaré si los medios virtuales tienen posibilidades reales de incidir en los asuntos públicos; vale por lo pronto asegurar que la llegada de Twitter, Facebook, MySpace, YouTube y otras plataformas similares, ha modificado la forma en que se conciben y procesan los ciclos de atención pública, los estándares de transparencia y rendición de cuentas, y la participación ciudadana directa.

La era de las tecnologías: ¿un cambio en las relaciones de poder?

Según Manuel Castells, el poder “es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder”¹. Esa capacidad se construye por medio de diferentes vías; una de ellas, es la instalación de discursos y narrativas que, a través de su dimensión simbólica, favorecen o no la legitimación de una práctica.

En ese sentido, la comunicación y la forma en que ésta se despliega tienen un alto componente transformador en las sociedades. Esto resulta particularmente interesante en una era en la cual la liberalización de las comunicaciones ha permitido que cualquier persona que tenga a la mano un dispositivo tecnológico económico y acceso a internet pueda contar su historia y, por lo tanto, producir símbolos propios. Sin embargo, es preciso analizar si esta dinámica ha generado una verdadera transformación en la construcción de los discursos hegemónicos y en la forma en que se generan las “tendencias” (*trendings*) en el mundo virtual.

Podemos obtener una pista importante del estudio realizado por Joanna Redden y Tamara Witschge, en el cual analizan la forma en que fueron reportadas cinco historias en doce medios británicos

1 Castells, Manuel, *Comunicación y poder*, traducción de María Hernández. Ed. Siglo XXI, México D.F., 2012, pág. 33.

tradicionales o dominantes de comunicación, tres medios alternativos y cinco redes sociales o motores de búsqueda en internet².

Las conclusiones de este breve estudio son abrumadoras: de las 60 historias reportadas en medios tradicionales o dominantes (cinco historias por doce medios), únicamente en catorce la mayor parte de sus textos eran distintos a los publicados en otros medios. Es decir, en el 77% de los textos publicados, el contenido de las historias era muy homogéneo. Por otro lado, los medios alternativos de comunicación – entre los cuales se encontraban OpenDemocray, IndyMedia y Current TV – sí construyeron versiones y ángulos distintos. Los contenidos que reportaron relacionados con las historias en cuestión, fueron limitados pero, en su mayoría, únicos. Aun así, el alcance de audiencias que estos medios tienen es limitado si los comparamos con el de los medios tradicionales o dominantes. Por último, la forma en que se comportaron los motores de búsqueda y los contenidos en las redes sociales objeto del estudio fue sumamente esclarecedora. En su mayoría, estas herramientas digitales replicaron los contenidos reportados por los medios tradicionales de comunicación.

La conclusión que podemos extraer de esta pieza de investigación de Redden y Witschge es que el surgimiento de medios alternativos de comunicación y de redes sociales virtuales no ha redundado en la generación de discursos y narrativas diversas que tengan un alcance considerable. Por el contrario, la información existente en la arena pública de discusión (ya sea en medios digitales o impresos) es fundamentalmente homogénea y construida desde las salas de redacción de los medios dominantes. En ese sentido, el surgimiento de estos nuevos modelos de comunicación no ha abonado, de manera sustantiva, a un cambio de las relaciones de poder a partir de la producción plural de discursos.

2 Fenton, Natalie, *New Media, Old News. Journalist & Democracy in the Digital Age*. Sage Publications, India, 2010.

¿Horizontalidad o monopolización de los discursos en la era digital?

Hemos ya explicado que la existencia de plataformas digitales no necesariamente implica una mayor diversidad de contenidos en el flujo masivo de comunicación. Las narrativas continúan creándose, mayoritariamente, en aquellos medios que hemos llamado dominantes o tradicionales. Es momento, entonces, de preguntarse si la era digital nos está llevando hacia una mayor horizontalidad o hacia una agudización del monopolio de las narrativas y la producción de discursos.

Para responder a esta interrogante, habremos de mirar el fenómeno desde dos ángulos distintos: por un lado, explicando el funcionamiento de plataformas que han permitido – a su escala y en su dimensión – que personas inicialmente anónimas hagan trascender acontecimientos que, de otro modo, seguramente hubieran pasado desapercibidos; por el otro, la dinámica de concentración de la propiedad de la industria de producción y circulación de contenidos en la web.

En una era en que las herramientas virtuales han generado una enorme diversificación de canales para hacer circular la información, sería natural pensar que la propiedad de las empresas encargadas de producir y difundir contenidos correría la misma suerte. Si esto fuera así, podríamos considerar que la tendencia es hacia la desmonopolización de los discursos y, por lo tanto, hacia una mayor horizontalidad en las relaciones de poder. Sin embargo, parece que la realidad es distinta.

En su libro *Comunicación y poder*, Manuel Castells hace referencia a la primera edición (1983) de la obra de Ben Bagdikian, *The Media Monopoly*, en la cual fueron identificadas 50 empresas que dominaban el mercado estadounidense de los medios de comunicación. En sucesivas ediciones, Bagdikian muestra que ese espectro se iba reduciendo: a 29 empresas en 1988, 23 en 1990, diez en 1997, seis

en 2000 y cinco en 2004³. Esta misma tendencia puede observarse en todo el mundo. Por ejemplo – dice Castells – en 2006, Disney, Time Warner, NBC Universal, Fox Studios (NewsCorp) y Viacom representaban el 79% de la producción cinematográfica y el 55% de la distribución mundial⁴.

Si nos atenemos a estos datos, podemos concluir que el nivel de concentración y monopolización de la producción de contenidos – y, por lo tanto, de discursos y símbolos – se ha agudizado de manera muy importante en los últimos años. Aun así, existen muestras claras de que las y los ciudadanos, hoy en día, tienen mayores oportunidades para hacer que sus historias trasciendan y logren influir en quienes toman decisiones en un sistema democrático.

Uno de los ejemplos más llamativos a este respecto es el funcionamiento de la plataforma de peticiones en línea Change.org. Esta empresa social fue creada por Ben Rattray en el año 2009; al día de hoy cuenta con más de 53 millones de usuarios y oficinas en 18 países alrededor del mundo. Su misión es hacer que cualquier persona pueda lograr cualquier cambio en cualquier parte del mundo. Para lograrlo, cuenta con un equipo de ingenieros y especialistas en campañas que ponen a disposición de las personas la posibilidad de abrir una petición en internet para lograr cambios. Se han abierto peticiones en Change.org para pedir a las autoridades locales de una comunidad que arreglen los baches de una calle o para exigir modificaciones a la Constitución de un país.

Mediante este mecanismo, las y los usuarios de Change.org recolectan firmas difundiendo la petición en distintos medios (principalmente en sus redes sociales) para así llamar la atención de quienes pueden llevar a la realidad los cambios solicitados (tomadores de decisiones). Change.org funciona como una especie de megáfono de las causas sociales que identifican las personas afectadas por un

3 Castells, Manuel, *Comunicación y poder...* pág. 113.

4 Ibidem.

fenómeno o que han sabido sobre él. Estas plataformas funcionan como habilitadores: permiten que las personas cuenten sus historias, inicien sus propias campañas y generen perímetros amplios de solidaridad. El hecho de que cualquier persona pueda abrir una petición en línea pone en cuestión el cuasimonopolio que distintas entidades tienen para la identificación de las problemáticas sociales que deben ser consideradas como relevantes y, por lo tanto, como prioritarias para la atención.

Es así como podemos apreciar un fenómeno de dos vías: por un lado, la progresiva monopolización de la producción de contenidos en la era digital nos hace pensar que poco han servido las herramientas tecnológicas para democratizar la generación de discursos; por el otro, el surgimiento de plataformas abiertas, creadas para hacer trascender las historias que de otra forma permanecerían en el anonimato. Esto nos permite vislumbrar un ángulo importante en el que las redes sociales pueden estar contribuyendo con el fortalecimiento de la democracia y con la horizontalización de las relaciones de poder.

¿Quién cuenta las historias en la era digital?

La producción de discursos es una tarea fundamentalmente subjetiva. Cada individuo o colectivo de individuos relacionados, utiliza códigos distintos para narrar las historias que le parecen relevantes. Como hemos señalado ya, la capacidad de generar narrativas constituye una dimensión importante del poder y, en consecuencia, de las prácticas asociadas a él. Para comprender la forma en que las redes sociales han contribuido al fortalecimiento de la democracia, es preciso analizar las diferencias en la producción de contenidos de grupos de personas que cuentan con un papel diferenciado en los escenarios de poder, así como las posibilidades reales que tienen o no para detonar tendencias en los discursos hegemónicos.

Tomemos, como ejemplo, un hecho concreto, una coyuntura: el primero de diciembre de 2013. Ese día se cumplió un año desde que el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, asumió la presidencia. Era previsible que en esta fecha y con antecedentes importantes de oposición social a su administración, las movilizaciones sociales en las calles de la capital y el debate público en las redes fueran álgidos, por decir lo menos.

En las calles, ciertamente, la expresión fue multitudinaria. El Zócalo de la Ciudad de México lucía repleto de personas que se oponen a la llamada reforma energética (una propuesta de modificación constitucional que permitiría a la iniciativa privada celebrar contratos relacionados con el sector petrolero); un grupo de jóvenes identificados con el emblema del movimiento #YoSoy132, que irrumpió durante las últimas elecciones presidenciales, caminó desde el Ángel de la Independencia para manifestar su desacuerdo con distintos aspectos del actual gobierno federal y capitalino; una marcha de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que desde hace meses exige el replanteamiento de la política educativa en México, avanzó también por las calles de esta ciudad, entre otras movilizaciones. Las expresiones sociales fueron intensas.

En el ámbito de las redes sociales cada quien habló de lo que en mayor medida le afectaba o le parecía relevante. En las siguientes gráficas, se evidencia la forma en que los distintos sectores dieron relevancia a diferentes temas durante esta jornada.

Las imágenes fueron generadas con la herramienta *#México en 140* – creada por *Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas*. El tamaño de los círculos representa la cantidad de menciones que cada actor hizo de las palabras ahí expuestas, a las 18:36 horas del primero de diciembre de 2013.

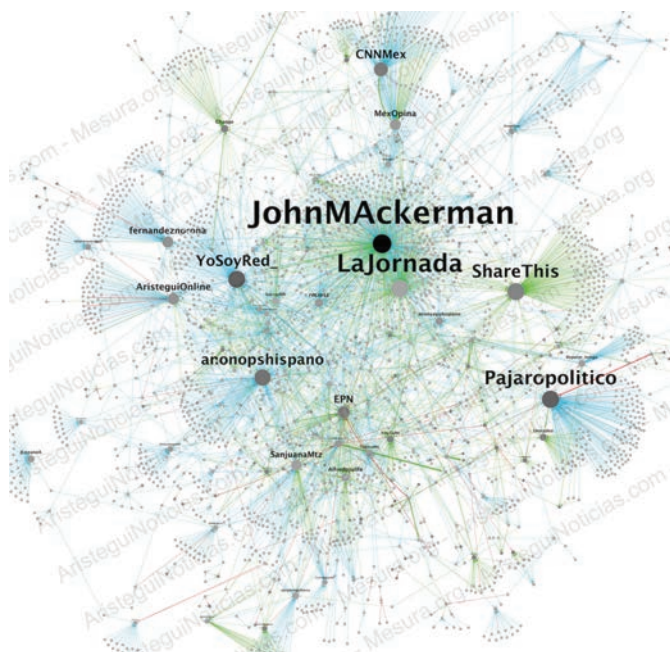
Por otro lado, las y los diputados, a pesar de tratarse de colegas legisladores de las y los senadores, tuvieron prioridades distintas. Sus menciones en Twitter estuvieron centradas en las palabras “México”, “reformas” y “Zócalo”. ¿Las razones? Difícil saberlo con exactitud, pero muy probablemente se relacionan con el gran mitin que tuvo lugar en el centro de la Ciudad de México, con la discusión aguda que hay en este momento por las reformas legales que Peña Nieto ha impulsado y por una fecha en la que el Presidente de México debe rendir cuentas por su desempeño.

Las personas líderes de opinión voltearon a ver otros temas, u otros ángulos de los mismos temas. Ciertamente figura también la palabra “Zócalo” como parte de los términos con mayor cantidad de menciones; sin embargo, aparecen otros no utilizados – o utilizados escasamente – por los demás grupos representados en las imágenes. Tal es el caso de las palabras “anarquistas”, “marcha” y “mitin”. Es evidente que este grupo de personas mantenía su atención centrada en lo que sucedía en las calles de la Ciudad de México, en particular ante el riesgo de una respuesta represiva como la que el gobierno federal y capitalino generó un año atrás.

Quizás el caso más esclarecedor es el del Poder Ejecutivo. Las palabras más utilizadas en este día de protestas fueron “México” – en clara alusión a los avances que el gobierno considera se han dado en este último año en el país – y “#FacturaElectrónica” – en referencia a una medida fiscal de próxima implementación. Mientras las marchas transitaban por las calles del Distrito Federal, el Presidente de México y su gabinete hablaban de otros temas.

Independientemente del juicio que podamos hacer sobre la aparición o no de determinados asuntos en las menciones de Twitter de cada grupo analizado, lo que interesa para efecto de este trabajo es reafirmar que una misma historia, en un mismo momento, puede ser mostrada en mayor o menor intensidad y a partir de una enorme diversidad de narrativas, de acuerdo con el sujeto que la cuenta.

Habiendo llegado a esta conclusión sobre el carácter profundamente subjetivo que tiene la construcción de discursos en las redes sociales, es ahora pertinente preguntarnos quiénes son los actores que generan tendencias y que, por lo tanto, tienen mayores posibilidades de establecer agenda e incidir en los asuntos públicos. Para responder a esta pregunta, tomaremos el estudio realizado por el sitio de internet Aristegui Noticias junto con Mesura, una firma especializada en el desarrollo de tecnologías vinculadas a las redes sociales. Esta investigación buscaba explicar la forma en que se había proyectado en las redes sociales uno de los temas más álgidos de la agenda pública nacional: la reforma energética. Sin detenernos en cada una de las conclusiones del estudio, es de resaltar la claridad con la que sus realizadores logran proyectar la creación de nodos en Twitter, a partir de los actores que marcan tendencia. En la siguiente gráfica, obtenida del estudio, se puede apreciar con claridad el fenómeno mencionado. Cada uno de los puntos que aparecen en la imagen representa cuentas de Twitter desde las cuales se interactuó, en un rango de tiempo dado, sobre la reforma energética. Más allá de las múltiples interpretaciones que se pueden extraer de esta gráfica, me interesa resaltar el factor de la concentración de interacciones que genera tendencias.



Como podremos observar, ninguno de los actores principales que aparecen en la imagen son individuos “anónimos” o desconocidos. En el caso de los medios de comunicación, todos ellos son personajes que de por sí representan corrientes de pensamiento o que cuentan con amplias audiencias. John Ackerman es un conocido y polémico jurista, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Al día de hoy, su cuenta de Twitter tiene 114.490 seguidores. La razón por la que Ackerman tiene una presencia tan importante en este retrato de interacciones en Twitter es que horas atrás había publicado en el diario nacional *La Jornada* una columna controvertida sobre la reforma energética y el movimiento estudiantil #YoSoy132. Esta columna, al día de hoy, ha sido compartida 2.330 veces en Facebook y 7.045 veces en Twitter. No resulta extraño, entonces, que la cuenta de Twitter del diario *La Jornada* aparezca como segunda con mayor presencia en este mapa. Las demás cuentas relevantes corresponden a medios dominantes de comunicación (Aristegui Noticias y Pájaro Político) o a colectivos y activistas conocidos (Anonymus y YoSoyRed). Es decir, la comunicación a través de las redes sociales continúa creando tendencias y discursos hegemónicos a partir de las voces que ya de por sí, tienen foro y audiencia.

¿Dónde quedó entonces la promesa de que las redes sociales permitirían democratizar la comunicación y las narrativas? Al parecer, la capacidad que cualquier individuo con conexión a internet tiene de contar su historia, no significa que ésta tenga posibilidades reales de trascender. Para hacerlo deberá ser tomada por alguno de los actores principales que tienen la potencia e influencia comunicativa suficiente para convertir esa historia en una tendencia; de lo contrario, se perderá en el mar de información del universo virtual y se quedará en el anonimato.

Hemos visto, por un lado, cómo los contenidos que circulan en las redes sociales dependen de la subjetividad de quienes los producen y, por el otro, que quienes pueden generar tendencias temáticas en las redes sociales son personajes que, desde siempre, han tenido esa

capacidad, aunque por otras vías (en los medios de comunicación tradicionales, en la academia, en foros políticos, entre otros). Entonces ¿de nada han servido las redes sociales en el impulso del paradigma democrático y en la transformación de las relaciones de poder? Veamos si en las técnicas de presión ciudadana podemos encontrar algunas pistas al respecto.

Las redes sociales como herramienta de transformación

Ya hemos citado el caso de Change.org como un ejemplo de herramientas virtuales que pueden ayudar a hacer trascender la voz de personas que, en principio, no tienen acceso directo a los medios tradicionales de configuración de la agenda pública. Sin embargo, la dinámica que las redes sociales han permitido establecer entre el poder público y la ciudadanía va mucho más allá.

En principio, debemos reconocer en las redes sociales una especie de escaparate donde las prácticas que interesan a la gente se transparentan sin una intervención directa de personas o instituciones que pudieran obstaculizarlo. No es casual que los gobiernos – e, incluso, las empresas – estén creando áreas especializadas en manejo de redes sociales, lo cual confirma que lo que ahí se dice, les importa. Este componente es fundamental para el ejercicio de rendición de cuentas necesario en toda democracia. Al final, el espacio virtual funciona como una especie de plaza pública frente a la cual se deben dar explicaciones, defender posturas o, incluso, reconocer errores.

Por otro lado, la arena virtual ha sido uno de los principales instrumentos para las estrategias de “avergonzamiento” o *shaming*, como muchos autores han llamado al fenómeno de presión que se ejerce en contra de un gobernante cuando éste no se comporta de acuerdo con un criterio normativo o axiológico dado. ¿En qué consiste esta técnica? El investigador Alejandro Anaya lo define como “la denuncia pública y explícita de la existencia de una brecha entre el comportamiento de un gobierno y las normas aceptadas por [un]

grupo o la comunidad”⁵. El efecto principal del *shaming* es situar al personaje responsable de la acción en un estado de cosas en el que su reputación y honorabilidad está en juego y depende de la corrección de sus actos.

Por último, las redes sociales han permitido ampliar el espectro de actores capaces de detonar el despliegue de los ciclos de atención pública. Si bien hemos dicho que los nodos producidos en las redes sociales nos hablan de una concentración similar de poder en quienes tradicionalmente han establecido las narrativas predominantes, también es cierto que la posibilidad de que la voz de una persona “anónima” trascienda y se convierta en un elemento de interés para esos espacios es mucho mayor en el mundo virtual. La razón es sencilla: si una persona común produce contenidos que son relevantes para muchas otras personas, ellas los replicarán y podrían producir un efecto “bola de nieve”, que genere una tendencia.

Conclusiones

La era digital ha creado nuevas formas de comunicación y de flujo de información en las sociedades contemporáneas, en particular a partir de las llamadas “redes sociales”. Considerando que el ejercicio del poder se instrumentaliza mediante de distintas vías, entre las cuales destaca la construcción de narrativas y discursos, estos modelos de comunicación y relacionales novedosos tienen un impacto directo en el desarrollo del paradigma democrático y en la concepción de las relaciones de poder.

Las redes sociales han permitido liberalizar en mayor medida el flujo de información, permitiendo que cualquier persona con acceso a un dispositivo sencillo y una conexión a internet pueda proponer sus propios discursos. Esto ha generado una gran cantidad de efectos que tienen relación directa con los centros de poder público y privado. Por ejemplo, la capacidad de las personas para generar perímetros de solidaridad con relación a causas comunes; la posibilidad de

5 Anaya Muñoz, Alejandro, *El país bajo presión: debatiendo el papel del escrutinio internacional de derecho sobre México*. Centro de Investigación y Docencias Económicas, México D.F., 2012.

identificarse con problemáticas ajenas que se describen en la web; el potencial para llevar a cabo técnicas de *shaming* o “avergonzamiento” que obliguen a una autoridad a modificar su comportamiento, y una mayor exigencia de rendición de cuentas cuando se ha cometido un acto considerado reprobable por la comunidad.

En definitiva, esta dinámica nos hace pensar que el surgimiento de las redes sociales ha producido una importante contribución para la democracia; sin embargo, es preciso reconocer algunos rasgos del comportamiento de estas nuevas plataformas de relación virtual, que nos permiten matizar los avances mencionados.

En particular, destaca la creciente concentración de la propiedad de las empresas encargadas de la producción y circulación de información (es decir, de narrativas) en el ámbito digital. De igual forma, el comportamiento de las redes sociales basadas en el fenómeno del *trending* nos obliga a preguntarnos si realmente, al día de hoy, cualquier persona puede lograr que sus historias trasciendan, o si este fenómeno sigue dependiendo de los mismos espacios de poder que antiguamente lo decidían. Por último, es preciso reconocer que el surgimiento de las redes sociales y la diversificación de los canales para la distribución de información en la era digital, no necesariamente ha ampliado la diversidad de los contenidos que fluyen masivamente en el ciberespacio.

Dado lo anterior, podemos concluir que el surgimiento de las redes sociales ha contribuido al fortalecimiento de la democracia en lo que se refiere a la posibilidad de contar con herramientas flexibles, versátiles y fuera de la regulación de los espacios tradicionales de poder, para ofrecer narrativas novedosas y auténticas desde la voz de quienes deben ser escuchados en una democracia: las y los ciudadanos.

Queda aún la enorme tarea de proponer alternativas para modificar las estructuras que concentran la propiedad de los medios de producción y la difusión de la información, de tal forma que la decisión sobre la trascendencia de unas narrativas u otras sobre la realidad, no sea privilegio de unos cuantos que detentan un desmesurado poder.

Los derechos políticos como derechos humanos

*Pedro Nikken**

1. Introducción

a. Democracia, derechos humanos y derecho internacional

En un sentido estricto, los derechos políticos se refieren a la participación democrática del pueblo en la conducción y gestión del Estado. Son indisociables de conceptos fundamentales para la vigencia de todos los derechos humanos, como lo son la democracia y la soberanía popular, sin los cuales no es posible edificar una sociedad libre. Sin embargo, aunque esa es la base conceptual que sirve de contexto a los derechos políticos, éstos son derechos individuales y oportunidades que se deben a toda ciudadana y a todo ciudadano y que, de ser objeto de conculcación o de restricciones ilegítimas, ofrecen a la víctima recursos efectivos, tanto nacionales como internacionales, para reclamar su restablecimiento y la correspondiente reparación.

Las primeras proclamaciones históricas de los derechos humanos ocurrieron en escenarios de abolición del absolutismo y de edificación de la democracia representativa. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776, afirmó que los gobiernos

* Venezolano. Abogado (Universidad Católica Andrés Bello), tiene un diplomado de Estudios Superiores (Universidad de París II) y es doctor en Derecho (Universidad de Carabobo). Fue juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También presidió el IIDH y ha sido miembro de su Consejo Directivo y su Asamblea General desde su fundación; actualmente es uno de sus presidentes honorarios. También ha sido Presidente de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra y Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

“derivan sus legítimos poderes del consentimiento de los gobernados”, mientras que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclamó que la soberanía “reside esencialmente en la Nación”, que nadie puede ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella e, igualmente, que “la Ley es la expresión de la voluntad general” y que “todos los Ciudadanos tiene derecho a concurrir personalmente, o por sus Representantes, a su formación”. Sin entrar a considerar los fundamentos y alcance de esas expresiones, las mismas tienen en común la abolición del poder absoluto del monarca y la irrupción de un sujeto colectivo, llámese pueblo o nación, como único titular del poder del Estado. Por su naturaleza, ese sujeto colectivo estaba destinado a expresarse mediante representantes elegidos de su seno. A partir de ese concepto, se desarrolla la moderna democracia representativa.

La democracia se sustenta sobre valores y principios que la identifican y distinguen frente a otros sistemas de organización del gobierno y del Estado. El ejercicio del poder, en democracia, no resulta de la interpretación de la voluntad divina, ni de un hecho de fuerza o una imposición arbitraria, sino de la voluntad popular, expresada en términos de mayoría; pero sin que esto implique que se subyugue a la minoría, a la que se reconoce el derecho a disentir y a no ser discriminada en el ejercicio de sus derechos. La supremacía de la soberanía popular y el respeto y la garantía de los derechos humanos son los pilares de la democracia.

La aproximación entre democracia y derechos humanos debe atender a cuidadosos matices y distinciones. La primera se conecta con la noción de soberanía popular, que es la base del ejercicio democrático. La soberanía, como poder absoluto e irrestricto, frente al cual todo se doblega y subordina, es un concepto abolido junto con el absolutismo. El advenimiento de los derechos humanos como categoría jurídica, así como el del Estado de Derecho como su necesario corolario, imponen límites al poder que no pueden ser legítimamente ignorados, ni siquiera invocando la expresión de la soberanía popular. Soberanía popular significa que el único titular de la soberanía es el pueblo en su conjunto y nadie más que el pueblo en su conjunto. Nadie, ni como individuo, ni como fracción aún mayoritaria del pueblo, ni como órgano del Estado, incluso como órgano constituyente, puede

apropiarse de la soberanía para ejercitarla como poder absoluto contra el pueblo o alguno de sus componentes. Así entendido, el principio de la soberanía popular no sólo es compatible con el Estado de Derecho, sino que es su primera garantía¹.

Por consiguiente, la soberanía popular, fundamento y límite de la democracia política, debe ser entendida como la resultante o sumatoria de la voluntad de todos las personas que se integran en el pueblo. Pero la expresión de esa voluntad sólo es legítima y válida si es libre y, para serlo, debe expresarse estando garantizada la plenitud de los derechos humanos. Estos derechos, por tanto, no sólo son el límite para el ejercicio del poder soberano, sino que son su contenido fundamental. **La soberanía popular es por y para los derechos humanos, de modo que la violación de éstos es también la violación de aquélla².**

En esa dirección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ya ha concluido que “el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables”³

El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros⁴.

1 Cf. Ferrajoli, Luigi, “*Principia iuris*”. *Teoría del derecho y de la democracia*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón Luis Prieto Sanchis y Alfonso Ruiz Miguel. Editorial Trotta. Madrid 2011; vol. 2, *Teoría de la democracia*, pág. 13.

2 *Ibidem*.

3 Corte IDH, *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 *Convención Americana sobre Derechos Humanos*), opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párr. 24; Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*), opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 35; Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párr. 32.

4 Corte IDH, *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...* párr. 26; Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia...* párr. 35.

Pero, ¿por qué se justifica la democracia como forma de gobierno? La búsqueda de fundamentos políticos y axiológicos de la democracia, inexorablemente tropieza, una vez más, con los derechos humanos. Fuera del contexto de la democracia política la soberanía popular queda privada de medios de expresarse legítimamente. La autonomía del ser humano, fundamento de los derechos humanos, requeriría que nadie tuviera que obedecer más que a sí mismo y que no estuviera sujeto a acatar lo preceptuado por otra persona; pero como la complejidad de la vida social y los requerimientos de la organización del Estado no permiten, en la práctica, el ejercicio de la democracia directa, la organización política de la democracia representativa asegura que el ser humano sólo se vea compelido a obedecer a un poder para cuya constitución ha concurrido su consentimiento. La tensión entre esos extremos ha dado origen, dentro de la dialéctica democrática, al reclamo de participación directa de las personas representadas en el ejercicio del poder público, a través de distintas modalidades, que han venido conformando diferentes formulaciones de **democracia participativa**.

En el marco del Sistema Interamericano, el Preámbulo de la Carta de la OEA postula “que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, mientras que el artículo 2 de la misma Carta enuncia entre los propósitos de la Organización el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”, y el artículo 3 reafirma como principio de la Organización que la “solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. La democracia representativa ha sido invocada por la Corte IDH como “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”⁵.

La Corte IDH también ha expresado el condicionamiento de los derechos humanos por la democracia en una observación relativa al

5 Cf. Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* párr. 34.

ejercicio efectivo de los derechos políticos, garantizados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que incluyen el derecho a las elecciones democráticas:

La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención⁶.

En el marco del sistema regional europeo, plasmado en el Consejo de Europa, la adhesión explícita a la democracia explica su énfasis en las tradiciones europeas, por una parte, y en el contexto histórico dentro del cual fue creado dicho Consejo, sobre las ruinas de la era nazi y bajo la amenaza política y militar del estalinismo soviético. En el Estatuto del Consejo de Europa, adoptado el 5 de mayo de 1949, los Estados que lo fundaron reafirmaron

[...] su devoción a los valores espirituales y morales que son el patrimonio común de sus pueblos y son el origen verdadero de los principios de libertad individual, de libertad política y del Estado de Derecho, sobre los cuales se fundamenta toda democracia genuina.
(Preámbulo)

Por su parte, el artículo 1(a) del Estatuto, declara como objetivo del Consejo de Europa “salvaguardar y realizar los ideales y principios que son su patrimonio común”, y mediante el artículo 3, los Estados Miembros se comprometen a “colaborar sincera y activamente para la obtención” de dicho objetivo, así como reconocen “el Estado de Derecho y el principio en virtud del cual toda persona bajo su jurisdicción debe gozar de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

En ese mismo sentido fue adoptado el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, conocido como Convención Europea de Derechos Humanos, que

6 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 143.

es el primer tratado internacional que consagró un régimen general de protección de los derechos humanos. La Convención Europea se vincula profundamente con los principios que inspiraron el Estatuto del Consejo de Europa y con las circunstancias que rodearon el nacimiento de esa entidad regional. Se trata de un instrumento fundamental dentro del proceso de integración europea, pues como lo ha subrayado la Comisión Europea de Derechos Humanos, éste es un tratado por el cual sus signatarios no han pretendido simplemente satisfacer sus intereses nacionales o concederse recíprocamente derechos y obligaciones, sino “realizar los fines del Consejo de Europa” y “establecer un orden público común de las democracias libres de Europa con el objetivo de salvaguardar su herencia común de tradiciones políticas, ideas y régimen de Derecho”⁷.

En cuanto a la Unión Africana, su Carta Constitutiva incluye, entre los objetivos de esa organización, el de “promover los principios y las instituciones democráticas, la participación popular y la buena gobernanza” (art. 3.g).

En el ámbito universal no se encuentran cláusulas semejantes de adhesión a la democracia como forma de gobierno. Esto se explica porque todos los instrumentos internacionales relevantes para los derechos políticos fueron adoptados durante la Guerra Fría y el bloque soviético rechazaba los estándares democráticos occidentales. Sin embargo, en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), luego de la caída del comunismo en Europa Oriental y de las dictaduras latinoamericanas, el Comité de Derechos Humanos (CDH) ha venido haciendo una interpretación progresivamente adecuada a dichos estándares, y ha afirmado que “el artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo”⁸.

7 European Commission of Human Rights, *Austria vs. Italy*, Application No. 788/60, *European Yearbook of Human Rights*, 1961, vol. 4, pág. 138.

8 Comité de Derechos Humanos (CDH), *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57º período de sesiones, 27 de agosto de 1996, párr. 1.

b. Los derechos políticos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Los más relevantes instrumentos internacionales generales relativos a los derechos civiles y políticos, reconocen y garantizan los derechos políticos:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, expresa:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte el artículo 25 del PIDCP,

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Otras convenciones sobre derechos humanos, relativas a la protección de ciertas categorías de personas, adoptadas dentro del marco de las Naciones Unidas, también contienen disposiciones sobre derechos políticos, para reforzar su titularidad y ejercicio con respecto a esas categorías de personas. Así ocurre con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.c), con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 4.j) y con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 29).

En idéntica dirección al artículo 25 del Pacto, el artículo 23 de la CADH dispone:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Debe, además, destacarse que la CADH estipula expresamente que los derechos políticos no pueden ser objeto de derogación o suspensión en situaciones de emergencia o excepción (art. 27.2).

Dentro del marco del Sistema Interamericano, además, fue adoptada la Carta Democrática Interamericana, como instrumento de defensa colectiva de la democracia. La Carta incluye, entre los **elementos esenciales** de la democracia representativa (art. 3), “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas”. La Carta Democrática, sin embargo, no es un tratado y no ha sido aplicada de manera congruente.

En otros tratados regionales, los derechos políticos son igualmente objeto de consideración. El artículo 13 Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos expresa:

1. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en la dirección de los asuntos públicos de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos de conformidad con las reglas establecidas por la ley.
2. Todos los ciudadanos tienen el derecho de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.
3. Toda persona tiene derecho a usar los bienes y servicios públicos, dentro de la estricta igualdad de todos ante la ley.

En el marco de la Unión Africana se ha adoptado la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza⁹, mediante la cual, “los Estados Partes asumen el compromiso de promover la democracia, el principio del Estado de Derecho y los derechos humanos” (art. 4.1). Esta es la única convención internacional regional cuyo propósito es establecer un régimen de cooperación internacional para la promoción y defensa de la democracia. Tiene, pues, plena fuerza obligatoria. Es, además, teóricamente el instrumento más avanzado en sus dispositivos.

9 En Adís Abeba, Etiopía, el 30 de enero de 2007. La Carta entró en vigor el 12 de febrero de 2012, tras el depósito del decimo quinto instrumento de ratificación por Camerún.

La Carta Árabe de Derechos Humanos, aunque en términos mucho menos generosos, también ofrece protección a los derechos políticos, en su artículo 19, cuya redacción se presta a interpretaciones restrictivas:

El pueblo es la fuente de la autoridad y todo ciudadano en edad legal tiene derecho a la participación política, el cual será ejercitado de acuerdo con la ley.

En cuanto al sistema regional europeo, la Convención Europea de Derechos Humanos, en su texto original, no incluye la protección de los derechos políticos. En cambio, el artículo 3 del Protocolo 1 a ese tratado, adoptado muy pronto después de éste, sí contiene una disposición de protección indirecta de los derechos políticos, en particular al derecho a elegir y ser elegido al cuerpo legislativo, mediante la obligación que asumen los Estados parte de cara a la celebración de elecciones libres:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

En el ámbito internacional, pues, los denominados “derechos políticos” son objeto de reconocimiento universal, al menos en el plano conceptual o teórico, pero con una efectividad creciente a partir de la última década del siglo XX. Igualmente, declaraciones similares se encuentran, con los matices propios de cada Estado, en el ordenamiento jurídico interno de la mayor parte de los países del mundo contemporáneo.

c. Los derechos políticos como derechos humanos

La lucha por los derechos políticos, en el sentido de los enunciados anteriores, así como su conquista, fue un factor determinante en la irrupción de los derechos humanos como conceptualmente los conocemos en el presente. La Revolución Norteamericana y la

Revolución Francesa tuvieron entre sus realizaciones trascendentales la abolición del absolutismo y el reconocimiento del pueblo o de la nación como únicos titulares de la soberanía, soberanía que, a su vez, quedaba limitada por los atributos inherentes a la dignidad humana. Los derechos políticos no son pues, solo derechos humanos, sino parte nuclear del embrión de ese concepto contemporáneo. Esta conclusión se refuerza y evidencia con el reconocimiento universal de esos derechos, lo mismo en el ámbito nacional que en el internacional.

La conclusión, entonces, parecería obvia: los derechos políticos, a no dudarlo, son “derechos humanos” y como tales deben ser respetados, protegidos, satisfechos y garantizados. Sin embargo, esa evidencia, sin dejar de ser tal, requiere ciertas precisiones, en dos sentidos, pues, por una parte, el campo de los derechos humanos de contenido o alcance político es más amplio que el de los denominados “derechos políticos”; y, por la otra, en lo que toca a la titularidad, el ámbito de quienes son titulares de los derechos políticos es más estrecho que el de quienes son titulares de otros derechos humanos.

En efecto, el concepto de derechos humanos comprende un determinado estándar de relación entre el Estado y las personas bajo su jurisdicción. Los derechos humanos imponen límites al ejercicio del poder público, tanto por lo que le prohíben como por lo que le imponen hacer. Como lo ha dicho la Corte IDH, los Estados parte en la CADH tienen la obligación de

[...] organizar todo el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos¹⁰.

Asimismo, la Corte IDH ha subrayado que “en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción

10 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 166; también párrs. 164-177; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrs. 175; también párrs. 173-188.

de la restricción al ejercicio del poder estatal”.¹¹ En ese, sentido, los derechos humanos reflejan un concepto necesariamente político, en cuanto sienta las bases para circunscribir el ejercicio del poder en un sentido positivo para la convivencia social. Desde ese punto de vista conceptual, todos los derechos humanos son políticos.

A esto se agrega que numerosos derechos humanos están conectados con la actividad política y más precisamente del debate político en una sociedad democrática y son, en ese sentido, derechos de contenido o alcance político. Ejemplos notorios son la libertad de expresión, la libertad de conciencia, el derecho de asociación y el derecho de reunión. Sin embargo, estos últimos derechos merecen protección por razones que no se agotan en la conducción de los asuntos públicos dentro del Estado y ni siquiera con el principio democrático, sino que se extienden a la conducta puramente privada de los individuos, incluso por su actividad profesional, económica o comercial, como podría ser el ejercicio de la libertad de asociación para constituir un club deportivo o una sociedad anónima, o el de la libertad de expresión para hacer propaganda comercial o transmitir un partido de fútbol por televisión. Sin embargo, no puede ignorarse que los derechos aludidos tienen trascendencia política en cuanto son herramientas indispensables para el debate político, para la difusión de las ideas y para el establecimiento de organizaciones y partidos políticos. El CDH ha observado que

Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación¹².

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con los demás derechos humanos, que son reconocidos a “toda persona”, los derechos políticos, en todas las convenciones que antes he citado, se atribuyen

11 Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* párr. 21.

12 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 8.

exclusivamente a los ciudadanos, sin definir qué debe entenderse por ciudadanía. Esto sugiere, usando la terminología de 1789, que se trata de convenciones de derechos del hombre y del ciudadano¹³.

La definición de la ciudadanía queda referida al derecho interno. Se trata de establecer un vínculo especial de relación entre el ciudadano y el Estado. Más que una definición apriorística, debe buscarse una haciendo el camino a la inversa. Son ciudadanos y ciudadanas quienes pueden ejercer los derechos políticos, con la salvedad de que la ciudadanía no puede ser legítimamente atribuida o suprimida por razones discriminatorias o de cualquier modo arbitrarias. La nacionalidad es, sin duda, un componente de la ciudadanía y es un principio general que la atribución de la nacionalidad es materia que entra dentro de la discrecionalidad del Estado, pero esa discrecionalidad debe ejercerse en términos razonables, proporcionados y jamás discriminatorios.

Concluidas así las anteriores consideraciones introductorias, pasaré ahora a formular un repaso general sobre el contenido y las limitaciones o restricciones legítimas de los derechos políticos.

2. Contenido de los derechos políticos

a. Consideraciones generales

En su naturaleza primaria, los derechos políticos son **derechos y oportunidades individuales**. El CDH ha distinguido entre el derecho colectivo de los pueblos a determinar su destino, el cual no es objeto, como tal, de denuncias individuales, y el derecho de cada ciudadano y ciudadana a elegir, ser elegido y participar en los asuntos públicos, cuya violación sí puede, en cambio, ser denunciada ante el Comité, en la medida en que éste es competente para recibir denuncias individuales conforme al Protocolo Facultativo No. 1 al PIDCP. El Comité ha aclarado que la violación del derecho colectivo no basta, por sí sola, para demostrar la violación de los derechos

13 Cf. Decaux, E. (dir.), *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Commentaire article par article*. Ed. Economica, París, 2011, pág. 529.

individuales¹⁴. La Corte Europea de Derechos Humanos, al referirse a la naturaleza de los derechos individuales que se deducen del artículo 3 del Protocolo 1, antes citado, ha concluido que, dentro del concepto institucional de dicho artículo, se encuentra el de “derechos subjetivos de participación”, como lo son el derecho de voto y el de postular su candidatura al cuerpo legislativo¹⁵.

Se trata de derechos justiciables, tanto a nivel nacional como internacional. El CDH ha observado que “debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de **revisión judicial** o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos”¹⁶ (énfasis del autor). La Corte IDH ha sido enfática en ese mismo sentido. En el caso *Yatama vs. Nicaragua*, determinó

Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como las establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Ese control es indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Consejo Supremo Electoral en Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado control, para favorecer determinados fines partidistas. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del procedimiento electoral¹⁷.

14 CDH, *Diergaard et al. vs., Namibia*, Communication No. 760/1997 (Doc. No. CCPR/C/69/D/760/1997), dictamen de 6 de septiembre de 2000, párr. 10(8).

15 Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, (Application no. 9267/81), sentencia de 2 de marzo de 1987, Corte plena, párr. 51.

16 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 23.

17 Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 175.

Asimismo, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la Corte IDH verificó que la legislación interna excluye las materias electorales del litigio del ámbito de la acción de amparo, lo cual no fue considerado como incompatible con la CADH, por sí mismo,

[...] siempre y cuando [el Estado] provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo. Ello es particularmente relevante en relación con los derechos políticos, derechos humanos de tal importancia que la Convención Americana prohíbe su suspensión así como la de las garantías judiciales indispensables para su protección¹⁸.

En el mismo caso, tras comprobar que la víctima tampoco podía hacer valer ante la instancia judicial competente en materia electoral lo que denunciaba como falta de conformidad entre la ley que limitaba sus derechos y la Constitución, concluyó

[...] que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento¹⁹.

Por su lado, las obligaciones de los Estados de cara a los derechos políticos están referidas a la creación de las condiciones legales y materiales para que las y los ciudadanos puedan efectivamente ejercer esos derechos, de modo que se trata, esencialmente, de **obligaciones positivas**, como lo ha subrayado la Corte IDH, como un corolario del deber del Estado de garantizar no sólo los derechos sino las “oportunidades” a las que se refiere el artículo 23 de la CADH²⁰. En esa dirección, la Corte IDH ha advertido que “es indispensable que

18 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*... párr. 92.

19 *Ibidem*, párr. 131.

20 Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*... párrs. 195-200; Corte IDH, *Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México*... párr. 140; Corte IDH, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 108.

el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”²¹. Es decir, no basta con que el derecho a elegir y ser elegido está establecido formalmente en el orden jurídico del Estado, sino que es necesario que **todo ciudadano pueda efectivamente ejercerlo, a pesar de estar en condiciones desfavorables**, como ocurre con las personas analfabetas, en pobreza extrema, con barreras lingüísticas, con enfermedad y las personas privadas de su libertad o cuya libertad de movimiento sufre restricciones de hecho. Como lo ha dicho el CDH, se trata de la “oportunidad **de facto** de ejercer este derecho”²².

El Derecho Internacional no prescribe cómo debe cumplir el Estado sus obligaciones para dotar de efectividad los derechos políticos internacionalmente protegidos, es decir, no establece cuáles son las medidas legislativas o de otro carácter (PIDCP, art. 2.2; CADH, art. 2) que deben adoptarse para “hacer efectivos dichos derechos y libertades”. Esas medidas pueden ser de la más diversa índole, tanto jurídica como material, teniendo presente el contexto nacional correspondiente, las necesidades particulares de las personas votantes, las características de la organización social y política. La Corte IDH ha subrayado que lo esencial es que “el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”²³.

En el mismo sentido, el CDH ha determinado entre las obligaciones de los Estados derivadas de los derechos políticos consagrados en el PIDCP, que

[l]os Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan hacerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su

21 Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*... párr. 195.

22 CDH, *Mauritian Women Case*, Communication No.35/1978, dictamen de 9 de abril de 1981, párr. 9(2)(c).

23 Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*... párr. 195; Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*... párr. 145.

inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla²⁴.

Añade ese Comité que “[s]i para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, estos serán razonables”²⁵.

Los Estados disponen de un amplio margen de discrecionalidad para determinar su sistema electoral, siempre que el mismo se adecúe a los parámetros y estándares internacionales relativos a los derechos políticos. La Corte IDH ha aclarado que “en términos generales, el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido”²⁶. Y agregó:

La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos²⁷.

La Corte Europea de Derechos Humanos, por su lado, ha concluido que,

En lo que concierne al modo de designación del “cuerpo legislativo” el artículo 3 (del Protocolo 1) se limita a prescribir elecciones “libres”, “a intervalos razonables”, “con escrutinio secreto” y “en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo”. Bajo esta reserva, él no engendra ninguna “obligación de introducir un sistema determinado”, tales como la representación proporcional o el voto mayoritario a una o dos vueltas²⁸.

24 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 11.

25 *Ibidem*.

26 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México...* párr. 162.

27 *Ibidem*, párr. 166.

28 Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium...* párr. 54.

En el mismo sentido, si bien acotando el margen de discrecionalidad de los Estados, el CDH ha interpretado que,

Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes²⁹.

b. Derecho a la participación en los asuntos públicos

La fórmula utilizada en el PIDCP sirvió de inspiración a la CADH y a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Se trata de un concepto que se deduce del principio de la soberanía popular, según el cual la autoridad del gobierno emana de la voluntad del pueblo. La Corte IDH ha observado que:

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa³⁰.

Aunque la participación política puede realizarse directamente o a través de representantes libremente elegidos, es esta última fórmula la que expresa la práctica democrática más generalizada y, al mismo tiempo, el estándar democrático mínimo. En efecto, con excepciones

29 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 21.

30 Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua...* párr. 196.

muy contadas, en pequeñas comunidades, la democracia directa no es un mecanismo aplicable para gobernar el Estado, sino una opción complementaria de participación.

El nivel mínimo de representación es el parlamento democrático, en las diversas estructuraciones que puede asumir en cada Estado. Se trata del cuerpo legislativo, que debe expresar la representación del pueblo en su conjunto. En los parlamentos bicamerales, el derecho a la participación en la conducción de los asuntos públicos impone que al menos una de las cámaras sea elegida popularmente. A partir de ese mínimo, otras formas de participación están incluidas dentro de los derechos políticos.

- La libre elección popular debe primar igualmente los concejos o asambleas municipales y locales, en los Estados que las contemplen dentro de su sistema político. Más aún, la participación política será más vigorosa en la medida en que, a través de una acción descentralizadora, los gobiernos locales representen comunidades más pequeñas, de modo que el ciudadano y sus representantes tengan un grado creciente de proximidad entre sí.
- Obviamente, la participación ciudadana también se fortalece si el poder ejecutivo, o al menos el Jefe del Estado, es elegido por votación directa y universal.
- Las formas limitadas de democracia directa están también bajo la protección de los artículos 23 de la CADH y 25 del PIDCP. Entre ellas están la iniciativa popular para la formación de las leyes, el plebiscito y el referéndum, en sus diversas modalidades.

Sin embargo, estas fórmulas profundizadas de participación no tienen fuerza obligatoria para los Estados, como sí la tiene el establecimiento de un parlamento democrático. En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados no están obligados a establecer mecanismos de democracia directa, ni a descentralizarse, ni a establecer la elección popular del Jefe del Estado. No obstante, si el sistema político opta por cualquiera de

estas alternativas, está obligado a respetar la progresividad y debe ponerlas en práctica respetando los estándares internacionales, de votaciones **auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado**. En definitiva, el Derecho Internacional apoya los mecanismos de participación directa, pero no los impone como obligatorios. La adopción de dichos mecanismos y sus modalidades son materias que entran dentro de la discrecionalidad de los Estados, siempre que los mismos no introduzcan elementos discriminatorios ni restricciones irrazonables para que las y los ciudadanos accedan a ellos³¹. Los mecanismos de participación los decide el Estado y su definición y escogencia no forman parte directamente de los derechos políticos individuales, en el entendido de que esos mecanismos deben enmarcarse dentro del concepto de derechos humanos. El CDH ha dictaminado que

[...] el artículo 25(a) del Pacto no puede ser entendido con el significado de que todo grupo afectado, grande o pequeño, tiene el derecho incondicional de escoger las modalidades de participación en la conducción de los asuntos públicos. Eso, en efecto, sería una extrapolación del derecho de participación directa de los ciudadanos, bien alejada del alcance del artículo 25(a)³².

c. Derecho al sufragio activo

Toda persona tiene derecho a votar. Esto postula el principio de la votación universal, que implica:

- Nadie puede ser excluido del ejercicio del derecho a sufragar por razones arbitrarias o discriminatorias, particularmente por razones de género, religiosas, políticas, educativas o por su condición social.

31 Cf. CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 6.

32 CDH, *Marshall v. Canada, Communication No. 205/1986* (Miqmak Tribal Society), U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 at 40 (1991), Views of 4 November 1991, párr. 5(5).

El voto universal es una conquista lograda con grandes luchas y conmociones importantes, tiempo después de las primeras declaraciones de derechos individuales. En particular, el voto femenino, el voto de las personas analfabetas y el voto de las carentes de medios de fortuna, tuvo grandes resistencias en una sociedad dominada por el estamento de hombres educados y pudientes. En el presente, el voto universal es un derecho legalmente reconocido en todos los países del hemisferio y, en general, del mundo.

- Todas las personas con derecho a votar debe tener la posibilidad de ejercerlo efectivamente. En la práctica, el voto universal tropieza con obstáculos de naturaleza social y cultural, más que legal. Para el efectivo ejercicio del derecho al sufragio es necesario el acceso universal al sistema electoral, particularmente al registro electoral, lo cual no es siempre una realidad. Los sectores más débiles de la sociedad, víctimas del fenómeno de la **exclusión**, a menudo carecen de acceso al registro electoral y quedan incapacitados, en la práctica, para ejercer el derecho universal al sufragio. El CDH Humanos ha expresado a este respecto que

[l]os Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan hacerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y **no deberán ponerse obstáculos para efectuarla**³³.

Añade el Comité que “[s]i para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, estos serán razonables”³⁴

Para el efectivo ejercicio del derecho al voto, las obligaciones internacionales del Estado son de contenido básicamente positivo. El Estado tiene a su cargo el establecimiento de una organización electoral apta para hacer efectivo el sufragio universal, lo cual debe contemplar, entre otras cosas, las campañas de educación cívica y las previsiones necesarias para facilitar el acceso al sistema electoral de los sectores más vulnerables de la sociedad.

33 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 11.

34 *Ibidem*.

d. Derecho al sufragio pasivo. El derecho a ser elegido o elegida

La Corte IDH ha definido en su jurisprudencia en qué consiste el derecho a ser elegido:

[...] la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello³⁵.

Este derecho no excluye que cada Estado, conforme a su orden jurídico interno, establezca condiciones razonables de elegibilidad para determinados cargos, sobre la base de la edad, profesión o posición dentro del aparato del Estado de ciertas personas. No puede considerarse irrazonable ni, por lo tanto, violatorio del derecho a ser elegido, que la ley determine, por ejemplo, que los militares en servicio activo, los altos funcionarios del Poder Ejecutivo o los jueces no puedan postularse a cargos de representación popular mientras ostenten esa condición. Tampoco que se requiera una edad más allá de la mayoría para postularse a dichos cargos, ni que se diferencie entre la edad requerida para optar a un cargo en el parlamento, en un ayuntamiento o a la jefatura del gobierno o del Estado. Ciertamente, no existe una regla inflexible de Derecho Internacional sobre estas materias, que deben ser resueltas por el Derecho interno, atendiendo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y no discriminación, dentro del contexto sociocultural donde hayan de aplicarse. Por ejemplo, dentro de determinada sociedad puede encontrarse justificado que no se admita como candidatos para ciertos cargos a los ministros religiosos de cualquier culto, mientras que en otras tales postulaciones pueden ser vistas como un hecho aceptable; pero, en cambio, sí se violaría el Derecho internacional de los Derechos Humanos si sólo se permitiera presentar candidaturas de los ministros de ciertos cultos pero no de otros o si sólo se autorizara

35 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México...* párr. 148.

a los religiosos de un determinado género postularse a las elecciones, pues se trataría de distinciones irrazonables y discriminatorias. Sería igualmente irrazonable o discriminatorio que se prohibiera la presentación de candidaturas sobre la base de la afiliación política o ideológica de los postulados.

A este respecto, el CDH ha expresado que los requisitos para presentarse a una elección deben “basarse en criterios objetivos y razonables”³⁶. Por lo mismo, no debe nunca excluirse una candidatura “mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política”³⁷. El Comité ha declarado asimismo que “nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura”³⁸. A este respecto, es objeto de cuestionamiento la legitimidad del requerimiento de la pertenencia a un partido político o de que éstos sean los únicos facultados para postular una candidatura, pero me ocuparé del tema al referirme a los límites legítimos para el ejercicio de los derechos políticos, en la última parte de esta presentación.

El derecho al sufragio pasivo, debe comportar, lógicamente, el de la inamovilidad de los representantes electos, que no pueden ser legítimamente desprovistos de sus cargos, de no ser por haber incurrido en responsabilidad establecida por la ley mediante causales taxativas, razonables y proporcionadas a la infracción imputada, pues de lo contrario el derecho a ser elegido o elegida estaría sujeto a la arbitrariedad o el capricho del órgano del Estado que pudiera destituir a quien llegó a un cargo público electivo mediante el legítimo ejercicio del derecho a postularse al mismo. A este respecto, del CDH ha dictaminado que

[...] las razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones legales basadas en criterios

36 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 15.

37 *Ibidem*.

38 *Ibidem*.

objetivos y razonables y que comporten procedimientos justos y equitativos³⁹.

e. El derecho a elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

i. El derecho a la libertad del voto

A este respecto, el CDH ha interpretado que la libertad del voto implica, en primer lugar, que

[...] las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores [quienes] deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo⁴⁰.

El **voto secreto** es una garantía de la libertad del voto y no puede, por lo tanto, ser objeto de renuncia por el elector. Tal como lo ha enfatizado el Comité, el secreto del voto “comporta la necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral”⁴¹.

ii. El derecho a la igualdad del voto

Este derecho no se agota en la no atribución directa de mayor peso al voto de un elector frente a otro, sino que resguarda contra sistemas electorales abusivos que privilegien indirectamente a unos votantes frente a otros. Una situación típica que se presta a este tipo de abusos

39 *Ibidem*, párr. 16.

40 *Ibidem*, párr. 19.

41 *Ibidem*, párr. 20.

es la conformación de circunscripciones electorales cuyo efecto sea que en alguna o algunas de ellas haga falta reunir un número de votos desproporcionadamente diferente a otra u otras para elegir el mismo número de representantes. Aunque el sistema, común por lo demás, de pluralidad de circunscripciones electorales acarrea inevitablemente diferencias aritméticas entre ellas que pueden incidir en la igualdad exacta del voto, especialmente en elecciones uninominales, esas diferencias no vulneran necesariamente este derecho, mientras no sean irrazonables o discriminatorias ni desvirtúen la distribución de votantes⁴².

iii. La autenticidad del voto y el respeto a la voluntad popular

Un corolario necesario del derecho al voto es que los resultados de las elecciones deberán respetarse y ponerse en práctica. Para esos efectos, los procesos electorales deben organizarse con arreglo a ciertas garantías mínimas.

Algunas de ellas se relacionan con la **transparencia** de los resultados electorales, con respecto a la cual el CDH ha puntualizado que

[...] deberá garantizarse la seguridad de las urnas y los votos deben escrutarse en presencia de los candidatos o de sus agentes. Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos⁴³.

iv. Un órgano electoral independiente e imparcial

Otra garantía indispensable para la idoneidad de los procesos electorales es el establecimiento de un órgano electoral independiente “para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla

42 Ibidem, párr. 21.

43 Ibidem, párr. 20.

en forma justa e imparcial”⁴⁴. Varios países latinoamericanos atribuyen competencia para esta finalidad a un órgano judicial, mientras que en otros esa función la cumple un órgano de naturaleza más bien administrativa, cuyos actos, en general, son recurribles judicialmente. Sin embargo, los requisitos de **competencia, imparcialidad e independencia**, que el artículo 8 de la CADH exige para jueces y tribunales en el marco del debido proceso, son aplicables, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH, a los organismos electorales, incluso cuando no sean formalmente tribunales ni formen parte del sistema judicial. La Corte IDH ha determinado, en efecto, que los requisitos establecidos en el artículo 8 de la CADH “no se limita(n) a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”⁴⁵. Es decir, que

[...] cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana⁴⁶.

Por lo tanto, los organismos electorales, que a todas luces están facultados para determinar derechos de las personas que están dentro del ámbito de su competencia y que, en el desempeño de sus funciones pueden afectar derechos humanos (derechos políticos), deben cumplir

44 Ibidem.

45 Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. *Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 69.

46 Ibidem, párr. 71.

con las garantías mínimas establecidas en el artículo 8 de la CADH – similar al artículo 14 del PIDCP – entre las cuales se encuentra la garantía de competencia, independencia e imparcialidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado en varios casos la importancia fundamental de los organismos electorales independientes e imparciales, teniendo en mente que un proceso electoral auténtico, libre y justo no puede ser aquel administrado por funcionarios u organismos sobre los cuales el gobierno o los partidos políticos tengan una influencia decisiva⁴⁷. Particularmente, en el Informe de Fondo del caso Bravo Mena c. México (1993), la CIDH estableció:

En cuanto a la **conformación de los organismos electorales** se refiere, la Comisión debe reiterar su planteamiento en el sentido de señalar que, la facultad del Estado de determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir estos organismos, implica que éstos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, **garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la real independencia e imparcialidad con que desempeñan sus funciones**. Y ello sólo es posible mediante la participación equitativa de todos los sectores de la vida política mexicana, lo cual exige una representatividad real, en condiciones de **igualdad y equilibrio** frente a los representantes del Gobierno que integran tales entidades.

La Comisión debe observar que, obviamente, el modo de integración de los organismos electorales, no constituye, en sí mismo, una violación a la Convención Americana, pero es claro que si en éstos no existe un equilibrio que **garantice la independencia e imparcialidad de los órganos**, mal puede hablarse de una correcta aplicación de las

⁴⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, 17 noviembre de 1978 (disponible en: <<http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador78sp/indice.htm>>, a mayo de 2014); CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba*, 4 octubre de 1983, págs. 44, 45 y 48 (disponible en: <<http://www.cidh.org/countryrep/Cuba83sp/indice.htm>>, a mayo de 2014); CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 28 de septiembre de 1987, pág. 106 (disponible en: <<http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay87sp/indice.htm>>, a mayo de 2014).

leyes o de una valoración objetiva de las diferentes circunstancias puestas a su consideración. Es en este sentido que se requiere ajustar los organismos, según las preferencias de forma que cada Estado tenga, o los modelos que desee utilizar, **pero siempre manteniendo unos parámetros de equidad –inspirados en los principios de la democracia representativa–, que permitan la participación de todos los sectores involucrados en la vida política de las naciones**⁴⁸. (Énfasis añadido por el autor)

f. Derecho a ejercer cargos públicos

Los derechos políticos comprenden el de “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, según lo proclaman, como antes se ha citado, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDCP y la CADH. Este derecho obliga, pues, en primer lugar, al Estado a garantizar que sea reconocido y ejercido **en condiciones de igualdad**. La Corte IDH ha subrayado que esto impone que “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho⁴⁹.

La amplitud de la redacción de esos textos indica que el derecho que en ellos se reconoce abarca todo tipo de funciones públicas y que no se limita a aquellos cargos a los que se puede acceder a través del sufragio, es decir, los cargos electivos. Asimismo, ese derecho no debería limitarse estrictamente al “acceso” o investidura de la función pública, sino que debe cubrir igualmente la permanencia en la misma, en el sentido de que el funcionariado debe estar al abrigo de actos arbitrarios que atenten contra la estabilidad en el desempeño de sus cargos.

48 CIDH, Informe No. 14/93, caso 10.956 (México), 7 de octubre de 1993, acápite 4.2.

49 Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 206; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 198, párr. 138.

Estos conceptos resultan de especial relevancia con relación a la función judicial, pues las condiciones objetivas de acceso a la función judicial así como la inamovilidad de los jueces, son significativas garantías de su independencia, la cual es, a su vez, un requisito indispensable del derecho al debido proceso. En ese sentido, la Corte IDH ha indicado que la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad del juez frente a toda injerencia o presión política⁵⁰ y ha subrayado que “el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede”⁵¹. En su más reciente jurisprudencia al respecto, la Corte IDH ha ratificado y enfatizado que

[...] la independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías que hagan posible la independencia judicial. La Corte considera pertinente precisar que la violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad de un juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los derechos convencionales de un juez cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el período de su nombramiento. En tal sentido, la garantía institucional de la independencia judicial se relaciona directamente con un derecho del juez de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad en el cargo⁵².

El derecho a ejercer funciones públicas en condiciones de igualdad es, pues, más amplio que el de ser elegido o elegida en una elección democrática, y se conecta con el derecho de toda persona a no ser discriminada así como con el derecho a obtener del Estado la protección debida a sus derechos, que difícilmente puede alcanzarse si

50 Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr. 135.

51 Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela...* párr. 138; Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela...* párr. 135.

52 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268, párr. 197.

el funcionariado estatal es nombrado y removido de manera arbitraria, frívola o caprichosa.

Los derechos políticos, como ocurre en general con todos los derechos, incluidos los derechos humanos, no son absolutos, sino que están sujetos a ciertas limitaciones o restricciones legítimas, que serán objeto del último grupo de consideraciones a las cuales se refiere esta presentación.

3. Limitaciones a los derechos políticos

Los derechos humanos están, todos, sujetos a limitaciones, que deben ser establecidas por ley formal⁵³, obedecer a razones legítimas de utilidad general, que caben dentro del concepto amplio de “orden público” y no deben, en ningún caso, destruir o desproveer de significado real el derecho afectado. En ese sentido, el artículo 5.1 (común) de los Pactos de Naciones Unidas, dispone:

Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

Por su parte, el artículo 29 de la CADH, establece:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella [...]

La formulación legal de los derechos humanos contiene, normalmente, una referencia a las razones que, legítimamente, puedan

53 Cf. Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...*

fundar limitaciones a los mismos. En general, se evitan las cláusulas restrictivas generales, aplicables a todos los derechos humanos en su conjunto, y se ha optado, en cambio, por fórmulas particulares, aplicables respecto de cada uno de los derechos reconocidos, lo que refleja el deseo de ceñir las limitaciones en la medida estrictamente necesaria para asegurar el máximo de protección al individuo. Las limitaciones están normalmente referidas a conceptos jurídicos indeterminados, como lo son las nociones de “orden público” o de “orden”; de “bien común”, “bienestar general” o “vida o bienestar de la comunidad”; de “seguridad nacional”, “seguridad pública” o “seguridad de todos”; de “moral” o “moral pública”; de “salud pública”, o de “prevención del delito”⁵⁴.

Todas estas nociones implican una importante medida de relatividad. Deben interpretarse en estrecha relación con el derecho al que están referidas y deben tener en cuenta las circunstancias del lugar y del tiempo en que son invocadas e interpretadas. A propósito de ellas se ha destacado que, tratándose de nociones en que está implicada la relación entre la autoridad del Estado y los individuos sometidos a su jurisdicción, todas podrían ser reducidas a un concepto singular y universal, como es el de **orden público**.

El orden público, aun como concepto universal, no responde a un contenido estable ni plenamente objetivo. La Corte IDH lo ha definido como el conjunto de “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”⁵⁵. Los Principios de Limburgo, refiriéndose al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), definen el “orden público” “como el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad, o como el conjunto de principios fundamentales sobre los que se basa una sociedad” (Principio 66).

54 Cf. Kiss, A., “Permissible Limitations on Rights”, en: Henkin, L. (ed.), *The International Bill of Rights*. Columbia University Press, Nueva York, 1981.

55 Corte IDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

La definición de los “valores y principios” a los que aludió la Corte IDH no puede separarse de los sentimientos dominantes en una sociedad dada, de manera que si la noción de orden público no se interpreta vinculándola estrechamente con los estándares de una sociedad democrática, puede representar una vía para privar de contenido real a los derechos humanos. En nombre de un “orden público”, denominado por principios antidemocráticos o ajenos a la democracia, cualquier restricción a los derechos humanos podría ser legítima.

Desde su jurisprudencia más temprana, la Corte IDH identificó ciertas condiciones generales para la legitimidad de las restricciones a la libertad de expresión, que son en verdad aplicables a todos los derechos reconocidos por la CADH, tal como lo ha mostrado la ulterior jurisprudencia de la misma Corte. La primera de ellas es la **necesidad** de las restricciones, la cual “dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”, de modo que no basta con que sean “útiles” u “oportunas”, sino que deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho” objeto de la restricción. En segundo lugar, se requiere la proporcionalidad de la restricción, “al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”. Por las mismas razones, entre varias opciones, “debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido”.⁵⁶

En el caso de los derechos políticos, el artículo 23.2 de la CADH dispone:

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

56 *Ibidem*, párr. 46. Los mismos conceptos fueron ratificados por la Corte IDH en otros casos relativos a la libertad de expresión. Cfr. Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párrs. 96 y 133.

Aunque esta redacción no coincide con la de las limitaciones autorizadas por el artículo 13 de la misma CADH, relativo a la libertad de expresión, la Corte IDH ha considerado que los anteriores conceptos de su jurisprudencia son igualmente aplicables a las restricciones a los derechos políticos:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, **per se**, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones⁵⁷. Su reglamentación debe observar los **principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática**. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. **La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue**⁵⁸. (Énfasis añadido por el autor)

Estos conceptos generales han sido ratificados en la jurisprudencia de la Corte IDH sobre derechos políticos, aunque utilizando un lenguaje un tanto más permisivo, gracias a la utilización de la doble negación, advirtiendo, con respecto a los límites para el ejercicio de los derechos políticos que:

57 Cfr. Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Hirst v. the United Kingdom* (no. 2), no. 74025/01, 2004, párr. 36.

58 Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*... párr 206.

[...] siempre que **no sean desproporcionados o irrazonables**, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos⁵⁹. (Énfasis añadido por el autor)

El artículo 25 del PIDCP no contiene una disposición relativa a las limitaciones legítimas a los derechos políticos, sino que establece, de manera general, que éstos deberán garantizarse “sin restricciones indebidas”, lo cual remite en un grado importante, a la jurisprudencia la definición precisa de esos límites, con el inconveniente de que esa tarea se cumple después que los límites legítimos han sido desbordados. El CDH, por su parte, ha formulado ciertas consideraciones también muy generales en su Observación General No. 25, como la de censurar “restricciones excesivas”⁶⁰ o requerir que éstas sean “razonables”⁶¹. Su jurisprudencia, si bien ha definido ciertos estándares, como los de razonabilidad y proporcionalidad de las limitaciones, carece de la coherencia necesaria para extraer conclusiones generales sobre la permisibilidad de las restricciones a la participación democrática⁶². Sin embargo, los derechos políticos se sitúan, en primer lugar, bajo la prohibición general de discriminación contenida en el artículo 26 del mismo Pacto, así como bajo el “paraguas” que proporciona el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

59 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México...* párr. 155.

60 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 6.

61 *Ibidem*, párr. 10

62 Cfr., Decaux, E. (dir.), *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques...* pp. 556-57; Nowak, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, segunda edición, revisada. N.P. Engel Publisher, Kehl-Strasbourg-Arlington, Virginia. 2005, pág. 593.

Por otra parte, los derechos humanos también pueden ser objeto de limitaciones excepcionales en situaciones de emergencia, que justifiquen una suspensión limitada de algunas de sus garantías, conforme lo contemplan para los derechos civiles y políticos, por ejemplo, el artículo 4.2 del PIDCP y el artículo 27 de la CADH, pero este último tratado excluye expresamente los derechos políticos del ámbito de las suspensiones de garantías, conceptuándolos así como derechos inderogables bajo toda circunstancia.

Me referiré ahora a algunas de las limitaciones a los derechos políticos que son objeto de discusión en la doctrina y la jurisprudencia, particularmente a algunas situaciones que han sido objeto de consideración por la CIDH y la Corte IDH.

a. La inhabilitación política

El artículo 23.2 de la CADH reconoce como legítimas las limitaciones a los derechos políticos que estén fundadas en una “condena, por juez competente, en proceso penal”. El PIDCP no contiene una disposición similar, pero el CDH ha advertido que

[...] los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos. Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables. Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar⁶³.

La Corte IDH ha determinado que la disposición del artículo 23.2 de la CADH, que sólo autoriza la inhabilitación política por condena penal firme, es de interpretación estricta. En el caso, la víctima había sido inhabilitada políticamente por el órgano contralor del Estado (Contraloría General de la República), el cual, si bien es formalmente

63 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr.14.

independiente del Poder Ejecutivo, no es un tribunal penal. La Corte IDH determinó

En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana⁶⁴.

En su informe sobre el caso de referencia, la CIDH sostuvo igualmente que “es únicamente un tribunal judicial en un proceso penal el que puede restringir el derecho” y “cualquier restricción que se derive de dicho proceso deberá guardar estricto respeto a las garantías penales”⁶⁵. Recientemente, la CIDH invocó explícitamente la jurisprudencia de López Mendoza al acordar medidas cautelares en protección del Alcalde de Bogotá⁶⁶, destituido de su cargo por una decisión “disciplinaria” emanada de un órgano administrativo, sin que la CIDH hubiera “recibido información respecto a alguna decisión sobre una condena penal, emitida por un juez competente y en un proceso penal”⁶⁷. Esas circunstancias fueron valoradas por la CIDH como componentes de una “situación de gravedad”, que es uno de los requisitos para el ejercicio de su poder cautelar conforme al artículo 25 de su Reglamento.

Aunque dicha jurisprudencia está referida al derecho al sufragio pasivo y al derecho a ocupar cargos públicos, se trata de una interpretación general del artículo 23 de la CADH, aplicable a la totalidad de los derechos políticos.

64 Corte IDH, *Caso López Mendoza vs. Venezuela...* párr. 107.

65 *Ibidem*, párr. 101.

66 CIDH, *Resolución 5/2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia*, medida cautelar No. 374-13, 18 de marzo de 2014, párr. 14.

67 *Ibidem*, párr. 15.

b. La pertenencia o el respaldo de partidos políticos

Los partidos políticos son, sin duda alguna, una de las herramientas más características e importantes para la participación política y para la democracia representativa misma. No puede, por lo tanto, considerarse de entrada que son irrazonables o desproporcionadas las leyes internas que apunten hacia el robustecimiento de los partidos, especialmente si están dirigidas a fortalecerlos como tales instrumentos de participación, como lo dispone el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana. Así ocurre, por ejemplo, con una normativa destinada a apuntalar su democracia interna o la transparencia de los procesos de selección de sus autoridades y candidaturas. Existen, sin embargo, regulaciones más controversiales, destinadas a restringir los procesos electorales a una competencia entre candidaturas partidarias, sea que se requiera que los candidatos sean miembros de un partido legalmente constituido (como se ha previsto en la legislación salvadoreña), sea que sólo los partidos pueden registrar candidaturas, aunque pueden hacerlo de personas independientes, no afiliadas formalmente al partido. Esto ha sido objetado como una limitación desproporcionada del derecho individual de participar en política con entera libertad y sin discriminación alguna, materia sobre la cual la jurisprudencia internacional no ofrece una solución clara.

El CDH ha observado que “el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos”⁶⁸, lo que constituye un postulado demasiado amplio para resolver los diferentes problemas que pueden presentarse al respecto.

La jurisprudencia interamericana no es más clara. En el caso Yatama, la Corte IDH conoció de una situación en la cual una organización indígena (Yatama) que había participado en varios procesos electorales en la costa atlántica de Nicaragua, se vio

68 CDH, *Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto...* párr. 17.

impedida de continuar haciéndolo en virtud de una reforma legal de 2000 que eliminó la posibilidad de que asociaciones de suscripción popular pudieran inscribir candidaturas, derecho que restringió a los partidos políticos nacionales y sus vertientes regionales. La Corte IDH concluyó que esa nueva legislación violaba la CADH en perjuicio de Yatama y sus miembros:

No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que **hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad**, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario “[e]l fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas”⁶⁹. (Énfasis añadido por el autor)

La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas [...] que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio

69 Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua...* párr. 215.

pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA⁷⁰.

Al afirmar la Corte IDH en la anterior sentencia que el texto de la CADH no suministra una base para “sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político”, ella misma sugirió, a no dudar, que imponer semejante restricción era ilegítimo en toda circunstancia y no sólo cuando mediaran las circunstancias del caso concreto, referido también a derechos de pueblos indígenas.

Sin embargo, la propia Corte IDH se encargó de precisar (o corregir) esa lectura de su jurisprudencia, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, en el cual encontró bases de legitimidad para legislaciones que autoricen candidaturas independientes, lo mismo que para aquellas que sólo contemplen candidaturas partidistas:

Los sistemas que admiten las candidaturas independientes se pueden basar en la necesidad de ampliar o mejorar la participación y representación en la dirección de los asuntos públicos y posibilitar un mayor acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones democráticas; por su parte los sistemas que optan por la exclusividad de las candidaturas por partidos políticos se pueden basar en diversas necesidades tales como fortalecer dichas organizaciones como instrumentos fundamentales de la democracia u organizar de una manera eficaz el proceso electoral, entre otras. Estas necesidades deben obedecer, en última instancia, a un fin legítimo conforme a la Convención Americana⁷¹.

En dicho caso, el señor Jorge Castañeda Gutman se vio impedido de inscribir su candidatura a la Presidencia de México por no hacerlo con el respaldo o a través de un partido político, sino como ciudadano independiente. La Corte IDH encontró que este caso difería de Yatama, entre otras cosas, porque este último protegía los derechos políticos de un grupo vulnerable, mientras que el señor Castañeda Gutman era

70 *Ibidem*, párr. 218.

71 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México...* párr. 192.

[...] una persona que deseaba presentarse como candidato independiente, que no alegó ni acreditó representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualesquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones, y que tenía diversas alternativas idóneas para poder ser postulado como candidato⁷².

La Corte IDH observó que la legitimidad de las limitaciones no puede juzgarse aisladamente, sin tener el conjunto del sistema electoral escogido por cada Estado, en el entendido de que la CADH no impone ningún sistema electoral en particular⁷³. Sobre esas bases, concluyó que ciertas necesidades basadas en diversas razones históricas, políticas y sociales (distintas, claro está, en cada Estado), pueden revelarse como “necesidades sociales imperiosas” que justifiquen “el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos”⁷⁴. Sobre la base, entonces, de las particularidades del caso Castañeda Gutman, concluyó que

La necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. Todas ellas responden a un interés público imperativo. Por el contrario, los representantes no han acercado elementos suficientes que, más allá de lo manifestado en cuanto al descrédito respecto de los partidos políticos y la necesidad de las candidaturas independientes, desvirtúe los fundamentos opuestos por el Estado⁷⁵.

72 *Ibidem*, párr. 172.

73 *Ibidem*, párr. 161.

74 *Ibidem*, párr. 193.

75 *Ibidem*.

Dejó así la Corte IDH abierta esta espinosa materia, sujetándola a su análisis dentro del contexto de cada sistema electoral y de las necesidades imperiosas que se impongan por consideraciones históricas, políticas y sociales. Es, sin duda, un estándar permisivo, pero debe reconocerse que se trata de una materia controversial y llena de matices en uno u otro sentido, de manera que una solución flexible luce apropiada, siempre, claro está, en palabras de la Corte, no conduzcan a resultados desproporcionados o irrazonables.

c. La cuestión de las cuotas electorales

La cuestión de las llamadas cuotas electorales surgió como un medio para dotar de efectividad al principio de **igualdad de género** y se ha empleado para compensar la desigualdad de la representación de las mujeres en la vida pública. Existen varios tipos de cuotas destinadas a aumentar la participación política de las mujeres, tanto en las elecciones como en los cargos de responsabilidad en el interior del gobierno o de la administración pública, que no son excluyentes y pueden combinarse de diferentes formas.

Según su origen, las cuotas pueden ser, en primer lugar, las creadas por ley y, en segundo lugar, las creadas por los partidos políticos. Las primeras especialmente plantean problemas conceptuales que forman parte importante del debate sobre su legitimidad, pues ellas crean una excepción o, más bien, una limitación excepcional al principio de igualdad ante la ley, lo cual ocurre, por lo demás, en todos los casos de las llamadas **discriminaciones positivas**, como se conoce a los regímenes legales de favor para brindar protección especial o adicional a categorías sociales vulnerables y que están destinadas a realizar materialmente la igualdad tratando de manera desigual a categorías materialmente desiguales.

Según su eficacia, ellas pueden ser paritarias, cuando tienden a asegurar un 50% de participación femenina, o de menor entidad cuando se limitan a poner un “piso” a dicha participación, pero sin llegar a garantizar la paridad. En los sistemas de elección por listas, particularmente en cuotas paritarias, es aplicable la modalidad

llamada “de cremallera”, que consiste en que las mismas deban obligatoriamente presentarse alternando hombre y mujer, para evitar que la conformación de las listas se utilice para burlar la paridad.

El sistema de cuotas ha sido criticado⁷⁶, afirmándose que éstas son discriminatorias, intervencionistas y fundamentalmente antidemocráticas, porque es esencialmente contrario al precepto de la igualdad entre ambos sexos. Adicionalmente, las cuotas destinadas a aumentar el número de mujeres en la vida pública también podrían ser criticadas por ser discriminatorias en otro sentido: contra otros grupos sociales subrepresentados. Si las mujeres se representan mediante cuotas, ¿por qué no presentar otros grupos con el mismo sistema?

Las cuotas son criticadas por desmerecer la capacidad femenina para imponerse en la competencia individual y porque ellas entrañan el peligro de que den lugar a una jerarquía en el seno de los mismos representantes electos, donde aquellos que resultaron electos sin el apoyo de una cuota podrían tender a considerarse superiores a quienes recibieron esa ayuda, todo lo cual redundaría en una nueva fuente para el disminución de la influencia femenina en la vida pública.

En América Latina⁷⁷, Argentina fue el primer país del mundo en establecer su ley de cuotas, en 1991. Desde entonces, once países latinoamericanos han adoptado mecanismos de cuotas de género en sus marcos electorales con el objeto de reservar plazas en las listas de candidaturas a los cargos de elección popular: México, Costa Rica y Paraguay, en 1996; Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Perú, en 1997, y Honduras en el 2000. Uno de los casos

76 Sobre estas críticas y sobre el tema en Europa, cfr., Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*. Dirección General de Estudios, Documento de trabajo, Serie Derechos de la Mujer, W-10. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4_es.htm>, a mayo de 2014.

77 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Cuotas y sistemas electorales”, en: *Gobernabilidad democrática*, América Latina Génera. Disponible en: <http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/tematicas/tema_gobernabilidad_democratica.pdf>, a mayo de 2014.

más recientes es el de Uruguay, que aprobó la medida en 2009, pero no entrará en vigor hasta 2014.

A través de estas leyes se han establecido los porcentajes mínimos de candidaturas femeninas con los que deben contar las listas electorales presentadas por los partidos políticos en las elecciones, y estos oscilan entre el 20% y el 50%. Los países que han adoptado una mayor porcentaje en la cuota son Costa Rica (40%) y Ecuador (50%).

En Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 estableció una cuota del 30% de representación femenina, pero el 21 de marzo de 2000 el Consejo Nacional Electoral inaplicó el artículo 144 de dicha Ley, donde se establecía la mencionada cuota. La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en sentencia del 19 de mayo de 2000, aunque consideró que el Consejo Nacional Electoral carece de competencia para inaplicar una ley, declaró nulo el aludido artículo 144 por inconstitucional, al violar la igualdad ante la ley. La Sala Constitucional del mismo TSJ, en sentencia del 22 de febrero de 2011 (Expediente: 04-2282) aunque consideró que la Sala Electoral carece de competencia para ejercer el control concentrado de constitucionalidad y declarar la nulidad de una ley, concluyó que el asunto había decaído y no tenía materia sobre la cual decidir, puesto que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (comprendido su artículo 144) había sido derogada por la Ley Orgánica de Procesos Electorales, que no contempla sistema alguno de cuotas electorales.

En el marco de la Unión Europea, Bélgica es el único país donde se han establecido cuotas mediante una ley, que requiere que la tercera parte de las listas electorales de los partidos esté reservada a mujeres. Mientras tanto, en Francia, una ley de 1982 que se establecía una cuota de 25% de candidatas en las listas de partido para las elecciones municipales, fue objetada ante el Consejo Constitucional, el cual, en septiembre de ese mismo, dictaminó que dicha legislación era inconstitucional por ser incompatible con el principio de igualdad. En Italia, igualmente, se aprobaron dos leyes electorales en 1993: la

primera establecía que en las listas de partido ninguno de los sexos podía estar representado por más del 75% de candidaturas, mientras que la segunda ley establecía el “sistema cremallera”. Sin embargo, en 1995, el Tribunal Constitucional declaró que estas leyes eran inconstitucionales al violar el principio de igualdad ante la ley⁷⁸.

El sistema de cuotas, sin embargo, es sin duda una herramienta útil para la superación de una tradición cultural que aparta a la mujer de la conducción de los asuntos públicos, que vulnera sustantivamente el principio de igualdad y lesiona la participación democrática y la representatividad de los cuerpos electos dentro del Estado. Su aplicación, no obstante, debería concebirse como un punto de inflexión a partir del cual la presencia femenina en las cámaras deliberantes pueda consolidarse en breve plazo. En ese sentido, las cuotas deberían considerarse como una solución excepcional para solventar la inercia que aparta a la mujer de la conducción de los asuntos públicos y, como tal solución excepcional, debería también ser temporal, pues de otro modo puede generar efectos perversos indeseados, creando cotos de poder que son extraños al régimen democrático de gobierno, a más de propender a que la representación popular se establezca a través de una sumatoria de cuotas, en el muy previsible supuesto en que el régimen se multiplique a través de la asignación de cuotas a otros grupos marginados de la representación popular.

Conclusión

Los derechos políticos, si bien están ontológicamente vinculados con el concepto colectivo de soberanía popular, son derechos humanos individuales, inherentes a la dignidad de la persona humana. Ellos, no obstante, están sujetos a limitaciones, derivadas, en primer lugar de la aludida vinculación con el concepto de soberanía, que restringe su titularidad a quienes ostenten el título de ciudadanía. Están asimismo sujetos a las limitaciones que pueden afectar, en general,

78 Cfr., Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina...*

a los derechos humanos, que deben sujetarse a criterios de estricta necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, fuera de los cuales esas limitaciones pierden su legitimidad.

Al igual que todos los derechos humanos, los derechos políticos se afirman frente al Estado, el cual, por su parte, está en la obligación de protegerlos, respetarlos y garantizarlos, lo cual le impone un buen número de prestaciones positivas para la organización de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, conforme lo preceptúan los artículos 23 de la CADH y 25 de PIDCP.

Diez años después

*Elizabeth Odio**

Historia

Cualquier repaso histórico, por breve que sea, del desarrollo del Derecho Internacional y, dentro de él, de la Justicia Penal Internacional, nos remite inevitablemente a los años finales de la Segunda Guerra Mundial. Aún antes de que se rindieran los alemanes y mucho antes de que lo hicieran los japoneses, las potencias vencedoras habían iniciado conversaciones sobre la necesidad (o la posibilidad) de juzgar penalmente ante un tribunal internacional, a los principales responsables de los atroces crímenes de guerra cometidos durante ese conflicto.

Ya en 1942, el gobierno británico comenzó a pensar en la delicada cuestión de la responsabilidad individual de militares y civiles en los crímenes que venían cometiendo los nazis en la Guerra, pero en esa época no se veía factible ni conveniente, someter a procesos judiciales a los posibles responsables. El propio Winston Churchill revivió la vieja idea (abolida con la ley inglesa desde 1938) de los “fuera de ley” y propuso que simplemente los fusilaran ahí donde los encontraran y aprehendieran. Llegó incluso a convencer al Presidente Rossevelt de que era la solución mas práctica. La preferencia inglesa por las ejecuciones sumarias duró hasta el mismo final de la Guerra, en 1945.

Cuando terminó la Primera Guerra Mundial no fue posible juzgar al Kaiser como responsable supremo del conflicto – tal y como lo

* Ex Magistrada del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia y de la Corte Penal Internacional.

previó el Tratado de Versalles – por razones exclusivamente políticas de los intereses en juego entre las potencias vencedoras de esa terrible primera guerra del siglo XX. Pero las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial finalmente se convencieron de que un juicio era necesario y posible.

En agosto de 1945, los aliados victoriosos se reunieron en Londres y firmaron un acuerdo mediante el cual se creaba un Tribunal Militar Internacional para juzgar a los más prominentes líderes alemanes acusados de crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. La Carta del Tribunal, anexa al Tratado, proveía la guía, el marco dentro del cual actuaría el Tribunal, y en su artículo 6 definía los crímenes por los cuales se juzgaría a los acusados.

Para llegar a este Acuerdo en Londres, firmarlo y aprobar la Carta, las discusiones previas fueron intensas y arduas entre los juristas norteamericanos, ingleses, franceses y soviéticos: quiénes serían acusados y de que se les acusaría; quiénes jueces y fiscales; cuáles los procedimientos a seguir; dónde coleccionar las pruebas; cómo garantizar el debido proceso. Todo un mundo de dificultades y problemas desde el punto de vista jurídico, que sólo se resolvieron mediante compromisos políticos entre las potencias vencedoras.

Aun hoy se sigue discutiendo que la definición de los cargos y la escogencia de los acusados fue todo un ejercicio de arbitrariedad por parte de los líderes aliados. Al final lo que imperó fue el derecho de los vencedores a juzgar a los vencidos. Y no a todos, ni siquiera a los más significativos líderes nazis (Hitler se suicidó, por ejemplo) e incluso uno de ellos (Martín Borman) fue juzgado *in absentia*.

Como ha dicho algún autor, el Tribunal de Nuremberg fue un experimento, casi una improvisación. Pero visto desde hoy, el Tribunal de Nuremberg no buscaba tanto la aplicación de principios de derecho internacional vigentes entonces, como establecer nuevas reglas de conducta entre quienes participaran en conflictos armados internacionales y fijar parámetros a las violaciones de derechos humanos susceptibles de ser cometidas en esos conflictos. Los aliados

occidentales buscaban establecer una nueva moral y un nuevo orden político en las relaciones internacionales. El resultado fue que, pese a todas las válidas críticas de entonces y a las que aún hoy podríamos hacer, ese Tribunal y la sentencia final que dictó, constituyen la piedra fundacional de la moderna Justicia Penal Internacional.

En la segunda parte del Siglo XX, los acuerdos diplomáticos motivados por intereses políticos que dieron vida los Tribunales de Nuremberg, tuvieron como resultado un fundamental cambio de paradigma en la historia del Derecho Internacional, tanto en el ámbito de los derechos humanos como en el del derecho humanitario. Entre los sustantivos aportes de este nuevo paradigma figura que desde entonces el Derecho Internacional va más allá de sólo crear obligaciones a los Estados para crear también obligaciones para los individuos. La responsabilidad penal individual, herencia de Nuremberg, da nacimiento a esta nueva rama del Derecho Internacional que hoy conocemos como Derecho Internacional Penal (o Derecho Penal Internacional según lo prefieren los profesores de Derecho Penal). Y por supuesto, a toda la normativa de los derechos humanos que se inicia con la Declaración Universal de 1948 y la primera convención internacional que se aprueba en el marco de las Naciones Unidas (creadas en 1945), y que define un nuevo crimen internacional que desde entonces conocemos como genocidio. El holocausto sufrido por 6 millones de judíos y 2 millones de gitanos, homosexuales y discapacitados, se juzgó en Nuremberg como “crímenes de lesa humanidad”, pues el crimen de genocidio no existía.

Y aquí cabe recordar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha desarrollado no sólo en el ámbito de la promoción y protección, sino también a partir de prohibiciones de conductas que pasan a ser crímenes internacionales, como el genocidio, la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones sumarias, el tráfico internacional de personas y otros instrumentos similares que fijan responsabilidades individuales a sus perpetradores, aun en ausencia de conflictos armados.

La otra rama del Derecho Internacional que nace en la posguerra es el Derecho Internacional Humanitario. Las cuatro convenciones de Ginebra de 1946 y sus dos posteriores protocolos opcionales, son el alma y corazón de este nuevo desarrollo jurídico internacional.

Para concluir con este breve recuento histórico, quiero subrayar que en el paradigma que nace de Nuremberg, las víctimas de las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial no son consideradas. Evidencia irrefutable de ello es que la violencia sexual que existió en esa guerra, y de la que fueron víctimas miles y miles de mujeres de todas las nacionalidades y de parte de todos los ejércitos, no se menciona ni una sola vez en las más de 700 páginas de la sentencia final de Nuremberg. Ninguna de las víctimas sobrevivientes de los crímenes nazis participó en los procedimientos, más allá de rendir testimonios muy puntuales y a veces hasta meramente anecdóticos.

La siguiente etapa: los tribunales internacionales *ad hoc* para Yugoslavia y Ruanda

En la década de los años 90 del siglo anterior, la guerra que se desató en los Balcanes en el territorio de la Antigua Yugoslavia a partir de 1991, y el genocidio que se cometió en Ruanda en 1994, despertaron en la comunidad internacional, especialmente en Europa, los viejos fantasmas de la limpieza étnica y de las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, que se creían muertos y enterrados por el Derecho Internacional.

En el caso de la guerra en la Antigua Yugoslavia, la prensa internacional se encargó desde el inicio mismo de las hostilidades entre serbios, croatas y bosnioherzegovinos musulmanes, de informar sobre una estrategia para aterrorizar y destruir poblaciones civiles completas: la violación y toda clase de abusos sexuales cometidos masivamente contra las mujeres, básicamente contra las musulmanas de Bosnia Herzegovina. Ocurre por primera vez en la historia de guerras y conflictos armados, que la violencia sexual desatada a escalas alucinantes ocupa la atención de la prensa de esa manera, y

destacados periodistas hacen que los hechos se coloquen en el centro mismo de las discusiones diplomáticas.

La comunidad internacional representada en las Naciones Unidas se movilizó para documentar lo que ocurría y en el Consejo de Seguridad, el máximo órgano político de la ONU, se sucedieron resoluciones que buscaban restablecer la paz y detener los horrores que se cometían. Estos esfuerzos resultaron estériles y las graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y a las leyes y costumbres internacionales se sucedían sin tregua por parte de todos los involucrados en el conflicto, esencialmente por parte de los serbios, quienes instrumentaron la masiva violencia sexual como un arma para aterrorizar y destruir a sus enemigos.

Finalmente, en 1993, el Consejo de Seguridad, al amparo del Capítulo VII de la Carta de la ONU, adoptó la Resolución 808, en la que creaba un Tribunal Internacional *ad hoc* encargado de “juzgar a las personas responsables de serias violaciones al derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia desde 1991”.

Cincuenta años después del Tribunal de Nuremberg, una decisión eminentemente política del máximo órgano político de la ONU daba vida a un órgano judicial en medio de acerbos críticas de académicos y políticos. Se dijo, entre otras cosas, que las potestades del Consejo contenidas en el Capítulo VII para velar por la paz y la seguridad internacionales, no autorizaba la creación de un órgano judicial. Se dijo también que sería un tribunal de mentirillas, mera fachada del Consejo para lavarse las manos por no poder detener las masacres, y muchas otras cosas del mismo tenor. También fue muy criticado el hecho de que, pese a que una de las fuertes motivaciones para crear el Tribunal *ad hoc* era la existencia de la desatada violencia sexual tan estudiada y documentada por el Consejo de Seguridad, sólo dos mujeres fuimos elegidas entre los once jueces internacionales que integrarían el Tribunal.

Empero, sin duda fue una decisión sin precedentes en la diplomacia internacional el crearse un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, pero al cual el Consejo le ordenaba cumplir sus funciones de manera independiente de consideraciones políticas, es decir, que no estaría sujeto a la autoridad o control del Consejo de Seguridad en el cumplimiento de sus funciones judiciales.

Identica respuesta dio el Consejo de Seguridad un año después, en 1994, al crear el Tribunal Internacional *ad hoc* para juzgar a los responsables del genocidio cometido en Ruanda, en donde en un muy breve período de tiempo, casi un millón de miembros de las etnias tutsi y hutus moderados, fueron masacrados por miembros de la etnia hutu.

Ambos tribunales *ad hoc* cumplieron, y aún cumplen, un destacadísimo trabajo en el desarrollo del moderno Derecho Internacional Penal. Han trabajado durante ya casi 20 años, de manera profesional e independiente y, pese a las críticas, que nunca faltan, de quienes quieren ver motivaciones políticas donde lo que hay son decisiones judiciales debidamente fundamentadas, han hecho incuestionables aportes a los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos.

A partir de la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés) y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR, por sus siglas en inglés), desapareció la exigencia de que la comisión de crímenes contra la humanidad debía estar ligada a la existencia de un conflicto armado. Los crímenes de lesa humanidad, esto es, la violación masiva o sistemática de los derechos humanos, son crímenes que pueden ser cometidos en tiempos de guerra o cuando no existe un conflicto armado reconocido como tal por el Derecho Internacional.

Otro relevante y fundamental aporte de estos tribunales al Derecho Internacional Penal es su jurisprudencia sobre la violencia sexual tipificada como crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o como elemento esencial de un genocidio. Mencionamos hace unos

instantes que en Nuremberg no existió referencia alguna a la violencia sexual ocurrida durante la Segunda Guerra Mundial. No se consideró relevante incluirla entre los crímenes de los que se ocupó ese Tribunal (tampoco en Tokyo, obviamente). Se seguía la inveterada costumbre internacional de considerar que ese tipo de violencia cometida contra las mujeres por ser mujeres, era una especie de “inevitable” consecuencia de cualquier guerra o conflicto. Así había sido por siglos y así tendría, fatalmente, que seguir siendo.

Pero las juezas que integramos el ICTY y el ICTR desde el principio (Navi Pillay en el ICTR, Gabrielle Macdonald y yo en el ICTY), teníamos una diferente perspectiva de interpretación y aplicación de los crímenes contenidos en los respectivos estatutos y, poco a poco, contribuimos a definir esas conductas como crímenes internacionales.

La violación sexual – ya sea masiva o sistemática o aun un hecho aislado –, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y la esterilización forzada, fueron tipificados como crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, y sus perpetradores, cómplices y comandantes fueron traídos ante la justicia penal internacional y juzgados. Celebici, Akayesu, Foca, Furundja y muchos otros, son hoy nombres familiares para jueces y magistrados internacionales y nacionales, y ya son parte del acervo histórico del Derecho Internacional Penal y de la Justicia Penal Internacional. Toda esta jurisprudencia se recogió luego en el Estatuto de Roma de 1998, en sus artículos 7 y 8.

Si de Nuremberg llegó a decirse que era una improvisación, un experimento motivado por intereses políticos, mera justicia de vencedores sin casi asidero en el Derecho Internacional y sin embargo, hoy lo reconocemos como la primera piedra fundacional de la Justicia Penal Internacional, de los tribunales *ad hoc*, al momento de su creación, vimos que se dijo algo parecido. Hoy, tanto el ICTY como el ICTR se reconocen como precedentes inestimables de la aprobación del Estatuto de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional (CPI). Y su jurisprudencia, como un progreso sustancial

en un sistema de Justicia Penal Internacional, con repercusiones en muchas legislaciones nacionales. Hoy se admite sin reparos que en la historia del Derecho Internacional Humanitario hay un antes y un después de la existencia de los tribunales *ad hoc*, porque gracias a su trabajo el Derecho Internacional Humanitario cobró vigencia y se aplicó efectivamente a quienes cometían violaciones graves a las obligaciones y prohibiciones de las cuatro convenciones de Ginebra. El paradigma de justicia penal internacional que nació en Nuremberg cobró nueva vida y dimensiones, aunque todavía sin incluir a las víctimas de los crímenes como actores directos.

Roma 1998. La aprobación del Estatuto y la creación de la Corte Penal Internacional

La aspiración de contar con una corte penal internacional permanente nunca abandonó del todo el quehacer de políticos, académicos y sociedad civil desde la época en que concluyó la Segunda Guerra Mundial. Tanto en la Convención contra el Genocidio de 1948, como en la Convención contra la Tortura de 1984 – para citar sólo dos ejemplos de instrumentos jurídicos internacionales muy importantes –, se incluye la mención a esa necesaria Corte. Sin olvidar que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas trabajaba por años en la redacción de un Código Penal Internacional y analizaba periódicamente la idea de crear la Corte. Para cuando el Consejo de Seguridad decidió crear los tribunales internacionales *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda al inicio de la década de los 90, había ya mucho camino recorrido en la redacción de posibles instrumentos jurídicos de Justicia Penal Internacional.

El trabajo de los tribunales *ad hoc* permitió a los defensores de la idea de la corte penal permanente ganar batallas diplomáticas y políticas en pro de su creación, en el seno de sus gobiernos y en el ámbito de las Naciones Unidas. A Trinidad y Tobago debemos la iniciativa de poner a discusión el tema en la Asamblea General. Así, en junio-julio de 1998 se reunieron en Roma delegados plenipotenciarios de más de cien países, cientos de académicos y miles de ONG, muchísimas de

mujeres. Se creía improbable que en el breve espacio de seis semanas fuera posible la aprobación de un tratado internacional que contuviera el estatuto de una corte penal permanente y aprobara su creación. Pero los milagros también existen, aun en el ámbito de la diplomacia, y el 17 de julio de 1998, venciendo todos los obstáculos, una lujosa mayoría de más de 100 países aprobó el tratado.

Un tratado multilateral de la envergadura del que se aprobó en Roma requería ser ratificado por un número significativo de Estados. Esta circunstancia hacía pensar que pasarían muchos años antes de que se alcanzara la ratificación por parte de los 60 Estados que harían posible la entrada en vigencia del instrumento. Sin embargo, otro milagro ocurrió y, con un enorme trabajo de la coordinadora de ONG que tanto trabajaron en Roma, el primero de julio del 2002 el tratado entró en vigencia. El 10 de marzo del 2003, los dieciocho jueces electos por la Asamblea de los Estados parte al inicio de ese año fuimos juramentados en solemne ceremonia en La Haya, Holanda, sede de la corte permanente.

De previo a analizar someramente el trabajo que ha cumplido la Corte en los primeros diez años de su existencia, recordemos que uno de los pilares fundamentales que motivaron por muchos años el quehacer jurídico y diplomático de quienes luchaban por la existencia de una corte permanente, era detener la impunidad de los principales responsables de los más atroces crímenes internacionales. Sabemos que la impunidad de los criminales es un daño muy grave en el tejido social de toda sociedad, tanto a nivel nacional como internacional. El juez Robert Jackson, Chief Prosecutor en Nuremberg, dijo en su presentación del caso que permitir a los máximos criminales de guerra vivir tranquilamente para escribir sus memorias en paz resultaría una burla intolerable para los muertos y haría cínicos a los vivos.

Ese anhelo del juez Jackson fue cabalmente recogido en el Estatuto de Roma, en cuyo Preámbulo leemos:

Los Estados Partes [...] Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no

deben quedar sin castigo [...] Decididos a poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes [...]

Convinieron entonces en establecer una corte penal internacional como institución permanente, con competencia para conocer los crímenes de guerra, los de lesa humanidad, el genocidio y el más claramente político de todos, el crimen de agresión (art. 5).

El Estatuto de Roma endosa a la CPI la improbable tarea de detener la impunidad y prevenir la comisión de crímenes de tal gravedad que, como dice el Preámbulo citado, constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad. Y en un progreso sustancial con relación a Nuremberg y los tribunales *ad hoc*, otorga a las víctimas derecho a participar en los procedimientos (art. 68) y a reclamar reparaciones (art. 75). Al aprobar el Estatuto, los plenipotenciarios reunidos en Roma mostraron la inequívoca voluntad política de la comunidad internacional en que un nuevo paradigma de justicia penal internacional tenía que regir en el mundo, a saber, uno que llame a cuentas a los perpetradores de los crímenes – responsabilidad penal individual en sus diversos niveles: art. 25 –, y que permita a las víctimas participar con propia voz en los procedimientos de juicio. Se les reconoce también el derecho a pedir reparaciones.

Para su efectivo funcionamiento, este nuevo paradigma de justicia penal internacional se sostiene sobre dos pilares: la CPI y las jurisdicciones penales nacionales, de las cuales la Corte es complementaria. Es el principio de complementariedad del orden internacional, que sólo actuará en ausencia de la voluntad de Estado con jurisdicción sobre el crimen cometido o cuando el Estado en cuestión no pueda realmente hacerlo (art. 17, 1) a-). Este principio de complementariedad no existía en Nuremberg ni en los tribunales *ad hoc*, que tenían preeminencia sobre las cortes nacionales. Fue el resultado de compromisos políticos muy delicados, y su inclusión en el Estatuto deja sin sustento los temores y críticas de Estados que no han ratificado el Estatuto hasta ahora, tales como Estados Unidos

de América, China, Rusia, la India, Pakistán, Israel y la mayoría del mundo árabe. Su ausencia como Estados parte es lamentable, porque impide la universalidad de la Corte y la lucha contra la impunidad se afecta sensiblemente.

Los primeros diez años

En la vida de toda institución, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, los primeros años son para empezar a caminar. Los primeros años de la CPI (2003-2005) fueron de intensos trabajos de organización y toma de decisiones, en lo administrativo, lo judicial y la oficina del Fiscal.

En diciembre del 2003, el gobierno de Uganda remitió a la oficina del Fiscal la situación que se venía presentado de gravísimas violaciones de derechos humanos cometidas por un grupo de rebeldes que se hacen llamar todavía “Ejército de Resistencia del Señor”, cuyo líder es Joseph Kony. En el 2005, los jueces de la instancia preliminar confirmaron los cargos contra Kony y sus principales comandantes, y emitieron las órdenes de arresto. Se les acusa de 33 crímenes: 21 cargos de crímenes de guerra y doce de crímenes de lesa humanidad. Al día de hoy, Kony y sus lugartenientes siguen libres.

En marzo del 2004, el gobierno de la República Democrática del Congo autorizó a la CPI a investigar y acusar a presuntos responsables de los crímenes cometidos en su territorio. En marzo del 2006, Thomas Lubanga Dilo – quien estaba detenido en las carceles de Kinshasa –, fue transferido a La Haya para enfrentar los cargos que el Fiscal presentó contra él, a saber, los crímenes de guerra de reclutar o alistar niños y niñas menores de 15 años, y utilizarlos para participar activamente en las hostilidades (art. 8, 2) b) xxvii). La etapa procesal del juicio empezó el 26 de enero del 2009; los tres jueces integrantes de la Sala Primera de Juicio emitimos sentencia de culpabilidad el 14 de marzo del 2012, justo cuando la CPI cumplía 9 años.

Como se lee en los boletines de prensa de la CPI, a la fecha la Fiscalía ha abierto investigaciones en ocho situaciones de países

africanos: Congo, Uganda, la República Centroafricana, Darfur (Sudán), Kenya, Libia, Costa de Marfil y Mali. Así mismo, tiene en observación situaciones de países de otros continentes, incluida América Latina.

De las ocho situaciones africanas, cuatro fueron enviadas por los propios gobiernos concernidos (Uganda, Congo, República Centroafricana y Mali), dos fueron enviadas por el Consejo de Seguridad (Darfur y Libia) y dos las presentó el Fiscal en ejercicio de sus potestades (Kenya y Costa de Marfil).

La Corte ha emitido 21 órdenes de arresto y cinco individuos están detenidos en las instalaciones penitenciarias de la Corte en La Haya. Uno de los detenidos es Lubanga, cuya sentencia de culpabilidad ha sido apelada; otro acusado acaba de ser liberado; tres están enfrentando juicios, y hay diez acusados que permanecen en fuga, sin ser arrestados.

En lo sustantivo, el Fiscal ha presentado cargos de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad contra los acusados. Nadie hasta ahora ha sido acusado de genocidio. De crímenes de violencia sexual se ha acusado a Nguyolo – recientemente eximido por cuanto los jueces de la Sala II no encontraron pruebas más allá de la duda razonable de que el acusado fuera comandante de la tropa que cometió los crímenes, todos demostrados –, y contra Bemba – en juicio que se tramita en la Sala III (en este caso todos los cargos son de violencia sexual cometida contra mujeres y hombres) –; en los otros procesos figuran cargos de esta naturaleza entre el elenco acusatorio.

En todos los casos, tanto a nivel de instancia preliminar como en la etapa de juicio, la participación de las víctimas es apenas simbólica y está muy lejos de cumplir con lo que se proponía el Estatuto al diseñar su nuevo paradigma de justicia penal internacional. Recientes decisiones judiciales, incluso, buscan limitar mucho esa participación, alegando falta de recursos de la CPI para cumplir con sus cometidos.

Las críticas

Por estos días en los que la CPI está celebrando sus primeros diez años de existencia y trabajo, hemos oído muchas críticas a lo que algunos consideran magros resultados. Es obvio que si contrastamos pura y simplemente los propósitos para los cuales fue creada la Corte (juzgar a los máximos responsables de los crímenes más atroces que afrontan la conciencia humana, prevenir que éstos se cometan, dar voz y reparación a las víctimas) contra los desnudos datos que les acabo de dar, la respuesta es que lo hecho hasta ahora está muy lejos de lo esperado. Bien cabría calificar los resultados como magros.

Vale la pena entonces, preguntarnos ¿por qué? ¿Por qué las situaciones que se investigan vienen todas del África? ¿Se debe a que sólo los “peces pequeños” llegan a juicio mientras que los “peces gordos” (por ejemplo, el presidente Al Bashir de Sudán) siguen libres? ¿Por qué Kony no ha sido arrestado? ¿Por qué hay diez acusados que no se arrestan? ¿Por qué el Fiscal no trajo suficiente evidencia contra el acusado Nguyno, quien resultó eximido de responsabilidad? ¿Por qué tardan tanto los juicios? ¿Por qué las víctimas no participan? La lista podría ser mucho más larga, pero las preguntas planteadas me parecen suficientes para ensayar un análisis de los primeros años de trabajo de la CPI, desde una perspectiva realista.

Pienso que en el Preámbulo del Estatuto de Roma hay una frase que nos puede ayudar mucho a elaborar una respuesta. Es cuando en el párrafo cuarto se afirma que para que los crímenes no queden sin castigo “hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para que efectivamente sean sometidos a la acción de la justicia”. En mi opinión, ésta es la clave de lo que actualmente ocurre: hay cada vez menos cooperación internacional. Esta falta de voluntad política de los Estados parte tiene tres manifestaciones cruciales. Por un lado, no se detiene a los acusados; por otro, no se brindan a la Corte los recursos económicos e institucionales suficientes para llevar a cabo, con éxito y seguridad, las investigaciones y la recolección de pruebas. Pero, adicionalmente,

no se toman las medidas en el plano nacional que deben contenerse en leyes de implementación del Estatuto. Al día de hoy, hay 121 Estados que han ratificado el Estatuto y ni la mitad de ellos ha adoptado legislación nacional de implementación.

La Corte nunca podrá detener a los sospechosos o acusados porque carece totalmente de medios para hacerlo. Nunca fue previsto que la CPI pudiera actuar directamente para hacer arrestos, porque ello podría suscitar muy serios problemas jurídicos, que no es difícil imaginar. Son los Estados, los que son parte y los que no lo son, los que tienen que detenerlos. Y no lo están haciendo. El caso de Kony es paradigmático. Pero también lo es el de Al Bashir y sus ministros, en Sudán. Y todos los demás que están en fuga.

Si el ICTY está cerrando su trabajo juzgando a los últimos tres de los máximos responsables de las masacres en la Antigua Yugoslavia (Karadzic y Mladic son dos de ellos) y se le siguió juicio al antiguo presidente Milosevic (quien murió en prisión durante el proceso) es porque la Unión Europea puso toda su diplomacia y su voluntad política para “convencer” a la República Serbia de que los entregara. No fue fácil, obviamente, pero era un precio político a pagar para ser admitida como integrante de la UE. Serbia los entregó y se cumplió el compromiso político.

Cuando Nigeria entregó al ex presidente Charles Taylor a la acción de la justicia internacional ante la Corte Especial de Sierra Leona – que lo juzgó y condenó por múltiples crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en Sierra Leona y en Liberia –, fue debido a la presión internacional tanto de países africanos como fuera del continente (Estados Unidos de América y Reino Unido) para que lo hiciera. De nuevo, se trata de la actuación de la diplomacia internacional y de los propios intereses nacionales.

Es evidente que la CPI tiene un desafío mucho más complicado que los ejemplos aquí mencionados. Para que esos arrestos se hagan, se requiere de un consenso político entre diversos actores de la arena internacional, que es muy complicado de alcanzar. Lo que se interpreta

a la ligera como ineficiencia de la Corte en el cumplimiento de sus responsabilidades, tiene en mucho su origen en esta falta de voluntad política de los Estados, los que son parte del Tratado de Roma y los que no lo son, que también están vinculados al cumplimiento de las obligaciones que impone el Derecho Internacional.

De la importancia de la relación entre la Corte y el Consejo de Seguridad me voy a ocupar pronto, pero en este delicado asunto de los arrestos quiero destacar que sería determinante una más activa participación del Consejo de Seguridad en una campaña para que se arreste a los sospechosos en fuga.

Tengamos claro que al igual que en las jurisdicciones nacionales, sin arrestos no hay juicio, sin juicio no hay justicia y la impunidad seguirá rampante y las víctimas quedarán burladas en sus legítimas aspiraciones.

El futuro

Al entrar la CPI en su segunda década cabe preguntarnos: ¿tiene futuro un sistema de justicia penal internacional? Yo pienso que sí. Los mecanismos para fortalecer el trabajo de la CPI están contenidos en el propio Estatuto, por lo que no hay que volver a base cero. Pero hay que emprender cuanto antes ciertas acciones. Unas competen a la propia Corte, otras a los Estados parte, otras a la comunidad internacional representada en las Naciones Unidas y, muy particularmente, al papel que puede jugar el Consejo de Seguridad en su relación con la Corte. Para no extendernos demasiado, me referiré aquí a la que yo pienso es la más importante y crucial de todas: la relación entre la Corte y el Consejo de Seguridad.

Al indicar los casos y situaciones bajo análisis de la Corte mencioné que dos de ellos, Darfur y Libia, llegaron a ella remitidos por el Consejo de Seguridad en ejercicio de las potestades que le confiere el artículo 13, inciso b) del Estatuto. Estas potestades del Consejo fueron objeto de intensas y agrias polémicas en Roma. Unos gobiernos querían que sólo el Consejo de Seguridad remitiera situaciones a la Corte y otros

querían que el Consejo no tuviera ninguna potestad con respecto a su competencia, temiendo lo que era fácil de temer: que la Corte no funcionara. Al final se obtuvo consenso diplomático en la redacción del artículo 13, en el cual los Estados parte pueden remitir situaciones, el Fiscal puede actuar *motu proprio* y el Consejo, siempre al amparo del Capítulo VII de la Carta, puede remitir situaciones.

El Consejo de Seguridad es por definición el órgano político supremo de la ONU. De sus integrantes con derecho a veto en sus decisiones, únicamente Francia y el Reino Unido son Estados parte del Estatuto. Ya señalamos el temor en Roma de que la independencia e imparcialidad de la Corte, institución judicial, sufriera serio menoscabo cuantas mayores relaciones tuviera con el Consejo. Sin embargo, el ejemplo del trabajo del ICTY y del ICTR, que he citado varias veces aquí, demuestra que no obstante ser creados por el Consejo y órganos subsidiarios de este poderoso órgano, el accionar profesional, independiente, de jueces y fiscales, ajenos a cualquier sesgo político, les ganó la credibilidad y legitimidad que gozaron desde el principio; ello permitió la creación de la CPI en 1998.

En la primera década de la CPI, la relación con el Consejo ha sido respetuosa de los ámbitos de competencia de cada quien. Pero dos resoluciones del Consejo, una de marzo del 2005, adoptada con cuatro abstenciones (dos de integrantes permanentes, Rusia y China), y otra de 26 de febrero del 2001, adoptada por unanimidad, son hitos trascendentales para el sistema de justicia creado en el Estatuto. En la resolución de marzo del 2005, se refirió a la Corte la situación de Darfur, considerada por muchos un genocidio; en la de febrero del 2011, la de Libia, cuando en las hostilidades que se libraban para derrocar a Gadafi se cometían atrocidades de las que el Estatuto califica como crímenes de guerra y de lesa humanidad. Esta última reviste en el mundo de la diplomacia internacional una inmensa importancia. En su redacción, el Consejo vinculó por primera vez la necesidad de que exista justicia con la paz y la seguridad internacionales. Y esto es un enorme progreso porque, hasta ahora, con demasiada frecuencia hemos oído que para que haya paz, muchas veces hay que sacrificar la justicia. Esto nunca es cierto porque jamás habrá paz sin justicia.

Pero lo que en este momento me interesa enfatizar es que, en mi opinión, si en el futuro, como todos queremos, la CPI cumple las funciones para las que fue creada luego de tantos años de esfuerzo de la comunidad internacional, el Consejo de Seguridad debe desempeñar un papel mucho más decidido y sincero. Sin interferir, por supuesto, en la independencia de los jueces, debe dotar a la Corte de los recursos que hagan posible cumplir con el mandato, cada vez que refiere una situación. En los casos de Darfur y Libia, el Consejo se ha negado sistemáticamente a preparar un presupuesto que permita la labor de la Fiscalía para investigar y recolectar prueba. Los propios recursos de la CPI, cada vez más escasos, no permiten realizar el trabajo encomendado y todo se queda en papel mojado.

Otro problema, eminentemente político, y en el cual la Corte tiene poco que hacer, es el doble estándar o doble moral del Consejo. Por intereses de política internacional se envían unos casos y otros, igual o más graves, no. Esta selectividad debe ser revisada si queremos ser coherentes en la lucha mundial contra la impunidad y en la defensa de las víctimas. Recientemente, en una acción muy importante en la Asamblea General, 57 Estados suscribieron una petición al Consejo para que envíe a investigación de la CPI la situación de Siria. Hasta ahora nada ha ocurrido, porque sabemos que Siria cuenta con aliados muy poderosos en el seno del Consejo. Pero ha sido un paso en la dirección correcta: poner presión internacional sobre el Consejo para que cumpla su fundamental tarea de velar por la paz y la seguridad internacionales, basadas en la justicia.

En este mismo sentido, entiendo que Guatemala, que preside actualmente el Consejo de Seguridad, ha convocado a que se examine en el seno del Consejo la relación Consejo/Corte. Esto ocurre por primera vez en diez años y es otro importante paso en la correcta dirección.

Y por supuesto, como lo mencionamos antes, es absolutamente crucial una campaña del Consejo para que se detenga a los sospechosos o acusados en fuga.

En conclusión, la segunda década de existencia de la CPI y el futuro de la justicia penal internacional dependerá en gran medida de que con el apoyo decidido de la sociedad civil (el mismo que hizo posible el Estatuto en Roma, 1998), se desarrollen vigorosas campañas de lo que algunos llaman “justicia diplomática”. Es decir, poner presión sobre los gobiernos para que se arreste a los sospechosos y para que el Consejo de Seguridad remita las graves situaciones de violaciones masivas de derechos humanos, donde quiera que ocurran en el mundo, para ser investigadas por la CPI, dotando a ésta de los recursos necesarios para hacerlo.

No es posible en este espacio profundizar sobre el principio de complementariedad, esencial para el ese futuro de la CPI, pero no puedo dejar de mencionarlo porque es crucial. En estos años que siguen debe ponerse en funcionamiento el segundo pilar del sistema de justicia penal internacional: las jurisdicciones nacionales. Emitir las leyes de implementación del Estatuto, recoger fielmente todos los crímenes internacionales contenidos en el Estatuto – algunas de las leyes que han sido aprobadas nacionalmente omiten, por ejemplo, todo lo relativo a los crímenes de violencia sexual, lo cual es inaceptable y viola el Estatuto – y detener y juzgar en cortes nacionales a los responsables de crímenes internacionales, dejando para ser remitidos a la Corte los casos más serios, aquellos en los cuales los gobiernos no quieran o no puedan actuar.

En la activación de este segundo pilar también resulta fundamental contar con el apoyo y las campañas de las ONG, haciendo “justicia diplomática”. Y para que el nuevo paradigma de la justicia penal internacional sea verdaderamente tal, los derechos de las víctimas (en los conflictos modernos, mayoritariamente mujeres), su participación activa en los procesos internacionales y nacionales, su derecho a recibir reparaciones, a ser protegidas y oídas, el reconocimiento del impacto diferencial que tiene en hombres y en mujeres los crímenes que sufren, deben ocupar el papel esencial que el Estatuto de Roma les otorgó. Sin ellas, las víctimas, a la justicia le faltará siempre una pieza esencial, aunque se detenga y se sancione a los culpables.

Termino reafirmandoles mi fe en la justicia penal internacional. Le dediqué casi 15 años de mi vida, primero en el Tribunal para la Antigua Yugoslavia y luego en la Corte Penal Internacional, y conozco de primera mano el dolor de las víctimas; de las niñas y niños soldados del Congo, cuyas vidas y las de sus familias fueron destrozadas; de las mujeres de todas las edades y todas las nacionalidades, víctimas de la más atroz violencia sexual, que quieren justicia para seguir viviendo; de los hombres mutilados, degradados, torturados, que quieren dejar constancia histórica de lo que les pasó a ellos y a sus familias ; todos y todas apenas sobrevivientes de esos interminables y abominables conflictos que son vergüenza de la humanidad. Es por todas ellas y todos ellos que hemos de mantener la fe, el compromiso y trabajar sin descanso.

En algún momento de este texto les mencione la existencia de milagros. Yo creo en ellos y ahora ustedes saben por qué.

Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina

*José Thompson J.**

Resumen

La presente ponencia enfoca, en el cuadro de las reflexiones acerca de la modernización de los procesos administrativos en América Latina, los asuntos electorales y las responsabilidades de los organismos encargados de la correcta puesta en marcha de las distintas etapas de un proceso electoral, dando particular atención al tema del voto electrónico.

Para ello, reseña algunas posibilidades que la automatización y la informatización han traído para las diversas etapas del proceso electoral –desde la construcción y actualización del registro electoral hasta la transmisión y consolidación de los resultados electorales – y encuentra consenso en el amplio espacio que existe a este efecto.

La ponencia, advierte acerca de la necesidad de emplear claros criterios para determinar la necesidad, la relación costo-beneficio, el ritmo de la incorporación y el efecto sobre la confianza que la ciudadanía tiene respecto del sistema electoral.

* Abogado costarricense especializado en Derecho Internacional y actualmente Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ha sido observador en más de ochenta procesos electorales, varios de ellos con votación electrónica. Tiene trayectoria como docente universitario en temas y cátedras de Derecho Internacional, con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (1984-2005) y también ha sido Profesor Invitado en otros centros de educación superior (Law School, Columbia University en New York, 2002). Es autor de publicaciones e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales Derechos Humanos y Derecho Internacional.

Al enfocarse en materia de voto electrónico, la ponencia propone un uso específico de este término, restringiéndolo a la utilización de modalidades automatizadas de votación, pero también distinguiendo tres categorías conceptual y tecnológicamente distintas: la lectura automatizada de votación en papel, la votación en medio electrónico autónomo y la votación electrónica en red, indicando que no es posible afirmar solamente bondades o imperfecciones de cada una, sino que es preciso analizar el contexto cultural, normativo y político para determinar la conveniencia de una determinada modalidad.

Se repasan algunos de los principales argumentos que alimentan la polémica acerca de la utilización del voto electrónico, en cuanto a costo, posible vulnerabilidad del sistema, “deshumanización del voto”, posible inadaptación del marco normativo y dificultades varias en su eventual implantación. En cada caso, se hace referencia a posiciones en pro y en contra del voto electrónico.

La ponencia apunta a la constatación de que la automatización abre grandes opciones a los organismos electorales en casi todas las etapas de los procesos a su cargo, pero que en materia de voto electrónico no se trata de un instrumento único sino una categoría con varias modalidades, cuya eventual escogencia, su validez y oportunidad vienen determinadas por factores propios de cada sistema electoral. Identifica, eso sí, la existencia de importantes experiencias de utilización de modalidades de votación electrónica en América Latina, recomienda el intercambio enriquecedor en estos temas y explora las implicaciones que tiene para diferentes ámbitos funcionales en el marco de las elecciones.

Nota introductoria

En años recientes, los avances tecnológicos en el terreno de la automatización, la inteligencia artificial y las nuevas formas de comunicación han replanteado el acercamiento a la forma en que se desarrollan una parte significativa de las actividades humanas.

Conforme este proceso se desenvuelve, en el marco de la modernización de los regímenes electorales en América Latina

y en atención al perfeccionamiento continuo de las democracias electorales, han surgido rutas y opciones que abren posibilidades tecnológicas para el mejor cumplimiento de las responsabilidades de los organismos encargados de la correcta puesta en marcha de las distintas etapas de un proceso electoral. Aunque no siempre la experiencia ha sido positiva y se han dado fallos tecnológicos de impacto para la credibilidad de elecciones en puntos de la Región, se ha generado la posibilidad de utilizar modalidades electrónicas para la emisión del sufragio.

En tal contexto, la aparición y extensión del voto electrónico en algunos países de América Latina permite derivar algunas lecciones de la experiencia reciente en la aplicación más bien dispar de este instrumento, y enfocar los dilemas que su utilización entraña para diversas figuras y funciones implicadas en los procesos electorales. Alrededor de estos tópicos giran las siguientes reflexiones.

La modernización electoral y la informatización

Hablar de administración electoral, representa, para quienes conocen del tema, no sólo hacer referencia a un conjunto de órganos e instituciones encargadas de la conducción de los procesos electorales. Desde una acepción administrativa, la administración electoral supone gestión y procesos, lo que significa que

[...] la celebración de las elecciones implica desde la preparación de proyectos legales, hasta resolución de reclamaciones y contenciosos sobre resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa del proceso, el registro de electores, la inscripción de partidos y candidatos, el seguimiento de la campaña, la preparación y control del material electoral, las actividades de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de las personas encargadas de administrar las votaciones, el escrutinio y el anuncio de resultados¹.

1 López, Rafael, "Administración electoral", en: IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*. IIDH, San José, 2000, págs. 9-23.

Lo anterior significa que un proceso electoral conoce muchas etapas diversas, cuya responsabilidad específica puede estar encomendada a una o varias instituciones (públicas), puede involucrar el ejercicio exclusivo de funciones públicas o bien puede incluir la presencia y actividad protagónica de servicios adquiridos por tercerización.

A diferencia de otras partes del mundo, una de las características de los procesos electorales en América Latina tiene que ver, precisamente, con la figura del “organismo electoral”, sea este concentrado o desconcentrado. Su carácter concentrado o no depende de si le corresponden la exclusividad de las funciones involucradas en un proceso electoral o si se dividen, por ejemplo, las administrativas de las jurisdiccionales, asignando las primeras a un órgano y las segundas a otro distinto². Concentrado o no, lo cierto es que la especialidad de la materia distingue a los organismos encargados de los asuntos electorales en esta parte del mundo, al punto que es lo que se conoce como “solución o modelo latinoamericano”, a diferencia del esquema preferido en Europa, por ejemplo, en el cual los asuntos electorales son manejados por una dependencia del Ejecutivo, frecuentemente, el Ministerio del Interior. El modelo latinoamericano implica la existencia de instituciones autónomas, especializadas y permanentes para el manejo tanto de la logística como de la justicia en materia electoral.

Bien se entiende que, como todo proceso en evolución, las tareas administrativas derivadas de una administración electoral se han visto afectadas por las corrientes de cambio tecnológico que, de una u otra forma, le han abierto múltiples posibilidades, buscan ofrecer un servicio más confiable, eficiente y ágil, e intentan facilitar las labores de los organismos electorales cuando estos confían nuevos terrenos de los procesos electorales a técnicas de automatización más o menos recientes. La incidencia de las computadoras, en primer lugar, y de la informatización, en un momento más cercano, en el almacenamiento, procesamiento y transmisión de datos puede implicar (y de hecho ha

2 Ver al respecto, Hernández Becerra, Augusto, “Organismos electorales”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, Tomo II... pág. 944 y ss.

significado) un replanteamiento de los métodos de trabajo en el marco de la función electoral.

En efecto, algunos procesos de los sistemas electorales suponen un manejo masivo de datos, en los que la aplicación de procedimientos automatizados ha generado una importante ventaja comparativa en cuanto a rapidez y seguridad. Cabe citar, entre otros, la automatización de los padrones o registros electorales, proceso en el cual la técnica facilita no sólo la obtención de una lista actualizada de votantes habilitados, sino que también ejecuta programas de depuración de difuntos y actualización de cambios de domicilio, que afectan directamente la calidad del padrón.

De la misma manera y a modo de ejemplo, cabe citar la aplicación de los procesos automatizados a la geografía electoral, área en la que una adecuada digitalización e informatización permite obtener adecuadamente codificadas las listas de asientos electorales o localidades donde se ubican los centros de votación. Este proceso se puede complementar también con una cartografía electoral digitalizada, que sirve para guiar la logística de las elecciones y permite ubicar y codificar los lugares de domicilio de las y los electores³. Así como éstos, podemos señalar las diversas aplicaciones que la automatización ha traído a los procesos de inscripción de candidaturas, al control del financiamiento de los partidos, y a la planificación electoral misma.

En otras palabras, en el mundo contemporáneo electoral de América Latina la automatización y la informatización⁴ han significado la apertura de posibilidades de trabajo nuevas o bien la incorporación

3 Guzmán de Rojas, Iván, "Automatización de los procesos electorales", en: IIDH/ CAPEL, *Diccionario electoral...* págs. 67-70. De la misma manera, Chang, Roberto, y Francisco Ferreira Matos, "La automatización de los procesos electorales", en: *Cuadernos de CAPEL* 43. IIDH, San José, 1998.

4 A los efectos de la presente ponencia, "automatización" refiere a la utilización de sistemas de procesamiento automático de datos, mientras "informatización" implica la utilización o adaptación de programas informáticos en el más amplio sentido de la palabra. Salvo que se aclare de otra manera, se entiende que la informatización incluye la automatización.

de métodos distintos en el marco de la administración electoral. De hecho, un repaso reciente⁵ por la Región permite constatar que todos los países hacen uso de mecanismos automáticos e informáticos en el marco de sus procesos electorales y especialmente en la “administración electoral”⁶.

Si lo anterior es cierto, y difícilmente podrá encontrarse alguien que se oponga radicalmente a esta tendencia, es preciso sin embargo, preguntarse hasta dónde ha llegado la informatización en el terreno electoral en esta parte del mundo. ¿Son la votación y la transmisión de resultados el campo para las adecuaciones tecnológicas informáticas? Conviene ahora detenerse brevemente en este análisis.

Influencia y presencia de la informatización en las etapas del proceso electoral

Si bien el sentido y la razón de ser de los sistemas electorales se hallan en la protección de los derechos políticos fundamentales, esto es, el derecho de elegir y ser elegido, la seguridad y confiabilidad de la información y los respectivos procedimientos se inician mucho antes de que estos derechos se materialicen.

En efecto, ha quedado reseñada la pertinencia de la informatización en los procesos de registro y de logística electoral. Poca controversia puede encontrarse en la aplicación de la informatización a estas etapas del proceso electoral, ya que, por su naturaleza, implican el almacenamiento de cuantiosos datos que requieren continua actualización así como la planificación de procesos continuos y eventuales, tareas para las cuales la automatización y más aún, la informatización, son aliados naturales.

Recientemente ha emergido otra vez el tema de los registros electorales y su validez para la realización de comicios en una

5 Desde la óptica de la observación internacional de elecciones, como más adelante se precisará.

6 Aunque no deja de ser la informática un instrumento en el área de la jurisprudencia electoral, como lo revelan nuevas bases de datos en este campo, ver: <<http://www.iidh.ed.cr/capel>>.

realidad nacional determinada. Márgenes de error y procedimientos de depuración de la información que en el pasado eran satisfactorios no necesariamente lo son en la actualidad, sobre todo al considerar los resultados electorales de épocas recientes, en que algún proceso se definió por porcentajes inferiores al uno por ciento. Por ello, y precisamente con apoyo de una plataforma tecnológica de punta, es que se están dando procesos de “auditoría de los registros electorales”⁷, con base en los servicios de entidades internacionales especializadas, externas a los organismos encargados de administrar los registros electorales, cuyas recomendaciones deben contribuir al perfeccionamiento de los mecanismos de registración, actualización y depuración con que funcionan los registros electorales.

De la misma manera, el uso intenso de la informatización parece indiscutible para la transmisión de resultados, especialmente en la época actual, en la cual los medios de comunicación postulan ofrecer información de interés de la ciudadanía en el menor tiempo posible. En realidad, la expresión “resultados electorales”, ampliamente considerada, refiere a “la conclusión del proceso de escrutinio [...] y el recuento de los votos, la transmisión y publicación de los mismos por parte de los organismos competentes y la proclamación de los candidatos ganadores o de la opción vencedora”⁸. Nuevamente aquí parece natural la aplicación de la informatización, por su capacidad de almacenar, consolidar y transferir datos. Otra vez, con modalidades mayores o menores, la informatización es utilizada en toda América Latina a efecto de ordenar o transmitir los resultados electorales. Varía considerablemente el sistema o mecanismos específicos usados o desarrollados al efecto, pero es correcto detectar consenso en hacer uso de las posibilidades informáticas ofrecidas por la tecnología aplicada al mundo electoral.

7 Por ejemplo, entre el 2005 y el 2006 CAPEL llevó adelante un ejercicio de esta naturaleza en Venezuela a solicitud del Consejo Nacional Electoral, como lo había hecho diez años antes en Guatemala. Otros ejercicios similares están dándose, con variaciones significativas en el método, en otras partes de América Latina.

8 Así, Rospigliosi, Fernando, “Resultados electorales”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, Tomo II... pág. 1137 y ss.

La experiencia reciente en la Región, por ejemplo, la acumulada en la maratónica agenda electoral cumplida entre noviembre del 2005 y diciembre del 2006, que consistió más de cuarenta procesos electorarios y que abarcó la gran mayoría de la geografía americana, ofreció varios casos de resultados especialmente ajustados (Costa Rica, las elecciones presidenciales de febrero 2006; la Alcaldía de la ciudad de San Salvador, en marzo del 2006; la definición del segundo lugar en la primera vuelta presidencial en el Perú, en abril del 2006; las elecciones presidenciales en México, en julio de ese mismo año) y otros en los cuales la transmisión distó mucho de ser oportuna (en Honduras, en noviembre del 2005; en Colombia, en marzo 2006 para las elecciones legislativas; en República Dominicana, en sus comicios legislativos de mayo del mismo año; en Ecuador, en la primera vuelta presidencial en octubre). Otros casos más recientes, como las elecciones presidenciales de Venezuela de 2013 o la segunda ronda presidencial en El Salvador en 2014, han renovado el interés por las características que lo estrecho de los resultados generan. Aunque los orígenes y facetas de las dificultades enfrentadas fueron muy distintos, lo cierto es que un manejo informático de punta es un factor de primer orden a la hora de asegurar información oportuna, veraz y confiable cuando se trata de los resultados electorales.

Este cuadro ofrece en momentos más recientes una variedad de luces y sombras. Conforme la etapa de la transmisión de resultados es enfatizada (y quizá sobredimensionada) por la atención de los medios de comunicación, la celeridad en la entrega de la etapa conclusiva de las elecciones se ha convertido en un índice preferido a la hora de medir eficacia y eficiencia del sistema electoral. Algunos organismos, como la Junta Central Electoral de República Dominicana, con el “escaneo” de las actas de escrutinio en 2009 y 2011, o el Tribunal Electoral de Panamá, con la adaptación al efecto de sistemas de transmisión de datos a semejanza de los utilizados para la autorización de pagos con tarjetas de crédito en 2009, han conseguido reducir significativamente el tiempo de espera para la llegada de datos consolidados respecto del resultado de elecciones.

En cambio, en las elecciones legislativas o, mejor, en las anexas a éstas que se desarrollaron en Colombia en marzo de 2010 y en las complejas elecciones de abril de 2009 en Ecuador, problemas relacionados con la transmisión de resultados – no imputables por entero a la tecnología, pero ciertamente relacionados con ella – afectaron la imagen de los organismos electorales, a pesar de la buena labor cumplida en el resto de los respectivos procesos comiciales.

Es evidente, pues, que este es un tema central en la actualidad, cuya adecuada conclusión compromete a los organismos electorales y en el cual un error de juicio político o de criterio técnico puede acarrear dudas acerca de la regularidad misma del proceso electoral como un todo.

Pero no podemos olvidar que el proceso electoral adquiere pleno sentido en torno de la captación del voto. ¿Es dable aplicar la informatización al acto mismo de votar?

Durante décadas, en la construcción de la democracia latinoamericana y más recientemente, en su recuperación y consolidación, lo que ha imperado son las formas de votación “manuales”, es decir, el marcado de las preferencias electorales por parte del votante por medio de la aplicación de tinta, la impresión de su huella o la utilización de bolígrafos o marcadores.

En los años recientes, se han desarrollado mecanismos distintos que buscan informatizar el acto del voto, en buena medida porque intentan garantizar un vínculo de conexión y de seguridad entre el voto y el procesamiento de resultados, lo cual se logra, por ejemplo, con la instalación de una terminal en que se presenten todas las opciones para votar y se dé la posibilidad de selección inmediata. El conteo de votos también suele ser inmediato, lo que acelera la etapa de escrutinios y consecuentemente la entrega de los resultados. Este ejercicio en la “urna electrónica” ha dado solución a problemas que afectaban la confiabilidad de los procesos electorales en países como Brasil, que lo introdujo desde 1996, universalizándolo gradualmente.

En general, la aspiración asociada a la implementación de la automatización en la votación es agilizar este proceso, así como el de transmisión de resultados. Se busca, de manera eficiente, tratar de disminuir al máximo posible el tiempo de emisión de voto y el periodo de espera para conocer el resultado de la contienda, con el objetivo último – se argumenta – de dar seguridad a la recepción del voto del electorado, disminuir las posibilidades de fraude electoral en las urnas y dar transparencia al proceso electoral.

Aunque se aducen ventajas para el uso de la “urna electrónica” – entre ellas, que el manejo del voto es hecho únicamente por la persona electora, que la educación y el adiestramiento de ésta es mínima, que los resultados se caracterizan por su alta precisión y celeridad, y que tiene un sistema de respaldo automático –, lo cierto es que no podemos hablar de “un (solo) sistema de voto electrónico”, sino más bien de “modalidades de votación electrónica”. Y también es cierto que estamos lejos de haber hallado consenso en la oportunidad, necesidad y conveniencia de ejercer el voto por medio de la utilización de la informática o, en todo caso, haciendo uso de una “urna electrónica”.

Muchos han señalado su oposición a la votación electrónica dado el alto costo de los equipos y de la infraestructura de operación y a lo que algunos llaman la “deshumanización” del acto de votación. No faltan quienes dudan de la seguridad de los resultados cuando todo el proceso de votación se halla informatizado.

¿Cuáles son las consideraciones de la administración electoral para decidirse o no por la utilización de mecanismos electrónicos o, mejor, informatizados de votación?

La verdad es que no hay respuestas únicas e infalibles, y esto es aplicable para todas las etapas que impliquen la modernización de un sistema electoral. En efecto, con independencia de las ventajas y desventajas que un proceso de automatización electoral pueda significar, hay otros factores de índole cultural y política que se deben considerar para determinar la viabilidad de la utilización de un sistema informatizado de votación en cada realidad nacional. Al

igual que sucede con la casi totalidad de las instituciones específicas electorales, todo es relativo según el entorno en que se dé: no todo lo que funcionó bien en una realidad necesariamente se dará de la misma forma en otra. En consecuencia, hay muchas preguntas que deben ser objetivamente planteadas por parte de las autoridades electorales a la hora de optar por cambiar un sistema electoral, en aras de una mayor informatización.

Criterios para la evaluación de ofertas tecnológicas en el proceso electoral

Sin dejar de considerar las innumerables ventajas que la modernización y, en ella, la informatización, puede significar para la administración electoral en las diferentes etapas del proceso, ésta, como todo evento novedoso, debe ser precedida de una evaluación costo-beneficio a fin de determinar si el resultado esperado significará realmente un avance y a qué precio.

Todo organismo electoral debe cuestionarse ampliamente acerca de la utilidad y necesidad de la informatización en cualquier aspecto que incida con las funciones a él encomendadas. En esta materia, probablemente más que en otras, el “modernismo” o la “moda tecnológica” son actitudes frecuentes que pueden implicar análisis superficiales y apresurados de los requerimientos exigidos y las oportunidades abiertas en factores que serán técnicos en su mayoría, pero que terminarán siendo políticos a la postre.

En este sentido, conviene recordar que todo proceso de modernización y, en consecuencia, de informatización aplicada al campo electoral, debe hallar sentido y valorarse en función de si contribuye efectivamente a la ampliación del ejercicio de los derechos políticos. El proceso electoral es un instrumento para asegurar la plenitud del goce de los derechos de elegir y ser elegido, como mínimo⁹, y es en función de su capacidad – y el avance específico

9 Por supuesto, los derechos políticos no se agotan en la posibilidad de elegir y ser elegido, pero este es un debate que escapa de los límites de la presente ponencia. Algunas reflexiones pertinentes pueden verse en Thompson, José, “Democracia,

que se aspira a conseguir – a este efecto que cada innovación o cambio debe ser medido. En consecuencia, para cada modificación que se proponga, la primera pregunta que debe formularse es, ¿en qué medida contribuye a la ampliación del ejercicio y goce de los derechos políticos, en particular, del sufragio?

Algunas preguntas que pueden plantearse son:

- Ante una propuesta tecnológica específica, ¿cuáles deben ser las herramientas para que los organismos electorales puedan juzgar la utilidad y conveniencia de la oferta tecnológica en cada país?
- La automatización, ¿es realmente un proceso menos costoso desde el punto de vista de la economía en la organización del proceso electoral? ¿A qué plazo? ¿Con base en qué criterios?
- ¿Es preferible una incorporación gradual de nuevas tecnologías a los procesos electorales? En tal caso, ¿cuáles son las prioridades?
- En el contexto nacional específico, ¿ayuda una determinada aplicación informática a generar confianza en el proceso electoral?

Si lo anterior es aplicable a cualquier oferta de informatización, en lo que se refiere a la votación por medios informáticos, caben aún otras interrogantes:

- ¿Es la votación electrónica una garantía de mayor participación electoral?
- ¿Significa la reducción del tiempo en la entrega de los resultados una verdadera garantía para el proceso electoral? ¿Resuelve una necesidad real de la ciudadanía? ¿O lo será de los medios de comunicación, en especial la televisión, que es la que más depende de la celeridad de transmisión de resultados?

Y, por supuesto, para cualquier aspecto de la informatización, una

pregunta clave, frecuentemente evadida a la hora de analizar posibles desarrollos informáticos en el área electoral, es:

- ¿Cuál es la responsabilidad en caso de fallas tecnológicas, las cuales tienen implicaciones para la veracidad de un proceso electoral o la credibilidad de un organismo electoral¹⁰? ¿Qué garantías (financieras, como los seguros o depósitos, y de otro tipo) requiere el organismo electoral y cómo debe ejecutarlas en caso de incumplimiento?
- Y una más, ¿cuál es el plan de contingencia o “plan B” que se activa en caso de fallar el sistema previsto originalmente? ¿A quién corresponde su puesta en práctica?

Estas y muchas otras preguntas no se plantean para desestimar los procesos de modernización en los procedimientos electorales, sino más bien, para determinar si efectivamente se desea avanzar hacia esa modernización y hasta qué grado, y así tener claras las ventajas y desventajas que ello implica. Y es que la experiencia de América Latina ha mostrado que con la modernización de los procesos electorales ha habido grandes avances, sí, pero también se han producido considerables dificultades, algunas de las cuales hasta pudieron minar la credibilidad de organismos muy profesionales.

Ciertamente es inevitable reconocer las tendencias de nuestra era, y una de ellas es la que transita hacia la informatización de los procesos administrativos en general, incluyendo los electorales. El no reconocer que estamos en una era de transformación a partir de la informatización, sería negarnos a aceptar las múltiples posibilidades de desarrollo que tenemos, pero no por ello pueden soslayarse las realidades políticas, sociales y culturales de cada uno de nuestros

10 Sin que por supuesto se pretenda juzgar estas situaciones, lo cierto es que en años pasados Venezuela y más recientemente, Costa Rica y Panamá, enfrentaron momentos de conflicto entre las apreciaciones de los organismos electorales y las de empresas proveedoras de servicios informáticos en áreas diversas de las funciones electorales (documento de identidad, proceso de votación), divergencias que pudieron tener incidencia en la opinión pública respecto de la confiabilidad en el proceso electoral, en su sentido más amplio.

países. Una seria evaluación de nuestros sistemas electorales, sus necesidades, limitaciones, análisis del entorno y posibilidades, nos indicará el ritmo y la dirección en que debe avanzarse en nuestros sistemas, cada uno según su realidad. Y aunque se llegue a decir que la tecnología no puede fallar, la experiencia demuestra que lo hace y cuando ello sucede, trae serias implicaciones negativas para la imagen del organismo electoral y la credibilidad del proceso comicial, por lo cual se impone el análisis completo y mesurado de la situación y el papel de la tecnología en lo electoral.

Por ahora, debemos detenernos por un momento en la votación por medios informáticos, puesto que detrás de esta supuesta unidad de sentido se halla una diversidad considerable.

Acerca de las modalidades de votación electrónica

Denominada frecuentemente “urna electrónica”, la votación por medios informáticos es una de las aplicaciones más debatidas de la automatización en los procesos electorales. Pero detrás de la expresión se encuentra en realidad una variedad de experiencias de aplicación de la informatización al proceso de votación.

Como grandes categorías en materia de votación electrónica, podemos reseñar al menos las siguientes:

- **Lectura automatizada de votación en papel.** Se trata de un sistema (o sistemas) que mantiene la emisión del voto en medio físico (papel o tarjeta) pero de modo que sea legible o procesable por medio electrónico por una máquina diseñada o adaptada al efecto. Es el más extendido en Estados Unidos de América y en el pasado fue el utilizado en Venezuela. Como bien se entiende, en este caso lo informatizado es el procesamiento del resultado, más que la votación en sí misma. Las máquinas que funcionan con este sistema son más bien “lectoras”, aunque la variedad que existe en la actualidad implica modalidades que van desde la marcación con ayuda de un medio electrónico hasta la capacidad de reconocer y compilar marcas hechas físicamente. El sistema de votación

desarrollado en la provincia argentina de Salta es una evolución de esta modalidad (combinando elementos del uso de pantalla sensible) y ha sido utilizado no sólo en esa localidad, sino, en 2014, en la provincia de Azuay en Ecuador, gracias a un préstamo entre entidades electorales.

- **Votación en medio electrónico autónomo.** Estos sistemas requieren la instalación de máquinas que registren y procesen la votación. El electorado ejerce el voto mediante estas máquinas, por medio de teclas habilitadas al efecto, mediante botones específicos o bien por contacto directo con la pantalla sensible (el sistema “*touch screen*”). El primero de estos casos (teclado adaptado) permite adaptar para la votación computadoras normalmente utilizadas para otros trabajos de procesamiento y fue utilizado como plan piloto en las elecciones municipales de Costa Rica en diciembre del 2002. El segundo (botones para selección) requiere una máquina específica, no utilizable para otros propósitos y, con sus variaciones, es el desarrollado en Brasil y aplicado también en Paraguay en un porcentaje significativo del electorado hasta el año 2007. También fue el usado en planes piloto en Ecuador, Ciudad de México, República Dominicana, en todo caso gracias a convenios con las autoridades electorales brasileñas, en el periodo 2000-2006. El tercero (pantalla sensible) es el utilizado desde las votaciones del referéndum del 15 de agosto del 2004 en Venezuela (pantalla sensible). Hay variaciones también respecto de la capacidad del sistema para emitir documentos que permitan “auditar” el sistema, comparando el voto almacenado electrónicamente con las papeletas de respaldo, similares a los comprobantes emitidos por máquinas similares, como los cajeros bancarios automáticos (así en el plan piloto en Costa Rica y en Venezuela) o que no cuenten con esta posibilidad (las máquinas brasileñas también utilizadas anteriormente en Paraguay). En el Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales ha desarrollado una tecnología que pertenece a esta categoría y que ya ha puesto a prueba en un plan piloto en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en ese país, en junio de 2011. También con la misma “familia” tecnológica se

relacionan “maletas de votación electrónica” en los estados de Coahuila y Nuevo León en México, utilizadas en varios comicios por parte de las autoridades electorales estatales, el más reciente de los cuales sucedió en julio del 2012.

- **Votación electrónica en red.** Estos sistemas hacen uso de una red expresamente desarrollada (red de transmisión propia) o no (internet, por ejemplo) al efecto, de manera que la información se almacena y se procesa en los puntos previstos por el sistema y no precisamente en la computadora que origina la información. Como bien se entiende, estos sistemas son combinables con cualquiera de las modalidades que han quedado denominadas como de medio electrónico autónomo y aun con la utilización de una computadora personal o portátil, siempre que se empleen claves o contraseñas que abran el acceso previsto para el sistema, lo cual permitiría hablar con propiedad de “voto a distancia” o “personalización del voto”. La utilización de la red lo convierte en dúctil, pero genera vulnerabilidades propias de toda transmisión de este tipo, como las intrusiones o actividades de “*hackers*”.

De la variedad reseñada, se torna evidente lo errónea de una generalización que busque reducir a “voto electrónico” o, peor aun, a “urna electrónica”, sistemas tan distintos, con características técnicas particulares y finalidades propias. Lo único que estas modalidades de votación tienen en común es la presencia, en algún punto del proceso de votación, de computadoras y mecanismos de automatización que involucran necesariamente el contacto directo del votante con una máquina.

Por lo mismo, las ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades de los sistemas de votación por medio electrónico varían de acuerdo con la modalidad de que se trate y se explican (o deberían corresponder) a las características de los respectivos sistemas electorales y sus entornos políticos, sociales y culturales.

Un ejemplo bastará para comprender lo anterior. Las máquinas desarrolladas en Brasil (y que en un buen ejercicio de cooperación

en materia electoral han sido facilitadas para procesos electorales en Paraguay y de manera más puntual en otros países) han logrado, gracias a su conexión directa con un sistema de información manejado exclusivamente por la Justicia Electoral, eliminar la figura que en el pasado hacía de intermediaria entre el sufragio en la mesa de votación y la totalización de los resultados (“centros de apuração”) que era factor importante de desconfianza entre la población y a la vez han atendido las necesidades, obvias en el contexto de las dimensiones de Brasil, de transmisión oportuna de datos masivos. En cambio, en otros contextos, la existencia de mecanismos que hagan auditable la votación, gracias a comprobantes en papel, es esencial para superar posibles desconfianzas de la clase política o de sectores importantes de la población hacia el uso de mecanismos informáticos para la votación.

Este último caso es evidenciado por el esquema escogido por Venezuela para llevar adelante su votación por medio electrónico: la posibilidad de cotejar los datos almacenados en el sistema con el conjunto de piezas físicas de papel que representan las decisiones de las y los votantes y que estos han podido ir comparando uno a uno al momento de emitir un voto. Para depositar su confianza en el esquema y los mecanismos de transmisión, la oposición venezolana demandó que se efectuara un muestreo aleatorio – que en la elección presidencial de diciembre del 2006 alcanzó un porcentaje superior al 50% –, en que se hiciera una comparación directa entre los resultados de los votos constantes en papel y los almacenados en el sistema de la computadora que funciona como máquina de votación. Este porcentaje sigue siendo extremadamente alto hasta el momento en que estas notas se escriben, en 2014.

Lo anterior es impracticable en el actual esquema brasileño, que más bien hace gala de lo innecesario del papel en todo el proceso de votación.

El debate acerca de la necesidad o no de un comprobante de papel se ha dado con frecuencia en Estados Unidos de América y en especial,

a partir de la polémica generada por las elecciones del 2000 en el estado de Florida. En la actualidad hay una fuerte tendencia en favor de la exigencia de comprobantes en papel que permitan “reconstruir” la votación y en todo caso, comparar, aleatoria o universalmente, los datos con el medio físico¹¹.

La experiencia de Paraguay – que utilizó la urna electrónica desarrollada en Brasil hasta sobrepasar con ese sistema el 50% de la votación y que para el año 2008 decidió abandonarla –, se explica justamente por una pérdida de confianza de la clase política en una máquina que no emite comprobante físico de la votación. Es el caso más dramático de un “regreso” al voto manual en el continente americano, aunque hay otras experiencias similares en el mundo, como la acaecida en los Países Bajos¹².

En otras palabras, las posibilidades y potencialidades de los esquemas informatizados de votación van a ser más pertinentes o más útiles de acuerdo con las prioridades, necesidades y características de los respectivos universos de votantes, sus comportamientos, sus valores predominantes y el grado de confianza que tenga en el régimen electoral y en el organismo encargado de llevar adelante las elecciones.

La polémica en torno al “voto electrónico”

Sin perjuicio de la diversidad de sistemas que ha quedado reseñada, hay opiniones dispares acerca de la utilidad o conveniencia de la votación con inclusión de medios electrónicos en general. Los argumentos se agrupan, fundamentalmente, en las siguientes categorías¹³:

11 Hay extensos trabajos en esta materia. Uno de los más completos y más recientes es Jones D., y B. Simons, *Broken Ballots*. University of Chicago Press, 2012. La obra es un fascinante viaje ilustrado con una serie de momentos históricos y datos relevantes.

12 Ver, <<http://wilvertrouwenstemcomputersniet.nl/English>> y los vínculos allí indicados.

13 Se recomienda la visita al sitio <<http://www.iidh.ed.cr/capel>> y la consulta en “Publicaciones especializadas” de la obra *Memoria del Seminario Internacional*

- **Costo.** El primer factor que provoca discusión acerca de las bondades de la votación por medios electrónicos tiene que ver con los recursos financieros que demanda. En efecto, sea que se trate de una cuantiosa inversión inicial, como la debieron hacer Brasil y Venezuela en su oportunidad o bien de la relativa a costos de adaptación, capacitación y difusión, como los enfrentó Paraguay, lo cierto es que el “voto electrónico” significa presupuestos considerables. No falta el argumento de que estos recursos bien pudieran solucionar otras debilidades en el sistema electoral, tales como el registro electoral o la seguridad del documento de identidad habilitante para el voto. Pero también existe el argumento en contrario, en el sentido de que la eliminación de etapas intermedias en la transmisión de resultados bien vale el costo de la inversión, por más alta que esta sea, si con ello se genera mayor confianza hacia la emisión de resultados electorales.
- **Posible vulnerabilidad del sistema.** Amplios debates se han suscitado en torno a las implicaciones que el empleo de medios informáticos puede tener para la seguridad de las elecciones. Desde el alegato de que una instalación furtiva de *software* puede modificar la impresión digital en la computadora cambiando la voluntad del sufragante, hasta la posibilidad de que un intruso o *hacker* pueda alterar los resultados que se procesan en línea, son varias las razones esgrimidas por quienes se oponen a la votación electrónica o la cuestionan alegando vulnerabilidades que afectarían la confiabilidad de un proceso electoral. Y por supuesto que son varias y técnicas las respuestas que aseguran que estas vulnerabilidades son ficticias o que los posibles atentados son impracticables, o bien que la votación manual, dependiendo del sistema empleado, puede ser más susceptible a alteraciones que un buen sistema informatizado.
- **“Deshumanización del voto”.** No faltan quienes se oponen a la votación electrónica por considerar que su empleo produce una

reacción de “alejamiento” o “extrañamiento” del votante, quien pasa de un momento de reflexión frente a una boleta electoral en la cual dejará su marca (votación manual) a la mera contemplación de una tecla, un botón o una pantalla sensible al tacto en el voto electrónico. La refutación de la acera de enfrente viene en el sentido de que la automatización ya está entre nosotros y define aspectos tan generales como el contacto con el dinero (“cajeros automáticos”) sin que por ello haya producido una impresión de que estos procesos se vuelven “ajenos”.

- **Inadaptación del marco normativo.** Uno de los temas en que las opiniones difieren tiene que ver con la necesidad o no de leyes que permitan la utilización de mecanismos computarizados para la votación. En general¹⁴, las leyes electorales no tienen prevista la utilización de máquinas automatizadas o computadoras, en razón de que la mayor parte del marco normativo es anterior a la existencia extendida de estos sistemas. En varias oportunidades se ha interpretado que las referencias generales a formas de votación no impiden el uso de determinadas máquinas. En otros casos, es claro que las referencias muy específicas a un conteo manual pueden constituir un valladar para la utilización masiva del voto electrónico y podrían requerir una reforma legislativa previa a la instalación de este.
- **Dificultades en su implantación.** Se alega en contra del “voto electrónico” que requiere amplias campañas que permitan su utilización por parte del electorado, campañas que deben superar resistencias al cambio, susceptibilidades al uso de la informatización o dificultades de adaptación, sobre todos entre los sectores mayores o más conservadores de la población. Se contesta que toda modificación, técnica o política, de un sistema de votación requiere de este esfuerzo y que se trata, normalmente, de una inversión sólo inicial.

De lo anterior, que no pretende ni mucho menos agotar la

14 Así, Tuesta, Fernando, “El voto electrónico”, en: *Tratado de derecho electoral comparado*, segunda edición. FCE, México, 2007.

cuestión de los argumentos a favor y en contra del voto electrónico, podemos deducir que se trata en lo fundamental, de un debate acerca de la necesidad relativa de la introducción y sostenimiento de esta modalidad de votación y de la conveniencia de su utilización, desde el punto de vista de la relación del votante con el acto del sufragio y de la confiabilidad de la población en general en los resultados electorales.

Efecto del “voto electrónico” sobre labores relacionadas con los procesos electorales

La utilización de una modalidad de votación electrónica implica transformaciones que van mucho más allá de lo técnico en el marco de las funciones desarrolladas por diversos actores en el proceso electoral.

En primer lugar, para el mismo organismo electoral, que en el caso de América Latina, es una entidad permanente, especializada y autónoma. Este es conocido, precisamente, como el “modelo latinoamericano de organización electoral”.

Repasando la experiencia internacional comparada en materia de modelos de organización electoral, notamos algunos esquemas generales básicos. Así, conviene distinguir el modelo “latinoamericano” por medio de su comparación con el “europeo”. Es de destacar que el modelo europeo encomienda a secciones del Poder Ejecutivo, frecuentemente dependencias del Ministerio del Interior, la organización y logística electoral, mientras deja la resolución de eventuales conflictos que surjan en la materia a tribunales (u órganos similares) administrativos o constitucionales¹⁵. Alguna variación crea una instancia *ad hoc* para la época electoral, a modo de una “comisión provisional” que depende del Poder Ejecutivo y que funciona desde un tiempo breve antes de las elecciones y se disuelve poco después de ocurridas.

15 En ese sentido, ver Martínez Ruano, P., “Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral” en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVII, 2011. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr29.pdf>>, a junio de 2014.

Por su parte, el modelo latinoamericano se distingue por confiar el grueso o la totalidad de las acciones involucradas en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados¹⁶. Estas entidades (en adelante, organismos electorales) reciben en América Latina diversas denominaciones, siendo la más frecuente la de “tribunal”, aunque es amplio el uso de “consejo” y más disperso, el de “corte”, “instituto”, “junta” o “cámara”. En el Caribe es frecuente el de “comisión”. Todos, con el adjetivo electoral.

Como bien se comprende, la escogencia de uno u otro modelo dependerá de razones históricas, culturales y políticas, y se vincula fuertemente con las condiciones que generen credibilidad en los comicios, de la cual suele depender la legitimidad de las autoridades y dignidades en ellos electas.

La especialidad, permanencia y autonomía que caracteriza al modelo latinoamericano significan que el organismo electoral (concentrado si es uno solo, como en Costa Rica, Panamá o Uruguay; desconcentrado si son varios, como sucede en México, Perú o Chile) tiene en sus manos una responsabilidad no trasladable, y que cada etapa de la planificación y la logística de las elecciones trae consigo actividades imposterables.

Por ello, la implantación de una modalidad de votación electrónica no implica solamente la compra o producción e instalación de los equipos necesarios, sino que acarrea una revisión de la infraestructura (por las necesidades de electricidad continua o por el espacio físico que requieran los equipos), una ardua capacitación a su personal, a las y los personeros de partidos políticos y aun a la ciudadanía, una transformación interna que dé lugar preponderante a la Dirección de Informática (o similar) que se convierte en estratégica, un replanteamiento de la importancia de los elementos técnicos, que deben estar en conocimiento de las autoridades electorales al más alto nivel, cuando de ellos se deriven consecuencias políticas o de

16 Ver Jaramillo, J., “Los órganos electorales supremos”, en: *Tratado de Derecho Electoral*, segunda edición, disponible en: <<http://www.iidh.ed.cr/capel>>.

gestión e, incluso, una revisión de los medios de impugnación y de los elementos probatorios, como bien se comprende, para el caso de la justicia electoral.

Piénsese también en la labor de diversos actores en el proceso electoral y la forma en que sus radios de acción cambian si hay votación electrónica. Así, por ejemplo, la figura del observador se redefine en función del empleo de una votación por medio electrónico.

El instituto de la observación internacional de elecciones¹⁷, prácticamente desconocido hasta el siglo XX, se ha desarrollado con especial intensidad desde los años ochenta, adoptando diversas modalidades, involucrando a un considerable número de entidades internacionales e incidiendo en la opinión pública como factor que contribuye a la credibilidad en los procesos electorales, tornándose a menudo en elemento que agrega a la legitimidad de los comicios, especialmente ante posibles cuestionamientos de los resultados por parte de intereses nacionales o foráneos.

La observación internacional reciente en América Latina ha permitido, gracias a los procesos electorales de 2002 en adelante (Brasil, Costa Rica, Paraguay, Venezuela, Ecuador, Perú), presenciar la aplicación de diversas modalidades de votación por medio electrónico. Aunque en algunos casos se trató de la casi totalidad del electorado (Brasil, Venezuela) y en otros un porcentaje mayor (Paraguay) o menor (Costa Rica, Ecuador, Perú), a pesar de que hubo experiencias desarrolladas tecnológicamente por iniciativa de los propios organismos electorales y con diferentes modalidades (Brasil, Venezuela, Costa Rica) y otras fueron producto de la generosa cooperación de otros organismos (en Ecuador y en Paraguay se contó con las máquinas brasileñas y en Ecuador en 2014 se usó la tecnología salteña, como ya se apuntó), aun si en el caso paraguayo las últimas elecciones (abril 2008 y abril 2013) eliminaron el uso de la votación electrónica a solicitud de los partidos políticos, ciertas tendencias

17 Al respecto, puede consultarse Boneo, Horacio, "Observación internacional de elecciones", en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, Tomo II... pág. 885 y ss.

empiezan a confirmarse en esta parte del mundo en materia de voto electrónico. Pero no podemos, o no deberíamos, desvincularlas de los esfuerzos generales por incorporar la informatización a las distintas etapas de los procesos electorales.

Fácil es de entender, en primer término, que en el supuesto de votación electrónica, la faceta técnica es ineludible conforme esta informatización se extiende y abarca más aspectos del proceso electoral, y ello significa que la presencia técnica calificada en el ámbito informático es cada vez más un factor en el ámbito de la observación internacional y nacional. Como aspecto ventajoso para la observación que se nutre de los propios organismos electorales, podemos señalar la existencia de capacidades técnicas notables en su ámbito, en la forma de oficinas especializadas que han tenido una evolución acelerada en los años más recientes y que pueden aportar elementos de juicio confiables en la evaluación de la observación cuando involucra el ámbito de la informatización.

La progresiva informatización puede implicar también, para la observación internacional, la necesidad de una presencia más extendida en el país en que se celebran elecciones: la realización de pruebas o simulacros previos al evento electoral y la adopción de acuerdos entre las fuerzas políticas respecto de la utilización de la tecnología informática a cualquier área electoral son dos de los momentos a observar para poder, en determinadas circunstancias, emitir un juicio responsable acerca del proceso electoral en su conjunto.

Para quienes fiscalizan el proceso electoral, sea desde la óptica institucional o desde la de los legítimos intereses de los partidos políticos por asegurar la regularidad del proceso, también se derivan importantes implicaciones cuando se introduce la votación por medio electrónico. Hay que incorporar criterios y personal técnicos y expandir los momentos de fiscalización para abarcar no sólo simulacros, sino pruebas específicamente diseñadas para generar confianza en el correcto funcionamiento de las máquinas y los sistemas.

No siempre los esquemas de votación electrónica están diseñados para facilitar la labor del observador, del fiscalizador o del juez electoral. Piénsese en lo ardua (si no imposible) que se torna la revisión del funcionamiento de la votación electrónica si no hay comprobante de papel que permita “reconstruir” la votación o practicar a mayor escala las “auditorías” aleatorias que sirven para verificar que el contenido de las máquinas sea idéntico al de los comprobantes que habrían de constar en papel.

A modo de conclusión: espacio para convergencias y divergencias en cuanto a la informatización en la experiencia reciente de América Latina

La historia reciente en materia electoral en esta parte del mundo permite corroborar que el tema de la modernización de los procesos electorales involucra y debe involucrar el uso de la informatización de punta, aunque, por definición, la rebasa, ya que hay esfuerzos de modernización que no involucran desarrollos informáticos. Por ello, sería un error vislumbrar una ecuación en que la modernización se haga equivaler a informatización. De hecho, uno de los terrenos importantes para la modernización electoral es el de la adecuación de los marcos normativos a las posibilidades que existen hoy en día en todos los ámbitos de la vida electoral.

Por otra parte, es claro que hay consenso pleno en torno a la posibilidad, oportunidad y necesidad de analizar la aplicación de la informatización en las etapas previas y posteriores al acto electoral. En este campo hay importantes experiencias desarrolladas por las oficinas técnicas de los organismos electorales o por empresas privadas contratadas al efecto.

Se ha constatado la variedad de sistemas y mecanismos para el ejercicio del voto por medios electrónicos; se constata también que en esta materia hay que tener en cuenta al menos los siguientes factores: a) la diversidad de sistemas electorales y el carácter único de algunas de sus modalidades; b) la cultura política imperante en cada país, por ejemplo, la tradición, la explicación histórica en el

surgimiento de determinadas instituciones y el índice de confianza relativa en el sistema y en el organismo electoral; c) la posibilidad de generar nuevas soluciones intermedias o mixtas en el futuro; d) el imprescindible acompañamiento de capacitación y, eventualmente de educación ciudadana, para asegurar el conocimiento y el uso óptimo de cada modificación que se introduzca.

De la misma manera, puede afirmarse que hay un amplio espacio para la cooperación horizontal en esta materia, en cada una de las etapas del proceso electoral; sin embargo, también hay reservas válidas acerca de la incorporación plena e irrestricta de sistemas y de mecanismos desarrollados en otras realidades.

La incorporación de la informatización a los procesos electorales es deseable y poco menos que inevitable, pero debe estar precedida de un análisis cuidadoso y fundamentado acerca de por lo menos los siguientes elementos: a) necesidad relativa de su utilización; b) grado de prioridad del problema a solucionar, respecto de los otros presentes en el sistema electoral, en el sentido amplio; c) relación costo-beneficio, con consideración no sólo de factores presentes actuales, sino también de factores potenciales de costo; d) marco normativo y consenso político y su disposición o no para adoptar estas modificaciones; e) potencial efectivo de los nuevos desarrollos en suplir o corregir deficiencias ya detectadas en el sistema electoral y ventaja comparativa de su uso respecto de soluciones no informatizadas.

El tema del consenso político es especialmente significativo y trae aparejadas consecuencias que pueden trascender al terreno técnico. Un buen ejemplo de esto lo es el sistema de “auditorías” o pruebas porcentuales en físico, determinadas de forma aleatoria y obtenidas para comparar con los datos electorales electrónicos, de modo que si hay perfecta compatibilidad, los electrónicos al cien por ciento pueden ser tenidos por válidos. En Venezuela, por crispaciones políticas particulares de la relación entre fuerzas en el Poder y en la oposición, este es un tema que ha impactado en el pasado a un porcentaje superior

al 50% de las mesas y que es posible por la emisión del comprobante de voto en papel. Conforme la aceptación y confianza en las máquinas de votación aumenta, disminuye el porcentaje de las que se auditan, pero parece que la credibilidad exige que se mantenga siempre un “muestreo” que permita este significativo cotejo.

Otro caso de dependencia de la votación electrónica de los consensos políticos que puedan consolidarse se muestra en Paraguay, entre fines de 2007 y de cara a las elecciones de abril del 2008. Después de experiencias exitosas con votación en medio electrónico, con la tecnología desarrollada por Brasil, en un porcentaje de alrededor del 50% en las elecciones nacionales y de la casi totalidad en las elecciones internas de los partidos políticos, la desconfianza de los partidos políticos en la “urna electrónica” creció amparada en una combinación de factores técnicos y políticos¹⁸ y resultó determinante para que se regresara en un ciento por ciento a la votación por medio manual en las históricas elecciones del 20 de abril del 2008, donde la victoria de la oposición puso fin a más de 60 años del Partido Colorado en el poder.

En esta materia más que ninguna otra electoral, es válido el principio de que no existe solución universal, pero también hay un considerable acopio de talentos y aplicaciones informáticas que debe y puede alimentar el intercambio informado entre organismos y, sobre todo, entre oficinas técnicas en materia electoral.

Existen posibilidades atractivas desarrolladas por la iniciativa privada en todas las áreas del proceso electoral, pero también hay un terreno de precaución en esta materia dadas las experiencias negativas experimentadas en América Latina, que han incidido o

18 Falta de claridad en la explicación de los sistemas (“software”) de las urnas a los partidos, incidencia de la transición entre el sistema operativo brasileño y el que Paraguay debía desarrollar para sustituirlo, posibilidad real de la oposición de llegar al poder por primera vez en más de medio siglo, fallos de las urnas en algunos momentos de las elecciones primarias de los partidos a mediados y fines del 2007, desavenencias internas en la justicia electoral que trascendieron a la opinión pública y debilitaron la credibilidad en el organismo electoral, entre otras.

pudieron haber incidido significativamente en un proceso electoral. A este efecto, basta con observar ejemplos de situaciones en Panamá (documento de identidad), Perú y, especialmente, Ecuador en octubre de 2006 (transmisión de resultados), en donde tuvieron que desecharse o reemplazarse contratos avanzados, dada la incidencia de errores o manejos inadecuados por parte de las empresas involucradas; el daño a la imagen del organismo electoral pudo haber sido mayor o afectar la validez de sus actuaciones, pero sí hubo un cuantioso costo derivado y una necesidad de reacción especialmente rápida.

De la misma forma, debe haber procesos de revisión y evaluación que permitan mantener actualizado plenamente cualquier desarrollo que se haya adelantado. En este sentido, pueden identificarse tres criterios para avanzar en esta área que tienen que ver con la percepción de la ciudadanía y de los políticos respecto del funcionamiento: a) los síntomas que pueden presentarse en torno a la ausencia de crisis generada por los resultados electorales; b) la prueba y la evidencia en el manejo de las crisis que efectivamente se produzcan, y c) la prevención de todos los procesos de soporte y acción futura que deban ponerse en marcha. Esta contribución es importante para crear también puntos de referencia en lo que tiene que ver con una evaluación real de la aplicación de la informatización a los procesos electorales.

El enorme potencial para que la informatización se siga incorporando al proceso electoral no debe hacernos perder de vista que: a) conviene establecer un orden de prelación y de gradualidad en las medidas; por ejemplo, pareciera que resolver plenamente el tema del registro electoral debería ser anterior al establecimiento del voto electrónico; b) es preciso proceder con base en reglas del juego electorales claras y estables, que no son necesariamente definidas por los organismos electorales que necesitan la creación de un amplio consenso político, a efecto de que cualquier incorporación sea aceptada y no sea borrada de la noche a la mañana con otra reforma electoral poco tiempo después.

Y no podemos olvidar que el uso adecuado y conciente de la informatización es un elemento fundamental, no sólo en el desarrollo de elecciones determinadas, sino del fortalecimiento institucional de los organismos electorales, y puede también significar un factor de fortalecimiento en su imagen pública, si es que a partir de esta modernización obtiene la confianza de la ciudadanía.

En síntesis: dentro del proceso de modernización de los sistemas electorales, la informatización es un paso casi ineludible, pero la inteligencia está en saber elegir lo que se necesita, hacer un uso adecuado de ello, y lograr legitimarlo ante el electorado. Es decir, que la opción tecnológica seleccionada debe responder a la realidad política, social y económica de cada país, y que los procesos de incorporación tecnológica deben ser parte de una decisión de Estado, donde el compromiso político y el componente de educación a la ciudadanía juegan un papel determinante.

Otras referencias

Marcos, Mari Carmen, y Ana Belén Gil, “Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia”, 2005. Disponible en: <<http://rayuela.uc3m.es/~mcmarcos/parlamentos%20marzo%202002.pdf>>, a junio de 2014.

Monteiro, Américo, *et. al.*, “Sistemas electrónicos de votação”, 2005. Disponible en: <<http://www.di.fc.ul.pt/biblioteca/tech-reports/01-9.pdf>>, a junio de 2014.

Pérez-Ugena y Coromina, Álvaro, “Democracia digital. Nuevas tecnologías y sistema electoral”, 2005. Disponible en: <<http://www.us.es/cidc/Ponencias/electoral/AlvaroPerez.pdf>>, a junio de 2014.

Rial, Juan, “Posibilidades y límites del voto electrónico”, en: *Elecciones 3*, Lima, 2004.

Yrivarren, Jorge, “Electrónica y democracia”, en: *Elecciones 3*, Lima, 2004.

Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina*

Isabel Torres García**

La igualdad y la prohibición de la discriminación son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales constituye la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Sin embargo, La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres. La inclusión de mecanismos correctivos en el sistema electoral (cuota o paridad), contribuye a subsanar los déficits de la representación y a fortalecer la democracia.

* Los contenidos de este texto se basan en ideas desarrolladas con anterioridad en diversas publicaciones y conferencias. El presente artículo es una actualización de ciertos contenidos y de datos, a septiembre de 2013, de la publicación original: Torres García, Isabel. “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”, en: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral N° 14*. Costa Rica. Julio-diciembre 2012. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/14/torres_garcia.pdf>, a abril de 2014.

** La autora es nicaragüense y reside en Costa Rica. Es socióloga, especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género, consultora independiente e integrante del Centro de Estudios en Derechos (CEDE, <http://sites.google.com/site/cedecr>). Tiene experiencia profesional en asesorías y consultorías para diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas y organismos internacionales (PNUD, ONU MUJERES, IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres/OEA, Consejo de Ministras de la Mujer/SICA, Instituto Nacional Democrata-NDI, UNFPA, ONU HABITAT, UNICEF, OPS/OMS, FLACSO e IICA, entre otros), y como Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002-2009). Es autora, coautora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres y especialmente, sobre democracia, sistema electoral y derechos políticos. Correo electrónico: isatorres.dh@gmail.com.

Apuntando al fortalecimiento de la democracia

Los debates contemporáneos acerca de la democracia, centran su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como de neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y discriminación hacia amplios sectores o poblaciones.

Si bien teóricos como Marshall o Sartori incluyeron hace tiempo a la igualdad como un componente fundamental de la definición de ciudadanía, siendo su idea y existencia parte esencial de la democracia, lo cierto es que su implementación ha demostrado ser difícil de alcanzar. Cada vez más se habla de la persistencia de un “déficit democrático”, considerando la ausencia o subrepresentación de sectores o poblaciones históricamente excluidas – como los pueblos indígenas o la población afrodescendiente – y muy especialmente, las mujeres, quienes forman parte de todos los colectivos sociales y representan la mitad de la humanidad.

El respeto a los derechos humanos y los principios fundamentales de igualdad y no discriminación son la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Las obligaciones del Estado de respeto, garantía, protección y promoción, implican necesariamente la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y, por ende, la obligación de garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en la acción estatal y en el sistema legal y jurídico nacional. El mayor desafío estriba en el paso de la igualdad formal (*de iure*) a la igualdad sustantiva (*de facto*), a fin de lograr un impacto efectivo en las condiciones de desigualdad y discriminación que afectan a la mitad de la población.

Derechos políticos y ciudadanía para las mujeres

Es indiscutible que la condición ciudadana mediante el sufragio permitió a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político. Sin embargo, alcanzar el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir, no significó el mismo efecto en el derecho a acceder y a participar en la dirección de los asuntos públicos (Bolaños, 2006)¹.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso y de consideración de sus capacidades para ocupar posiciones de toma de decisiones, puestos públicos, de designación y de elección popular o en

las organizaciones sociales. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.

Es ampliamente conocido que los derechos políticos se encuentran consagrados en distintos instrumentos internacionales de derechos

De 195 naciones en el mundo, sólo 17 cuentan con mujeres como jefas de Estado o de Gobierno. El número de mujeres parlamentarias en América Latina se incrementa lentamente: de 12.7% en 1999 a 15.5% en 2004, hasta alcanzar el 19.9% en 2007, el 21.6 en 2008 y el 22.6% en 2012, llegando al 24,8% en 2013. (Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, 2013.)

Si bien las mujeres han incrementado su participación en los gobiernos locales, en América Latina su representación como alcaldesas no sobrepasa el 8%. (CEPAL, *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, 2013)

1 Bolaños Barquero, Arlette, "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005", en: *Revista de Derecho Electoral No. 1*. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, primer semestre, 2006. Disponible en: <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos01.htm>>, a abril de 2014.

humanos, tanto de carácter universal, como de protección específica. Tal como consigna la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7), el ejercicio de esos derechos tiene tres manifestaciones sustanciales²:

- El derecho a votar y a ser elegido o elegida.
- El derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- El derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública.

Al respecto, el IIDH/CAPEL (2001)³ explicita que el derecho de participación política comprende:

[...] que todas las personas – independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales – tengan la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de

-
- 2 Además existen otras disposiciones en el Sistema Universal: Recomendaciones Generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer No. 23 sobre vida política y pública, No. 25 sobre medidas especiales de carácter temporal, y No. 28 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación; Observación General del Comité de Derechos Humanos No. 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En el Sistema Interamericano se encuentran: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, arts. 4 y 5; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, 1999; casos sobre incumplimiento de cuotas: María Merciadri de Morini vs. Argentina (Informes No. 102/99 y No. 103/01) y Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (Informe de admisibilidad No. 51/02); Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana*, 2001.
 - 3 Definición XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, IIDH, Costa Rica, junio de 2001.

normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos.

La participación no puede verse desvinculada del derecho a la **representación política**, entendido como “el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. [...] la representación política es ya parte de la tradición democrática del mundo”⁴, según Woldenberg y Becerra. La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia como régimen de gobierno y, por tanto, de su legitimidad y eficacia, tal como señala Ríos Tobar⁵.

En la perspectiva de los derechos humanos y de las obligaciones de los Estados para con ellos, cabe reafirmar la obligatoriedad de garantizar el pleno goce y ejercicio de las atribuciones inherentes al derecho de participación y representación de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad y no discriminación. Al respecto, Sobrado reitera:

Según el politólogo Guillermo O'Donnell, la democracia se fundamenta en una convicción ética: las personas, más allá de sus diferencias, son igualmente dignas de consideración y respeto; tienen, en consecuencia, el mismo derecho a intervenir en la decisión de los asuntos comunes. De modo que la más elemental noción de igualdad política exige valorar a los demás, hombres y mujeres, como merecedores de ser tomados en cuenta en la definición del rumbo de un país⁶.

4 Woldenberg, José, Ricardo Becerra, “Representación política”, en: *Diccionario Electoral Tomo 2*. IIDH, Costa Rica, 2000, pág. 108.

5 Ríos Tobar, Marcela (editora), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. IDEA Internacional y FLACSO, Chile, 2008.

6 Sobrado, Luis Antonio, “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”, en: *Revista de Derecho Electoral No. 13*. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, enero-junio de 2012, pág. 190. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/13/sobrado_gonz%C3%A1lez.pdf>, a abril de 2014.

La **ciudadanía**, afirma Marques-Pereira⁷, se ejerce mediante la representación y la participación políticas, las que “dan al individuo la capacidad de influir en el espacio público”. Siendo la ciudadanía la participación y representación activa de todos los sectores de la población, en la construcción de las decisiones que tienen que ver con la conducción de la sociedad en que viven, ésta va más allá del derecho al voto; se encamina hacia la exploración o fortalecimiento de mecanismos de participación y representación social, política y económica.

No se trata ya de tener reconocimiento como ciudadana – puesto que se obtuvieron los derechos políticos de voto y de elección, así como la capacidad civil –, el actual desafío es la ciudadanía como práctica.

Mecanismos para la inclusión: cuotas y paridad

La estructura jurídica de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones. El sistema electoral es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas de la sociedad.

Tomando en cuenta la asimetría originada en prácticas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres, se adoptan medidas especiales temporales tendientes a corregir las condiciones persistentes de desigualdad y discriminación de hecho, mientras éstas se mantengan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. De ello tratan las **políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa**

7 Marques-Pereira, Bérenguere, “Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?”, en: *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXI, No. 2, 2001, pág. 29. Ver también: Lara, Silvia, “La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión”, Foro de la Mujer, PRIEG-UCR, Costa Rica, 21 de marzo de 1996, y García Prince, Evangelina, *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres*. Centro Mujer y Familia, Costa Rica, 1997.

(también conocidas como discriminación positiva o inversa), siendo las cuotas electorales un mecanismo de aplicación⁸.

En la actualidad, más de un centenar de países a nivel mundial cuentan con la denominada “cuota de género”, fundamentalmente de tres tipos: de escaños reservados, cuotas voluntarias de partidos políticos, y cuotas legislativas electorales; es sobre las últimas que se hará referencia. En América Latina las cuotas de participación política de las mujeres se han incorporado a la legislación, generalmente electoral (y en algunos casos constitucionalmente), son de carácter

La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.
(Convención CEDAW, art. 4)

obligatorio y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros, se establecen porcentajes mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.

Diversidad de especialistas señalan que la cuota permite que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política, resida en quienes controlan el proceso de selección, más allá de la expresión individual de las mujeres que compiten por un puesto. Al respecto,

8 Ver: Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social” y Lubertino, María José, “Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, Costa Rica, 2009. Disponible en: < http://www.americlatinagenera.org/es/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1727&Itemid=>, a abril de 2014.

Ríos Tobar reitera que se permite equilibrar – en cierto grado – las condiciones de competencia,

[...] reduciendo las ventajas desmedidas con las que cuentan individuos que pertenecen a aquellos grupos que han ocupado históricamente posiciones de poder, en este caso, los varones [...] De esta forma, las cuotas de género se enfocan y entienden como una responsabilidad colectiva a un derecho individual⁹.

Entre los años 1991 a 2000, fueron once los países latinoamericanos que adoptaron el mecanismo de cuota: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. Se trata mayoritariamente de cuotas de resultado para los partidos políticos: su acción obliga a los partidos a presentar sus listas, para las elecciones de que se trate, con los porcentajes de mujeres establecidos en la legislación (independiente de los mecanismos que implementen en sus elecciones internas o primarias); en el caso de Panamá y Paraguay, las cuotas se aplican sólo a nivel de elecciones primarias¹⁰.

Años después, en marzo de 2009, se aprueba en Uruguay mediante la sanción de la Ley de Participación Política (Ley No. 18476), una cuota de inicio que se aplica solamente para la designación de candidaturas que los partidos políticos presenten a elección; será hasta el ciclo electoral del 2014 que se implemente por única vez para los cargos parlamentarios de elección popular.

9 Ríos Tobar, Marcela (editora), *Mujer y política...* pág. 15.

10 En Venezuela la disposición de un 30% de mujeres a cargos de elección popular se implementa una sola vez en 1998 y en el año 2000 se declara inconstitucional. En 2005, el Consejo Nacional Electoral publica una resolución administrativa, mediante la cual “exhorta” a los partidos políticos a presentar sus candidaturas con una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo; en la resolución no se establece ningún mecanismo compulsivo de cumplimiento. En la actualidad, la representación parlamentaria de mujeres asciende a 17% (Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, 2013). Considerando lo antes indicado, este país no se incluye entre aquellos que cuentan con disposiciones legislativas relacionadas con cuota o paridad.

En Colombia, el establecimiento de la cuota en el proyecto de Ley Estatutaria de 1998 (relativo a partidos políticos y procesos electorales), fue declarado inconstitucional en el 2000, si bien sólo para el caso de las listas electorales; su aplicación fue restringida a los cargos en la administración pública, mediante una cuota del 30% de mujeres (Ley No. 581, 2000). Es hasta la discusión en el 2010, de un nuevo proyecto de Ley Estatutaria para la adopción de las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales, que se retoma la cuota para los puestos de elección popular. En junio de 2011, la Corte Constitucional falla positivamente (Sentencia C-490/11) y queda establecida la conformación de las listas de elección popular por “mínimo un 30% de uno de los géneros”, siendo en la elección de autoridades locales del 30 de octubre de 2011 que se aplica por primera vez.

Muy recientemente, en febrero de 2013 en El Salvador, se aprueba la Ley de Partidos Políticos (Decreto No. 307) que establece la integración de al menos un 30% de mujeres en las planillas de elección popular de diputaciones, concejos municipales y Parlamento Centroamericano; estas disposiciones se implementarán en las elecciones nacionales del 2014.

El **salto cualitativo** de la **cuota a la paridad** inicia con las experiencias paritarias desarrolladas en los procesos de Asambleas Constituyentes de Ecuador y Bolivia a mediados de la década del 2000. Los años 2008 y 2009 son clave: entran en vigencia las reformas constitucionales en ambos países, se consigna la paridad en las reformas a las legislaciones electorales y se aplica en las elecciones nacionales.

En 2009 se reforma el Código Electoral de Costa Rica, estableciendo el principio de paridad (50% de mujeres-50% de hombres) y la regla de la alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer) para su realización práctica, en las papeletas para los puestos de elección popular y en las estructuras partidarias; la paridad se implementa por primera vez

en la elección de autoridades locales de diciembre de 2010, aunque se aplica hasta el proceso electoral de 2014 para las diputaciones y presidencia de la República.

En marzo del 2012, la reforma a la Ley Electoral (Ley No. 790) de Nicaragua, estipula igualmente la paridad con alternancia para las diputaciones, puestos municipales y Parlamento Centroamericano; esta norma fue aplicada en las elecciones municipales de noviembre de 2012.

Cuadro 1: Legislación electoral en América Latina que incluye la paridad y características de regulaciones

País	Año aprobación	% Cámara Baja/ Unicameral	% Cámara Alta	Mandato de posición	Sanción por incumplimiento
Ecuador	2008	50%	No aplica	Alternancia	No inscripción de la lista.
Bolivia	2009/2010	50% *	50%	Alternancia	No inscripción de la lista y plazo de 72 horas para subsanar.
Costa Rica	2009	50%	No aplica	Alternancia	No inscripción de la lista.
Nicaragua	2012	50%	No aplica	Alternancia	No establece sanción

* En los casos de candidaturas uninominales, el 50% de las candidaturas titulares en todas las circunscripciones deberán corresponder a mujeres.

Fuente: Llanos, Beatriz, “A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo”, en: *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. IDEA Internacional, OEA, CIM, 2013. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>>, a abril de 2014.

No hace mucho, dos países centroamericanos han establecido regulaciones tendientes a la paridad en la representación, si bien por sus características no pueden considerarse todavía como experiencias paritarias. En Honduras, mediante reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (abril de 2012) se incrementa la cuota electoral del 30% al 40% para su aplicación en las elecciones de

2013, estableciendo que será en el proceso electoral de 2016 que se implemente la paridad con alternancia. En Panamá, la reforma al Código Electoral (setiembre de 2012), establece en un 50% la representación de las mujeres, si bien sólo en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias; ello se pondrá en práctica para el proceso electoral de 2014¹¹.

En la actualidad, la paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres¹². Tal como señala Marques-Pereira, por ese medio se reconoce el “mismo valor de dignidad y de derechos de las dos caras de lo humano”¹³. Tanto la cuota, como la paridad, son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación.

Aprendizajes de las cuotas y las tendencias en la paridad

Sin dejar de considerar que existen diferencias entre sistemas electorales, en las estipulaciones sobre las cuotas (o la paridad) y en los mecanismos para una implementación efectiva, puede observarse que, en términos generales, se ha incrementado la participación y representación de las mujeres. El cuadro que sigue es ilustrativo.

11 A fines del mes de septiembre de 2013, en el marco de la conmemoración del 60 aniversario del voto femenino, se anuncia en México la presentación de una reforma a la Constitución (art. 41) a fin de incluir la paridad de mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado.

12 Torres García, Isabel, *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*. UN-INSTRAW, República Dominicana, agosto de 2010. Disponible en: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2010/42226b86-b14f-4b6a-9bf9-5ec33b6351b4.pdf, a abril de 2014. Publicado un *Resumen Ejecutivo* en: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), *Revista de Derecho Electoral*, No. 11, Primer semestre de 2011. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/articulos11.htm>, a abril de 2014.

13 Marques-Pereira, Bérenguère, “Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?”... pág. 31.

**Cuadro 2: Evolución de la participación parlamentaria
las mujeres en países con cuota o paridad
(América Latina y Caribe hispano)**

Países	Antes de la implementación de acciones afirmativas		2013	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Argentina	6,0% (1990)	3,0% (1990)	37,4%	38,9%
Bolivia	11,0% (1996)	4,0% (1996)	25,4%	47,2%
Brasil	7,0% (1996)	0,0% (1996)	8,6%	16,0%
Costa Rica	14,0% (1996)	---	38,6%	---
Ecuador	4,0% (1996)	---	38,7%	---
Honduras	0,0% (1990)	---	19,5%	---
México	17,0% (1995)	15,0% (1995)	36,8%	32,8%
Panamá	8,0% (1996)	---	8,5%	---
Paraguay	3,0% (1995)	11,0% (1995)	17,5%	20,0%
Perú	11,0% (1996)	---	21,5%	---
República Dominicana	12,0% (1996)	---	20,8%	9,4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos actualizados según resultados del último proceso electoral al 1 de julio 2013. Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, disponible en: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, a septiembre de 2013.

Las investigaciones coinciden en señalar la responsabilidad primordial de los partidos políticos con respecto a la igualdad y no discriminación. Los partidos son fundamentales en la democracia representativa, pues constituyen la “puerta de entrada” de la política institucional y determinan quiénes integrarán las listas electorales y la oferta electoral que tendrá la ciudadanía¹⁴.

14 Ver: Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza, *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. IDEA Internacional y BID, Perú, diciembre de 2010.

La primera barrera que enfrentan las mujeres en los partidos para llegar a los espacios de decisión, es el proceso de selección interna, en la nominación de las candidaturas. Superado esto, llega el momento de enfrentar el proceso de votación, cuyos resultados se ven influidos por el sistema electoral. La inclusión en el sistema electoral del mecanismo de cuota – y ahora de la paridad –, obliga a los partidos a incorporar esa acción para garantizar la efectiva integración de las mujeres en las listas de puestos a elección popular. Se ha demostrado que la voluntad política de los partidos es insuficiente para incluir a las mujeres en la representación.

Lecciones aprendidas

Las disposiciones sobre cuota o paridad deben establecerse en legislación electoral y ser adecuadas al sistema electoral.

Es necesaria la definición precisa de la cuota o paridad y su mecanismo de aplicación, tanto en legislación electoral como a lo interno de los partidos políticos.

La efectividad de las cuotas conlleva su aplicación en los puestos elegibles (mandato de posición, puestos en propiedad y en suplencia) y en el caso de la paridad, su combinación con la alternancia (puestos y órganos partidarios).

El establecimiento de sanciones es fundamental, siendo la más eficaz la no inscripción de la lista.

El rol de los partidos políticos es fundamental para la inclusión de las mujeres en la representación.

Un elemento clave es el papel de los órganos electorales y de la justicia electoral, en la interpretación de los vacíos de legislación electoral o en su aplicación.

En la aplicación de la paridad se observa como tendencia mayoritaria la postulación de candidaturas masculinas en los cargos unipersonales, como la alcaldía en los gobiernos locales, y en el encabezamiento de las papeletas de las listas de los puestos de elección plurinominal, como las diputaciones. El paso de la cuota electoral a

la paridad/alternancia, no parece haber hecho una diferencia en esa práctica generalizada de los partidos políticos.

La experiencia en la aplicación de mecanismos que propicien la participación y representación política de las mujeres, evidencia que es más probable que ellas resulten beneficiadas si el partido político tiene procedimientos regulados y definidos de selección de candidaturas, en lugar de un sistema de “lealtad” e “influencias” hacia quienes se encuentran en el poder. Esto requiere pasar de un poder concentrado en las élites o cúpulas partidarias, hacia formas de ejercicio del poder más horizontales, democráticas e inclusivas.

Definitivamente, los partidos no pueden sustraerse de las obligaciones para con los derechos humanos y sus principios fundamentales de igualdad y no discriminación, tal como establecen las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados.

Las **condiciones** para que la cuota electoral o la paridad propicien los resultados esperados, según sintetizan Bareiro y Torres García¹⁵, tienen que ver con la:

- vigencia del Estado de Derecho y de la institucionalidad, especialmente la electoral;
- ciudadanía activa de las mujeres;
- opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación, y
- mecanismos adecuados al sistema electoral, así como sanciones eficaces y efectivas ante incumplimiento.

Con respecto a la última condición, para garantizar la eficacia y eficiencia de las cuotas (y de la paridad) se debe destacar el papel

15 Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...*

fundamental de los órganos electorales o de la justicia electoral en la interpretación de los vacíos de la ley y la definición de mecanismos de cumplimiento efectivo y de medidas a tomar ante incumplimiento. Desde hace algunos años es posible identificar una línea jurisprudencial “pro derecho a la participación política de las mujeres”, como señala Villanueva¹⁶, quien valora que las experiencias costarricense y argentina evidencian que los tribunales electorales “son un factor clave en el cumplimiento de las leyes de cuotas electorales y, de esta manera, en el acceso de las mujeres a los puestos de decisión”. En el mismo sentido, Sobrado afirma:

El juez electoral dio efectividad a una normativa que, sin esa voluntad jurisdiccional, habría devenido en mera retórica jurídica. De eso se trata el compromiso del juez electoral en democracia. De propiciar con sus fallos la inclusión política de esos sectores de la sociedad que, portando cédula, se diluyen sin voz propia en el debate público, con una ciudadanía de baja intensidad. Hablo de interpretar el Derecho de forma que se potencie el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de carácter político electoral, tomando en cuenta en ese ejercicio hermenéutico, los factores de la realidad social que desvirtúan u obstaculizan la concreción de los preceptos jurídicos. Pero, sobre todo, se trata de cumplir y hacer cumplir la ley, que para eso está, para imponerse de forma heterónoma y coercitiva a las voluntades de todos. Sencillamente, si un Estado de Derecho que se precia de serlo tiene una legislación de cuotas, ésta debe aplicarse de verdad¹⁷.

Estrechamente relacionado con lo anterior se encuentra la labor de monitoreo de la cuota – y ahora de la paridad –, a fin de identificar avances, retrocesos o estancamientos y buscar explicaciones, obtener

16 Villanueva, Rocío, “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...* pág. 261.

17 Sobrado, Luis Antonio, “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”... pág. 201.

enseñanzas y establecer mecanismos correctivos. Paradójicamente, de manera mayoritaria han sido organizaciones de mujeres de la sociedad civil quienes han realizado esa labor en los países latinoamericanos¹⁸.

El fortalecimiento de acciones impulsadas por mujeres de los partidos políticos, la institucionalidad y las organizaciones internacionales o nacionales de observación electoral, contribuirá sin duda a una mayor garantía de los derechos políticos de las mujeres. Un ejemplo interesante de monitoreo es la acción de control político efectuada por la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que ha llamado a todos los partidos políticos inscritos para las elecciones de febrero de 2014, a explicar el mayoritario encabezamiento masculino en las nóminas para diputaciones con relación a la aplicación del principio de paridad¹⁹.

Para finalizar, un comentario que lleva al planteamiento inicial acerca de la democracia. Esta es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía²⁰.

Ahora bien, tal como señala Massolo:

Nadie nace demócrata. La democracia y su complemento inseparable, la ciudadanía, con sus valores y sus habilidades no son una condición

18 Cañete, María Fernanda. “El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...*

19 Ruiz Ramón, Gerardo, “Diputadas dan la guerra para que más mujeres encabezen papeletas”, en: Diario *La Nación*, Costa Rica, 13 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.nacion.com/nacional/politica/Elecciones_2014-Asamblea_Legislativa-diputadas_0_1365863582.html>, a abril de 2014.

20 Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...*

innata a los seres humanos, ni siquiera en quienes han sufrido la exclusión y la desigualdad. Vivir en democracia, ejercer el poder en un sentido democrático, ser ciudadana o ciudadano, más que una vivencia espontánea, es un aprendizaje político²¹.

Definitivamente, una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población.

21 Massolo, Alejandra, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRAW, República Dominicana, 2007, pág. 156.

Elecciones 2014: retos, amenazas y fortalezas

*Eduardo Valdés Escoffery**

Introducción

El 20 de diciembre de 1989, Panamá vivió una de las experiencias más difíciles de la historia panameña, ya que se dio lo que conocemos como la invasión a Panamá por parte del ejército de los Estados Unidos de América, con el propósito de capturar al general Manuel Antonio Noriega, gobernante *de facto* de Panamá, quien era requerido por la justicia estadounidense acusado del delito de narcotráfico, así como neutralizar las Fuerzas de Defensa de Panamá, milicia bajo las órdenes de Noriega. El operativo fue denominado **Operation Just Cause** (Operación Causa Justa) por el comando militar estadounidense.

Un sin número de hechos lamentables ocurrieron en esta invasión, dejando secuelas tristes a muchas familias panameñas y extranjeras. Sin embargo, no todo fue malo, gracias a Dios, surgió una luz de esperanza para Panamá, ya que se presentó la oportunidad de reconstruir un país que por años había estado sometido a la dictadura militar, y, desde 1990, en Panamá se empezó a escuchar y sentir los deseos inminentes de una democracia libre de opresión e injusticias, y es allí, donde empieza una nueva visión y misión para una institución que no tenía credibilidad hasta ese momento, el Tribunal Electoral de Panamá (TE).

Esta ponencia, referida al caso de la República de Panamá, cubre 4 temas: retos superados, retos por superar, amenazas y fortalezas.

* Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá.

Retos superados

a. Reemplazo del magistrado Gerardo Solís

Un reto que enfrentó la magistratura del TE, fue el reemplazo del colega Gerardo Solís. La designación le correspondía a la Corte Suprema de Justicia, pero existía mucha preocupación por parte del TE, y, obviamente, de la ciudadanía.

Gracias a Dios, el académico y constitucionalista Heriberto Araúz, ha dado la tranquilidad que la institución y nuestro país necesitaban, pues se ha sumado a los compromisos y principios que regulan el comportamiento institucional, ya que se requería una persona con la misma visión y con los mismos valores humanos y éticos, para continuar con la misión del TE, ya que si no hubiera sido así, podía echar al traste los 22 años de exitosa reorganización de una entidad que carecía de toda credibilidad antes de 1990.

b. Las primarias de los partidos políticos

La organización de las primarias de los partidos políticos, que no estaba prevista en el Plan General de Elecciones (PLAGEL), representó un reto importante debido a la falta de preparación para hacer frente a tareas paralelas, como es el caso de siete elecciones primarias, en siete fechas diferentes. Si bien en la Comisión Nacional de Reformas Electorales se logró consensuar una propuesta para que el TE fuera quien organizara las primarias a todos los partidos, el proyecto de ley tuvo que ser retirado de la discusión en la Asamblea Nacional.

A pesar de ello, los partidos políticos, uno por uno, fueron visitando al TE, a solicitar que se les organizaran las primarias; primero, las presidenciales, y luego las de los demás cargos de elección popular. Los partidos aceptaron que era más conveniente para ellos que se les relevara de la responsabilidad y complejidad que conlleva la organización de estos eventos.

La propuesta consensuada, parte del proyecto de reformas, propuso que todas las primarias se realizarán en una sola fecha para todos los partidos, así es como se hace en los países en que las elecciones primarias son organizadas por los organismos electorales. Honduras y Uruguay fueron por muchos años los únicos países latinoamericanos en los que se hacían primarias organizadas por los tribunales electorales, y ahora se han sumado Chile y Argentina. La corriente está creciendo en cuanto a poner en manos del árbitro, la responsabilidad de la organización de las primarias. Para Panamá es positivo, porque los vicios que se habían logrado eliminar en las elecciones generales, se habían trasladado a las elecciones primarias.

Este asunto también ha sido provechoso para los partidos políticos, pues les ha servido para lograr la credibilidad en los resultados y en la participación obtenida en las primarias, además de quitarles la responsabilidad y librarlos de los continuos señalamientos en contra de la cúpula partidaria, por manipulación del proceso.

c. Estabilidad en las reglas de la contienda

La posibilidad de variar la normativa legal desde un año antes de las elecciones, también es un tema superado. Justo antes de iniciarse el período de doce meses previo a las elecciones, la Asamblea Nacional aprobó la ley electoral que aclara un texto de la reforma electoral que había sido aprobada con anterioridad, al margen del trabajo desarrollado por el Tribunal con la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

Se trata de un asunto de tal importancia que en países como Costa Rica, hay una previsión constitucional que limita el poder del órgano legislativo para discutir y aprobar reformas electorales, obligándolo a consultar con el Tribunal Supremo de Elecciones. Además, para apartarse de su opinión, debe contar con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes. La Constitución Política de Costa Rica va aún más allá al establecer que seis meses antes y cuatro después de una elección popular, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos de reforma electoral con relación a

los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.

d. Acceso a los recursos presupuestarios

Es preciso reconocer que a pesar de las diferencias que han existido entre el TE y los partidos de gobierno, esta administración le ha dado todos los recursos presupuestarios que ha solicitado, tanto para su funcionamiento como en inversión para las elecciones generales de 2014.

e. Corte Suprema de Justicia

Gracias a Dios, se ha desvanecido el problema que surgió la última semana de octubre de 2013, cuando la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) intentó establecer un precedente para interferir en la administración de la justicia electoral sin competencia alguna y que motivó un fuerte comunicado de los magistrados del Tribunal, lo que a su vez motivó una pronta respuesta popular.

La medida provisional de suspensión, por parte de la Sala Tercera, de la decisión del colega magistrado Erasmo Pinilla C., de suspender, provisionalmente, una propaganda electoral denunciada por violatoria del Código Electoral, fue dejada sin efecto por el mismo pleno de la Sala Tercera al declarar no admisible la demanda, como correspondía en derecho. El fallo emitido es claro en ese aspecto y cita la jurisprudencia. La controvertida suspensión había sido ordenada por el pleno de la Sala Tercera, pero cuando dos de sus magistrados principales estaban de viaje, por lo que firmaron dos suplentes. A su regreso, estos dos magistrados exigieron una reunión urgente del pleno de la Sala para dilucidar, con urgencia, esta situación, que había puesto en alerta a los grupos activistas de la sociedad civil y de los partidos políticos de oposición. Sólo queda pendiente qué es lo que va a pasar con los responsables de este exabrupto jurídico. El presidente de la Sala, quien es a la vez el presidente de la CSJ, ha sido denunciado ante la Asamblea Nacional.

Retos por superar

a. La baja participación electoral de la juventud

Este es el primero de los retos que tenemos que superar y que nos ha venido preocupando: la falta de interés por participar en las elecciones de las y los jóvenes entre 18 y 25 años. Y este no es un problema que afecte sólo a Panamá: es común a toda América Latina y, probablemente, en el ámbito mundial. El desencanto de las y los jóvenes con la política es una realidad con la que hay que lidiar.

Las cifras indican que, en comparación con la de las personas mayores de 25 años, su participación ha venido bajando consistentemente en Panamá entre las elecciones generales de 1994 y las de 2009. En 1994, votó el 83%, y en el 2009, el 67%, es decir, la participación se redujo en casi 20 puntos porcentuales, lo que a todas luces resulta preocupante. La generación de relevo no quiere saber quiénes dirigen el destino del país.

Hay países en los que uno podría encontrar una explicación, como, en el caso de Centroamérica Honduras, Guatemala y El Salvador, donde el fenómeno de las maras ha venido reclutando a jóvenes y brindando – a ellos y sus familias –, un sistema de seguridad social real y efectivo. Las maras financian los costos de estos servicios con los cobros ilegales que le imponen a los comercios y negocios que operan en las áreas que controlan. El fenómeno de las maras es tan serio que el Gobierno de El Salvador logró negociar una tregua para iniciar conversaciones, a las cuales se acreditaron como observadores representantes de las maras de Guatemala y Honduras.

Cuando los jóvenes son reclutados, son sustraídos de la política partidista; ni siquiera obtienen su documento de identidad personal para evitar que las autoridades los puedan rastrear cuando comenten sus fechorías. Para las próximas elecciones generales de El Salvador¹, sólo el 12% de jóvenes que van a cumplir los 18 años antes del evento

¹ Nota del editor. El autor se refiere a las elecciones presidenciales del 2 de febrero de 2014.

electoral hizo su trámite de cédula. En Panamá fue el 57,7%, más que hace cinco años, cuando solamente el 36% de menores de edad hizo su trámite oportunamente.

En países como Chile, con un nivel promedio de cultura que todos reconocemos, está por encima del que tenemos en el continente, las y los muchachos por décadas, optaron por no inscribirse en el registro electoral cuando hacían el trámite de su primer documento de identidad al llegar a los 18 años. Como era obligatorio votar si uno se inscribía en el padrón, y era opcional inscribirse en el registro de electores, preferían dejar de votar para evitar la sanción si no lo hacían. El resultado fue que el censo de la población iba creciendo en una forma y el padrón electoral en otra. En el 2012 las fuerzas políticas llegaron a la conclusión de que esa situación era insostenible, y decidieron quitar la penalidad por no votar y hacer automática la inscripción en el padrón electoral cuando las personas menores de edad llegan a los 18 años y solicitan su documento de identidad. La eliminación de la sanción por no votar se vio reflejada en la primera vuelta presidencial de 2013; la participación electoral total bajó en casi 400 mil votantes comparándola con la participación en la primera vuelta de 2009 de 6, 977,544 a 6, 582,074.

Este tipo de problemas nos motivó, por ejemplo, a participar con un patrocinio importante de 300 mil dólares (USD) en el Concurso Nacional de Oratoria (organizado por el Ministerio de Educación, Caja de Ahorros y Cable & Wireless), con la condición de que el tema fuese la juventud frente a la participación electoral. Este concurso cerró el domingo 17 de noviembre de 2013 y fue transmitido en cadena nacional de televisión. Por primera vez el concurso recorrió todo el sistema escolar (público y privado) para promover la participación de las y los jóvenes, concluyendo con doce finalistas, de los cuales nueve son mujeres. Tradicionalmente, este concurso llegaba a cerca de 120 mil estudiantes, en esta ocasión llegó a más de 600 mil. La idea era que las y los jóvenes se inspiraran para hablar a sus coetáneos. Y los mensajes que dieron esos extraordinarios oradores fueron realmente crudos y duros contra los gobiernos y políticos. La juventud habló alto

y claro, y confiamos que este esfuerzo logre cambiar la tendencia para que el 4 de mayo de 2014² podamos decir: la juventud despertó y se decidió a participar.

También hemos visto otras iniciativas juveniles en el ámbito universitario, que vienen promoviendo una campaña bajo el slogan de “No somos clientes, somos ciudadanos”. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene otros programas de motivación y activación de jóvenes en el ámbito nacional, que están organizándose para promover la participación juvenil en las elecciones.

b. Crisis de valores

Estamos viviendo una crisis de valores. Hace varios años este problema motivó que todos los clubes cívicos se unieran y con apoyo de los medios televisivos, iniciaran una campaña de divulgación para estimular el fortalecimiento de los valores; pero se bajó la guardia y la crisis ha vuelto a florecer. Para estas elecciones no prevalecen las propuestas de contenido. Tenemos sólo dos valores: el gobierno propiciando el **voto premio** por las cosas que ha hecho, y los partidos de oposición propiciando el **voto castigo** por lo que han dejado de hacer o por las diferentes denuncias que hacen. A eso pareciera que se ha reducido la campaña que tenemos actualmente.

c. Reformas y campañas sucias

Una de las reformas puntuales que fue aprobada por la Asamblea Nacional – en contra del proyecto consensuado por el TE con la Comisión Nacional de Reformas Electorales –, consistió en aprobar una norma en materia de propaganda electoral que, como medida precautoria, obliga al TE a que, antes de decidir sobre una solicitud de suspensión de propaganda denunciada como violatoria del Código Electoral, le dé traslado al Fiscal General Electoral. El Fiscal dispone de hasta 15 días para emitir su opinión. Obviamente, ese traslado

2 Nota del editor. Fecha de las próximas elecciones generales en la República de Panamá.

garantiza la permanencia en los medios de una cuña considerada ilegal, mientras el Fiscal General Electoral se pronuncia.

d. Voto por internet para los panameños residentes en el extranjero

Otro reto que se debe superar en Panamá, es el voto por internet que podrán ejercer en las próximas elecciones, por primera vez en nuestra historia, las y los panameños residentes en el extranjero. Este voto sólo incluye la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Las 5.408 personas inscritas tendrán tres opciones para ejercer el sufragio: a) votan por internet; b) votan por correo; c) votan presencialmente en Panamá. Quienes decidan votar por correo, lo harán bajando de internet la boleta de votación para marcarla con su selección y usar el sistema de dos sobres para remitirla por correo certificado o *courier*.

El proyecto de voto por internet de Panamá está basado en la experiencia de Francia, que lo puso en práctica, por primera vez, en mayo de 2012, para las elecciones de diputaciones, a doble vuelta. La Cancillería francesa que se encarga de ese proyecto, mientras el Ministerio del Interior maneja las elecciones para los franceses residentes en el país, compartió con el Tribunal panameño todas sus experiencias: cómo lo hicieron, qué problemas enfrentaron y cómo los resolvieron, y qué se debe evitar.

Siguiendo ese modelo francés, el Tribunal ofrecerá la oportunidad de votar usando internet desde cualquier parte del mundo, excepto Panamá, lo que quiere decir que si las personas registradas residentes en el exterior no están en su país de residencia, podrán ejercer el derecho al voto por internet desde ese tercer país, dentro del período otorgado para votar. Además, quienes decidan votar por correo, ahorran al TE el costo y la logística de enviar la boleta por ese medio, como se hizo en el 2009, primera vez que se ensayó el voto de los panameños en el exterior, siguiendo el modelo mexicano.

e. El voto por internet en México, D.F., en el 2012

En las elecciones locales del distrito federal de México, en el 2012, se ofreció a las 11.780 personas electoras residentes en el exterior la opción de votar por internet y por correo. Para hacerlo por correo, se inscribieron 6.590 y sufragaron 5.272 (80%); para votar por internet se inscribieron 4.190 y sufragaron 2.639 votaron (62%). Esto quiere decir que tomando en consideración la importante diferencia que hay entre el registro electoral del D.F. y el de Panamá, la inscripción de 5.408 personas representa un extraordinario interés por parte de las y los panameños residentes en el exterior.

El voto por internet será realmente la opción a futuro más cómoda para las y los electores que viven en el país – incluyendo el voto electrónico, porque permitirá reducir significativamente los costos que conlleva el modelo tradicional de concentración de votantes en centros de votación. Más que insistir en el voto electrónico, como lo han hecho países como Brasil, facilitar el voto adelantado a través de internet, paulatinamente y a las poblaciones urbanas, se presenta como la opción que más ventajas ofrece. El problema es claramente de cultura, pero la tecnología se está introduciendo a tal velocidad que sólo es cuestión de tiempo.

f. Voto electrónico

En este campo, el sistema brasileño es el más probado. Tiene más de 120 millones de lectores y el 100% de las y los electores ya vota con la llamada “urna electrónica” en todo el país. En Panamá se ensayó el voto electrónico en el 2011, con las elecciones de las autoridades tradicionales de la comarca Ngäbe Buglé Se instaló una mesa en un centro de votación, y las y los indígenas pudieron aprender y votar sin problema.

El sistema panameño no utiliza equipos construidos solamente para votar, pues se sostienen procesos electorales cada cinco años y la tecnología cambia muy rápidamente. Se ha preferido usar computadoras táctiles, con un software hecho a medida. Según se

tiene planeado, una vez que los equipos adquiridos cumplan con su función electoral, pasarán al Ministerio de Educación a cumplir una función social: apoyo a los laboratorios de informática de las escuelas públicas.

Los pasos para votar electrónicamente son:

1. La persona electora es invitada varios fines de semana, previos al día de la elección, a acudir a su centro de votación para practicar en equipos que se habilitan con ese propósito.
2. El día de la elección, en el centro de votación se ofrecen varios salones con equipos exclusivos para practicar disponibles para quienes no lo hayan hecho antes y para quienes quieran refrescar conocimientos.
3. Una vez que la persona electora se considera preparada, se acerca a su mesa; al entregar su cédula de identidad se verifica que está en el padrón de esa mesa y se le entrega una tarjeta inteligente.
4. Con la tarjeta inteligente la persona electora debe escoger una de las cuatro estaciones para votación que están en el salón para votar. Ya en su estación, inserta la tarjeta inteligente en un lector para habilitar la estación. En la pantalla se le presentan las boletas únicas de votación, por tipo de elección. Primero, la de Presidente y Vicepresidente, luego la de diputado, alcalde y representante de corregimiento. En cada una de ellas debe, con el tacto de uno de sus dedos, seleccionar la candidatura de su preferencia o bien seleccionar la casilla de voto en blanco. Al hacer todas sus selecciones, una impresora le emite un comprobante para que verifique que ese fue su voto para cada una de los cargos a elegir, luego de lo cual lo dobla y procede a depositarlo en la urna ubicada en la mesa donde está el funcionariado electoral. Los comprobantes son para efectos de auditoría, en caso de presentarse algún reclamo.
5. Depositado el comprobante en la urna, la persona electora firma el padrón electoral, recupera su cédula y se retira del salón.

Luego de las elecciones en la Comarca Ngäbe Buglé, el sistema fue utilizado en tres centros de votación, en el corregimiento de El Bebedero, y en elecciones de gremios, como la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos y el Colegio de Abogados. Próximamente, la Asociación de Enfermeras nos ha pedido el apoyo del voto electrónico para elegir su directiva. Para el 2014, hemos escogido un único centro, el Instituto Bolívar en el antiguo St. Mary, en Ancón, donde se instalarán doce mesas, para poco menos de 6.000 electores. La única forma de votar ahí será con el voto electrónico.

Comparándolo con el voto manual, el voto electrónico no presenta ventaja alguna durante el ejercicio del voto. La ventaja está en el escrutinio. Después que concluyen las votaciones, en lugar de cumplir con los trámites de conteo de boletas para cuadrar con el padrón, y sacarlas una a una para “cantar” el voto y hacer frente a las posibles discusiones de si la marca estuvo correctamente puesta o si el voto es nulo, simplemente se aprieta un tecla y cada estación de votación imprime los resultados con los votos recibidos. Éstos se extraen de cada estación con un dispositivo USB y se consolidan en la computadora de la presidencia de la mesa que emite el acta para cada tipo de elección con el resultado de las cuatro estaciones. En las mesas con voto electrónico la tarea del funcionariado electoral concluye muy rápidamente, mientras que en las demás mesas se tendrá que quedar hasta la media noche o la madrugada para concluir con los diferentes escrutinios y la confección de las actas correspondientes.

g. Voto plancha

Históricamente en los circuitos plurinominales para la elección de diputaciones, en Panamá, se ha podido votar preferencial y selectivamente por una candidatura, dos, tres o más, según la cantidad que se elija en ese circuito, o bien votar en plancha marcando la casilla del partido. Las estadísticas han indicado que un número significativo de votantes más del 40%, tradicionalmente ha votado plancha. ¿Por qué? Por desconocimiento de las candidaturas. Los circuitos plurinominales son grandes. Las candidaturas siempre han

pedido el voto selectivo, pero nunca llegan personalmente a tener contacto con todo el electorado, y hay un porcentaje alto de personas que acaba simplemente buscando el partido con que se identifica y pone el gancho.

El voto plancha ha sido eliminado para las elecciones de mayo de 2014. Una de las razones para cambiar el sistema es que se violaba el principio “una persona, un voto. Ante esa crítica, la respuesta era que la ciudadanía siempre tenía un solo voto, pero a nivel de partido, porque se trataba de un circuito plurinominal en donde el reparto de curules se da entre los partidos o listas y no entre candidaturas. En efecto, antes se podía escoger un partido pero, dentro de él, la persona electora tenía la opción de privilegiar a uno o más candidatos.

Para mayo de 2014, se tiene un único voto selectivo, a una candidatura. Es decir, no se puede votar por el partido porque el voto sería nulo. Habrá que hacer una extensa campaña entre el Tribunal, los partidos y las candidaturas en los circuitos plurinominales, para que las y los electores tengan presente que ya no pueden votar en plancha, pues de lo contrario se debe esperar un elevado porcentaje de votos nulos y blancos.

Amenazas

a. Falta de equidad por ausencia de topes

El paquete de reformas electorales incluía un capítulo estableciendo el tope al gasto por tipo de cargo y por circunscripción, en una fórmula consensuada. La propuesta comprende el tope al gasto que puede hacer cada candidatura, así como topes a las contribuciones que pueden hacer los donantes, según el cargo. Llegar a un consenso sobre este tema fue un reto para la Comisión Nacional de Reformas Electorales, pero se logró después de muchas sesiones de trabajo. Lamentablemente, todo el paquete de reformas fue planchado, por lo que el sistema sigue siendo clientelista a más dinero, mayor ventaja para comprar cuñas y para invertir en todos los gastos que implica una campaña. La tradicional ausencia de topes, el voto selectivo como único método de ejercer el sufragio, y la eliminación del voto plancha, se combinan para exacerbar el clientelismo.

Ya se denuncia, con razón, que la cantidad de dinero que va a circular en las próximas elecciones va a ser impresionante, y es una nueva prueba para el pueblo panameño. Actuará como pensó la juventud que se manifestó en el concurso de oratoria, cuando muchos manifestaron: “Yo no vendo mi conciencia por una hoja de zinc”, o, en efecto, venderán su voto al mejor postor.

b. Falta de transparencia sobre el origen de los fondos

La falta de transparencia sobre el origen de los fondos es un problema que también había sido contemplado en el paquete de reformas. Ésta es la fuente típica del dinero ilícito. El Tribunal sigue recibiendo la declaración jurada de las candidaturas y partidos sobre los dineros que han recaudado y en qué lo han gastado, pero la ley nos impide hacer pública esta información. Solamente se pone a disposición de las autoridades competentes después de que hayan recibido una denuncia con relación a la posible comisión de un delito.

c. Manipulación de las encuestas

Las encuestas son siempre fuente de discusión en todas las campañas electorales. Los partidos y candidaturas favorecidos creen en ellas, mientras que los otros se defienden diciendo que la verdadera encuesta es el día de las elecciones. Como no todos salen bien y todos se consideran ganadores, surgen denuncias de manipulación. Sin embargo, las y los electores acaban siendo los jueces sobre en cuáles encuestas creer y en cuáles no.

El Tribunal ha seguido el modelo colombiano en esta materia, exigiendo idoneidad y solvencia a las empresas que pretenden dedicarse a divulgar encuestas. Para ello, primero deben estar debidamente registradas, aportando la prueba de su idoneidad, de su solvencia financiera y de la existencia de sus instalaciones.

La legislación obliga a los medios de comunicación a divulgar la ficha técnica de la encuesta para que las y los lectores puedan valorarla. Ésta debe informar si la encuesta se hizo por teléfono o cara a cara, quién fue el que ordenó y quien fue el que pagó la encuesta, el

margen de error, las preguntas que se formularon y la fecha o período en que se hizo el trabajo de campo.

d. Multiplicación del caso de El Bebedero

Este es el caso de la elección del representante del corregimiento de El Bebedero, distrito de Tonosí, provincia de Los Santos, a raíz del fallecimiento del representante de corregimiento que no tenía suplente. Se celebra la elección y gana la candidata de los partidos de gobierno, pero el resultado es impugnado. Se alega que las elecciones se habían celebrado sin las garantías requeridas en la Constitución Política y el Código Electoral. La falta de garantías consistía en el apoyo oficial indirecto que había recibido la candidata ganadora, lo que está expresamente prohibido.

Luego de la celebración de la audiencia y el cumplimiento del debido proceso, el Tribunal da por probados los hechos y decide anular la elección. Se interpone recurso de reconsideración y el Tribunal lo decide manteniendo la sentencia recurrida. Esta actuación provoca un enfrentamiento de las magistraturas con los partidos de gobierno, sus dirigentes y los medios de comunicación que los Apoyaban.

Anulada la elección se convoca a nuevas elecciones, pero las candidaturas de oposición deciden retirarse y sólo participa la candidata de gobierno. La realidad es que la candidata no necesitaba del apoyo que le fue brindado, pues ganaba legítimamente como educadora jubilada y querida, como era, en su comunidad.

Todos los ojos estaban puestos en el Tribunal y la justicia electoral, para saber si las y los magistrados podrían administrar justicia imparcialmente frente al evidente interés del gobierno de que no se declarara la nulidad de las elecciones. El Tribunal pasa la prueba y el reto es superado, convirtiéndose en una fortaleza para la institución. Sin embargo, hoy la amenaza es la posible multiplicación de lo ocurrido en El Bebedero en el resto del país, con base en donaciones financiadas indirectamente con recursos del Estado, lo que podría provocar una multiplicidad de impugnaciones que conlleven a declarar la nulidad de las elecciones involucradas.

El primer antecedente de este tipo en la época post-invasión se dio en las elecciones generales de 2004, cuando en una zona rural, una diputada del gobierno saliente fue denunciada por estar regalando cheques de una junta comunal el día de las elecciones y en los días previos. Recibida la impugnación y cumplido el debido proceso, se declaró la nulidad de las elecciones. En la segunda elección, la diputada perdió. La causal de la nulidad de las elecciones fue la misma que se invocó en el caso de El Bebedero.

e. Percepción de inacción por parte de la Fiscalía General Electoral

Ante la generalizada percepción que existe en la opinión pública y los medios de comunicación, de que la Fiscalía no está investigando las denuncias de delitos, y ante la errónea creencia de que la Fiscalía depende del Tribunal, la imagen del TE está comenzando a afectarse. Los magistrados están haciendo las gestiones para reunirse con el fiscal y obtener las estadísticas de los casos en trámite, para buscar la forma de cambiar la percepción con hechos concretos. En todo caso, el Tribunal no puede permanecer callado si la inacción se convierte en la característica de esa importante agencia de instrucción de la justicia electoral. En los años noventa, ante una situación que se consideró de negligencia por parte del entonces fiscal, el Tribunal interpuso una denuncia ante el Ministerio Público que conllevó la separación temporal del cargo del entonces fiscal, quien fue posteriormente enjuiciado por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente, sobreseído.

f. Los resultados estrechos

Media hora después de cerradas las mesas de votación, a las 4:30 p.m., el Tribunal comienza a compartir de manera transparente los resultados extraoficiales que va recibiendo de cada mesa. Así, alrededor de las 6:00 p.m. comienza a formarse y a presentarse gráficamente la tendencia a favor de las candidaturas presidenciales. Esto ha permitido al TE declarar extraoficialmente quién es el Presidente Electo para dar tranquilidad a la ciudadanía – dependiendo de lo estrecho de

los resultados preliminares. Sin falta, el miércoles siguiente a las elecciones, cuando se cumplen 72 horas de cerradas las mesas de votación, la Junta Nacional de Escrutinio hace la proclamación oficial con base en las actas que han sido recogidas de las mesas de votación de todo el país. Ese récord se ha mantenido en estos 23 años y ninguna elección presidencial ha sido impugnada.

Sin embargo, en todo proceso electoral, el peor escenario para los organismos electorales es que los resultados sean estrechos pues, por lo general, esa es la base para presentar impugnaciones y crear intranquilidad en el país. En las elecciones generales y consultas populares celebradas en Panamá después de la invasión, no se ha dado ese problema; hasta ahora las victorias del ganador presidencial han sido claras. Fuera del referéndum sobre la expansión del Canal, siempre ha ganado la oposición, y cada vez lo ha hecho más claramente. En 1994, Ernesto Pérez Balladares ganó con el 34% de los votos; en 1999, Mireya Moscoso obtuvo 42%; en el 2004, Martín Torrijos alcanzó 47% y en el 2009, Ricardo Martinelli obtuvo un 60%. Sin embargo, cada gobierno legítimamente aspira a que su candidatura se reelija para darle continuidad a los planes trazados o terminar de concretar los que tiene en proceso, y cada uno cree que lo va a lograr en su oportunidad. ¿Gana el **voto premio** o gana el **voto castigo**? El veredicto final lo tiene, como siempre, el pueblo panameño.

El principal problema que existe con los resultados estrechos es que se pretenda “judicializar” la elección y que, luego de que el Tribunal decida cualquier impugnación, el perdedor quiera llevar su reclamo al pleno de la Corte Suprema de Justicia utilizando el único un recurso disponible: el de inconstitucionalidad. Sería alegar que, al administrar la justicia electoral, cuya única competencia es del TE, se violó alguna de las garantías constitucionales, como por ejemplo, el debido proceso.

Fortalezas

Repasar las fortalezas permite cerrar en tono positivo y brindar confianza sobre las capacidades del organismo electoral panameño para continuar garantizando la libertad, la honradez y la eficacia del sufragio popular, como manda la Constitución Política.

a. Certificación de Gestión de Calidad

El Tribunal Electoral de Panamá, con su estructura actual, fue el primer organismo electoral del mundo certificado de acuerdo a las normas ISO de gestión de calidad. Adoptar estas normas supone cambios en la cultura institucional pública, que no son de fácil aceptación.

El Consejo Estatal Electoral de Nuevo León, México, fue el primero en certificarse, pero solamente es responsable de la organización de elecciones. El TE de Panamá, como el de Costa Rica, tiene bajo su responsabilidad el registro civil de las personas naturales, la cedulaación, la organización de las elecciones, el manejo del financiamiento público, el reconocimiento y extinción de los partidos políticos, y además, la justicia penal electoral. Otros organismos han decidido certificarse, como por ejemplo el de Paraguay, que ya lo ha logrado, y los de República Dominicana y Costa Rica, que están en proceso. Incluso, se trató de establecer un estándar específico electoral a nivel de las normas ISO con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), pero los países europeos y los Estados Unidos de América, entre otros, se han opuesto, provocando el rechazo de la propuesta en la última reunión de las entidades acreditadoras de las normas ISO.

b. Entidad de clase única

Desde la pasada administración, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), en asocio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), llevan adelante un proyecto de asistencia técnica con el profesor Peter Wilton de la Universidad de Berkeley en California,

cuya especialidad es asesorar en materia de gobierno electrónico a los países que más se han destacado en la materia. En Panamá, fueron escogidas tres instituciones para recibir esta asesoría: una pública – Tribunal Electoral –, y dos privadas – Copa y Manzanillo Terminal.

La tesis del profesor Wilton es que la entidad (privada o pública) que quiera ser líder en su área no debe buscar el enfoque tradicional de “ser la mejor”, porque eso implica compararse con las demás, y, si las demás son mediocres, entonces la empresa será la menos mediocre. Es preciso trabajar para estar en una categoría y nivel propio, donde no hay más entidades o empresas. Para ser una entidad de “clase única” hay que trabajar con una mentalidad de innovación constante y generar un nivel de lealtad tal por parte de usuarios y clientes, que éstos no dejen de recomendar a la entidad o empresa como la mejor opción en su campo.

En el caso de las entidades que son un monopolio en los diversos servicios que presta, como el Tribunal, muy bien pudiera no importar la calidad del servicio que se brinda, porque no tiene competencia y la ciudadanía no tiene más opción que recurrir a él. Sin embargo, el interés es que las y los panameños se sientan contentos de hacer sus trámites en las dependencias del TE, pues la calidad de su servicio es excepcional, su tiempo es valorado por el funcionariado y la calidad de la atención no tiene comparación con la de ninguna empresa privada. El Tribunal está comprometido en una constante mejora de sus servicios, que se prestan usando la tecnología para ser cada vez más eficientes y eficaces.

c. Postulaciones por internet

Desde las elecciones de 2004, todos los partidos políticos tienen la comodidad de usar un módulo informático en su sede para realizar las postulaciones a cargos de elección popular – en lugar de estar reuniendo la ruma de papeles que históricamente había que exhibir para presentar las postulaciones. En ese módulo, una vez que se inserta el número de cédula de la persona postulada para el respectivo cargo, se valida el cumplimiento de todos los requisitos necesarios.

Solamente hay dos que no se pueden validar en ese momento, que son los antecedentes penales – que se coordinan con la Dirección de Investigación Policial, con posterioridad –, y el “paz y salvo” de las pensiones alimenticias.

d. Acreditamiento por internet

Mientras que el Tribunal debe reclutar cerca de 50 mil personas para contar con 30 mil en las mesas de votación, los seis partidos también tienen que buscar dos representantes por mesa y junta de escrutinio (principal y suplente). Estamos hablando de aproximadamente 6.500 mesas, lo que implica que cada partido requiere acreditar a 13 mil personas, solo a nivel de mesa, sin tomar en cuenta las 804 juntas de escrutinio. Este acreditamiento también lo pueden hacer los partidos por internet a través de otro módulo que se instala en sus sedes. Todos los módulos están debidamente protegidos con firmas electrónicas y mecanismos de encriptación en las comunicaciones.

e. Votos en la cárcel, hospitales y centros de atención al adulto mayor

La idea es que nadie deje de votar por falta de oportunidad, ya sea porque la persona esté enferma, en la cárcel o reclusa en un centro de atención de la tercera edad. Todos estos servicios de voto residencial se han incorporado en Panamá desde las elecciones generales de 2009.

f. El sistema de reclutamiento y capacitación

Es uno de los más antiguos de la región y ha sido institucionalizado gracias a una iniciativa y al apoyo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Hoy, este programa de reclutamiento y capacitación es una de las más importantes fortalezas del TE. La Lic. Carmen de Cárcamo, que dirige este programa, es invitada por colegas del resto de América para que les asista en el programa correspondiente, a excepción de países como Argentina y Chile donde existe otra filosofía – el funcionariado de carrera del servicio civil de la administración pública es el que se responsabiliza del funcionamiento de las mesas de votación.

g. Delegados electorales

La idea de las delegaciones electorales fue llevada a Panamá desde Costa Rica, y ha resultado ser una de las mejores medicinas preventivas para mantener un clima de paz y armonía durante el proceso electoral. Se trata de personas que, de manera voluntaria y ad honorem, trabajan para el Tribunal con plena facultad jurídica para darle órdenes a la Policía y ordenar el arresto, si fuere necesario, para cumplir con sus funciones como amigables componedores. Las y los delegados garantizan que las candidaturas ejerzan sus actividades de caravanas y concentraciones sin que las autoridades y adversarios interfieran, para evitar enfrentamientos. El éxito de las delegaciones ha sido de tal magnitud que los partidos políticos no hacen ni una sola actividad interna sin pedir el apoyo de delegados electorales, pues promueven un clima de tranquilidad también en los eventos internos de los partidos, como convenciones y directorios nacionales.

h. La observación electoral

Para las elecciones de mayo de 2014 el Tribunal tendrá como observadores a la OEA y a la Comisión de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal Panameña, que organiza la mayor red de observadores nacionales en el país. También se contará con el Centro Carter y el Instituto Internacional Republicano. Se espera también invitar a la Unión Europea.

i. Sistema de transmisión de resultados

Una de las características de las elecciones panameñas es la rapidez con que se conocen los resultados presidenciales. La Comisión del TER (Transmisión Extraoficial de Resultados) es una de las comisiones emblemáticas del PLAGEL. A las 4:30 p.m., es decir, media hora después de cerradas las mesas de votación, se comienzan a transmitir los resultados de las mesas pequeñas de áreas rurales, de rápido escrutinio presidencial debido a la poca cantidad de votantes, pues se trata de comunidades dispersas. Si los márgenes entre candidaturas son amplios, para las 6 de la tarde el Tribunal hace

un reconocimiento extraoficial del presidente electo, sin perjuicio de que la Junta Nacional de Escrutinio, responsable de la proclamación oficial, reciba todas las actas de las mesas de votación y declare al ganador oficial a las 72 horas de cerradas las votaciones.

j. La fuerza pública queda bajo las órdenes del Tribunal Electoral

Esto es muy importante y da la seguridad jurídica de que una orden proveniente de la Presidencia de la República, ministerio, alcaldía o corregimiento sea considerada igual a una orden emanada en materia electoral, por una autoridad electoral, ya sea la presidencia de mesa, la coordinación de centro, la supervisión de área, una dirección regional o las magistraturas. En todos estos casos, el o la agente de la fuerza pública tiene clara su obligación legal de acatar la orden. Para reforzar este principio y fundamento legal, en cada proceso electoral las y los magistrados se reúnen con las y los oficiales de todos los componentes, y personalmente se realiza la docencia correspondiente y absolución de interrogantes.

Comentarios finales

Todos los eventos electorales organizados después de la invasión, comenzando con la elección parcial de 1991, son pruebas que ponen de manifiesto la fortaleza de la experiencia adquirida por un personal con estabilidad y profesionalismo, que ha sabido ganarse la credibilidad de que goza frente a la ciudadanía por años de labor imparcial desempeñada, con ese interés especial que se requiere para ser una entidad de clase única y que, sin la gracia y la ayuda de Dios, no hubiéramos podido lograr.

Para concluir, una frase de Ortega y Gasset: “La salud de la democracia, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario” (La rebelión de las masas, 1917).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(Composición 2014)

Presidencia Honoraria
Thomas Buergenthal
Pedro Nikken
Sonia Picado

Claudio Grossman
Presidente

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Douglass Cassel
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Mitchell A. Seligson
Wendy Singh
Mark Ungar

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Tracy Robinson
Rose-Marie Belle Antoine
Felipe González
José de Jesús Orozco Henríquez
Rosa María Ortiz
Paulo Vannuchi
James L. Cavallaro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Humberto Antonio Sierra Porto
Roberto F. Caldas
Manuel E. Ventura Robles
Diego García-Sayán
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

José Thompson J.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.

REVISTA **IIDH**

La Revista IIDH es una publicación semestral
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos