

Dieter Nohlen  
Leonardo Valdés  
Daniel Zovatto  
(compiladores)



# Derecho electoral latinoamericano

Un enfoque comparativo



**Dieter Nohlen** es un reconocido politólogo alemán, profesor emérito de la Universidad de Heidelberg. Posee un diploma *honoris causa* en administración electoral por la Universidad Panthéon-Assas de París y es doctor *honoris causa* por la Universidad de Buenos Aires y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, entre otras. Ha sido acreedor de distintos reconocimientos como el Premio Max Planck de Investigación (1990) y el Premio a la Investigación sobre España y América Latina (2000). Es especialista en elecciones, sistemas electorales y análisis sobre Latinoamérica y ciencia política.

**Leonardo Valdés** es doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología por El Colegio de México. Actualmente es profesor titular de ciencia política en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En 2013 recibió el Premio de la Democracia de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales y es miembro honorífico de la Asociación de Autoridades Electorales Europeas. Se especializa en los procesos electorales, el comportamiento electoral y los partidos políticos.

**Daniel Zovatto** es politólogo, doctor en derecho internacional por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y en gobierno y administración pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la UCM. Desde 1997 es director regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Su trabajo se enfoca en el diseño, la negociación y la supervisión de programas de gobernanza democrática y desarrollo.



SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

---

DERECHO ELECTORAL  
LATINOAMERICANO



# Derecho electoral latinoamericano

UN ENFOQUE COMPARATIVO

DIETER NOHLEN  
LEONARDO VALDÉS  
DANIEL ZOVATTO  
*(compiladores)*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
IDEA INTERNACIONAL

Primera edición, 2019  
[Primera edición en libro electrónico, 2023]

---

Nohlen, Dieter; Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (comps.)  
Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo / comp. de  
Dieter Nohlen, Leonardo Valdés, Daniel Zovatto ; pról. de Dieter Nohlen. —  
México : FCE, UNAM, III, INE, IDEA Internacional, 2019  
1568 p. : ilus. ; 23 × 17 cm — (Colec. Política y Derecho)  
ISBN 978-607-16-6195-1 (FCE)  
ISBN 978-607-30-1376-5 (UNAM)

1. Derecho electoral — América Latina — Estudio comparativo I. Valdés,  
Leonardo, comp. II. Zovatto, Daniel, comp. III. Nohlen, Dieter; pról. IV. Ser. V. t

LC JL969.A45

Dewey 324 N436d

---

### *Distribución mundial*

Diseño de portada: Neri Ugalde  
Imagen de portada: iStockphoto/umdash9

Parte de esta publicación fue posible gracias al apoyo  
de la Universidad de Heidelberg y la Benemérita  
Universidad Autónoma de Puebla.

D. R. © 2019, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

D. R. © 2019, Instituto Nacional Electoral  
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur  
Col. Arenal Tepepan, Tlalpan  
14610, Ciudad de México

D. R. © 2019, Instituto Internacional para la Democracia  
y la Asistencia Electoral  
Stömsborg, SE-103 34 Estocolmo, Suecia  
[www.idea.int](http://www.idea.int)

D. R. © 2019, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14110 Ciudad de México  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)  
Comentarios: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)  
Tel. 55-5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere  
el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos

ISBN 978-607-16-6195-1 (FCE)  
ISBN 978-607-30-1376-5 (UNAM)  
ISBN 978-607-16-6457-0 (electronico-pdf)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

## SUMARIO

<i>Prólogo</i> , Dieter Nohlen . . . . .	13
I. <i>Derecho electoral</i> , Dieter Nohlen y Daniel Sabsay . . . . .	25
II. <i>Elecciones y contexto sociocultural</i> , Dieter Nohlen . . . . .	37
III. <i>Derechos políticos como derechos humanos</i> , Sonia Picado . . . . .	55
IV. <i>Ética y responsabilidad en el proceso electoral</i> , Jesús Orozco y José Woldenberg . . . . .	66
V. <i>Cooperación internacional electoral</i> , Manuel Carrillo Poblano . . . . .	105
VI. <i>La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma</i> , Francisco Berlín Valenzuela y José Oliveros Ruiz . . . . .	135
VII. <i>Órganos electivos: composición y periodos electorales</i> , María Lourdes González y José Reynoso Núñez . . . . .	153
VIII. <i>Las instituciones de la democracia directa</i> , Daniel Zovatto . . . . .	170
IX. <i>Derecho de sufragio: principio y función</i> , Manuel Aragón Reyes y Francisco Javier Matia Portilla . . . . .	216
X. <i>Derecho electoral: sufragio activo y pasivo</i> , Manuel Aragón Reyes y Francisco Javier Matia Portilla . . . . .	230

XI. <i>Discapacidad, participación y acceso a los procesos electorales,</i> Rodolfo González Rissotto .....	248
XII. <i>El voto de los analfabetos,</i> Jorge Lazarte Rojas .....	288
XIII. <i>El voto en el extranjero,</i> Carlos Navarro Fierro .....	294
XIV. <i>El voto obligatorio,</i> Richard Ortiz Ortiz .....	326
XV. <i>Participación electoral,</i> Antonio Garrido .....	339
XVI. <i>La reelección,</i> Dieter Nohlen .....	364
XVII. <i>Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales,</i> Dieter Nohlen .....	372
XVIII. <i>Los órganos encargados de la administración electoral,</i> Leonardo Valdés y José Fabián Ruiz .....	414
XIX. <i>El servicio profesional electoral,</i> Mauricio Merino y Marco Antonio Baños .....	444
XX. <i>Los registros electorales,</i> Carlos Alberto Urruty y Alberto Ricardo Dalla Via .....	473
XXI. <i>La convocatoria electoral,</i> Francisco Fernández Segado y Rodolfo Viana Pereira .....	494
XXII. <i>Las candidaturas electorales,</i> Francisco Fernández Segado, Eduardo Cuéllar y Luis Mario Rodríguez R. ....	530
XXIII. <i>Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal,</i> Line Bareiro y Lilian Soto .....	604

XXIV. <i>Candidaturas independientes,</i> Marcela Ávila-Eggleton y Leonardo Valdés .....	633
XXV. <i>Democracia interna en los partidos políticos,</i> Flavia Freidenberg .....	656
XXVI. <i>Representación política de las mujeres,</i> Line Bareiro y Lilian Soto .....	728
XXVII. <i>Representación de minorías étnicas,</i> Raúl Ávila Ortiz .....	757
XXVIII. <i>La campaña electoral: posibilidades, límites y perspectivas,</i> Ismael Crespo Martínez y F. Ramón Villaplana Jiménez .....	775
XXIX. <i>El financiamiento político,</i> Daniel Zovatto .....	801
XXX. <i>Acceso y uso de los medios de comunicación para fines electorales,</i> Carlos Navarro Fierro .....	853
XXXI. <i>La fiscalización de los gastos de los partidos políticos,</i> Érika Estrada y Leonardo Valdés .....	883
XXXII. <i>Encuestas durante el proceso electoral,</i> Jorge Lazarte Rojas .....	910
XXXIII. <i>La jornada electoral: orden público, garantías, prohibiciones,</i> Arnulfo Daniel Mateos Durán .....	919
XXXIV. <i>Las mesas electorales,</i> Susana Sottoli y Arnulfo Daniel Mateos Durán .....	949
XXXV. <i>Las boletas electorales,</i> Ana Catarina Clemente y Ana Beatriz Franco-Cuervo .....	969
XXXVI. <i>Recintos y urnas electorales,</i> Alberto Ricardo Dalla Via y Florencia T. Soto Parera .....	988

XXXVII. <i>La votación,</i> Jorge Lazarte Rojas .....	1001
XXXVIII. <i>El voto electrónico,</i> Fernando Tuesta Soldevilla y Ana Beatriz Franco-Cuervo .....	1019
XXXIX. <i>Los escrutinios: mecanismo y control,</i> Ana Beatriz Franco-Cuervo .....	1053
XL. <i>Delitos y faltas electorales,</i> J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Francisco Fernández Segado y Ángel Miguel Sebastián Barajas .....	1086
XLI. <i>La observación (internacional y nacional) de las elecciones,</i> Manuel Carrillo Poblano y Leonardo Valdés .....	1119
XLII. <i>Publicación de los resultados electorales y proclamación de los candidatos electos,</i> Martín Lauga y José F. Palomino Manchego .....	1150
XLIII. <i>Incompatibilidades,</i> Jesús María Casal y Bernard Thibaut .....	1164
XLIV. <i>El contencioso electoral/la calificación electoral,</i> Jesús Orozco Henríquez .....	1179
XLV. <i>Estadística electoral,</i> Dieter Nohlen y Michael Krennerich .....	1364
XLVI. <i>Integridad electoral y derecho electoral comparado: evaluando evaluaciones,</i> Antonio Garrido y Dieter Nohlen .....	1369
XLVII. <i>Calidad de la democracia y lo electoral,</i> Dieter Nohlen .....	1393
XLVIII. <i>Resultados, retos y recomendaciones,</i> Dieter Nohlen, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto .....	1414

SUMARIO

11

<i>Glosario</i> .....	1471
<i>Anexo documental</i> .....	1481
<i>Bibliografía</i> .....	1493
<i>Acerca de los autores</i> .....	1541
<i>Índice</i> .....	1557



## PRÓLOGO

“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. [...] Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire.” Cuando tres cuartos de siglo atrás José Ortega y Gasset describía con estas palabras el punto nodal de la relación entre derecho electoral y democracia,<sup>1</sup> tenía en mente sobre todo la organización de la elección o, mejor dicho, el lado administrativo del proceso electoral. Ante la, por aquel entonces, difundida práctica de la manipulación electoral en su país de origen, España,<sup>2</sup> es comprensible que haya hecho depender la legitimidad de las instituciones públicas de la garantía de elecciones libres y resultados electorales confiables y que haya visto a estos últimos estrechamente vinculados con el arreglo técnico de las elecciones. Una “votación digna de confianza” reclamaba resultados electorales objetivamente correctos, autoridades electorales que garantizaran un desarrollo normal y ordenado del acto electoral, procedimientos que permitieran comprobar adecuadamente los resultados electorales efectivos; en pocas palabras, un derecho electoral democrático.

Sin embargo, la relación entre derecho electoral y democracia es más compleja; su vinculación es de carácter doble o recíproco. Por un lado, en la medida en que el derecho electoral cimienta la certeza de que la representación política corresponde a la voluntad política del electorado expresada por medio del voto, este derecho se convierte en un instrumento técnico-jurídico para garantizar la democracia. Por otro lado,

democracia y representación forman el sustrato a partir del cual han de examinarse las soluciones técnicas que el derecho electoral proporciona. A la luz del principio democrático han de efectuarse las críticas y han de hacerse las propuestas de mejora de los mecanismos electorales. A la luz del principio democrático han de estudiarse los modos de organizar la administración electoral, las formas de confección del censo, los sistemas de votación y de escrutinio o, en fin, las diversas vías de control de los procesos electorales.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> José Ortega y Gasset (1958). *La rebelión de las masas*. Segunda parte, cap. VII, Madrid.

<sup>2</sup> Dieter Nohlen (1970). *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert* (El parlamentarismo español en el siglo XIX). Meisenheim: Anton Hahn; Esteban Mestre (1976). *Los delitos electorales en España (1812-1936)*. Madrid: Editora Nacional.

<sup>3</sup> Palabras del doctor Manuel Aragón en representación de las participaciones extranjeras, en Congreso Internacional de Derecho Electoral (1993). *Tendencias contemporáneas del derecho*

El reconocimiento del principio democrático es, entonces, una condición necesaria para que el derecho electoral se organice democráticamente y esto, a su vez, es un prerrequisito *sine qua non* de la garantía de la democracia.

Considerando la íntima relación entre democracia y derecho electoral, el reconocimiento creciente del principio de la democracia no pudo quedar sin consecuencias para el derecho electoral, no sólo respecto al derecho subjetivo de poder elegir y ser elegido, sino también respecto a la organización del proceso electoral en su parte administrativa y jurisdiccional. En los hechos, el proceso de democratización del sufragio, es decir, su extensión paulatina a sectores cada vez más amplios de la población, el cual corresponde con el surgimiento de la democracia moderna, fue acompañado por medidas legales que apuntan a impedir el fraude electoral y sanear las prácticas electorales.<sup>4</sup> Así, se intentó impedir todo aquello que cuestionara la credibilidad y legitimidad de las elecciones, a través de previsiones y prescripciones administrativas, así como restringirlo mediante el control social. Con este objetivo se creó, por ejemplo, la institución de las autoridades electorales, cuya actuación debía ser independiente del poder político y de las fuerzas partidarias involucradas en la contienda electoral. En este mismo sentido se refinaron los procedimientos de la inscripción electoral y del control de los resultados electorales.<sup>5</sup> Estas medidas partían del reconocimiento de “que no habrá posibilidad de elecciones libres en la práctica, si no se dispone de una administración competente, de un poder judicial independiente del gobierno que inspire confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, y de una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción”.<sup>6</sup>

Mientras que en las democracias de los países industrializados la administración electoral se perfeccionó lentamente —mucho antes de la era informática—, en América Latina, al menos en algunos países, el establecimiento de instituciones, reglamentos y prácticas administrativas para garantizar el libre ejercicio del sufragio y la libre expresión de las preferencias políticas siguió siendo un problema pendiente. Por el contrario, incluso puede decirse que los efectos políticos del sufragio universal fueron socavados por prácticas irregulares o de fraude electoral y no sólo en contextos autoritarios en los que, por su propia naturaleza, quedan excluidas unas elecciones democráticas. En otros países de América Latina con una considerablemente larga

*electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral.* México: UNAM, p. XXIV.

<sup>4</sup> Véase a este respecto el estudio clásico de Cornelius O’Leary (1962). *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868-1911.* Oxford: Clarendon Press.

<sup>5</sup> Un primer intento de sistematizar las experiencias de las democracias tras la primera Guerra Mundial puede hallarse en Karl Braunias (1932). *Das parlamentarische Wahlrecht* (El derecho electoral parlamentario). Vol. 2, Berlín/Leipzig: De Gruyter, pp. 134 y ss.

<sup>6</sup> W. J. M. Mackenzie (1962). *Elecciones libres.* Madrid: Tecnos, p. 109.

tradición democrática comparable a la de los países occidentales industrializados se generó, por el contrario, una tradición electoral democrática y fundada en el Estado de derecho que se volvió una parte de la cultura política y sobrevivió a las fases autoritarias. Incluso se puede decir que esta tradición electoral facilitó la superación del autoritarismo, en tanto que los resultados de votaciones realizadas bajo regímenes militares se volcaron en contra de aquellas dictaduras, como en el referéndum de 1980 en Uruguay y en el plebiscito de 1988 en Chile. En Costa Rica y en Uruguay, dicha tradición electoral, manifestada en las autoridades electorales supremas, se articuló como un cuarto poder: el poder electoral.

Con la recuperación de la democracia en América Latina en los años ochenta, creció rápidamente la conciencia de la estrecha relación entre democracia y derecho electoral.<sup>7</sup> Además, hoy se tiene más presente que el derecho electoral no sólo se define por el derecho individual de participar en la elección de órganos representativos, sino también por todo el conjunto de normas que regulan el proceso electoral: la institucionalización de los órganos administrativos y jurisdiccionales en este proceso, su independencia del gobierno, la elaboración del censo electoral, las disposiciones que garantizan la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, la operación material de la votación que asegura la libertad y el secreto del voto, la fiabilidad del escrutinio; en suma, todas aquellas garantías administrativas y jurídicas destinadas a que las elecciones sean libres y honestas. Finalmente, frente a las experiencias en las que el fraude electoral fue a menudo el detonante de revueltas y reacciones violentas de los actores políticamente oprimidos, también creció la conciencia de que la influencia civilizadora de las elecciones, en contraposición sobre todo a formas violentas de canalizar conflictos, radica en el establecimiento y mantenimiento de las normas de un derecho electoral democrático.

Las reformas que se operaron en las legislaciones electorales en casi todos los países latinoamericanos en los últimos decenios son la expresión de esta creciente experiencia. Igual de importante parece el decidido esfuerzo de las autoridades electorales en distintos niveles de la organización electoral para resguardar y mantener los estándares democráticos en el proceso electoral. Varios factores contribuyeron a este desarrollo. Hay que citar sin duda, en primer lugar, el proceso de creciente valorización normativa de la democracia que se verifica a nivel regional e internacional y que se manifestó en la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001. El artículo 3 dispone:

<sup>7</sup> Esta obra abarca los siguientes países: todos los Estados de América del Sur, con excepción de Guyana, Surinam y la (dependiente) Guyana Francesa; todos los Estados de América Central (excepto Belice), México, y, entre los Estados del Caribe, la República Dominicana. Se estudian generalmente estos 18 países, a veces se incluyen observaciones referidas a Cuba y Haití.

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, 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; y la separación e independencia de los poderes públicos.

A este factor normativo se agregó la voluntad política de las naciones latinoamericanas de dejar atrás la mencionada experiencia de elecciones falseadas e invertir en la construcción de una arquitectura institucional capaz de garantizar elecciones libres y honestas. Finalmente, las organizaciones internacionales se esforzaron por mejorar los estándares electorales en América Latina, por ejemplo, a través de ofrecer cooperación, observación y análisis; de fomentar misiones de consultoría en procesos de reforma electoral, y de poner a disposición guías de cómo organizar elecciones libres.<sup>8</sup>

A la cabeza de este esfuerzo ha estado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), con una gran variedad de actividades que aquí no cabe detallar. El IIDH y el Capel fueron apoyados por fundaciones internacionales que, a su vez, realizaron proyectos en distintos países con el propósito de asesorar a las autoridades electorales y apoyarlas materialmente. A esto se suman las acciones de International IDEA, organismo intergubernamental con sede en Suecia que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en todo el mundo y que, guiado por ese motivo, ha desarrollado múltiples actividades en Latinoamérica que incluyen desde la asesoría especializada en reforma política y electoral a las autoridades políticas y electorales, hasta procesos de capacitación y producción de material académico sobre la materia. También deben destacarse las acciones puntuales de las Naciones Unidas, particularmente en América Central, entre las cuales el operativo desplegado en ocasión de las elecciones nicaragüenses de 1990 fue el más visible e importante, y la hoy casi rutinaria observación internacional de elecciones con la participación de diferentes organizaciones internacionales.<sup>9</sup>

Sin embargo, aunque pueden constatarse enormes progresos en la parte

<sup>8</sup> Recuérdense, por ejemplo: Patrick Merloe (2008). *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries*. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs; OEA (2008). *Criterios para la observación electoral. Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Washington, D.C.: OEA; ACE (The Electoral Knowledge Network) (2012). *Electoral Integrity*. 3a ed. Estocolmo: IDEA Internacional; Global Commission on Elections, Democracy and Security (2012). *Deepening Democracy: A Strategy to Improve the Integrity of Elections*, Estocolmo: IDEA Internacional; Carter Center (2013). *Election Obligations and Standards. A Carter Center Assessment Manual*. Atlanta: The Carter Center.

<sup>9</sup> En su contribución a la obra que el lector tiene en sus manos, en los capítulos v y xli Manuel Carrillo Poblano ofrece una información detallada de estos esfuerzos en pro de la democracia.

institucional de los procesos electorales a través de reformas sustanciales, la realidad electoral en la región se muestra muy diversa y ambivalente. En algunos países, las elecciones dejaron de ser plenamente competitivas en la fase preelectoral; en otros, se produjeron resultados electorales dudosos en la fase de la entrega y del recuento de los votos; otros más sufrieron para ser reconocidos como justos en la fase poselectoral.<sup>10</sup> En general, los perdedores de la contienda, especialmente cuando su diferencia de votos con el ganador es mínima, tienden a cuestionar la legitimidad de los resultados, a menudo señalando como culpables a los órganos electorales o a la arquitectura institucional. Más allá de poder encontrar fallas técnicas, irregularidades e incluso fraudes, en la actualidad, gracias a los avances en la institucionalidad y profesionalidad de los órganos electorales, el problema clave, en general, no es de este orden. Se debe reconocer que existen límites efectivos para que las instituciones electorales alcancen plenamente los objetivos de su servicio y un reconocimiento generalizado de su labor. Estos límites provienen primordialmente del contexto sociocultural, concepto genérico que integra, por ejemplo, una concepción de la política poco compatible con la democracia, la débil vigencia del Estado de derecho, fenómenos como el personalismo, el clientelismo y la corrupción, así como altos grados de desconfianza en las instituciones, enraizados con mayor o menor fuerza en las distintas sociedades. Estos factores hacen que las instituciones no funcionen como deberían y que las reformas institucionales tampoco lleguen a buen puerto, siempre expuestas, además, al peligro de producir efectos no deseados. En la evaluación de la labor de los órganos electorales, a menudo no se toman bien en cuenta las condiciones y contradicciones que emanan de la presencia multifacética del factor contextual, por ejemplo, cuando mayores facultades de control y fiscalización, transferidas a los órganos administrativos y judiciales electorales con intención de fomentar la equidad en la contienda, producen mayor desconfianza por parte de los partidos políticos que se consideran intervenidos y desfavorecidos frente al competidor, y también por parte de los medios de comunicación que ven lesionadas las leyes del mercado. Otra ambivalencia se expresa en que los actores políticos presionan permanentemente a los órganos electorales y piden al mismo tiempo imparcialidad. Por otra parte, cuando las instituciones funcionan relativamente bien, no consiguen el reconocimiento que merecen por parte de los que podrían saberlo mejor; se dice sin mayor consideración que superan las condiciones restric-

<sup>10</sup> No obstante, conviene diferenciar entre estos fenómenos que, debido a factores socioculturales y de poder, parecen comunes a democracias aún inciertas e institucionalmente frágiles y los retrocesos abiertos hacia regímenes autoritarios, en los que se niegan los muy conocidos criterios mínimos de Robert A. Dahl para la definición de democracia: el Estado de derecho y la separación de poderes. Así lo demuestran Nicaragua y —más dramáticamente— Venezuela en el último decenio, países presentes en nuestro libro, respetando sus tiempos de democracia y detallando según el caso su regresión autoritaria.

tivas o adversas del contexto. En vez de apreciar el buen desempeño institucional de los órganos electorales, la atención está en las efectivas o pretendidas irregularidades y fraudes, acordes con el supuesto o la convicción de que en el juego electoral, en general, rige la lógica de que “el que hace trampa, gana”.<sup>11</sup> Así, no se considera lo suficiente el contexto: un estado a veces verdaderamente desolador de la administración pública en América Latina, así como situaciones financieras muy ajustadas y carencia de personal calificado, en el que las autoridades electorales llevan a cabo una tarea extraordinaria cuando logran que unas elecciones se desarrollen de manera libre y honesta. Además, en cuanto a la percepción encuestada de confianza en su trabajo, es poco valorado que se ubican, en general, por encima de la administración de la justicia.

Esto justifica la creciente preocupación por la limpieza de las elecciones en la política y en las ciencias sociales. En ciencia política se hace frente a este reto con nuevos conceptos y nuevas corrientes de investigación, por ejemplo con el concepto de *integridad electoral*<sup>12</sup> y la corriente empírica-estadística de medir la calidad de la democracia o la calidad de las elecciones.<sup>13</sup> Es muy saludable potenciar nuestros conocimientos en relación con las bases de legitimidad de la democracia, tratada bastante en la teoría política, pero mucho menos en dimensiones de sus variedades y debilidades en la práctica.<sup>14</sup> No obstante, con nuevos conceptos aparecen nuevos problemas de conceptualización y de denominación de los objetos en estudio. Lo que se presenta como innovador genera la curiosidad acerca de lo que realmente trae de nuevo. El criterio es si lleva realmente a una comprensión más sofisticada, si logra transferir más información en mejor comprensión (en alemán: transferir *Kenntnis* en *Erkenntnis*), así como recomendaciones más específicas. Sin embargo, el mayor uso de técnicas cuantitativas permite dudar, porque está vinculado con la tendencia de priorizar factores medibles en detrimento

<sup>11</sup> Jesús Tovar Mendoza (2016). “Ensayo introductorio”. Dieter Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina. Tres conferencias*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 30.

<sup>12</sup> Pippa Norris (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press. Véase el cap. XLVI de nuestra obra.

<sup>13</sup> Daniel H. Levine y José Enrique Molina (eds.) (2011). *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder y Londres: Lynne Rienner; Leonardo Morlino (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. Informe para IDEA Internacional. Estocolmo: IDEA Internacional. Véase el cap. XLVII de nuestra obra.

<sup>14</sup> Los estudios adictos al concepto de *integridad electoral* se han dedicado especialmente a las irregularidades y los fraudes electorales; véanse por ejemplo Sarah Birch (2010). “Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout”. *Comparative Political Studies*, 43 (12), pp. 1601-1622; Sarah Birch (2012). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press; Pippa Norris, Richard W. Frank y Ferran Martínez i Coma (eds.) (2014). *The Year in Elections, 2013. The World's Flawed and Failed Contests*. Sydney: Department of Government and International Relations, University of Sydney.

de factores que se resisten a esta metodología, pero que son tal vez de mayor relevancia.<sup>15</sup> Como correctamente advirtió Giovanni Sartori,<sup>16</sup> la exactitud numérica vence a la relevancia. Además, el interés por el objeto y su análisis puede convertirse en uno por su percepción.

La presente obra se inscribe conceptual y metodológicamente en el institucionalismo contextualizado que considera las instituciones en su origen, su funcionamiento y su rendimiento como dependientes del contexto. Esta orientación concede un alto valor a los conceptos y su definición, pues a través de los conceptos describimos, comparamos y entendemos los objetos. Se expresa, además, en la comparación como método que en humanidades equivale al método causal de las ciencias naturales.<sup>17</sup> Así, el concepto de *derecho electoral comparado* como enfoque nació en el contexto histórico a finales de los años ochenta en el proceso de democratización política, cuando con el derrumbe de los autoritarismos en la región triunfó el postulado de las “elecciones libres”. El interés cognitivo de este planteamiento es normativo y al mismo tiempo se orienta hacia la acción, considerando el derecho electoral como instrumento jurídico-administrativo para mejorar la calidad democrática de las elecciones.<sup>18</sup> La génesis y el interés cognitivo dirigido hacia la acción se conectan con otra idea también de orden contextual. Se aprecia el contexto como tesoro de soluciones normativas, en contraste con ofertas teóricas basadas en un discurso normativo descontextualizado o que provengan de fuera, habiendo sido eficaces en otros contextos. Se orienta en buenas prácticas de la misma región, observadas en detalle en éste u otro país, consideradas más aptas para tener los efectos deseados en un similar contexto sociocultural.<sup>19</sup> Para estos efectos, el tratamiento de la materia elec-

<sup>15</sup> En el cap. XLVI, sobre integridad electoral y derecho electoral comparado, Antonio Garrido y Dieter Nohlen evalúan comparativamente ambos planteamientos de evaluación.

<sup>16</sup> Giovanni Sartori (2008). “Falta de formación conceptual en política comparada”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 1, pp. 17-65.

<sup>17</sup> Véase Dieter Nohlen (2003). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Edición y prólogo de Claudia Zilla. México: UNAM; Dieter Nohlen (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. Edición e introducción de Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa/UNAM; Claudia Zilla (2007). “Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen”. En José Ramón López y Rubí Calderón (ed.). *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 59-74; Dieter Nohlen (2013). *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*. Presentación de Juan Montabes Pereira. Granada: Editorial Universidad de Granada.

<sup>18</sup> Sobre intereses cognitivos en ciencias sociales véase Rainer-Olaf Schultze (2006). “Interés cognitivo”. En Dieter Nohlen et al. *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo 1. México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, pp. 743-749.

<sup>19</sup> Sobre lo inadecuado de orientarse respecto a la organización y jurisdicción electorales en países europeos véanse Dieter Nohlen (1992a). “La calificación electoral en Alemania”. En H. Cámara de Diputados/Universidad Nacional Autónoma de México (org.). *Sistemas de calificación electoral*. México: H. Cámara de Diputados/UNAM, pp. 15-25. La postura se entiende en términos

toral diseñado para nuestra obra procede sistemática y detalladamente según tópicos y fases del proceso electoral, en contraste con el aplicado en la mayoría de los estudios colectivos, en los que el orden es por país y la comparación se reserva para que el lector la realice, salvo lo que se incluye en una introducción comparativa.<sup>20</sup> En nuestra obra de derecho electoral comparado, la comparación se ejerce en cada uno de sus capítulos. Este esquema analítico requiere que cada autor se apodere de la información de todos los países para aplicar la metodología comparativa comprensiva. El experto es comparatista. Se toma en serio la consideración de que quien sólo conoce su país no lo conoce bien. Se observan entonces similitudes y diferencias entre países, se aplican clasificaciones, se asignan países a clases, se abstraen modelos de las prácticas, se observan reformas legales, se consideran cambios en la asignación de países a clases, se comparan experiencias, se discuten posibles efectos no deseados, etc. En esta labor analítica, se confirma que el enfoque es histórico-empírico y comprensivo.

Con base en este planteamiento conceptual-metodológico, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg se formó a finales de los años ochenta un grupo de investigación que estudiaría el derecho electoral de América Latina de forma comparativa.<sup>21</sup> Este grupo se extendió luego a España y América Latina, incluyendo a investigadores de diferentes países,<sup>22</sup> lo que llevó a concretizar un proyecto de cooperación científica internacional, por el que Dieter Nohlen y Sonia Picado, en 1991, recibieron el premio Max-Planck de Investigación que otorgan la Fundación Alexander von Humboldt y la Sociedad Max-Planck a investigaciones de reconocimiento internacional. Aparecieron varios estudios singulares,<sup>23</sup> antes de que se publicara en 1998

generales contraria a la de Giovanni Sartori (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo, Dieter Nohlen (ed.) (2005). *Elections in the Americas*. Dos tomos. Oxford: Oxford University Press; Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (2008). *Reforma política y electoral en América Latina*. México: UNAM/IDEA Internacional; Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coords.) (2009). *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: UNAM; Martín Tanaka y Francine Jácome (eds.) (2010). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM; Ludolfo Paramio (ed.) (2012). *Clases medias y procesos electorales en América Latina*. Madrid: Catarata.

<sup>21</sup> Formaron parte del grupo, entre otros, Ana Beatriz Franco-Cuervo, Petra Bendel, Juan Fernando Jaramillo, Michael Krennerich, Martín Lauga, Susana Sottoli y Bernhard Thibaut.

<sup>22</sup> Se integraron al proyecto especialmente Manuel Aragón, Francisco Fernández Segado y José Juan González Encinar, de España; José de Jesús Orozco Henríquez, de México; Daniel Sabsay y Daniel Zovatto, de Argentina, y Jorge Lazarte Rojas, de Bolivia.

<sup>23</sup> Por ejemplo, Juan Jaramillo, Marta León-Roesch y Dieter Nohlen (1989). *Poder electoral y consolidación democrática. Estudios sobre la organización electoral en América Latina*. San José de Costa Rica: IIDH/Capel; Dieter Nohlen (comp.) (1992). *Elecciones y sistemas de partidos en*

el resultado de esta cooperación, el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. La obra intentó exponer por primera vez de manera sistemática y comparada el derecho electoral en sentido amplio. En la primera edición de 1998,<sup>24</sup> la materia se dividió en 30 temas, ordenados de acuerdo con el mismo desarrollo del proceso electoral. Casi 10 años más tarde, se pudo realizar con la cooperación de la Universidad de Heidelberg con el IIDH/Capel una segunda edición de la obra,<sup>25</sup> más amplia y actualizada, en la que destaca, aparte de mi nuevo equipo en Heidelberg,<sup>26</sup> primero la mayor integración de expertos latinoamericanos con responsabilidades y experiencias propias en la administración y jurisdicción electorales,<sup>27</sup> y segundo la mayor diferenciación interna de la temática. Se desglosaban aún más las materias y se aumentaban los objetos de estudio, de modo que la obra constaba de 45 entradas; fue el caso de los capítulos sobre la ética profesional, el fomento y el control de los procesos electorales, especialmente en relación con el rol que desempeñan las organizaciones internacionales y la sociedad civil al respecto.

La obra *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo* se nutre de los esfuerzos anteriores y de los avances efectuados en los últimos años en el ámbito del conocimiento confrontado en la materia. En este sentido, se han podido conservar los órdenes sistemáticos, así como varias contribuciones que fueron actualizadas. Por otra parte, en la estructuración de los capítulos, se ha procedido de manera más diferenciada, profundizando en aspectos que por la propia evolución del derecho electoral han requerido ma-

*América Latina*. San José: IIDH/Capel; Juan Jaramillo (1994). *Wahlbehörden in Lateinamerika* (Órganos electorales en América Latina). Opladen: Leske/Budrich; Beatriz Franco-Cuervo (1995). *Ermittlungsverfahren der Wahlergebnisse in Lateinamerika* (Escrutinios electorales en América Latina). Tesis de doctorado, Heidelberg; Marta León-Roesch (1997). *Wahlregister in Lateinamerika* (Registros electorales en América Latina). Tesis de Doctorado. Heidelberg.

<sup>24</sup> La obra fue compilada por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, y publicada en México por el Fondo de Cultura Económica. Contó con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de la Universidad de Heidelberg, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Instituto Federal Electoral y del Fondo de Cultura Económica.

<sup>25</sup> Como compiladores firmaron esta vez Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. La obra fue publicada otra vez en México por el Fondo de Cultura Económica. Contó con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de la Universidad de Heidelberg, de IDEA International, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Instituto Federal Electoral y del Fondo de Cultura Económica.

<sup>26</sup> Constaba, entre otros, de Julia Leininger y Claudia Zilla, cuyo apoyo a varios de mis proyectos de investigación era esencial.

<sup>27</sup> Me refiero especialmente a Marco Antonio Baños, Horacio Boneo, Manuel Carrillo, Alberto Dalla Via, José Luis de la Peza, Juan Ignacio García Rodríguez, Rodolfo González Rissotto, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Carlos Navarro Fierro, Fernando Ojesto Martínez, Lillian Soto, Fernando Tuesta Soldevilla, Carlos Alberto Urruty y José Woldenberg, sin perder de vista la integración de científicos de la talla de Line Bareiro y Flavia Freidenberg.

por atención o perspectiva histórica. El espectro temático se ha ampliado por capítulos que reflejan otros enfoques de evaluación de la materia electoral en América Latina. Finalmente se presenta una síntesis de la obra bajo tres perspectivas: resultados, retos y recomendaciones. Cabe mencionar que se han integrado nuevos autores, sustituyendo a algunos anteriores, o coautores en caso de renovación o actualización de las entradas.<sup>28</sup> La obra parte invariablemente de las bases legales y los órganos electivos; pasa por el derecho electoral individual, los sistemas electorales, las condiciones de competencia política, las modalidades de votación, etc., y concluye con el contencioso electoral y la estadística electoral. Se intercalan, asimismo, algunas contribuciones de naturaleza más general, referidas al concepto, al contexto del objeto de estudio y al tratamiento de la materia por otras corrientes científicas. En particular, se pone en evidencia que, debido a las diversas conexiones del derecho electoral con otras ramas del derecho, con la sociología y especialmente con la ciencia política, estamos de hecho frente a una disciplina científica específica e independiente, aun cuando hasta ahora no se haya practicado así ni en el derecho ni en otras disciplinas.<sup>29</sup>

Leonardo Valdés, profesor titular de Ciencia Política de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, me apoyó en la composición de la obra conforme a los criterios señalados, así como en la revisión de la redacción. Mi cordial agradecimiento incluye su buena disposición de pasar un tiempo en Heidelberg para tales efectos. Agradezco también cordialmente a José Reynoso Núñez su constante apoyo prestado en la revisión lingüística y ortográfica de mis escritos en castellano y las revisiones de redacción de diferente orden. Deseo expresar mi más alto agradecimiento a todas las personas que participan como autores o autoras de la obra. Pido perdón por la molestia de haber insistido en la fecha límite de entrega de las contribuciones, sabiendo bien que el compromiso de escribir o actualizar una voz haya significado esforzarse con trabajo intenso para incluir información detallada, a veces difícil de conseguir y de clasificar.

Asimismo, quiero agradecer a los muchos colegas y amigos que apoyaron de alguna forma las investigaciones y la cooperación internacional a lo largo del tiempo. Por último, tengo una deuda de agradecimiento con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la persona de su director, Pedro

<sup>28</sup> Damos la bienvenida a Marcela Ávila-Eggleton, Francisco Berlín Valenzuela, Érika Estrada, Arnulfo Mateos Durán, Francisco J. Matia Portilla, José Oliveros Ruiz, José Fabián Ruiz, Ángel Miguel Sebastián Barajas, Leonardo Valdés, todos de México; Ismael Crespo Martínez y Antonio Garrido, de España; Rodolfo Viana Pereira, de Brasil; Richard Ortiz Ortiz, del Ecuador; Eduardo A. Cuellar Navidad y Luis Mario Rodríguez R., de El Salvador; José Palomino Manchego, de Perú; Jesús María Casal Hernández, de Venezuela. Véase la lista de autores en esta obra.

<sup>29</sup> Para mayor detalle, véase el cap. 1, de Dieter Nohlen y Daniel Sabsay, sobre derecho electoral en esta obra.

Salazar Ugarte, y con el Fondo de Cultura Económica y su ex director, José Carreño Carlón, por la inclusión de esta obra en sus programas de publicaciones. Agradezco también al Instituto Nacional Electoral en la persona de su consejero presidente, Lorenzo Córdova Vianello, y a IDEA Internacional en la persona de su director regional, Daniel Zovatto, por el apoyo en la impresión de la obra.

DIETER NOHLEN  
*Heidelberg, julio de 2017*



# I. DERECHO ELECTORAL

DIETER NOHLEN  
DANIEL SABSAY

## INTRODUCCIÓN

El término *derecho electoral* no ha sido elegido por azar como título de la presente obra. De acuerdo con las consideraciones de los propios investigadores participantes en el emprendimiento, resulta el más adecuado para determinar el objeto de estudio de la obra: el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos constitucionales de participación política en América Latina. En este sentido, el derecho electoral podría percibirse como sinónimo de *legislación electoral*. Sin embargo, el término no se refiere sólo a lo codificado en las constituciones, las leyes electorales y los reglamentos en lo referente a los órganos de representación y al sufragio, así como a la organización, la administración y la ejecución de los procesos electorales. Por una parte, el derecho electoral incluye un conjunto de conocimientos mucho más amplios, que abarca principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como experiencias del pasado, que permiten vincular el estudio de la materia con reflexiones sobre la participación política de los titulares de la soberanía popular en las decisiones políticas de la comunidad, la representación política, los partidos políticos, la democracia, el parlamento, el presidencialismo y el parlamentarismo, etc. Por otra parte, el derecho electoral significa también ciencia, teoría o saber, e incluye, además, un saber crítico sobre las normas. De este modo, el derecho electoral constituye toda una disciplina con características propias.

## EL CONCEPTO *DERECHO ELECTORAL*

En la literatura científica y en el habla cotidiana conviven dos conceptos de *derecho electoral*, uno restringido y otro amplio. El concepto restringido hace referencia a un derecho fundamental de participación en los asuntos públicos: el derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido. Este concepto es, de hecho, idéntico al de sufragio (*voting rights*). El concepto amplio alude al derecho que regula todo el proceso de expresión del voto de forma directa en consultas populares o de elegir órganos representativos.

Esta distinción entre dos conceptos no es nueva y puede hallarse, por ejemplo, en la obra clásica de Karl Braunias: *Das parlamentarische Wahlrecht* (Derecho electoral parlamentario), editada en 1932. Sin embargo, sin hacer mayores consideraciones sobre los dos usos del concepto que él mismo distingue, Braunias utiliza el término *derecho electoral* de forma amplia sólo en el título de su obra. En su análisis, el término se limita al concepto en el sentido restringido, incluso cuando expone diferentes teorías del derecho electoral. Esta manera de aplicar el término parece sintomática para todos los trabajos de derecho político o público que se dedican al estudio de la materia en sus dos acepciones, amplia y restringida, y se une a la tendencia a renunciar al concepto *derecho electoral* en el sentido amplio para titular trabajos dedicados a la institucionalización y organización de las elecciones dentro del ámbito de la ciencia política, como lo demuestran los asimismo clásicos estudios de W. J. M. Mackenzie (*Elecciones libres*, 1962), que enfoca el proceso electoral bajo el criterio de elecciones libres, y el de Dolf Sternberger y Bernhard Vogel (*Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, La elección de los parlamentos y otros órganos del Estado, 1969), que trata sobre todo la elección de los órganos legislativos respecto a los sistemas electorales que se aplicaron a lo largo del tiempo.

El empleo del término *derecho electoral* en el sentido restringido, *i.e.* como derecho subjetivo, como sinónimo de sufragio, refleja varios estados de cosas:

Primero, parece expresar una opción por lo específico en contraposición a lo difuso. Es cierto que, entendido en el sentido restringido como derecho de sufragio, el significado del concepto es más específico. Además, su empleo en esta acepción está estandarizado. En el caso del concepto en sentido amplio, no hay un acuerdo básico en cuanto a sus connotaciones y alcances; su uso no se atiene a pautas comunes, lo que abre la puerta a ambigüedades. Sin embargo, la amplitud connotativa no excluye necesariamente la precisión denotativa. El concepto de *derecho electoral* en un sentido amplio sigue teniendo un referente preciso: el derecho que regula la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas de forma directa o a través de la elección de los órganos representativos en una democracia. La falta de un uso estandarizado es real, pero no debe tampoco olvidarse que parece preferible un concepto más ambiguo (y hasta ahora poco usado), pero relevante, a uno unívoco, más utilizado, pero menos importante. A las consecuencias de estas reflexiones retornaremos más adelante.

Segundo, refleja una valoración basada en el criterio de la importancia. En el contexto del desarrollo de la democracia moderna, y desde el punto de vista político y también científico, parecía mucho más importante la universalización del sufragio que los demás aspectos organizativos y administrativos de las elecciones, pese al significado que podrían tener para la inclusión real a la política de los nuevos estratos con derecho a voto. Esta asignación de mayor importancia al derecho electoral individual, al derecho de participación

política, frente al derecho electoral como el conjunto de normas que regulan la expresión del voto y de la soberanía popular en realidad (sólo) tenía fundamento allí donde el Estado como aparato burocrático-racional había precedido a la universalización del sufragio o donde ambas evoluciones se producían simultáneamente. No tanto así en Iberoamérica y otras partes del mundo donde la democratización del sufragio y la celebración periódica de elecciones no necesariamente marcaban un progreso democrático, puesto que, a falta de un aparato administrativo y jurisdiccional independiente, no garantizaban la erradicación de prácticas electorales fraudulentas. Bajo tales circunstancias, el concepto de derecho electoral en el sentido restringido es claramente insuficiente, pues ignora aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones con sufragio universal sean realmente democráticas, es decir, libres y honestas.

Tercero, la renuncia o casi renuncia al concepto genérico *derecho electoral* parece revelar una inseguridad sobre su autonomía y su lugar en el campo del saber, especialmente como rama del derecho, por un lado, y sobre su contenido y pertinencia a diferentes disciplinas, por el otro. Es obvio que el objeto del derecho electoral como lo hemos indicado arriba, con sus dimensiones jurídicas, teórico-normativas, comparativas, sociológicas e históricas, requiere un tratamiento multidisciplinario. La necesidad de convocar a diferentes disciplinas a participar en el estudio del objeto parece cuestionar una denominación que podría interpretarse como adjudicación del campo a la rama jurídica. Nos referimos sobre todo a la ciencia política que, por su multidisciplinariedad interna y su vocación interdisciplinaria, parece estar en igualdad de condiciones para encarar el estudio de la materia. Y no es casual que el coordinador originario de esta obra sea politólogo y que además haya guiado varias tesis de doctorado sobre temas de organización electoral en América Latina (Jaramillo, 1994; Franco-Cuervo, 1995; León-Roesch, 1997).

Por otra parte, en el campo exclusivo del derecho, no se ha identificado el lugar que ocupa o debería ocupar la materia electoral en el universo jurídico. Tradicionalmente el derecho electoral ha sido considerado un capítulo de alguna otra rama del derecho constitucional o del derecho administrativo; incluso se ha ubicado “a caballo” entre estas dos áreas jurídicas. En realidad, se ha incluido dentro del campo de otras ramas del derecho público por asociación, dadas las materias con las que se relaciona la cuestión electoral, por lo que el derecho electoral constituye un capítulo de importancia variable.

#### EL DERECHO ELECTORAL COMO RAMA AUTÓNOMA DEL DERECHO

A nuestro entender, el derecho electoral como conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral constituye un sistema jurídico particular. Por supuesto que no desconocemos la necesaria unidad que posee el derecho

como disciplina humana. Al respecto, compartimos la visión de Hans Kelsen, quien entiende que el derecho es uno solo en razón de su creador y de su destinatario común y final, de sus finalidades y de su marcha ascendente, progresiva y trascendente en cualquier evento de la vida social (Kelsen, 1934: 108). Sin embargo, por distintos motivos el derecho ha sido dividido en diferentes ramas. Las divisiones surgen como una necesidad propia de su mejor estudio, interpretación y aplicación. Son también una consecuencia de características propias que exhiben, dentro del género, las diferentes ramas del derecho susceptibles de ser individualizadas.

Es interesante observar que fue un jurista latinoamericano quien afirmó —de manera absoluta— la autonomía del derecho electoral como orden jurídico especial, con reglas y principios técnicos propios. Se trata del cubano Rafael Santos Jiménez, quien, en su excelente *Tratado de derecho electoral*, publicado en 1946, después de revisar la literatura europea al respecto, deplora que “hasta ahora no se haya considerado la autonomía del Derecho Electoral, el que siempre se ha relegado a un plano inferior”. Sus argumentos en contra, sin embargo, se apoyan sólo por un lado en el concepto de *derecho electoral*, como él define: “Un conjunto de principios y reglas [...] que no sólo está integrado por normas de conducta sino también por fundamentos filosóficos”. Por otro lado, su afirmación de la autonomía del derecho electoral se fundamenta en la importancia que este estatus podría tener para el desarrollo de la democracia en el mundo. Como exvicepresidente de la Cámara de Representantes de su país, vinculado a la práctica política, Santos Jiménez hace votos para que

el Derecho Electoral ocupe el lugar que le corresponde para que su pleno desenvolvimiento ejerza la influencia beneficiosa consiguiente en las instituciones electorales políticas del mundo. La autonomía del Derecho Electoral resulta, realmente, factor poderoso y universal de progreso político y de bienestar colectivo, ya que al examinarse, detenidamente, con rigor científico, las instituciones electorales se palpan sus deficiencias, se anotan los errores, se ponen de manifiesto las arbitrariedades, resaltan las injusticias y, al señalarse los remedios aplicables y considerarse sus resultados positivos en otros países, se siembra en la conciencia de los pueblos el impulso necesario para adelantar por el camino del éxito (Santos Jiménez, 1946: 15-16).

En lo atinente a la autonomía del derecho electoral, parece de una gran utilidad práctica la argumentación de que se vale Flavio Galván Rivera para fundamentar la autonomía de nuestra rama del derecho. Para este autor

el derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada —criterio legislativo—; porque se han instituido tribunales electorales especializados —criterio jurisdiccional—; porque, aun cuando escasa todavía, existe literatura

jurídica especializada en la materia —criterio científico—, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados en esta rama del conocimiento (Galván Rivera, 1993: 678-679).

Como se puede ver, nuestra postura no se funda en el deseo de crear artificialmente un campo autónomo del mundo jurídico. Se trata de aprehender, por medio de criterios lógicos, adecuados al campo del comportamiento humano que se pretende regular, las reglas jurídicas que nacen de él. Nuestra disciplina tiene sustantividad propia; es independiente porque se funda en principios, métodos y tiene un objeto que le son propios. Los fenómenos de derecho público que ella contempla requieren definiciones particulares que sólo pueden darse a través de reglas que le sean propias. Ellas hacen al procedimiento, al sistema de garantías, a la autoridad de aplicación, entre muchos otros elementos que poseen una especificidad particular.

#### FUENTES, OBJETO Y CLASIFICACIÓN DE LAS NORMAS DEL DERECHO ELECTORAL

Preocupado por las fuentes del derecho electoral, Rafael Santos Jiménez precisa que “dentro de su contenido tenemos disposiciones constitucionales y legales, instrucciones y reglamentos, jurisprudencia gubernativa y contenciosa, usos y costumbres de trascendencia jurídica; pero tenemos también fines y causas; inducciones y deducciones; análisis y críticas; comparaciones, comprobaciones y síntesis” (Santos Jiménez, 1946: 16).

Si las fuentes son medios a través de los cuales surge o se expresa el derecho, nos permitimos agregar el derecho internacional a las que este tratadista enumera. Hoy, en materia electoral, no se puede subestimar el alto número de convenciones internacionales que se ocupan de los derechos humanos y, entre ellos, de los políticos. Al respecto, establecen un gran número de contenidos relativos al sufragio y su utilización como elemento insustituible para la designación de los gobernantes en el marco de un sistema democrático de gobierno. La Convención Americana sobre Derechos Humanos —más conocida como Pacto de San José de Costa Rica— constituye el instrumento internacional más importante para América Latina en su materia, por la profundidad de tratamiento y porque vincula a la inmensa mayoría de países de la región. Tampoco se deben olvidar las reglas en materia de observación internacional de elecciones que desde las organizaciones internacionales —OEA y ONU— producen un importante cambio en el principio de no intervención en los asuntos interiores de los Estados. En tal sentido po-

demos citar opiniones y resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano creado por la citada convención que constituye una autoridad supranacional para todos los países signatarios de la misma.

El objeto de nuestra disciplina versa sobre la materia electoral, en todo lo atinente al derecho. De conformidad con la Constitución mexicana se trata de la regulación jurídica de la organización y realización de las elecciones, consideradas como función estatal (art. 41, base V). Por otra parte, cabe destacar la gran proximidad que tienen los temas que trata el derecho electoral con los de la democracia; de hecho, los asuntos que comprenden el objeto del primero pertenecen necesariamente al sistema democrático en su conjunto; es más, del grado de observancia de la temática electoral dependerá gran parte del vigor del sistema democrático como un todo. El derecho electoral abarca todo este conjunto de normas que regulan el proceso electoral: la institucionalización de los órganos administrativos y jurisdiccionales en este proceso; su independencia del gobierno; la elaboración del censo electoral; las disposiciones que garantizan la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, el sistema electoral, las candidaturas electorales, la democracia interna de los partidos, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, su fiscalización, la operación material de la votación que asegura la libertad y el secreto del voto; la fiabilidad del escrutinio; en suma, todas aquellas garantías administrativas y jurídicas destinadas a que las elecciones sean libres y honestas (*free and fair*). La extensión e intensidad de las normas requeridas para cumplir con este propósito varían según los países, mejor dicho, según las culturas políticas, pero no cabe duda de que, para América Latina, se necesita un alto estándar de organización electoral para que los resultados electorales sean creíbles y aceptados por los competidores y la sociedad en general. En la presente obra se especifican los temas de derecho electoral *grosso modo* como transmite el cuadro 1.1.

Manuel Aragón considera que, por una parte, “el derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular”. Precisamente “a la luz del principio democrático [...] se deben estudiar los modos de organizar la administración electoral, las formas de confección del censo, los sistemas de votación y escrutinio o, en fin, las diversas vías de control de los procesos electorales”. Y retomando el vínculo entre derecho electoral y democracia, el catedrático español estima que por ello “el derecho subjetivo a elegir está íntimamente relacionado con los demás derechos; con el de igualdad en primer lugar, con los de libertad de expresión y asociación en segundo lugar, con los de libertad y, en fin, con el resto de los derechos del hombre que, por serlo, es precisamente un ciudadano, esto es, un hombre libre que participa en el gobierno de su comunidad” (Aragón Reyes, 1993: XXIV).

CUADRO I.1

Elecciones en su contexto	Candidaturas electorales (partidos políticos, independientes)
Derechos políticos como derechos humanos	Democracia interna de los partidos
Ética y responsabilidad en el proceso electoral	Representación de minorías (mujeres, etnias)
Bases legales (diseño legal)	Campaña electoral
Órganos electivos (diseño institucional)	Financiamiento electoral
Derecho de sufragio, activo y pasivo	Acceso a medios de comunicación
Servicios electorales especiales (discapacidades, voto en el extranjero)	Fiscalización de gastos
Participación electoral	Encuestas y sondeos
Reelección y no-reelección	Jornada y administración electoral (mesas, boletas, recintos y urnas)
Sistemas electorales (parlamentarios y presidenciales)	Votación de los analfabetos
Órganos administrativos electorales	Voto electrónico
Servicio electoral profesional	Escrutinios
Registros electorales	Delitos y faltas
Convocatoria electoral	Publicación de resultados
	Observación electoral
	Contencioso electoral

Nos parece importante destacar la conclusión a la que llega Manuel Aragón cuando considera que “el derecho electoral no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ese es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales”. Pero, para llevar a cabo esa doble función, el derecho electoral debe estar integrado por reglas que sean un vehículo eficaz para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos y para el logro de instituciones que hagan transparente el proceso de acceso a los cargos de gobierno, posibilitando así que el Estado de derecho se consolide.

También resulta relevante tener en cuenta que el derecho electoral comprende dos campos bien determinados entre sus contenidos fundamentales. Como señala Fernando Flores García, existe una

subdivisión entre derecho electoral material, sustantivo o primario, y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, a pesar de que no haya entre ese binomio una separación legislativa más o menos marcada, tal como opera en otras áreas jurídicas, a semejanza de como ocurre, por ejemplo, en las materias civil, penal o administrativa, sino que la mayor parte, por no hablar de la totalidad de los ya numerosos catálogos legales electorales [...] han contenido una composición mixta, un entrecruce de normas sustantivas y adjetivas, cuando

no, con el agregado de preceptos orgánicos, creando y ordenando cuerpos administrativos; y, últimamente, de órganos jurisdiccionales (desde el punto de vista material, aunque no formalmente judiciales) electorales (Flores García, 1993: 640-641).

En definitiva, el derecho electoral está integrado por dos cuerpos normativos: el primero aborda el campo material o sustantivo, mientras que el segundo se ocupa de lo estrictamente procedimental.

Por último, también se debe tener en cuenta la función cívica que cumple el derecho electoral, en la medida en que se constituye en una valiosa herramienta de educación ciudadana. El conocimiento de los diferentes capítulos que lo integran trae aparejada la observación de muchos de los momentos cruciales de la vida política dentro de un marco pluralista. Pensamos que esta característica debe ser tomada en cuenta al determinar los fines y fundamentos del derecho electoral.

#### RELACIONES CON LAS OTRAS RAMAS DEL DERECHO

El derecho electoral forma parte del derecho público de un Estado. Esto es así porque sus normas regulan básicamente relaciones que se establecen entre los particulares y el Estado. Se trata de determinar, *grosso modo*, la forma en que los primeros pueden erigirse en titulares de los dos poderes estatales o de asegurar su participación por medio del sufragio respecto de decisiones que hacen al gobierno de la comunidad. Asimismo, un capítulo del derecho electoral, aquel que se centra en los aspectos de procedimiento, se ocupa de organizar la autoridad de aplicación. Este capítulo no trata exclusivamente sobre el órgano en sí mismo, sino que también debe arreglar las relaciones que vinculan a éste con otros entes o autoridades. Es decir, estamos frente a reglas que regulan relaciones entre distintos órganos. Como se aprecia en los dos casos descritos, son situaciones típicas del derecho público; son fenómenos que interesan al orden público de un país porque comprometen el interés general de la comunidad.

Por lo tanto, en el esquema de relaciones entre el derecho electoral y las restantes ramas, tiene preponderancia la presencia de aquellas que integran el campo de derecho público. Nos parece importante tener en cuenta que el presente análisis se efectúa en función de la consideración de lo electoral como una materia que involucra conocimientos pluridisciplinarios y que, por lo tanto, necesita valerse de contenidos de otras disciplinas para cumplir de manera cabal con sus objetivos.

Comenzaremos con el vínculo entre derecho electoral y derecho constitucional por el lugar preponderante que tiene este último como marco de todo el sistema jurídico. Precisamente en la constitución se determinan las

bases de las instituciones que luego son desarrolladas en los cuerpos normativos que integran el derecho electoral. Una premisa fundamental consiste en la necesidad de concordancia entre el derecho constitucional y el derecho electoral. Es decir, el derecho electoral no tiene que contradecir el texto constitucional en el desarrollo de sus contenidos. Las relaciones varían según el criterio del constituyente en esta materia. Ello, debido a que existen dos modalidades en cuanto a la extensión que deben tener los contenidos electorales en la constitución. Uno de los criterios entiende que la materia electoral debe ser tratada lo más brevemente posible, limitarse a ciertos aspectos fundamentales en materia de sufragio y alguna indicación sobre modos de elección de autoridades. El otro criterio considera que la cuestión debe ser tratada con mayor detalle, llegando a comprender las características de la autoridad de aplicación y la fórmula de reparto en lo que respecta al sistema electoral. Va de suyo que en los países cuyas constituciones se han inclinado por la primera de las modalidades, la relación entre el derecho electoral y el constitucional será mucho menor que en el segundo caso.

En cuanto a la relación con las restantes ramas se tratará siempre de un nexo que le servirá al derecho electoral como instrumento para regular aquellas cuestiones que por su semejanza deban ser reguladas por normas propias de la otra rama considerada, con arreglo a las particularidades que él presente. Por ejemplo, en materia de derecho administrativo, sus principios serán aplicables en cuanto la naturaleza específica del servicio electoral no requiera principios propios. Con el derecho penal, el vínculo surge de la necesidad que tiene el derecho electoral de tipificar aquellos hechos que configuran delitos o contravenciones de tipo electoral. En este tipo serán aplicables de todas maneras los principios generales que se derivan del derecho penal de cada país. Asimismo, nada obsta a que estos delitos integren un capítulo especial del código penal correspondiente. Lo mismo ocurre con el derecho procesal que aporta una cantidad de institutos aptos para llevar a cabo los procedimientos que tienen lugar en el ámbito electoral. Piénsese al respecto en toda la actividad de tipo jurisdiccional que desenvuelve el tribunal o la autoridad de aplicación. Pues bien, estos actos deben estar enmarcados dentro de reglas de tipo procedimental que se compadezcan con el derecho procesal nacional.

#### RELACIONES CON LAS CIENCIAS SOCIALES

En varias oportunidades hicimos referencia —explícita o implícitamente— al carácter multidisciplinario de la materia electoral y, por consiguiente, de la disciplina de derecho electoral con sustantividad propia. Podría sostenerse, especialmente por parte de la jurisprudencia, que otras ramas del saber aportarían conocimientos para iluminar aspectos específicos en una materia

sustancialmente de derecho. Sin embargo, no cabe duda de que el derecho y las ciencias sociales, incluida la historia, aportan su parte individual genuina y confluyente a la disciplina.

Es cierto que la ciencia política en América Latina hasta ahora no se ha dedicado al tema, pero es igualmente cierto que el estado de investigación sobre la materia electoral es en general insatisfactorio. Los trabajos de derecho disponibles se restringen solamente a algunos estudios de caso, muy atados a las respectivas legislaciones nacionales estudiadas y limitadas a aspectos particulares del derecho electoral. Esta situación refleja en cierta medida la aversión o, mejor dicho, la renuncia de la jurisprudencia a la comparación jurídica (*Rechtsvergleich*).

Por otra parte, el método comparativo es frecuentemente percibido por la jurisprudencia como método de las ciencias sociales. De hecho, la ciencia política, por ejemplo, que no se define por un solo método, reconoce el método comparativo como propiamente suyo (Nohlen, 2002: 1020-1032), por supuesto sin exclusivismo, sabiendo bien que otras disciplinas lo emplean también. Por su frecuente y hábil empleo del método comparativo, la ciencia política es un socio ideal del derecho para el estudio de la materia electoral.

Esta asociación se justifica asimismo por varias otras circunstancias. Así, es bien sabido que los principios y preceptos que rigen el proceso electoral son cambiantes en su propio desarrollo y como resultado de experiencias históricas. El concepto de *sufragio universal*, por ejemplo, ha sido de contenido cambiante, y no se sabe si su definición actual, que abarca ambos géneros y a los mayores de 18 años, incluidos los analfabetos, significa el punto final de un largo proceso histórico. Hay conceptos que, pese a presentar una evolución hacia contenidos más igualitarios, no exhiben parámetros tan fáciles de medir como en el caso del sufragio y tampoco existen barreras para involuciones. Un buen ejemplo es el concepto de *igualdad* (Heller, 1934: 276-277), cuya importancia ha crecido mucho por su aplicación no sólo en el ámbito del sufragio, sino también en el de la competencia política, del acceso a los medios de comunicación, de la financiación de las campañas electorales, etcétera.

Ahora bien, estas cuestiones forman parte del canon privilegiado de problemas a los cuales se dedica la ciencia política no sólo para analizar la realidad, sino también para enjuiciarla comparativamente y elaborar propuestas de reforma. Por su orientación sistemática, la ciencia política es capaz de considerar también el contexto, es decir, el sistema político en el cual deben operar los instrumentos técnicos y evaluar las consecuencias que éstos conllevan ya sea respecto al funcionamiento y la eficacia del sistema político o a los intereses particulares, por ejemplo, aquéllos de los partidos políticos (o uno de ellos). No es casual que el ámbito de los sistemas electorales, parte integral del derecho electoral, se haya desarrollado como un campo privilegiado de la ciencia política (Nohlen, 2004).

Por otra parte, los conceptos en su función de principio para regir y evaluar la práctica electoral cambian su significado y valor según las condiciones histórico-contingentes. Lo mismo ocurre con los elementos técnicos e instrumentales. Precisamente en el campo de la organización electoral, en el ámbito administrativo de las elecciones, el factor sociológico interviene con fuerza. Vale recordar las consideraciones de W. J. M. Mackenzie, las cuales subrayan lo difícil de la institucionalización de elecciones libres cuando los ambientes son muy distintos de los previstos por la doctrina de las elecciones libres. “El sistema (de elecciones libres) tiene una lógica propia independiente de la Historia, pero su aplicación práctica es histórica y lleva la impronta que marcan la idiosincrasia y las condiciones de vida de las diversas naciones occidentales. Su futuro depende, pues, de la posibilidad de adaptación a países para los que la historia occidental significa muy poco” (Mackenzie, 1962: 17).

En el *Derecho electoral latinoamericano*. Un enfoque comparativo se estudia precisamente el derecho electoral en sus múltiples materializaciones, en su configuración específica, resultantes de la historia de las naciones en este hemisferio, y, de forma confrontada, cómo contribuye a la conformación de un cuerpo normativo y de prácticas electorales comunes al área, más allá de los rasgos distintivos de cada caso.

#### CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad los países latinoamericanos parecen transitar una etapa de crisis de sus instituciones democráticas. Transcurridas más de tres décadas y media desde la reinstauración del constitucionalismo democrático en casi todos los países de América Latina, las cuestiones vinculadas con la designación de los gobernantes siguen asumiendo una trascendencia particular. Así, cuestiones relacionadas con los sistemas electorales más adecuados, con la estructura encargada del control de los actos electorales y de los litigios a que ellos pueden dar lugar y con la problemática en torno al financiamiento de los partidos y de campañas constituyen, entre muchas otras, cuestiones de singular importancia en la agenda de las ya no tan nuevas democracias. Además, se debaten y se proponen estructuras institucionales alternativas a la democracia representativa, mecanismos de democracia participativa que no pudieron convencer en los países que los implantaron. Es cierto que la consolidación de la democracia en América Latina depende de varios factores: variables socioeconómicas, desarrollo de una cultura democrática, estructuras de poder institucional, entre otros, de modo que no conviene esperar soluciones inmediatas respecto a políticas públicas en atención al bien común de reformas institucionales o a través de mayor participación de la gente en la toma de decisiones políticas (véase el cap. II en esta obra). Una fuente de

la legitimación y consolidación de la democracia, sin embargo, es el derecho electoral; su desarrollo hacia un derecho electoral democrático, permitiendo elecciones libres y honestas, y a veces el mantenimiento del progreso que se ha alcanzado.

Tiene razón Manuel Aragón cuando enfatiza la estrecha relación entre derecho electoral y democracia, y cuando establece como criterios que inspiren las soluciones técnicas del derecho electoral la democracia, su pervivencia y su consolidación. Teniendo en cuenta el momento actual de América Latina, así como la necesidad de defender la idea democrática en la región, el catedrático español va incluso más lejos al conectar abierta y unívocamente en un plano normativo el derecho electoral con el principio democrático, afirmado en un foro de expertos en derecho electoral: “sólo merece el nombre de derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones” (Aragón Reyes, 1993: XXV).

## II. ELECCIONES Y CONTEXTO SOCIOCULTURAL

DIETER NOHLEN

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se estudia la relación de lo electoral con el contexto en el que se puede articular de diferente manera. Lo electoral se define como todo lo relacionado con elecciones libres, justas y periódicas, así como con la organización electoral respectiva, o sea, con el objeto de esta obra: el derecho electoral. El contexto se percibe como el conjunto de las diversas variables que pueden influir en la expresión específica de lo electoral, especialmente en la interrelación entre instituciones y resultados políticos, por ejemplo, entre una determinada arquitectura institucional y objetivos vinculados con ella. Como tales, hay que pensar en valores como libertad, pluralismo, seguridad, legalidad, por ejemplo, que se presumen como fundamentales para que un régimen político sea reconocido como democracia.

El objeto de este capítulo es muy amplio y diverso. Dedicaremos primero más espacio al concepto de contexto. Después, analizaremos el concepto contextual en el que se celebran elecciones; la democracia representativa. Pero conviene diferenciar entre distintos conceptos de régimen político que están muy en uso, como *democracia electoral*, *democracia participativa* y *autoritarismo competitivo*, primero en cuanto a su calidad conceptual y segundo en cuanto a su alcance de adjudicar distinta importancia a las elecciones. En lo que sigue vamos a averiguar el contexto como variable en los catálogos de problemas y desafíos de la democracia en América Latina, y precisamente cuando se enumeran aspectos institucionales, como, por ejemplo, el tipo de presidencialismo en la región como causa y efecto. Nos interesa saber si detrás de la institucionalidad, puesta en cuestión, aparece el contexto en que opera como condicionante o causante de la manera como funciona. Nos interesan también las necesidades de cambio que se formulan para ver si el contexto está considerado como variable que pueda influir en las expectativas, vinculadas con una determinada reforma institucional. En el centro de este capítulo situamos el análisis de las variables de contexto, diferenciando primero entre variables generales de diferente tipo (y alcance) y variables socioculturales, y luego entre diversas variables de esta última categoría. Finalmente consideraremos más acerca de una de las variables socioculturales, la

desconfianza, para demostrar su alcance y desarrollo en la realidad y en la impresión que se tiene de lo electoral en América Latina.

#### EL CONCEPTO DE CONTEXTO

El contexto es una noción referencial muy común; no obstante, su uso es más bien casual, por ejemplo, al decir que en este contexto hay que llamar la atención sobre éste u otro fenómeno, o, al revés, al considerar éste u otro argumento, no hay que hacerlo de forma aislada, sino en cierto contexto. En las consideraciones siguientes queremos darle a la noción incidencias y funciones más precisas, alcanzadas en la metodología comparativa en las ciencias sociales.

El contexto abarca las condiciones generales en las que se encuentran y se desarrollan los objetos de la investigación, que como variables influyen en los procesos y resultados estudiados. En una supuesta relación causal entre dos fenómenos; por ejemplo, entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, el contexto, por ser una de sus variables, puede intervenir de manera que el efecto, esperado y comprobado empíricamente en varios casos, no se materializa en otro caso o grupo de casos. Así, el contexto en general es equivalente a una variable interviniente y opera como fuente de tales variables que la investigación debe especificar y determinar en cuanto a sus alcances. En la relación entre sistemas electorales y partidos políticos, el ejemplo ya citado, la distribución geográfica de las preferencias políticas, que puede mostrarse homogénea o heterogénea, puede intervenir en la formación del sistema de partidos, por ejemplo, en términos de un bi- o un multipartidismo según el caso. *Grosso modo*, se distingue entre dos tipos de variables de contexto: los referidos al contexto del investigador y aquéllos referidos al objeto de la investigación.

El contexto del investigador engloba las características de la persona y su entorno, así como su interés cognitivo, que “marcan normalmente el planteamiento de una investigación, en la medida en que, debido a su vinculación metateórica o histórica, el científico se decide por un cuestionamiento específico, realiza ciertas presuposiciones o lleva a cabo la elección de ciertas unidades de investigación” (Grotz, 2006: 279). El contexto de investigación, por su parte, se refiere a los objetos de investigación. La postura que enfatiza el contexto en el proceso de conocimiento proviene del axioma de que los objetos de análisis político nunca aparecen aislados, sino que están incrustados en un entorno histórico y, por tanto, en una compleja relación recíproca con una gran variedad de factores de variada y cambiante índole.

## EL CONTEXTO CONCEPTUAL

La elección de los conceptos cae en el ámbito del contexto del investigador. Él decide con qué conceptos preconcebidos denominar los objetos y su interrelación, una decisión que puede determinar los resultados de la investigación. Para el análisis de las elecciones es especialmente importante el concepto de democracia. Constituye un marco contextual que determina en buena medida el rol y la importancia de las elecciones.

La Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, nos hace creer que existe un consenso sobre lo que es una democracia de carácter representativo y nos describe el tipo de democracia que en tiempos modernos pasó la prueba empírica. En su artículo 3 dispone:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, 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; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Más allá de los valores vinculados con la democracia representativa, esta definición pone en su centro procedimental las elecciones “periódicas, libres y justas”. Sin embargo, como es bien conocido, otras definiciones de la democracia hacen hincapié en componentes adicionales o distintos.

En América Latina está muy extendido el uso de los conceptos de *democracia electoral* y *democracia participativa*. Dado que la democracia es *per se* electoral y en consecuencia *per se* participativa, parece poco lógico añadir a la noción un adjetivo, cuyo denominador es parte integral del concepto mismo de democracia. Esta práctica anima a preguntar por los motivos de esta cuestionable redundancia y por las posibles consecuencias para el rol y significado de las elecciones en estos contextos conceptuales.

En este intento, tenemos que recurrir primero a criterios de la formación de conceptos y a la lógica de la diferenciación. En un principio, *democracia electoral* se diferenciaba de *democracia plebiscitaria* (Weber, 1956; Sartori, 1987), pues contraponía los diferentes mecanismos de participación del pueblo en la política, la democracia electoral a través de elecciones periódicas por medio de representantes que tomarían en su nombre las decisiones políticas vinculantes para el pueblo, la democracia plebiscitaria a través de mecanismos de participación directa en la toma de decisiones políticas por medio de plebiscitos y referendos (Fraenkel, 1968). Era una diferencia técnica, sin mucho bagaje axiológico, aunque obviamente con enorme importancia para el concepto de democracia en el que domina cierta forma de participación.

Más allá del consenso de la Carta Democrática Interamericana, en América Latina el concepto de *democracia* tiende a ser definido de manera binaria. Se distingue entre un concepto de criterios mínimos pero suficientes: pluralismo y participación, que se expresan en elecciones periódicas, libres y justas, más el Estado de derecho (Dahl, 1971), que se denomina también procedimental o “minimalista”, y otro más amplio que integra componentes adicionales de finalidad material y sociocultural (desarrollo económico, justicia social, activa sociedad civil), o sea, contenidos de políticas públicas y de resultado. En América Latina se tiende a favorecer el concepto de democracia del sentido más amplio, integrando en él, ante la profunda desigualdad social, las condiciones de inclusión y bienestar, consideradas necesarias para que la democracia se mantenga preferible a cualquier otro régimen y persista. Sin embargo, profesar el concepto amplio influye bastante en la valoración que predomina de las democracias existentes de la región que son más bien de tipo minimalista.

El primer contexto conceptual lo constituye la democracia electoral. En su origen tiene que ver con facilitar en el lenguaje académico común y corriente la distinción entre los dos sentidos de democracia. Marcando posturas normativas en favor de la democracia más amplia, se le denominó *democracia minimalista*, y reducida a lo electoral-procedural, *democracia electoral*. Esto se comprueba en el “Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), en el que se pone como antítesis a la democracia de los países industrializados de Occidente la democracia que pudo desarrollarse hasta ahora en América Latina, que se define como democracia electoral. Ésta, su génesis, no ha excluido una interpretación diferente. El concepto ha servido también para indicar algo que vale la pena enfatizar: el empeño de la democracia en mantenerse. Por medio de la redundancia del adjetivo se podría expresar y valorar que en la región siguen celebrándose elecciones (véase Zovatto y Tommasoli, 2014: 15). Tomando este hecho como éxito, sin embargo, se generaliza demasiado, por ejemplo, al no distinguir entre elecciones de distinta calidad democrática, al no tomar en cuenta la afirmación de que ellas son sólo tan democráticas como el contexto en el que se celebran. Como apunta Amartya Sen (2010: 353), “no es tan importante qué se vota, sino el contexto en el que se vota”. Considerando esta advertencia, algunos países de la región calificados como democracias electorales, en este entendido de éxito histórico, en verdad no lo son.

Conforme con su génesis latinoamericana, la democracia electoral se entiende en general como democracia reducida a lo electoral-procedimental, sin otros valores y desempeños económicos y sociales. Se le percibe como democracia peyorativa, aunque las elecciones periódicas, libres y justas constituyen un elemento sustancial para que un régimen político pueda ser considerado democracia y promotor de otros valores, por ejemplo, libertad,

pluralismo, alternancia en el gobierno. Se quiere sustituir por otra, o se imagina que puede evolucionar a otra, como a una democracia ciudadana, según lo consideraba el PNUD (2004). A veces se lamenta que la democracia electoral en América Latina “nos ayuda a resolver muchos problemas, pero siempre estará en permanente déficit si no está acompañada por acciones concurrentes que tiendan a mejorar y enriquecer a los partidos políticos y a la gobernabilidad democrática; [...] la democracia siempre está en déficit. No se cumplen las expectativas económicas, de educación, salud, seguridad, empleo, etc.”, como enfatiza Manuel Carrillo (véase el cap. v en esta obra). Este “déficit” es parte ya del concepto de democracia electoral, algo consustancial con él, de modo que es difícil pensar en superarlo dentro del mismo concepto. Con su uso, el peligro consiste en concebir la democracia ya conceptualmente limitada, lo que no ayuda a valorar sus virtudes, sus logros y sus horizontes abiertos, y tampoco ayuda a defenderla.

El segundo contexto conceptual para enfocar la incidencia de las elecciones lo constituye la *democracia participativa*. Es un concepto algo vago y difuso que tiene diferentes raíces y connotaciones. En general expresa la noble idea de aumentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos de acuerdo con la concepción republicana de convertir la democracia en una realidad vivida (Macpherson, 1982; Barker, 1984; Zimmermann, 1986). En este sentido, se integra bien en el marco de una democracia representativa, mejorando sus precondiciones cívicas. En el contexto latinoamericano, sin embargo, está propulsada por teóricos y actores de la sociedad civil que no se contentan con la oferta de participación a través de elecciones, que es la más igualitaria entre todas las formas de participación política, por desconfiar del mecanismo de representación y sobre todo de los partidos políticos. En algunos textos constitucionales de la región se juntan los adjetivos *representativo* y *participativo* como requisitos de una democracia moderna. A nivel del discurso, a veces se contraponen ambas determinaciones, y finalmente hay autores y actores que culminan esta distinción conceptual con el propósito de sustituir la democracia representativa por la participativa. Cuando nosotros sostenemos que la democracia representativa es también participativa, nos adherimos a Robert A. Dahl (1971), en cuya teoría de la democracia configuran participación y competencia como sus elementos básicos, realizándose la participación ciudadana a través de elecciones (de la participación electoral), así como por otros mecanismos de participación, entre ellos mecanismos de democracia directa (véase el cap. VIII en esta obra).

En efecto, en la teoría política y en el gobierno comparado, la alternativa a la democracia representativa es la democracia directa, en la que la voluntad popular no se expresa en elecciones, sino en referendos y plebiscitos. El concepto de *democracia participativa* confunde entonces categorías y apreciaciones, y tiende a minusvalorar las elecciones como medios centrales de la formación de la voluntad política, mientras que pretende añadir un valor

democrático adicional. Como agregado no es más que el aporte de mecanismos de democracia directa que se usa en muchas democracias representativas. Como alternativa categorial, es una democracia directa, que hasta ahora en ningún lado pudo funcionar como democracia, o sea, no pudo cumplir con los demás requisitos de una democracia.

La reciente experiencia latinoamericana parece confirmar la tesis. El mayor dilema se presenta en que el principio mayoritario, consustancial con la democracia directa, se contrapone al Estado de derecho (Scharpf, 1975; Nohlen, 2016). Comparando el catálogo de principios vigentes en las democracias representativas con las prácticas políticas en las democracias presidenciales (auto-) denominadas “participativas” de América Latina, se desprende lo siguiente: los mecanismos de democracia directa los maneja exclusivamente el poder. No hay límites al principio mayoritario, sino que el poder de la mayoría es absoluto. La decisión mayoritaria del pueblo está por encima de cualquier legislación o institución. Su voluntad la ejerce el presidente. Las reformas constitucionales no son de consenso, sino impuestas por la mayoría. No hay protección (en forma de bloque de constitucionalidad) de los derechos humanos, fundamentales y políticos. “La Constitución no opera como freno, en base a la cual se controla el poder y la tentación de la mayoría de imponerse arbitrariamente (Bobbio, 1985), muy por el contrario, el derecho (constitucional) es un instrumento de poder, dicho con otras palabras, el poder no crea el poder con el propósito de ser por éste limitado” (Combella, 2010: 159 y 169). Se quiebra la separación de poderes. El poder ejecutivo coloniza todas las instituciones de posible control del poder. Usurpa sobre todo el tribunal constitucional, con lo que “la jurisdicción constitucional se (pone) al servicio del régimen, por encima de los principios y valores constitucionales” y abandona “su rol de protectora de los derechos humanos”, a veces se vuelve “un instrumento de persecución política de la disidencia” (Combella, 2010: 157 y ss.). En las elecciones, la mayoría gobernante trata de defender el poder por todos los medios administrativos, económicos, de comunicación y de propaganda. Las elecciones, por lo demás, se convierten en plebiscitos, en los que el principio mayoritario no solamente suprime al principio proporcional y al pluralismo político, sino que la dictadura de la mayoría, de los vencedores sobre los vencidos, trata de legitimarse democráticamente.

El tercer contexto conceptual lo forma el *autoritarismo competitivo* (Levitsky y Way, 2002; Diamond y Morlino, 2005), que señala el tipo de régimen político híbrido al que supuestamente han evolucionado algunos países de América Latina: autoritarismo sí, pero competitivo, una fórmula algo encubridora que embellece la realidad. El término sufre problemas conceptuales similares a los anteriores reseñados. Lo que no se respeta otra vez son las distinciones categoriales. En la doctrina del gobierno comparado de los años cincuenta y sesenta, las clases contrapuestas eran la democracia (occidental)

con elecciones competitivas y la dictadura (soviética) con elecciones no competitivas dominadas por el partido único comunista (Arendt, 1951; Friedrich y Brzezinski, 1956; Neumann, 1957), hasta que se interpuso como tercer categoría el autoritarismo como clase intermedia (Linz, 1970 y 2000), el cual contaba con elecciones semicompetitivas, *pas comme les autres*, o sea que no eran como las del mundo occidental (Hermet, Rose y Rouquié, 1978; Nohlen, 1978). En este sentido, el autoritarismo competitivo corresponde a una *contradictio in adjecto*, pues en el autoritarismo también se celebran elecciones, se enfrenta el grupo hegemónico en el poder con la oposición democrática, pero las elecciones no cumplen los requisitos de ser libres y justas, pues no son de ninguna manera competitivas en el sentido de equidad entre los competidores, y cuando, no obstante, la oposición gana los comicios, como ocurrió en las elecciones parlamentarias venezolanas de 2015, esto no necesariamente lleva a la alternancia en el poder. Si esto pasara, estaríamos ante un cambio de régimen: el autoritarismo evolucionaría hacia una democracia. Más bien se acaba lo competitivo, el régimen demuestra definitivamente su carácter dictatorial, más allá incluso del caso de la democracia participativa anteriormente analizado, dado que ahora el régimen trata de evitar elecciones o plebiscitos, el veredicto del pueblo.<sup>1</sup> Debido a la conversión de elecciones en actos plebiscitarios del *sí* o *no* sin reserva, hemos preferido denominar estos regímenes como autoritarismo plebiscitario. Este concepto conecta, por lo demás, con la teoría política en torno al plebiscito. Max Weber desencantó en su tiempo la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea. “El instrumento específicamente cesarista es el plebiscito” (Weber, 1991: 232). El constitucionalista francés Georges Burdeau (1956: 161) sentenció que “a través de la consulta popular se pide al pueblo que diga qué quiere, pero en realidad lo que se espera y lo que resulta es la confirmación de la propia voluntad (del líder)”.

#### EL CONTEXTO DE PROBLEMAS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

Para pasar ahora al contexto del objeto de la investigación, el enfoque aquí referido pide la necesaria consideración del objeto de análisis en su contexto. En el campo analítico, es equivalente a considerar su interrelación con los fenómenos entretejidos, en medio de su constelación histórica concreta, lo que permite una interpretación más acertada y más comprensible de la realidad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En Venezuela el régimen autoritario organizó en 2017 unas elecciones ilegales y fraudulentas para una asamblea constituyente, con el objetivo de quitar la representación legítima, en manos de la oposición democrática, de sus funciones legislativas.

<sup>2</sup> El propósito contextual es idéntico al de una postura no reduccionista de análisis político. No obstante, en el ámbito puramente analítico, a veces puede ser oportuno desprenderse del

En el campo operativo sería simplemente irresponsable no tomar en cuenta el contexto.<sup>3</sup>

En el ensayo introductorio del estudio de Leonardo Morlino sobre la calidad de la democracia en América Latina, Daniel Zovatto y Massimo Tommasoli (2014) empiezan con un recuento de variables de contexto de diversa índole que han influido en el último decenio y que lo siguen haciendo en el proceso de participación política de América Latina.

Primero, mencionan la recuperación económica posterior a la crisis financiera, el *boom* exportador, el crecimiento económico, el avance en la lucha contra la pobreza, la ampliación de la cobertura de la educación secundaria y superior. Son logros de la política. Segundo, apuntan al “surgimiento de una ciudadanía cada vez más empoderada, unida al fuerte incremento de la urbanización (cercano a 80% como promedio regional)”.

Tercero, llaman la atención a que “junto al ciclo de expansión económica, estas nuevas clases medias han generado una verdadera ‘revolución de las expectativas’ al exigir, por ejemplo, servicios públicos de mayor calidad, en especial en el campo de la salud y educación”.

Cuarto, observan que “a diferencia de décadas anteriores, muchas de sus demandas ya no se canalizan a través de los partidos políticos tradicionales, cuya credibilidad está cada vez más cuestionada, sino mediante organizaciones ciudadanas y actos públicos de protesta [...] En otras palabras, la ‘nueva ciudadanía’ es cada vez más consciente de sus derechos sociales y está dispuesta a exigirlos por distintas vías”, no tanto por vía electoral.<sup>4</sup>

En consecuencia, Zovatto y Tommasoli se refieren en primer lugar a resultados económicos y sociales con efectos sobre estructuras sociales y de formación de la voluntad política, fenómenos que pueden figurar al mismo tiempo como variables de contexto para la incidencia de las elecciones en el proceso político, a pesar de que no han sido dirigidos como tales. Algo parecido pasa con los planteamientos relacionados con los problemas y desafíos que enfrenta la democracia en América Latina según estos autores, y la manera como se considere el contexto en una o más de sus variables.

Zovatto y Massimo Tommasoli se centran en “seis grandes desafíos y/o riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas”, que figuran en el

contexto y formular los enunciados explícitamente haciendo abstracción de él, por ejemplo, por medio de la fórmula *rebus sic stantibus*.

<sup>3</sup> Prefiriendo en principio el parlamentarismo entre las formas de gobierno, esta postura me ha determinado a defender en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina al presidencialismo como más adecuado en un contexto, cuyos efectos sobre el funcionamiento del parlamentarismo eran probablemente peores que las debilidades funcionales del presidencialismo (Linz, 1990; Nohlen, 1991; Linz y Valenzuela, 1994; Nohlen, 1991; Nohlen y Fernández, 1998).

<sup>4</sup> En este orden de nuevas tendencias se podría añadir como quinto punto el cambio de la comunicación pública por la rapidísima extensión de los nuevos medios de comunicación social.

análisis como títulos de los respectivos párrafos: primero, la debilidad de las instituciones democráticas y la crisis de representación; segundo, el excesivo presidencialismo y el auge de la reelección; tercero, los altos niveles de corrupción y opacidad; cuarto, los elevados niveles de inseguridad; quinto, los ataques a la independencia de la justicia y a la libertad de expresión; sexto, la necesidad de fortalecer la participación y la presencia de la mujer en la política. Se observa que los desafíos o riesgos mencionados que describen y califican los fenómenos observados son de diferente índole. Destaca en primer lugar el carácter institucional de los desafíos (representación, presidencialismo, reelección, participación); en segundo lugar, de resultados (corrupción, elevados niveles de inseguridad), en general déficits o pendientes (participación femenina). Tres de ellos se refieren a las elecciones: representación, reelección, participación.

Luego, Zovatto y Tommasoli (2014: 23-25) formulan cuatro necesidades: la necesidad de recuperar un consenso sobre el concepto de democracia y de defensa colectiva de la misma; la de instaurar elecciones con integridad; la de fortalecer las instituciones, y la de incorporar a grupos vulnerables y minorías. Prima nuevamente lo institucional, pero ahora decididamente mucho más vinculado con las elecciones (elecciones con integridad, incorporación de grupos vulnerables y de minoría). La necesaria atención para desarrollar la democracia reside en el cambio y fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, en este catálogo se integra como primera necesidad “un consenso sobre el concepto de democracia y de defensa colectiva de la misma”, o sea, una necesidad de tipo conceptual y de cultura política. Va en dirección a repensar el contexto en sus variables.

#### EL CONTEXTO EN SUS VARIABLES GENERALES

La importancia de las elecciones depende de distintas variables de contexto que pueden dar explicaciones. Algunas de ellas ya fueron mencionadas. Las integramos aquí en una clasificación más exhaustiva para contrastarlas mejor con un grupo más específico de ellas: las variables socioculturales que trataremos más adelante. Distinguimos entre cuatro categorías de contexto.

Primero, existe el contexto histórico, que tiene dos sentidos básicos. Por un lado, puede referirse a la tradición, por ejemplo, en referencia a la arquitectura electoral de un país, a la administración electoral, distinta de la tendencia general. Se incluye aquí el fenómeno de la dependencia de sendero, que significa que en cuanto a impulsos y reformas electorales se retoman modelos, prácticas y experiencias históricas individuales del propio país. Por otro lado, el contexto histórico significa la coincidencia temporal del objeto observado —las elecciones—, con ciertos fenómenos en su entorno, en principio de naturaleza cambiante, por ejemplo, elecciones en tiempos de auge

económico. Si esta coincidencia se percibe con una variable institucional, por ejemplo, auge del personalismo, se habla también del contexto político.

En segundo lugar, se considera el contexto económico, que incluye todas las variables que pueden influir en el desarrollo económico, y ello, por su parte, puede incidir en las elecciones, por ejemplo, en la satisfacción con la democracia existente y las elecciones como principal medio de participación ciudadana en la cosa pública. El contexto económico integra entonces la inserción de la economía de un país en el mercado mundial, el estado de desarrollo, los vaivenes de los ciclos económicos, las políticas públicas para superar las crisis económicas y finalmente modelos económicos como el neoliberalismo, al que se ha adjudicado alta responsabilidad sobre el derrumbe de los sistemas de partidos políticos en la región y en otros lados. Algunas de estas variables tienden a exhibir un carácter muy general, porque se extienden, aunque con matices para cada país, a toda América Latina.

En tercer lugar se encuentra el contexto social, muy vinculado con el económico dada su alta dependencia de éste. Incluye una muy fuerte variable explicativa: la desigualdad social, que es más alta en América Latina que en cualquier otra región del mundo. Hay que considerar esta desigualdad social en todas sus expresiones materiales: extrema pobreza, lucha contra este tipo de pobreza, falta de acceso a la educación y salud para amplios sectores de la sociedad, etc.<sup>5</sup> Vale enfatizar aquí sus expresiones políticas y socioculturales, populismo y clientelismo, que por su parte fomentan la proclividad al mal uso de las instituciones de la democracia liberal y del Estado de derecho (sobre la interrelación entre extrema desigualdad, confianza y predisposición autoritaria) (Filgueira y Rossel, 2005).

En cuarto lugar se identifica el contexto sociocultural, que vamos a indagar en el próximo apartado más a fondo, pues consta de variables que quedan algo en la sombra de los análisis de resultados y retos de las democracias en América Latina, aunque es claro que la institucionalidad política de una sociedad se sustenta en su cultura política, la democracia en una cultura democrática. Por cultura política entendemos la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea, una mentalidad “que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos” (Caciagli, 1996: 14).

<sup>5</sup> Respecto a esta extraordinaria estructura de desigualdad, es pertinente preguntarse, en términos de Esteban Krotz (2002: 48), “qué posibilidades de democratización tiene la vida política de un país, qué destino tiene la promoción de una cultura política cívica cuando la situación socioeconómica de muchos de los ciudadanos, de los que se espera mayor interés e involucramiento en los ‘asuntos públicos’ de su nación, empeora más y más”.

## EL CONTEXTO SOCIOCULTURAL EN SUS VARIABLES

Cuando los estudios sobre la democracia en América Latina señalan como problemas y desafíos la debilidad de las instituciones, el hiperpresidencialismo, etc., a menudo no consideran los factores que hacen que las instituciones sean débiles, que el presidencialismo sea excesivo, que dificultan soluciones satisfactorias con la consecuencia de que no son seriamente investigados. Dado que los análisis se centran en las instituciones, las recomendaciones se fijan en su cambio o su sustitución por otras. Sin embargo, en general, ni el problema de fondo ni la solución se ubican a este nivel institucional. Por eso frecuentemente un cambio institucional no produce el efecto deseado, que da lo mismo o puede incluso empeorar la situación, lo que en la realidad se ha comprobado bastantes veces. El análisis institucional queda demasiado corto, el remedio institucional insuficiente o en vano.

Existe una convicción muy extendida entre los científicos sociales sobre la importancia de la cultura política para el desarrollo de la democracia. Quisiera aludir sólo a algunos estudios: primero a los estudios históricos que trataron de explicar el derrumbe de las democracias en Europa entre las guerras mundiales, de Italia, Alemania y España. Los argumentos se centraron en la falta de una cultura democrática, en el grado de polarización ideológica, en el discurso confrontacional y en la militancia incondicional. Segundo, a los estudios empírico-analíticos de la corriente conductivista originados por Gabriel Almond y Sidney Verba (1963). Aunque en esas investigaciones se trabaja con un concepto reduccionista y esquemático de cultura cívica que se restringe a lo cuantitativamente operacionalizable y medible, así como al grado de participación de tipo formal, dicho concepto permite, sin embargo, reconocer cambios en la cultura política dentro de un tiempo relativamente corto. Así ha sido demostrado en el caso alemán, donde la cultura política percibida por el enfoque conductivista cambió gracias al desempeño del sistema político respecto al bienestar general (Almond y Verba, 1980; Baker, 1981; para el cambio cultural en general, véase también Inglehart, 1991). Tercero, a los trabajos sobre capital social de Robert Putnam, medible mediante el grado de confianza al interior de las sociedades, como clave esencial "para construir democracias activas y alcanzar un desarrollo sostenido" (Putnam, 1993: 185). Destaca que la cultura política es algo muy enraizado y difícil de construir, aunque un factor esencial del desarrollo político, económico y social de un país (véase también Kliksberg y Tomassini, 2000). Cuarto, a los estudios sobre el estado de desarrollo de la democracia en América Latina. En el respectivo estudio comparativo publicado por el PNUD (2004), la cultura política alcanza un valor incluso categorial para diferenciar entre diversos tipos de democracia. Como ya hemos señalado, allí se diseña la verdadera democracia no a la manera de Robert Dahl (1971), con

criterios mínimos que se limitan a la estructura estatal, sino como un orden democrático basado en una sociedad de una cultura ciudadana. Este modelo de democracia ciudadana, supuestamente realizado en los países occidentales industrializados, se contraponen a la democracia latinoamericana, que se define como democracia electoral. O sea, en el estudio del PNUD la cultura política democrática es algo consustancial con la verdadera democracia. Es la desvinculación entre democracia y cultura democrática que se constata para América Latina y que genera otros tipos de democracia: democracias disminuidas o de baja calidad.<sup>6</sup>

El análisis de la institucionalidad política y de la participación política en ella requiere una exploración de las variables que llamamos socioculturales. Hemos escogido este concepto para señalar que la cultura política tiene profundas raíces sociales, que no se cambia tan fácil y que, además, es plural en América Latina, lo que se ha reconocido sólo recientemente, llevando a pensar la sociedad y el Estado en estos términos plurales y plurinacionales. Entre las variables socioculturales cuentan:

Primero, el grado de extensión y profundidad de los valores de la democracia, como dignidad del ser humano, libertad, tolerancia, igualdad y justicia en las convicciones políticas de una sociedad, así como el grado de lealtad con los principios que las expresan, como participación, representación, pluralismo, división de poderes y legalidad. Además, el grado de conciencia de que las instituciones son portadoras de tales valores y principios.

Segundo, la percepción que una sociedad tenga de la política, por ejemplo, si tiende o no a una visión schmittiana de la política de relación amigo-enemigo, a nivel intelectual vinculada con el concepto gramsciano de hegemonía cultural-ideológica que sería necesario conseguir y defender. En América Latina la percepción polarizante de la política está muy extendida. Se expresa en la reducción de la competencia política a un dualismo, a nivel de los órganos del Estado entre el presidente y el Poder Legislativo, a nivel de las ideologías entre izquierda y derecha, a nivel de los partidos entre los que están en el gobierno y los que están en la oposición; es un dualismo feroz y cerrado mucho más allá de lo que es funcionalmente adecuado e incluso

<sup>6</sup> En el estudio del PNUD, la importancia de la alusión a la cultura política no se restringe a señalar el norte de su desarrollo futuro en América Latina, como hace suponer el subtítulo del informe (“Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”) y como a mí me parece adecuado, sino que se instrumentaliza para una crítica a fondo de la democracia regional en su estado actual, lo que me parece sin sensibilidad histórica, pues la cultura política democrática es algo que necesita tiempo para crecer y aclimatarse. Además, “es patente que la cultura política de cualquier colectividad es, de algún modo, ‘parte’ de su cultura más amplia (por lo que hay influencia mutua entre ambas). Así, por ejemplo, el autoritarismo (presente o inexistente, acentuado o débil, etc.) en las esferas de la familia, la religión, las instituciones educativas o las relaciones entre los géneros y las generaciones puede moldear y, por tanto, ayudar a entender ciertos aspectos en la vida política de una colectividad; en consecuencia, puede significar un obstáculo para la democratización de la vida política de esa colectividad” (Krotz, 2002: 45).

necesario para que la práctica política corresponda a valores de la democracia como pluralismo y control. El dualismo obsesivo se materializa también en la visión populista de la política como enfrentamiento entre las posturas de pueblo y antipueblo.

Tercero, el grado de confianza que el ciudadano tenga en el otro y, en cierta consecuencia, en la institucionalidad política, que tiende a determinar el capital social del que dispone una sociedad, así como el respeto a las instituciones y a sus reglas, lo que favorece el buen funcionamiento de un sistema democrático. En América Latina, en general, gobierna la desconfianza. La democracia no dispone del capital social de la confianza, la sociedad no profesa mucha confianza en las instituciones; ella misma no respeta tanto las reglas. El individuo se ve legitimado en pensar y actuar lesionando valores y reglas porque piensa que todos hacen lo mismo: aprovecharse cuando se presenta una oportunidad.

Cuarto, el valor que la sociedad política concede a las instituciones políticas en contraste con el que da a los líderes políticos. En América Latina, el pensar político tiende a centrarse en los líderes máximos, de los que se espera que unan, mientras que a menudo polarizan y, al borde del autoritarismo, menosprecian las instituciones, la independencia de cada una, la separación de poderes, las leyes y las reglas (O'Donnell, 1992). Las reformas institucionales respecto al poder presidencial: reelección y sistema electoral mayoritario, han reforzado el presidencialismo hacia un hiperpresidencialismo: han facilitado que un presidente se sienta por encima de la ley, especialmente en caso de que haga uso de los mecanismos de democracia directa. Pero el personalismo en detrimento de las instituciones se articula también a nivel de los partidos políticos, de modo que los debilita institucionalmente.

Quinto, la calidad de los políticos y especialmente de los líderes —en términos de Max Weber de profesión y vocación—, su capacidad o incapacidad de pensar institucionalmente, el grado de personalismo, clientelismo, nepotismo y corrupción que profesan. Algunos autores (Alcántara, 2009 y 2016; Morlino, 2014) sostienen incluso que, por encima de las instituciones, la calidad de la clase política es el elemento más constitutivo de la calidad de la democracia.

Sexto, el modelo de toma de decisiones prevaleciente que, en América Latina, apoyado por la propia estructura presidencialista de los sistemas políticos, tiende a ser vertical/jerárquico/decisional en vez de horizontal/negocial/consensual. Se desatiende la necesidad de coordinación, el proceso de ordenar y concertar diferentes objetivos, acciones e intereses; se desprecian coaliciones, pactos, concertaciones, prácticas institucionales que pueden fomentar la gobernabilidad de un país y aumentar el bienestar.

Aunque las variables en la realidad nunca se presentan repartidas absolutamente dicotómicas, sino relativas, gradualmente escaladas, no cabe duda de que el contexto sociocultural es diferente entre los países occidentales, en

los que crecieron las instituciones democráticas y el Estado de derecho, y los países de la región con el consiguiente problema de trasplantar estas instituciones y hacerlas sentir en casa. Las circunstancias de este proceso recuerdan la metáfora del pino mediterráneo. Florece a la altura del nivel de mar. Plantarlo en el monte para embellecer la entrada hacia una estación de esquí no va a tener mucho éxito. El pino no resiste este contexto climático. Tal vez sobrevive a una altura intermedia, pero apenas, en condiciones débiles, expuesto a parásitos y enfermedades de cualquier orden. Respecto a la democracia, el trasplante sin considerar el contexto no es la solución. En contraste, en cuanto al funcionamiento y desempeño de la democracia, “el contexto hace la diferencia” (Nohlen, 2003).

Sin embargo, recordando la propuesta del PNUD, el tratamiento de este problema de convivencia de la democracia con un entorno poco propicio para ella ha cambiado profundamente. La postura reciente es de mayor respeto a la cultura política del lugar; se reconoce que hay que contar con ella. El empeño está en diseñar instituciones capaces de resistir los efectos dañinos que provienen del contexto. La Red de Conocimientos Electorales (ACE, 2012) lo deja bien claro en sus recomendaciones a los observadores y diseñadores electorales. Su definición de la cultura política se refiere precisamente a los efectos del contexto sobre las elecciones y su integridad democrática:

La cultura política de un país puede afectar la percepción del público del proceso electoral y de lo que constituye un problema de integridad. Existen normas universales para definir una elección libre y justa, pero la cultura política puede afectar la interpretación de estas normas. Por ejemplo, la conducta ética es parte de la integridad, pero la percepción acerca de qué es ético puede variar. En países con profundas diferencias políticas y sociales, puede ser difícil para los distintos actores ponerse de acuerdo para definir una norma nacional de integridad. Por eso, en la definición de un sistema electoral (en su sentido amplio, D. N.) es importante adoptar una política electoral adecuada a la cultura política del país.

Luego, en relación con la participación electoral, el proyecto ACE expone que las medidas para animarla “deben ajustarse para responder a las circunstancias culturales”.

#### EL CONTEXTO DE DESCONFIANZA

La desconfianza, como dijimos, es alta en América Latina; es parte de la sociedad, de la institucionalidad política, así como de la realidad y percepción electorales. Su constante presencia se expresa no solamente en cuanto a hechos contundentes y sospechas permanentes, sino que se articula también en

el enorme esfuerzo en la región de erigir la arquitectura institucional adecuada para organizar elecciones limpias y para sembrar confianza.

La desconfianza electoral se alimenta de varios de los fenómenos de cultura política regional que hemos desglosado arriba. Se nutre de la desconfianza social y de la visión que la gente tiene de la política y de los políticos en general, confirmada por el alto grado de corrupción evidenciado por hechos comprobados. Proviene del personalismo en la política, dado que los actores que practican el personalismo a menudo se consideran por encima de la ley. Piensan con frecuencia que “el fin justifica los medios”.

Aplicando un enfoque de la teoría de juegos, Jesús Tovar Mendoza (2016) emplea el concepto de “meta-reglas” para ilustrar los procesos electorales de mala calidad: “La primera ‘meta-regla’ de todo juego, incluido el electoral (un tipo específico de juego competitivo) es: el que hace trampa gana. En ese sentido, una ventaja de alguno de los jugadores perjudica automáticamente al adversario. La segunda meta-regla de cualquier juego es: aquel que coopera al árbitro gana”. Tovar Mendoza desglosa diferentes maneras de lograrlo:

Uno, a través de la influencia que los actores políticos tengan para nombrar a los árbitros electorales, de tal manera que los designados tengan un vínculo de lealtad con los que decidieron su nombramiento. Dos, a través de la corrupción directa, es decir por algún tipo de beneficio económico que el actor político pueda otorgar directamente al juez. Tres, a través de la amenaza dirigida contra el árbitro por parte de los jugadores, ya sea sobre su actual situación laboral o incluso contra su integridad física, o sobre su futura condición profesional a través de un posible veto. La tercera meta-regla del juego es: el que utiliza la violencia, gana. Esta es la última estrategia por la cual prima un ganador [...]. La estrategia consiste en eliminar al adversario. Se clausura el juego competitivo de la democracia, y se pasa a un régimen autoritario, lo cual incluso conlleva a la desaparición de los árbitros, o en todo caso a que pasen a ser figuras pasivas o decorativas del nuevo sistema político.

En general, la desconfianza aparece como un fenómeno de resultado, de experiencias y observaciones vividas. En tal sentido, puede ser legítima y aconsejable. Estas experiencias, sin embargo, inducen a los individuos y colectivos a pensar que el cumplir con el derecho y la ley resulte poco beneficioso y que, al final, sólo los “tontos” terminen respetando estándares éticos. Así, la desconfianza es de igual manera un fenómeno de entrada: motiva el fraude. Hace suponer que el otro hace fraude, e incentiva y legitima así individual y colectivamente un comportamiento igualmente deshonesto para compensar. En consecuencia, se entiende por qué los partidos luchan tanto por poner a su gente en los órganos electorales y por qué presionan tanto a los consejeros electorales para que entren en su juego por el poder.

Las amplias reformas de las instituciones de justicia electoral en los úl-

timos decenios han sido dirigidas hacia la generación de confianza en los órganos electorales y sus productos, el proceso electoral y las elecciones. No cabe duda de que, por un lado, hubo importantes avances en cuanto a la independencia de los órganos de justicia electoral, en la profesionalización de su trabajo (véase el cap. xviii en esta obra), así como en la conformidad democrática de sus resultados: la integridad electoral (sobre este concepto véase el cap. xlvi en esta obra). Esto vale para la mayoría de los países de la región, pero no para todos ellos. Han ocurrido también retrocesos, especialmente donde en el proceso de suprimir la separación de poderes se perdió la independencia de los órganos electorales. Por otro lado, hubo ultrajes al derecho constitucional por parte de órganos electorales que intervinieron con sus sentencias en el proceso político, integrándose en la lucha por el poder. El peligro de que los órganos de justicia electoral se perciban y actúen como cuarto poder en el juego de poder sigue vigente sin variar, pues expresa una tendencia general en la conducta de ciudadanos, a la que ya hemos aludido, cuando se encuentran enmarcados en su mundo de ideas político-culturales y llegan a ocupar puestos públicos.

En este resumen conviene considerar también la extensión de funciones que han sufrido los órganos de justicia electoral en el campo de la equidad en el uso de los recursos para las campañas electorales (véase el cap. xxiv en esta obra) y el acceso a los medios electrónicos (véase el cap. xxx en esta obra), áreas de regulación y control extremadamente sensibles en las contiendas electorales y controvertidas entre los partidos políticos y los órganos electorales. El problema es que, con mayor regulación y restricción, debido a criterios de equidad y control, los actores políticos se ven limitados en su libertad de publicidad electoral y los medios de comunicación son afectados en sus intereses en la venta de tiempos y espacios de propaganda. No sorprende entonces que la percepción que los partidos políticos tienen de la labor de los órganos electorales sea peor que la que tienen otros segmentos de la población (Barrientos del Monte, 2011).

En general se sostiene que la confianza en las instituciones tiene que ver con su desempeño. Irma Méndez de Hoyos (2014) ha estudiado, con base en datos recogidos por el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y por el Latinobarómetro, en qué medida los órganos electorales gozan de confianza y si esto se relaciona con la confianza en las elecciones en general. Respecto a la percepción pública de los órganos electorales en América Latina para 2010, en 10 de los 16 países analizados la confianza es alta y está por encima de 60%. En Uruguay y en Chile es de 85 y 80%, respectivamente; en El Salvador, México, Guatemala y Colombia, entre 60 y 70%. Baja confianza, con alrededor de 40%, demuestran Argentina y Paraguay. La investigadora destaca que la confianza, en general, ha aumentado, gracias al modelo de independencia que se implantó en la mayoría de los países (véase el cap. xviii en esta obra), pero que el modelo de organización no inspira necesaria-

mente el mismo grado de confianza en diferentes países. El modelo estatal de la administración electoral, por ejemplo, demuestra un grado de confianza de 80% en Chile, pero de 45% en Argentina. Méndez de Hoyos apunta, además, que hay una relación positiva entre la confianza en el órgano electoral y aquella en elecciones limpias en ambos sentidos, con base en el análisis de expertos, así como de percepción. Este resultado da a entender que la arquitectura institucional importa, pero sólo de manera relativa, como hemos apuntado en otra oportunidad (Nohlen, 2016). No existe ninguna relación lineal. Esto se confirma no sólo en la comparación de América Latina con otras regiones, sino dentro de la región. Hay países (Uruguay, Panamá y Chile) cuyos ciudadanos muestran confianza en sus órganos electorales y en que sus elecciones son limpias. “Sin embargo, para México, Honduras, Colombia y Perú la relación entre estas variables es incluso contraintuitiva, pues en estos países hay mucha confianza en el órgano electoral pero existe una muy baja percepción de las elecciones como limpias, o domina la opinión de que las elecciones son fraudulentas” (Méndez de Hoyos, 2014: 64). En otras palabras, la desconfianza se distribuye de diferente manera: es en general baja respecto a los órganos electorales y, según el análisis de los expertos, persiste a veces alta en la percepción y en relación con las elecciones. Es interesante observar que la desconfianza aumenta en la medida en que se democratiza el cuerpo de evaluadores y disminuye la capacidad técnica de ellos de apreciar informada e imparcialmente los resultados. Intervienen en la percepción del proceso electoral como fraudulento los partidos políticos, especialmente los perdedores, más aún cuando los resultados son estrechos (Barrientos del Monte, 2011), e instrumentalizan su veredicto como propaganda. Estas consideraciones confirman mi escepticismo respecto a la integración de las percepciones sobre la calidad democrática de las elecciones de individuos o colectivos, involucrados en el mismo proceso electoral, en su calificación (véase el cap. XLVI en esta obra). Frente a la cultura de desconfianza, que limita que la percepción se adapte a los hechos, convendría privilegiar a los expertos electorales nacionales e internacionales en el análisis de los procesos electorales para poder apreciar mejor los avances logrados en independencia, imparcialidad y profesionalismo de lo electoral en América Latina, con lo que se ha contribuido y se va a contribuir más a aumentar la confianza en las elecciones.

#### CONSIDERACIONES FINALES

El contexto contiene variables de diversa índole que son muy importantes y hasta decisivas para las elecciones en múltiples sentidos. En el desarrollo de la democracia en América Latina, en general, la atención está dirigida en primer lugar hacia las instituciones, a menudo respecto a sus debilidades y

las necesidades de reforma. Entre las variables de contexto que se toman en cuenta para explicar los percibidos déficits, se priorizan variables históricas, económicas y sociales. Con facilidad olvidan las variables socioculturales que mejor explican por qué las instituciones en América Latina funcionan como funcionan. Esta divergencia con los países del mundo occidental altamente industrializado empieza a nivel de los conceptos de régimen político con sus connotaciones locales en uso en el debate latinoamericano. No es que los conceptos de democracia y las teorías en las que se fundan sean *per se* problemáticos, lo son por su cambio de sentido y siguiente uso en la práctica en la región, que puede contradecir su intencionalidad original. Algo parecido pasa con la exportación de instituciones que se han comprobado útiles en otro lugar hacia un contexto diferente, como el latinoamericano, donde no encajan bien. Es un reto para el análisis, más aún para la consultoría política que tiene que “saber para prever” (Auguste Comte) posibles efectos de sus recomendaciones, especialmente los no deseables y no deseados. En fin: los resultados importan, pero dependen del contexto, mientras que las recetas de carácter universal apenas apoyan (véase el cap. XLVIII en esta obra). Por eso ha sido correcto desarrollar la herramienta institucional propia de la región para organizar elecciones libres y justas, en lo que se enfoca esta obra sobre derecho electoral comparado.

### III. DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS

SONIA PICADO

#### INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política.

Como se observa, hay una relación estrecha entre los derechos políticos y la participación política, entendida como concepto complejo. Si consideramos la noción de participación política como “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”,<sup>1</sup> deberemos tener en cuenta también la diversidad de facetas en que se ejerce la participación. De ahí deriva un cuadro de titularidades que son precisamente los derechos políticos.

Si bien hoy en día es difícil encontrar alguna voz en contra de la existencia de los derechos políticos como categoría, su contenido —esto es, la lista de los derechos particulares que los componen— varía de autor a autor y no deja de estar matizado por las influencias más generales de la doctrina política con que se afilia cada tratadista.

En realidad, cuando hablamos de derechos políticos hacemos referencia a las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales se ejerce la ciudadanía. Como veremos más adelante, esta noción está vinculada estrechamente al concepto de democracia utilizado.

Tradicionalmente, los derechos políticos, su consagración y los medios para su traducción en actividades concretas han sido un tema de derecho constitucional, pero lo cierto es que, en la actualidad, los derechos políticos

<sup>1</sup> Noción adoptada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos a partir de distintas definiciones y postulada como la definición base de los trabajos en materia de derechos derivados de la participación política y su evaluación por medio de indicadores. Al respecto, véase Thompson (2002: 79-103).

son una categoría en el marco de los derechos humanos y, derivada de la doble faceta que caracteriza a los derechos humanos en general, merecen una consideración en dos planos: constitucional e internacional. De ella nos ocupamos enseguida.

#### LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS

Como veremos en detalle en las disposiciones constitucionales e internacionales que repasaremos de manera comparativa, hoy en día es insostenible negar a los derechos políticos su condición de derechos humanos. Pero, históricamente, la cuestión de si el voto, por ejemplo, es el ejercicio de un derecho fundamental del individuo obtiene respuesta afirmativa sólo en épocas modernas y, en particular, desde las revoluciones francesa y estadounidense, como resultado de la influencia de los pensadores de la escuela clásica del derecho natural.

Los pensadores estoicos o cristianos (Picado, 1994), por ejemplo, claros precursores del jushumanismo y sólidos doctrinarios en el tema de los atributos inherentes a la condición de ser humano, no coincidían en incluir los políticos como parte de los “derechos humanos” o, mejor, los “derechos naturales”, como fue su denominación por largos siglos, aun cuando la noción de ciudadanía no les era necesariamente ajena. Con el surgimiento de la democracia representativa, el voto, como los derechos políticos en general, se convirtió en un derecho reconocido constitucionalmente, frente a cuya vulneración cabía interponer los mecanismos previstos para la defensa de los derechos constitucionalmente reconocidos al individuo.

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente, en su internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948), los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el derecho internacional de los derechos humanos (Cancado Trindade, 2000). Por tanto, los derechos políticos son una categoría de los derechos humanos y de ahí derivan tres importantes implicaciones, a saber:

- A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular, criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección y acceso a sistemas internacionales de protección.
- En virtud de los principios de integralidad, interdependencia e interrelación que postuló la Declaración de Viena (1993), los derechos políticos

interactúan (con mayor o menor intensidad, como se verá más adelante) con los demás derechos reconocidos nacional o internacionalmente.

- Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan ejercerse efectivamente.

Cabe destacar, para completar esta relación inicial que queremos ilustrar, que los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto que algunos han hablado de una “progresividad” incesante en su contenido, medios de defensa, criterios de interpretación (Nikken, 1994: 15 y ss.). En lo que ahora nos ocupa, conviene tener en cuenta que las causales para la limitación de los derechos políticos eran mucho más amplias apenas décadas atrás: el voto no siempre le era reconocido a la mujer, la edad para alcanzar la condición de pleno ciudadano era más avanzada y se exigía cierta posición económica o determinado nivel de alfabetización para ejercer el voto. *Progresivamente*, los derechos políticos han buscado una universalización más acorde con su pertenencia al campo de los derechos humanos, no obstante su condición de categoría especial. Tradicionalmente, los derechos políticos han sido percibidos, junto con los civiles (Méndez y Holea, 1989: 403-416), como parte de la llamada “primera generación de Derechos Humanos”, caracterizada sobre todo por derivar de manifestaciones de la libertad y por exigir ante todo un “no hacer” por parte del Estado para que sean respetados. Hoy en día, la división en generaciones parece insuficiente para explicar el desarrollo de los derechos humanos y prevalece la visión más bien “integral” de su contenido y de las relaciones entre categorías.

Sin embargo, en lo que constituye una primera diferencia con los civiles, los derechos políticos se traducen en una especial relación entre el ciudadano y el poder, ya que el primero confiere legitimidad a las autoridades y al régimen por medio de su ejercicio. En efecto, los derechos civiles implican garantías de independencia del ser humano ante un Estado libre, mientras que los derechos políticos atañen a la efectiva presencia de estas personas en la esfera pública y de decisión, haciendo posible su incorporación dentro de la estructura política. Comprenden, asimismo, tanto la libertad política como la individual de quienes se encuentran por encima de cierta edad y poseen una relación determinada con el Estado.

Por otra parte, una nota particular de los derechos políticos la constituye su frecuente relación con la noción de *deber* o de *función*, dado el carácter legitimador que su ejercicio tiene de las autoridades designadas para ejercer cargos de representación.

LOS DERECHOS (Y DEBERES) POLÍTICOS  
Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS HUMANOS

Sin que pueda afirmarse que ésta constituye, ni mucho menos, una posición común a la doctrina, suele decirse que dentro de los derechos políticos se encuentran reconocidos los siguientes:

- Derecho de sufragio: implica la facultad de todos los ciudadanos de elegir mediante una declaración de voluntad a sus representantes dentro de la esfera estatal (véanse los caps. ix y x en esta obra).
- Derecho a ser electo(a): plantea que las personas puedan optar y presentarse como una opción al resto de los nacionales con la intención de desempeñarse en cargos o funciones públicas (véanse los caps. ix y x en esta obra).
- Derecho a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas: implica la posibilidad de que los ciudadanos sean admitidos a ejercer cargos y funciones dentro de la cosa pública.
- Derecho de petición: hace referencia a la posibilidad de presentar peticiones específicas a los órganos determinados con miras a la incidencia e inclusión dentro del trabajo que desempeñan. Para algunos, de ahí deriva la categoría más amplia de la “rendición de cuentas”, como expresión de la posibilidad contralora de los ciudadanos respecto del ejercicio del poder por parte de sus representantes.

Algunos agregan a éstos también el derecho de reunión o el derecho de asociación, cuando se hace con fines políticos. Para nosotros, salvo que se postule como un derecho expresamente diferente, estas dos son manifestaciones de las relaciones de los derechos políticos con los demás derechos humanos. Y estas relaciones no terminan ahí. Cabe destacar alguna que ha sido objeto de las labores de la jurisprudencia internacional especializada en derechos humanos. En efecto, en la opinión consultiva 5, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que: “La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública [y] para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada”.

Algo similar puede decirse del derecho a la educación, que permite a la ciudadanía tener una opinión más sólida, o del principio de no discriminación, que implica reconocer diferencias para intentar superarlas por medio de mecanismos que busquen corregir desigualdades de hecho.

Los derechos y deberes políticos pueden ser ubicados en las cartas magnas de América Latina en forma expresa en los casos de Bolivia, Costa Rica,

CUADRO III.1. *Regulación de derechos y deberes políticos*

<i>País</i>	<i>Norma constitucional que se refiere expresamente a derechos y deberes políticos*</i>
Costa Rica	Artículos 90 al 98
Paraguay	Artículo 117
Guatemala	Artículos 136 y 137
El Salvador	Artículos 72 y 73
Ecuador	Artículos 26 al 29
Panamá	Artículos 132 y 135
Venezuela	Artículos 62 al 67 y 70
Nicaragua	Artículos 47 al 55
Bolivia	Artículos 26 al 29
República Dominicana	Artículos 75 y 208

\*Véase normativa específica en anexo.

Paraguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Panamá, Venezuela, Nicaragua y República Dominicana.

Dentro de los derechos y deberes políticos más mencionados destacan el derecho a elegir, ser electos, sus regulaciones y características (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Guatemala, República Dominicana, Venezuela), responsabilidad del Estado en lo referente a los gastos de los partidos políticos (Costa Rica), derecho de reunión y asociación en partidos políticos (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Venezuela), derecho de consulta (Ecuador, El Salvador, Venezuela), de petición (Guatemala), suspensión de derechos políticos (Ecuador, Nicaragua, Venezuela), igualdad en el goce de los derechos políticos (Nicaragua). En lo que respecta a una propuesta género-sensitiva, cabe señalar el caso de Panamá, donde se destaca dentro de los derechos políticos la promoción del acceso de la mujer a las funciones públicas (véase el cap. xxvi en esta obra). En cuanto a los deberes políticos, destaca el de votar (Panamá, Ecuador; véase el cap. xiv: “El voto obligatorio”, en esta obra). No son escasas las referencias constitucionales al ejercicio de mecanismos de democracia directa vinculados con los derechos políticos (Bolivia, Perú, Venezuela, por ejemplo; véase el cap. viii en esta obra).

#### LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos políticos se conciben dentro del derecho internacional de derechos humanos en virtud de un proceso de internacionalización que se ha venido generando a nivel tanto regional como universal.

Cronológicamente, debemos iniciar con la mención de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, en abril de 1948. En este instrumento se establece por primera vez para la región tanto el voto como la participación en la esfera gubernamental;<sup>2</sup> asimismo, hay referencias al derecho de reunión<sup>3</sup> y al de asociación.<sup>4</sup> Es conveniente señalar que la Carta de la Organización de Estados Americanos (art. 2, b) hace de la democracia representativa un principio rector de la organización, lo que explica en parte el amplio desarrollo que han tenido los temas asociados con la democracia en el marco del sistema interamericano.

Por su parte, en el marco del Sistema Universal, la incorporación de los derechos políticos tiene lugar en diciembre de 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde destacan el derecho a la participación, al acceso a las funciones públicas en igualdad de condiciones y al sufragio universal,<sup>5</sup> a la reunión y asociación pacífica.<sup>6</sup>

Cabe hacer notar que la Declaración Interamericana incluye espacio y referencia especial a los deberes, lo que no hace la Universal.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, los derechos políticos han tenido un avance evolutivo significativo; de encontrarse en instrumentos declarativos comenzaron a incluirse dentro de la normativa internacional convencional que asegura un efectivo sistema de protección y certificación de cumplimiento.

En este segundo terreno, debe mencionarse el Pacto Internacional de

<sup>2</sup> Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XX: "Toda persona con capacidad legal tiene el derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o a través de sus representantes y tomar parte en las elecciones populares, que será en una urna secreta, en forma honesta, periódica y libre".

<sup>3</sup> Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XXI: "Toda persona tiene el derecho de asociarse en forma pacífica junto con otras en una reunión pública formal o de manera informal con el objetivo de conocer asuntos de común interés y de cualquier naturaleza".

<sup>4</sup> Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XXII: "Toda persona tiene el derecho de asociarse con otros para la promoción, ejercicio y protección de sus intereses legítimos políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales, laborales o de otra naturaleza".

<sup>5</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21: 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.

<sup>6</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 20: 1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Derechos Civiles y Políticos, que destaca el derecho al sufragio, a la participación y el acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas.<sup>7</sup>

En lo que respecta a los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, el Sistema Interamericano, mediante la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), desarrolla el ejercicio de una serie de derechos políticos específicos: de voto secreto, participación, elecciones auténticas y periódicas, ser electo, sufragio universal, acceso a las funciones públicas y la posibilidad de reglamentar únicamente los derechos políticos bajo condiciones de respeto a las garantías fundamentales.<sup>8</sup>

Por su parte, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales consagra el derecho de reunión y asociación, lo cual garantiza la posibilidad de organizarse con fines políticos.<sup>9</sup> En su Primer Protocolo establece el derecho de contar con elecciones libres que aseguren la libertad de expresión y opinión de los ciudadanos.<sup>10</sup>

Finalmente, y con referencia al Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos garantiza dentro de los derechos políticos el de participación en la elección de los funcionarios públicos y el de postularse como tales.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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; tener acceso, en condición de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

<sup>8</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, art. 23: 1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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 de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones 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 legal.

<sup>9</sup> 1 Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales, art. 11: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”.

<sup>10</sup> Primer Protocolo a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales, art. 3: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a razonables intervalos de tiempo por medio de voto secreto, bajo condiciones que aseguren la libertad de expresión de la opinión de las personas en la elección del poder legislativo”.

<sup>11</sup> Carta Africana de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos, art. 13: “Todo ciudadano tiene el derecho de participar libremente en el gobierno de su país, sea directamente o a través de sus representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones legales. Todo

El efectivo ejercicio de los derechos políticos ha sido relacionado en forma directa con la existencia de la democracia.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos refleja lo anterior en los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos, que es clara al establecer que “existen lazos indisolubles entre los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y los fundamentos de toda sociedad democrática” (Resolución 2000/47, Comisión de Derechos Humanos).

En el continente americano, a través de la Asamblea General, ha quedado plasmada la inseparable relación entre la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por medio de su opinión consultiva, resalta como uno de los principios del Sistema Interamericano, en relación con la suspensión de las garantías individuales, que éstas no pueden reconocerse “sin el ejercicio de la democracia representativa a la que alude el Art. 3 de la Carta de la OEA” (OC-8/87). De igual forma, en la opinión consultiva OC-6/86 insiste, con relación al ejercicio del poder público, en la inviolabilidad de los derechos políticos.

Los órganos del sistema interamericano de Derechos Humanos han adoptado otras resoluciones que versan primordialmente sobre los derechos políticos y su alcance. Así, a partir de una solución amistosa alcanzada en el caso María Merciadri de Morini contra Argentina ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ese país modificó su legislación electoral para extender la aplicabilidad del porcentaje mínimo de candidaturas para mujeres.<sup>12</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado sentencias específicamente referidas a los derechos políticos en los casos Yátama contra Nicaragua (2005), Castañeda contra México (2008) y López contra Venezuela (2011), y ha enfatizado la relación entre libertad de expresión y democracia en la OC5/85 del caso Canese contra Paraguay (2004).<sup>13</sup>

Una evolución relativamente reciente es la promulgación de instrumentos internacionales específicamente destinados a la defensa de la democracia, que, por tanto, incluyen mecanismos iniciales de orden internacional que pueden ser activados en caso de quebranto del régimen democrático. Entre ellos, merece destacarse la Carta Democrática Interamericana, que recoge la unanimidad de los países miembros de la Organización de Estados Ame-

ciudadano tiene el derecho al acceso a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad para todas las personas ante la ley”.

<sup>12</sup> Para más detalles, véase la información en el enlace <[http://www.womenslinkworldwide.org/observatorio/decision.php?ecod=1\\$\\$-42BLXgoWetpLnxyI9fzVnMBVvgB](http://www.womenslinkworldwide.org/observatorio/decision.php?ecod=1$$-42BLXgoWetpLnxyI9fzVnMBVvgB)>, e igualmente CIDH, Impacto del Procedimiento de Solución Amistosa, disponible en <[http://www.oas.org/es/cidh/soluciones\\_amistosas/docs/Informe-Soluciones-Amistosas.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/Informe-Soluciones-Amistosas.pdf)>.

<sup>13</sup> Véanse Alberto Dalla Via (2012) y José Thompson (2013).

ricanos en cuanto a la importancia de la democracia y la vitalidad de su defensa.

Este instrumento, además de su contenido e implicaciones, establece un punto de partida para la comunidad internacional por cuanto se constituye como el primero a nivel mundial que plantea la democracia como un derecho humano.

Previamente la Organización de Estados Americanos (OEA) contaba, para hacer frente a las amenazas a la democracia, con la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington. Sin embargo, ninguno lograba dar atención efectiva a los actos que quebrantaban el régimen democrático. Tras un proceso de elaboración que inició con la inclusión de una cláusula democrática en la Declaración de Quebec en 2001, la discusión del primer borrador en el seno de la Asamblea General celebrada en Costa Rica y la consulta a la sociedad civil, el 11 de septiembre del 2001 se adoptó la Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática es, sin embargo, un punto de partida para América Latina. En la medida en que no es una Convención o Tratado Internacional de carácter regional, establece para los Estados americanos un conjunto de principios colectivos que contemplan mecanismos de acción con miras a la preservación, garantía y defensa de la democracia. En la Carta Democrática Interamericana (a diferencia de los casos anteriores), se cuenta con una noción más amplia de las amenazas a la democracia, además del rompimiento del orden institucional establecido, aunque carece de “grados” o “estándares” para medir cuándo se considera que hay una amenaza o una ruptura del orden constitucional democrático. La importancia de la Carta Democrática Interamericana fue reforzada en la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile en 2003, mediante la Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana.

En definitiva, la Carta Democrática Interamericana implica un avance para el continente americano, así como un nuevo referente para la comunidad internacional en materia de promoción y defensa colectiva de la democracia. Su aplicabilidad requiere un alto nivel de compromiso y se constituye como un reto para los gobiernos de la región, que deben trabajar en el reforzamiento de la credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas. Su invocación y aplicación más completa se llevó a cabo a raíz de la crisis en Honduras en 2009, cuando un conflicto entre poderes culminó con la ilícita expulsión del presidente Manuel Zelaya de su cargo y del territorio hondureño; la reacción de la Organización de Estados Americanos fue activar la cláusula de exclusión del gobierno de ese país, condición que se prolongó a lo largo de casi dos años y que, sin embargo, probó ser ineficaz para reinstalar a Zelaya en el poder, de modo que la crisis se cerró con la celebración de elecciones (2010); la instalación de un nuevo presidente, Porfirio Lobo, y el posterior regreso de Zelaya a Honduras para

fundar un nuevo partido político. En junio de 2011, Honduras fue readmitida a la OEA.<sup>14</sup>

### ¿HACIA UNA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS POLÍTICOS?

Un tema dominante en el debate político actual y con implicaciones importantes para la concepción de los derechos políticos y el uso de mecanismos para su defensa es su “progresiva” universalización, que ha significado poner en tela de juicio el sentido y la legitimidad de las limitaciones (de derecho o de hecho) que han restringido la participación política (en una o todas sus manifestaciones) de determinados sectores sociales.

Está claro que la conquista del sufragio universal es una lucha muy antigua, pero es solamente una faceta de reivindicación de derechos políticos. En la actualidad se ha disminuido en muchos países la edad requerida para el ejercicio pleno de los derechos políticos y, con fuerza creciente, se ha iniciado un proceso que busca compensar la situación de exclusión o de postergación que han tenido determinadas poblaciones en materia de representación política, uno de los derechos políticos por excelencia. Mención específica merece, por la intensidad y extensión, la cuestión de género y derechos políticos.

Dentro del movimiento de internacionalización de los derechos políticos, existe una serie de instrumentos tanto universales como regionales cuya finalidad es la promoción y defensa de los derechos políticos de las mujeres, dentro de los cuales destacan:<sup>15</sup>

- Declaración Universal de Derechos Humanos. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”.

En conjunto, permiten establecer un amplio marco de garantía para la participación de las mujeres en y desde la esfera política. Por su parte, la búsqueda de una efectiva participación política de las mujeres se estipuló en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, donde se señaló que “la plena participación, en condiciones de igualdad de

<sup>14</sup> Para un recuento más detallado de los hechos, véase Silvana Díaz O. (2013).

<sup>15</sup> Respecto a Europa, pueden mencionarse, además, la Convención Europea de Derechos Humanos y el Protocolo 12 a la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

la mujer en la vida política civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional” (Picado, 2001).

La actividad política en América Latina se ha centrado en el modelo de democracias representativas, donde la política se ha relacionado en forma directa con la esfera pública y dentro de ella se ha inferido que la actividad democrática es una prolongación de las actividades de amplia visibilidad social, que por lo general han estado históricamente asociadas a los varones.

De ahí surge la tendencia a diseñar y poner en práctica mecanismos que reconozcan la diferencia de género, para que se pueda garantizar un acceso equitativo a las esferas donde se toman las decisiones políticas. El acceso a la representación política de las mujeres es una necesidad del sistema democrático, más allá del reconocimiento del derecho al voto.<sup>16</sup>

Revisar la extensión e incidencia de la participación política implica descomponerla en sus elementos y facetas, e interrogarse cómo y por cuáles medios pueden ser contrarrestadas las desigualdades de hecho o de derecho.

Para finalizar, conviene preguntarse, con vistas al futuro, cómo esta tendencia, tan fuerte para favorecer la participación política de la mujer por medio de mecanismos específicos de acción afirmativa, que ya ha iniciado también para las poblaciones indígenas, las afroamericanas, las personas jóvenes o los pobladores de áreas rurales o aun las poblaciones discapacitadas (véanse los caps. XI, XII, XXVI y XXVII en esta obra), podrá continuar al lado de un obligado replanteamiento de la representatividad y la legitimidad que el ejercicio de los derechos políticos otorga a las autoridades políticas. En efecto, ya no se trata del sufragio ni de la mera posibilidad de ser postulado para un cargo público, sino de cómo traducir la diversidad de nuestras sociedades en un abanico más representativo en los niveles de decisión pública. Y ahí todavía tenemos mucho terreno por recorrer.

<sup>16</sup> El sufragio de la mujer fue reconocido en América Latina y el Caribe en virtud de procesos complejos que obedecen a circunstancias particulares en los diferentes países de la región. Canadá fue el primer país en otorgar el derecho al sufragio en forma parcial en 1918 (excepto en la provincia de Quebec, donde se concedió el derecho al voto a la mujer en 1952). Estados Unidos, por su parte, lo hace en 1920; Ecuador, en 1929; Brasil y Uruguay, en 1932; Cuba, en 1934; El Salvador, en 1939 (parcial); República Dominicana, en 1942; Jamaica, en 1944; Guatemala, en 1945 (parcial), Panamá, en 1945, Trinidad y Tobago, en 1946, Argentina y Venezuela, en 1947, Surinam, en 1948, Chile y Costa Rica, en 1949, Haití y Barbados, en 1950, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Vicente y Granadinas y Santa Lucía, en 1951, Bolivia y San Cristóbal y Nieves, en 1952, México y Guyana, en 1953, Nicaragua, Honduras y Perú, en 1955, Colombia, en 1957, Paraguay, en 1961, Bahamas, en 1962 y Belice, en 1964.

## IV. ÉTICA Y RESPONSABILIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL

JESÚS OROZCO  
JOSÉ WOLDENBERG\*

### INTRODUCCIÓN

El presente capítulo aborda la importancia de la ética y la responsabilidad en la actuación de los diversos protagonistas políticos, así como de los funcionarios electorales y los formadores de opinión pública, para la celebración de elecciones libres y honestas en América Latina. Generalmente los principios y valores éticos fundamentales relacionados con la democracia electoral se encuentran tutelados por los distintos órdenes jurídicos latinoamericanos y, por tanto, su eventual violación acarrea responsabilidad para el infractor, quien es susceptible de ser sancionado, en tanto aquélla configura algún delito o falta electoral.<sup>1</sup>

Hay otros valores y actitudes relevantes de naturaleza ética que, sin estar respaldados necesariamente por normas jurídicas, han acompañado —o convendría que así fuera— los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina durante las tres últimas décadas. La presente sección aborda estos últimos, partiendo de la distinción de Max Weber entre “ética de la responsabilidad” y “ética de la convicción”, destacando la experiencia mexicana en su proceso de transición democrática. Asimismo, después de analizar la importante función que desempeñan los partidos políticos, funcionarios electorales y medios de comunicación sobre el particular, se ofrece un panorama comparativo de los distintos “códigos éticos” o “códigos de conducta” que han promovido los distintos actores políticos y electorales

\*La actualización del panorama comparativo sobre los códigos éticos y de conducta de carácter electoral estuvo a cargo de Jesús Orozco Henríquez, contando, nuevamente, con el valioso apoyo del maestro Juan Carlos Silva Adaya, magistrado de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, en la recopilación y sistematización del material utilizado.

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, con el objeto de salvaguardar la libertad y autenticidad del sufragio, los órdenes jurídicos de la región frecuentemente establecen, entre otras, sanciones penales y administrativas a los responsables de conductas como el fraude electoral y la compra o coacción del voto; incluso, tales órdenes también pueden prever como consecuencia la nulidad del voto o hasta de la elección afectados. Estos aspectos se encuentran básicamente tratados en otros temas de esta misma obra (véanse los caps. XL y XLIV), por lo que no son objeto de estudio aquí.

para orientar su conducta.<sup>2</sup> Finalmente, se profundiza en los lineamientos propuestos por IDEA Internacional (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral) sobre un código ético en el ámbito electoral, susceptible de ser adoptado en los distintos países de la región.

### ÉTICA DE LA CONVICCIÓN Y ÉTICA DE LA RESPONSABILIDAD

La ética, según la noción de Max Weber, se desdobra en ética de la responsabilidad y en ética de la convicción.

Es preciso que veamos con claridad que toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí irremediablemente: es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción o conforme a la ética de la responsabilidad. Naturalmente no es que la ética de la convicción sea igual a la falta de responsabilidad, ni que la ética de la responsabilidad sea semejante a la falta de convicción. No se trata de esto en absoluto. Mas, ciertamente, entre un modo de proceder conforme a la máxima de una ética de la convicción, cuyo ordenamiento, religiosamente hablando, reza: “el cristianismo obra bien y deja los resultados a la voluntad de Dios”, y el otro de obrar según la máxima de la ética de la responsabilidad, tal como la que ordena tener presente las previsibles “consecuencias” de la propia actuación, existe una enorme diferencia (Weber, 1980: 47).

<sup>2</sup> Incluso puede haber actitudes y valores éticos que se estiman relevantes para la celebración de procesos electorales libres y honestos, por lo cual se incluyen en determinados códigos éticos o de conducta en algunos países latinoamericanos y, por lo tanto, son objeto de estudio en esta sección, aun cuando en otros países también lleguen a estar respaldados por normas jurídicas. Así, por ejemplo, y como se verá en el apartado “Aspectos comparativos” de este trabajo, es frecuente que en los respectivos códigos éticos o de conducta se identifique como un valor o actitud relevante la constante superación profesional y el desempeño imparcial y eficiente de los servidores electorales, así como su obligación de guardar reserva sobre los asuntos en trámite, si bien hay algunos países donde lo anterior está respaldado jurídicamente; piénsese, *v. gr.*, en México, en donde los artículos 82, fracciones II y IV, y 276, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa establecen la obligación de los miembros del Servicio Nacional Electoral de desempeñar sus funciones con apego a los principios rectores de la función electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad) y apego a los criterios de eficacia y eficiencia, entre otros, así como de aprobar la evaluación de su desempeño, porque, en caso de obtener una calificación inferior al mínimo aprobatorio (siete), se les separa del servicio, en tanto que en el artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se prescribe que todos los servidores del Tribunal Electoral se conducirán con imparcialidad y guardarán absoluta reserva sobre los asuntos de la competencia del tribunal; además, como se verá más adelante, existe el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, el cual está dirigido a los juzgadores del Poder Judicial de la Federación de México, de ahí que estén comprendidos los magistrados del Tribunal Electoral federal, además de los jueces de distrito y los magistrados de circuito, así como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es decir, cuando se alude a la ética de la responsabilidad se pone en primer término el compromiso frente a las consecuencias y las reacciones que provoca o desata la propia acción. Por eso Weber señalaba que la ética de la responsabilidad debería ser, junto con la existencia de una causa verdadera, inherente a la tarea política. Una vez más, citamos al clásico alemán:

Sólo hay dos pecados mortales en el campo de la política: la carencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad que no siempre, pero sí muy a menudo, coincide con aquél. La vanidad, la excesiva ambición de aparecer lo más posible en primer plano, es lo que más induce al político a cometer uno de esos dos pecados y hasta los dos al mismo tiempo [...] El hecho de carecer de finalidad objetiva lo hace propenso [al político] a ir tras la apariencia deslumbrante del poder en vez del poder auténtico. En cuanto a su falta de responsabilidad, ello lo conduce a disfrutar del poder por el poder, sin tener presente su finalidad (Weber, 1980: 235 y ss.).

Quien actúa a partir de la ética de la convicción lo hace frente a aquello que piensa y asume como “lo mejor”, ante sí y para sí, pero no necesariamente frente a las repercusiones que sus actos puedan tener para el resto. En cambio, la ética de la responsabilidad lleva a moderar la convicción. Es decir, la ética de la responsabilidad tiende a asumir dos dimensiones que la pura ética de la convicción no requiere: la existencia de los otros y las derivaciones, por ello, de una acción.

#### ÉTICA Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: EL CASO MEXICANO

La transición a la democracia supone un reajuste de los valores de la política para que ésta sea compatible con el pluralismo y la competencia entre partidos claramente diferenciados. Es decir, es necesario construir paso a paso un nuevo vínculo entre ética y política, capaz de reflejar las nuevas aspiraciones de la ciudadanía, expresadas en reivindicaciones políticas que se presentan asociadas a un fuerte componente moral que suele manifestarse como un rechazo a las instituciones o el orden vigente. Por ejemplo, en México el combate contra el fraude electoral y la desconfianza fue un profundo ejercicio de constitucionalidad y legalidad, de reformas sucesivas, pero sobre todo se manifestó como una búsqueda de transparencia y contra la corrupción, es decir, como un argumento moral cuya superioridad apenas requería demostrarse. Naturalmente, esos intentos habrían topado con obstáculos infranqueables si al mismo tiempo no se hubiera formado un amplio sentido de tolerancia, la disposición de los actores políticos para construir los nuevos escenarios democráticos, eludiendo aquellos conflictos que dejados a su curso parecían susceptibles de generar violencia o, cuando menos, un clima de

ingobernabilidad, es decir, si a la voluntad de cambiar no se hubiera unido una ética de la responsabilidad.

En virtud de las particularidades del régimen político dominante a lo largo de la mayor parte del siglo xx, los esfuerzos democratizadores se concentraron esencialmente en hacer valer el voto de la ciudadana o el ciudadano depositado en las urnas, en crear y mejorar reglas e instituciones electorales capaces de representar y reproducir tanto la pluralidad real como la potencial de una sociedad en proceso de modernización y crecimiento. Por ello, la transición democrática en México debía resolver dos cuestiones básicas y mutuamente complementarias: *a)* la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos, y *b)* la creación de leyes e instituciones reguladoras de su competencia. El primer objetivo era crear un marco que permitiera emerger, sin cortapisas ni restricciones artificiales, la verdadera pluralidad política del país, mientras que el segundo se propuso desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos. En México se vivió un amplio ciclo de reformas electorales, entre 1977 y 1996, que se hicieron cargo de seis grandes temas: 1) el régimen de los partidos; 2) la conformación del Poder Legislativo; 3) los órganos electorales; 4) la impartición de justicia electoral; 5) las condiciones de la competencia electoral, y 6) la reforma política en la capital de México. Los cambios constitucionales y legales fueron construyendo, de manera paulatina, las reglas y las instituciones que, en un primer momento, permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas a la arena electoral; después, el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los poderes públicos, hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y, posteriormente, la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política, hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de subrepresentación y sobrerrepresentación; la mejora en las condiciones de la competencia, así como la extensión de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país. La edificación de este marco hizo posible que México saldara su añeja aspiración de alcanzar la plena democracia política.

Ese cambio fue posible por la disposición al diálogo y al acuerdo; por el reconocimiento de que ningún partido o ideología podía pretender arrogarse la representatividad de la nación entera; por asumir, entonces, la legitimidad de "los otros", por una voluntad de apego a la legalidad; por el rechazo a la violencia como vía de cambio político; por la renuncia a privilegios autoritarios y también por la renuncia al cambio cataclísmico; por la construcción gradual y pacífica de un marco legal fundado en el respeto al voto para encauzar y reproducir la vasta pluralidad de la sociedad mexicana, es decir, por la edificación de un auténtico régimen democrático. Ciertamente, reivindicar

la posibilidad de hacer política a partir de otros valores y principios implicaba quebrar inercias institucionales, vencer particularismos y conductas que se tenían como inamovibles y peculiares, así como aceptar nuevos códigos de conducta tanto en el ámbito público como en el privado. De ese modo, las reformas que rigieron los cambios democráticos a lo largo de esas dos décadas se apoyaron en un destacable esfuerzo intelectual y ético que finalmente consiguió cambiar mentalidades, inercias y costumbres, y remodeló las orientaciones éticas más arraigadas en la cultura política nacional a lo largo del siglo xx. Dicho de otra manera: la reforma institucional sería inconcebible sin la reforma moral de la sociedad que propiciaba la transición.

El continuo que ha seguido la reforma electoral mexicana, en forma posterior a 1996, tuvo importantes innovaciones en 2007 y 2014, como la constitucionalización y el fortalecimiento de procedimientos de democracia participativa; la adecuación de las reglas para el acceso al financiamiento público, así como a la radio y la televisión para los partidos políticos y para las candidaturas independientes; las bases para la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos por parte de servidores públicos, sin influir en la equidad electoral; la garantía de paridad de género en las candidaturas a las legislaturas federal y locales; la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral y las bases para la distribución de competencias entre los organismos administrativos federal y locales en materia electoral; la tipificación de causales de nulidad de la elección federal o local; la reelección inmediata en las legislaturas federal y locales, así como en los ayuntamientos municipales, y la previsión del gobierno de coalición.

#### ÉTICA Y DEMOCRACIA

La instalación y consolidación de un sistema democrático obliga a un aprendizaje continuo de los valores de participación y estabilidad, de pluralidad y de paz, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de los intereses propios y la autolimitación, de la contienda y la cooperación y de la tolerancia. Es un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos, a asumir el valor de la pluralidad y la diversidad, así como a renunciar a dogmas y maniqueísmos políticos. Un aprendizaje, además, que conduce a la formación de partidos y tendencias políticas conscientes de los alcances y las limitaciones de la competencia propiamente democrática, en la que nadie puede colocarse por encima de la legalidad ni pretender tener privilegios contra la mayoría, en la que, incluso, las mayorías eventuales han de asumirse siempre como parte y no como todo, y en la que, por consiguiente, deben respetarse plenamente los derechos de las minorías, incluido el de volverse mayoría (Salazar y Woldenberg, 1993; Orozco Henríquez, 1997).

La paulatina adhesión a los valores del respeto y la tolerancia hace posible que las disputas políticas que parecen más irreconciliables se planteen no ya en la lógica del autoritarismo, en términos de todo o nada, como una lucha a muerte donde al final subsiste un solo vencedor, sino como una contienda civilizada en la cual cada parte mantiene y conserva los mismos derechos aun si al final los resultados electorales no le favorecen. Esta actitud, esta valoración de la contienda política dentro de un marco institucional y pacífico, donde las derrotas y las victorias son temporales y no definitivas, en la que ninguna fuerza puede ganar todos los espacios de gobierno y representación de una vez y para siempre, es connatural a la democracia y requiere la autocontención de los diversos actores.

Es decir, la democracia es posible cuando los actores se reconocen como adversarios legítimos y actúan en consecuencia, en otras palabras, cuando la tolerancia, concebida a la manera del gran jurista español Tomás y Valiente, “como respeto recíproco entre hombres iguales en derechos y libertades, pero que no se gustan, bienvenida sea esta forma de tolerancia” (1996: 279 y ss.), se hace realidad, porque en materia electoral es tan importante saber ganar como reconocer las propias derrotas.

En una democracia, la ciudadanía que puntualmente acude a las urnas tiene una mayor conciencia de su diversidad y acepta el pluralismo más allá de las instituciones políticas, en la ideología y en la moral, como se demuestra en toda América Latina con la emergencia en años recientes de innumerables organizaciones civiles de todo tipo y, de manera sustantiva, con la apertura de los medios de comunicación a las más diversas voces y opiniones en un ejercicio amplio de la libertad de prensa.

Como resultado, hoy tenemos ciudadanos que ya no encarnan las actitudes pasivas o autoritarias de otras épocas, que se han vuelto expertos en el uso de su voto, cada vez más familiarizados con su derecho a la elección y sanción de gobernantes, que cada vez conocen y ejercen de forma más amplia sus derechos civiles y políticos.

En América Latina, la transformación sustancial de las relaciones políticas y el cambio en la naturaleza del poder descansan en la decisión soberana de decenas de millones de ciudadanos, lo cual implica un cambio ético y cultural de enormes dimensiones, pues representa la paulatina sustitución de la vieja cultura política por otra que ya empieza a ser democrática, aun cuando en este punto queden importantes cosas por hacer.

En la democracia no basta con que los actores políticos asuman que actúan conforme a sus respectivas convicciones; deben hacerse cargo de que sus actos, dichos y mensajes —con base en sus convicciones— generan reacciones que simple y llanamente no pueden omitirse; es decir, tienen responsabilidad respecto de las reacciones que se desencadenan en el conjunto de la vida política.

## ÉTICA Y PARTIDOS POLÍTICOS

En tiempos electorales es natural que los actores políticos pongan en juego todas sus artes para ganar la voluntad de los ciudadanos, pero muy frecuentemente se emplean medios moralmente inadmisibles (aunque sean legales) para alcanzar objetivos legítimos, y, a la inversa, se usan medios legales para lograr fines que pueden ser ilegítimos. En algunos casos tenemos normas para distinguir entre unas y otras y, cuando sea necesario, castigar a quienes abusan y cometen ilícitos. Sin embargo, la conducta ética reclama que el cumplimiento de la ley se vea acompañado del principio de responsabilidad. Y eso vale para todos los actores: el candidato que promete cosas que sabe que no podrá realizar; el medio que difunde información no probada, el político que escandaliza con el único propósito de llamar la atención; todos ellos pervierten los fines de la lucha electoral, pues renuncian a manifestar sus verdaderas posiciones, sus diagnósticos y propuestas, sus intereses, y, en esa medida, se niegan a recrear la pluralidad que nutre y da vida a la democracia.

En la realidad democrática, la responsabilidad de los partidos incrementa, como responsables directos de un Estado democrático. Los partidos deben ser capaces de hacerse cargo de la compleja vida democrática. Nuestra consolidación democrática no avanzará, no podría hacerlo, si no es por obra y disposición de los partidos políticos. En una democracia ellos, como representantes legítimos de la sociedad, deben aportar el papel de vanguardia y plantear las visiones del Estado y del país por las que finalmente los ciudadanos decidirán optar. Pero no hay construcción que merezca o pueda ser emprendida sin diagnósticos, sin proyectos, sin propuestas serias y rigurosas acerca del país, sus problemas y sus oportunidades. Bien vistas las cosas, la calidad de nuestra democracia se juega en la calidad de los partidos, de sus políticos y de sus programas tanto legislativos como de gobierno. Una vida política sin ideas generará una democracia vacía y vulnerable, y una política sin principios éticos conduce al desencanto o al cinismo. Corresponde a los partidos la responsabilidad de hacer que la política sea una actividad racional y constructiva. Ellos son los protagonistas de la política y, lo quieran o no, los mentores últimos de la democracia y de la educación cívica. De ellos depende que la política trascienda los cálculos derivados de la urgencia de ganar la mayoría electoral para convertirse en una actividad racional, capaz de convocar a la ciudadanía a proteger el “interés general” del que depende la coexistencia civilizada y respetuosa de una nación. En la democracia es responsabilidad de los partidos hallar los incentivos que les permitan pactar las reformas que ellos mismos han diagnosticado como fundamentales para el desarrollo institucional y económico del país.

En América Latina se presenta el reto y la oportunidad de alentar la calidad del debate público y de aminorar algunos fenómenos como el absten-

cionismo, la despolitización o la apatía, que en rigor expresan el grado de credibilidad en los partidos y las instituciones representativas. Para ello, en el accionar de los partidos es necesario que la búsqueda del triunfo electoral no sea en sí mismo el fin o la meta única, sino sólo un importante y necesario paso para incidir de mejor forma en el progreso del bienestar colectivo, así como para hacer patente un sentido de responsabilidad en la conducta de los actores políticos.

No hay un solo acto de los partidos que sea neutral para la democracia; desde la forma en que procesan su vida interna, pasando por la importancia que le dan a la propuesta y al programa, por las estrategias de campaña y de competencia que deciden adoptar, hasta su compromiso cotidiano con la legalidad y el juego limpio, incluso en las contiendas más reñidas, acaban siendo mensajes y actitudes que impactan en la calidad del sistema de partidos, de la democracia.

#### ÉTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Si nos tomamos en serio el papel de la ética en la política en una sociedad masiva y compleja, es obligado atender al sistema circulatorio por el que fluye la vida pública. Es decir, los medios de comunicación también tienen un compromiso ético frente a la sociedad que se informa de la política y valora la democracia a través de la radio y, principalmente, de la televisión.

La cuestión de los medios, por llamarla de alguna manera, tiene una dimensión universal y está presente en la deliberación de todas las democracias modernas. Por ello, la preocupación por el papel de los medios en la democracia no es un tema aleatorio o secundario. De hecho, la reflexión sobre la relación entre medios y política es imprescindible para consolidar los cambios alcanzados y mejorar la calidad de nuestra convivencia democrática.

Bien vistas las cosas, en sociedades cada vez más complejas e interrelacionadas, la política y el ejercicio de la democracia son inconcebibles sin el concurso de los medios de comunicación. Como lo ha escrito el investigador y periodista Raúl Trejo Delarbre: "Hoy en día, puede decirse, no hay política de masas (es decir, política moderna) sin medios de comunicación. Pero también es posible asegurar que no hay comunicación de masas distanciada de la política" (2001: 563 y ss.).

Ello es así porque la revolución en las comunicaciones en la era de la globalización ha obligado a revalorar las relaciones entre información y política, así como a redefinir en términos productivos el modo como se ejerce la libertad de expresión y, en general, el derecho a la información. Asimismo, no es un secreto para nadie que la política se encuentra cada vez más condicionada por el uso de los nuevos instrumentos y lenguajes mediáticos que

están a su disposición. Podría decirse, sin entrar en detalles, que el debate se despliega en varios ejes cruzados por la urgencia de hallar nuevos equilibrios entre el poder deseable de los medios y las instituciones de la democracia. No son cuestiones de obvia resolución para las que existan recetas universales.

Los medios de comunicación masiva se han convertido en un vehículo privilegiado, el único capaz de llevar el mensaje de los partidos simultáneamente a millones de ciudadanos en países con una enorme densidad demográfica, diversidad e, incluso, dispersión de sus poblaciones. Por eso se han vuelto piezas clave para la democracia.

Para ser creíbles, para ser leídos, vistos o escuchados, los medios deben abrirse a la pluralidad real, sin confundir la noticia con las filias o las fobias propias. Por razones de prestigio, de credibilidad y de mercado, los medios deben actuar cada vez más como espacios abiertos y no como cotos reservados, proveedores de ventajas exclusivas.

Los medios deben buscar la objetividad, pero están diseñados para dar información y crear opinión; sus reflexiones cuentan y su labor desempeña un papel en la vida pública que va más allá de la transmisión neutral de la información. Ciertamente, los medios no inventan los hechos políticos, pero el tratamiento que se les da modula su importancia.

Esa función mediadora debería reforzarse, no reducirse, por la importancia de la prensa escrita y electrónica en la determinación de la agenda nacional. Lo más importante es que las distintas voces se expresen con profesionalismo en su propio contexto y con el ánimo de servir a la comunidad. En este punto, vale reiterar que el derecho a la información parte de la consideración de que no hay libertades ni derechos absolutos, no puede haberlos, pues siempre han de estar acotados por las esferas de libertad y por los derechos de otros. Es un principio de aplicación universal que vale tanto para las instituciones del Estado como para los medios que tienen a su cargo la delicada tarea de decidir, conforme a sus propios códigos de ética, qué publicar o difundir.

Está claro que los medios no sustituyen a la escuela en su función de educar y tampoco suplantán a los partidos ni a otras instituciones en la fijación de los valores éticos de la ciudadanía, pero se debe reconocer que influyen de manera relevante en el conjunto de la cultura cívica que finalmente encarna o no los valores de la democracia. Los medios nos sirven para reconocer cuáles valores predominan en la sociedad tal y como se manifiestan en la vida pública; gracias a su trabajo podemos hacer un corte cotidiano de nuestros principales faltantes.

Si los medios promueven la difusión de las discusiones respetuosas, documentadas, elevan la calidad del debate público; su investigación periodística es primordial para conocer el país real en tiempo real como su condición para la consolidación de un contexto democrático; gracias a su esfuerzo profesional se hacen visibles hechos que el ojo no entrenado confunde o no

ve, sobre todo cuando se trata de prácticas o conductas apartadas de la verdad o la legalidad que adquieren notoriedad cuando se convierten en noticias. Además, el punto de vista editorial es imprescindible para que la fiscalización de la vida pública sea un ejercicio plural de crítica y no un mero motivo de escándalo. Esa conjunción entre información y opinión, propia de los medios, resulta una condición imprescindible para el buen funcionamiento de las instituciones y el elemento más eficaz para la formación de la ciudadanía.

Hay cuestiones pendientes que afectan a los medios, a las instituciones y a los actores políticos que quisiéramos mencionar. La primera tiene que ver con una realidad que no se limita a la acción de los medios, pero que no puede cambiar sin su concurso. Nos referimos concretamente a la calidad de nuestra cultura política, que corresponde dramáticamente con muy bajos índices de aprovechamiento escolar y, en general, con un abatimiento del interés de la sociedad por los asuntos públicos. Ya es grave que se muestren datos alarmantes respecto del escaso conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos, pero el asunto se complica cuando se advierte la muy baja estima que tienen por las instituciones democráticas, en particular por los partidos y las cámaras de representación popular. Esa percepción, no siempre justa, ayuda muy poco a nuestra convivencia. No se olvide que el desencanto con la democracia jamás es el preludio de una forma más racional de concebir la política, sino el camino más directo a su deterioro.

No ocultamos nuestro deseo de que aquellos principios rectores que han guiado por obligación constitucional el trabajo de las autoridades electorales en la región, particularmente en México, para asegurar la limpieza y la credibilidad de las elecciones, de alguna forma sean los mismos que orienten el trabajo de los medios: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad y la objetividad.

#### LA ÉTICA Y LOS OTROS

La responsabilidad sólo se puede internalizar si se asimila, en primer lugar, la existencia de los otros y, en segundo, si se toma conciencia de que las acciones generan respuestas. En la falta de consideración por los otros gravitan todas las consejas y tradiciones autoritarias, porque, cuando alguien cree que él, su partido, su clase, su credo, su doctrina, su línea editorial, encarnan el bien y los otros no son más que el mal, pensar en los otros no puede hacerse más que en términos de enemigos malignos que se debe aplastar, aniquilar, avasallar. ¿Qué consideración pueden merecer entonces esos "otros" desechables?, ¿qué responsabilidad tenemos ante ellos?

En suma, esta reivindicación de la ética de la responsabilidad y el reconocimiento de que es imprescindible para la consolidación democrática tiene pertinencia si, como suele decirse, la democracia es una construcción que

presupone la correspondencia de diferentes fuerzas políticas y sociales, ninguna de las cuales puede ni debe hacer su voluntad singular, sino que todas están obligadas a considerar a las otras y a no desatar espirales de conflicto que supongan la negación de la coexistencia en la diversidad.

#### ASPECTOS COMPARATIVOS

La pertinencia de establecer códigos de ética o de conducta, complementarios a los correspondientes órdenes jurídicos, ha fructificado en prácticamente todos los campos del quehacer humano. En el plano internacional existen diversos esfuerzos colectivos dirigidos a evitar la perversión de las profesiones, mediante la implantación de códigos de carácter deontológico y de aspiración universal por diversos organismos y asociaciones profesionales internacionales.

Los instrumentos deontológicos, por lo general, tienen un carácter directivo o indicativo (no propiamente imperativo) y obedecen a una suerte de autocontención para propiciar la dignificación de una profesión y generar las mejores prácticas científicas y técnicas. El cumplimiento se confía a los integrantes del gremio y puede preverse el establecimiento de comisiones, comités o tribunales de honor o justicia.

Entre dichos documentos, por ejemplo, destacan la Declaración de Tokio de la Asociación Médica Mundial (adoptada por la 29 Asamblea Médica Mundial, celebrada el 10 de octubre de 1975 en Tokio, Japón); la Declaración de Hawái (adoptada en 1977 por el VI Congreso de la Asociación Mundial de Psiquiatría); el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169, adoptada el 17 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas); la Declaración sobre la Policía (resolución 690 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 1979), y los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (adoptados el 18 de diciembre de 1982 por la Asamblea General de las Naciones Unidas).

Los principios y valores que condicionan, orientan y son deseables en el comportamiento o modo de actuar de cada funcionario electoral son el mínimo ético y moral del cual se informa el ordenamiento jurídico. Así ocurre con el respeto a los derechos humanos y, en especial, a la dignidad del ser humano, así como a los principios y valores que derivan de la forma democrática y republicana de gobierno, en la cual los procesos electorales se llevan a cabo mediante elecciones periódicas, libres y honestas, realizadas por sufragio universal e igual, a fin de dar vigencia al Estado constitucional democrático de derecho.

En relación con los principios éticos, debe distinguirse entre los códigos deontológicos de carácter internacional gubernamental del ámbito universal (fundamentalmente, los aprobados por la Organización de las Naciones Unidas) o no gubernamental (*v. gr.*, Médicos sin Fronteras y Amnistía Internacional), y los de carácter regional gubernamental (por ejemplo, Organización de los Estados Americanos) y no gubernamental (Americas Watch, por citar uno de ellos), así como los que corresponden al ámbito nacional, en cuyo caso dependerá de la forma en que se organice el Estado (federal —por ejemplo, en México existen instancias nacionales o federales y locales— o unitario, como en Costa Rica), lo cual también estará sujeto al modelo que se hubiere determinado en la materia orgánico-electoral, ya sea que a tres diversas instancias se les encarguen las funciones fundamentales consistentes en el registro de personas y ciudadanía, la organización de elecciones y la jurisdiccional electoral (como ocurre en Perú, respectivamente, con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones), o bien que dichas tareas electorales se distribuyan en dos instancias electorales (Consejo Nacional Electoral y Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, como ejemplo) o se concentren en una sola (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica).

Sin embargo, dentro de los sujetos electorales no sólo están comprendidos las ciudadanas y los ciudadanos, las y los candidatos, los partidos políticos y otras formas de organización política, los observadores electorales, las empresas demoscópicas (las cuales se ocupan de las encuestas y los sondeos de opinión), así como las autoridades electorales (registrales y organizativas, así como jurisdiccionales), sino también otros sujetos cuyas conductas o actividades pueden tener una clara incidencia en el ámbito electoral, como ocurre con los periodistas o los medios de comunicación e, incluso, las organizaciones sindicales y empresariales, entre otros. En todos esos casos se debe atender a los códigos de ética respectivos (si los hubiere) y determinar sus alcances específicos en la materia electoral, en especial, por cuanto hace a los campos de acción de los sujetos a los cuales están dirigidos.

### *Códigos de ética o de conducta de carácter internacional*

Por lo que respecta a los observadores electorales, en el ámbito internacional gubernamental puede aludirse a la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones (documentos generados el 25 de octubre de 2005 en la Organización de Naciones Unidas), en el último de los cuales afirma que se debe: *a)* respetar la soberanía y las normas internacionales de derechos humanos; *b)* respetar las leyes del país y la autoridad de los órganos electorales; *c)* respetar la integridad de la misión de observación internacio-

nal de las elecciones; *d*) mantener en todo momento una estricta imparcialidad política; *e*) no obstruir los procesos electorales; *f*) presentar identificación adecuada; *g*) mantener la exactitud de las observaciones y el profesionalismo al extraer conclusiones; *h*) abstenerse de formular comentarios al público o a los medios de comunicación antes de que se exprese la misión; *i*) cooperar con los otros observadores de elecciones; *j*) mantener un adecuado comportamiento personal; *k*) realizar las investigaciones a las violaciones al Código de Conducta, y *l*) comprometerse a cumplir el Código de Conducta.

En el plano no gubernamental internacional está el Código de Conducta para una Observación Electoral Ética y Profesional del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), que tiene como principios: *a*) el reconocimiento y respeto a la soberanía del país anfitrión; *b*) el mantenimiento de la independencia y neutralidad; *c*) la evaluación de las elecciones conforme a una cobertura total y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes; *d*) la actuación de forma transparente; *f*) la observación minuciosa, y *g*) la observancia de los principios de buena práctica profesional.

Por lo que se refiere a los profesionales en investigación de la opinión pública, en el ámbito internacional, destacan el Código Internacional ICC/ESOMAR para la Práctica de la Investigación Social y de Mercados (1977, revisado y actualizado en 1986 y 1994) y el Código de Ética Wapor (2011), mientras que en el caso de los medios de comunicación sobresalen los Principios Internacionales de Ética Profesional en Periodismo (bajo el auspicio de la UNESCO, 1983) y el Código Deontológico Europeo de la Profesión Periodística (1993).<sup>3</sup>

Dentro de los códigos éticos existen instrumentos internacionales con un carácter más general que tienen un ámbito de validez personal muy amplio,

<sup>3</sup> En cuanto a los códigos de ética para profesionales de la comunicación en el ámbito nacional de los países de la región, por ejemplo, figuran: en Argentina, el Código de Ética de FOPEA; en Bolivia, el Código Nacional de Ética Periodística; en Brasil, el Código de Conducta de la Asociación Nacional de Periodistas; en Chile, el Código de Ética del Colegio de Periodistas; en Colombia, el Código de Ética del Círculo de Periodistas de Bogotá; en Costa Rica, el Código de Ética de las y los Profesionales en Comunicación; en Ecuador, el Código de Ética Profesional del Periodista; en Honduras, el Código de Ética que deriva de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas; en México, los Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomiendan a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que fue aprobado por el acuerdo INE/CG133/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; en Nicaragua, el Código de Ética Profesional de los Periodistas; en Panamá, el Código de Ética Periodística; en Paraguay, el Código de Ética del Sindicato de Periodistas del Paraguay; en Perú, el Código de Ética Periodística del Colegio de Periodistas; en República Dominicana, el Código de Ética de los Periodistas; en Uruguay, el Código de Ética Periodística, y en Venezuela, el Código de Ética del Periodista Venezolano.

por lo cual los diversos sujetos electorales (como las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, así como los abogados que se desempeñan en el ámbito electoral, por ejemplo) pueden quedar comprendidos. En tal segmento, de manera sobresaliente, se encuentran la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General del 31 de octubre de 2003), la cual resulta aplicable a todo funcionario público, inclusive extranjeros y de organizaciones internacionales públicas, entre otros, y también se ubican los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura (Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985), los cuales también son aplicables a los jueces y los magistrados electorales; las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales (Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990); el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos (resolución 51/59 de la Asamblea General de Naciones Unidas), el cual resulta aplicable a todos los servidores públicos electorales, así como los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (adoptados el 7 de septiembre de 1990, por el 8 Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente).

Que existan organismos electorales de la región, en los que no hay un código de ética o documento análogo aplicable, no significa que los servidores públicos integrantes de las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes en la materia carezcan de una deontología que sea expresión de los principios y valores éticos tutelados por el respectivo sistema jurídico o por un sector del mismo (como el político-electoral), o que sean una síntesis o la abstracción de las normas programáticas o directrices que impongan la obligación de perseguir determinados fines en el ejercicio de sus atribuciones, sino tan sólo que no están expresamente formulados en un documento. Sin perjuicio de lo anterior, es incuestionable que la deontología —o, en otros términos, el piso mínimo ético— está contenida en los instrumentos generales o con ámbitos personales más extensos que se han aprobado por los organismos internacionales de carácter gubernamental (Asamblea General de la ONU o la correspondiente de la OEA), así como organismos internacionales no gubernamentales especializados (estos últimos con carácter indicativo). Por ello, la existencia o no de un código ético en la materia electoral en el ámbito nacional no es obstáculo para referir la conducta de los sujetos electorales y de aquellos otros cuyas conductas incidan en la materia a dichos instrumentos éticos del ámbito internacional.

Como se anticipó, siempre estarán los códigos de ética de cada profesión o aquellos que, de manera genérica, estén dirigidos a quienes participen en la dirección de los asuntos públicos o desempeñen funciones públicas, los cuales les son aplicables en forma directa o inclusive subsidiaria a los que se

desempeñan en la función electoral. Entre tales documentos o códigos éticos de carácter internacional gubernamental universal, como se estableció, están el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos y los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura.

Entre los principios generales del Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos destacan: *a)* lealtad a los intereses públicos del país; *b)* eficiencia, eficacia e integridad en el desempeño de sus obligaciones, en especial, en la administración; *c)* diligencia, justicia e imparcialidad en el desempeño de sus funciones, sin dar tratos preferentes o discriminatorios; *d)* no abuso del poder y autoridad que se les ha conferido; *e)* no utilización de su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias; *f)* declaración de sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un conflicto de intereses; *g)* no utilización de dinero, bienes o servicios públicos e información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones públicas para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales; *h)* evitar que una vez que hayan dejado de desempeñar sus funciones públicas aprovechen indebidamente las ventajas de su antiguo cargo; *i)* declarar o revelar sus activos y pasivos personales, así como los de sus cónyuges u otros familiares a cargo; *j)* no solicitar ni recibir directa ni indirectamente regalos u otros favores que puedan influir en el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus deberes o su buen criterio; *k)* mantener en secreto los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento, inclusive tras el abandono de la función pública, y *l)* no mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones, por las actividades políticas o de otra índole que se realicen fuera del ámbito de su cargo.

Los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura tienen presentes a los “jueces profesionales” e, incluso, a los “jueces legos”, y deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos, así como puestos en conocimiento de los propios jueces, los abogados, los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, además del público en general. Los principios básicos son: *a)* independencia e imparcialidad de la judicatura, por las cuales los jueces resolverán los asuntos que conozcan basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas e intromisiones indebidas, sean directas e indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo, así no se efectuarán intromisiones indebidas e injustificadas en el proceso judicial; *b)* libertad de expresión, creencias, asociación y reunión para los miembros de la judicatura, con la salvedad de que los jueces se conducirán de manera que se preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura; en este sentido, los jueces gozarán del derecho a constituir asociaciones u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses,

promover su formación profesional y defender la independencia judicial, así como el derecho de afiliarse a ellas; *c)* competencia profesional, selección y formación, lo que implica que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o calificación jurídicas apropiadas, así como que todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos y que en su selección no se discriminará; *d)* condiciones de servicio, por las cuales en la ley se debe garantizar la permanencia en el cargo de los jueces por periodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como su remuneración, pensiones y condiciones de servicio y jubilaciones adecuadas; *e)* inamovilidad de los jueces, la cual se debe garantizar hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el periodo para el que hayan sido nombrados o elegidos, y el sistema de ascensos de los jueces se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia; *f)* secreto profesional que obliga a los jueces en lo referente a sus deliberaciones y a la información confidencial que hayan obtenido en el desempeño de sus funciones, a menos que se trate de audiencias públicas, y no se les exigirá que testifiquen sobre tales asuntos; *g)* inmunidad que los jueces recibirán con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en ejercicio de sus funciones judiciales, y *h)* medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo, en tanto que los jueces pueden sujetarse a un procedimiento pertinente, pronto e imparcial por su actuación judicial y profesional, como resultado del cual se les puede suspender o separar de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones, en el entendido de que las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a revisión.

De la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobresalen sus finalidades para promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; fomentar, facilitar y apoyar tanto la cooperación internacional como la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos, y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Entre las medidas preventivas se disponen reglas y principios relativos a políticas y prácticas de prevención de la corrupción; órganos de prevención; contratación y condiciones laborales de los funcionarios públicos; códigos de conducta para funcionarios públicos (integridad, honestidad y responsabilidad como principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, así como regímenes de declaraciones sobre conflictos de intereses y disciplinario); contratación pública y gestión de la hacienda pública; información pública; medidas relativas al poder judicial y al ministerio público; medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría

en el sector privado, así como prever sanciones civiles, administrativas y penales; participación de la sociedad, y medidas para prevenir el blanqueo de capitales. Entre las obligaciones de tipificación para los Estados partes están: prever delitos de soborno de funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; malversación o peculado de bienes en el sector privado; blanqueo del producto del delito; encubrimiento, obstrucción de la justicia, así como la previsión de reglas sustantivas y procesales penales. Se incluyen principios y reglas sobre cooperación internacional, recuperación de activos, asistencia técnica, intercambio de información y mecanismos de aplicación.

Entre los códigos internacionales gubernamentales de la región destaca el Código Iberoamericano de Ética Judicial, que resulta aplicable a los juzgadores iberoamericanos, el cual está dirigido a alcanzar el mejor juez posible para las sociedades iberoamericanas; en otros términos, propende a la excelencia judicial. Además, en tal instrumento internacional se establece una Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. Entre los principios y reglas que se establecen en dicho Código Iberoamericano se encuentran:

- i)* Independencia, la cual no busca situar al juez en una posición de privilegio, sino garantizar el derecho de ser juzgado con parámetros jurídicos, para evitar la arbitrariedad, realizar los valores constitucionales y salvaguardar los derechos fundamentales.
- ii)* Imparcialidad, como el derecho de los justiciables a ser tratados por igual y, por tanto, a no ser discriminados en lo que respecta al desarrollo de la función jurisdiccional, y por la cual se persigue, con objetividad y con fundamento en la prueba, la verdad de los hechos, manteniendo a lo largo de todo el proceso una equivalente distancia con las partes y con sus abogados, evitando todo tipo de comportamiento que pueda reflejar favoritismo, predisposición o prejuicio.
- iii)* Motivación de las resoluciones judiciales, la cual está orientada a asegurar la legitimidad del juez, el buen funcionamiento de un sistema de impugnaciones procesales, el adecuado control del poder del que los jueces son titulares y, en último término, la justicia.
- iv)* Conocimiento y capacitación permanente de los jueces, que tienen como fundamento el derecho de los justiciables y de la sociedad en general a obtener un servicio de calidad en la administración de justicia.
- v)* Justicia y equidad, toda vez que la realización de aquella por medio del derecho es el fin último de la actividad judicial, en tanto que la exigencia de la equidad deriva de la necesidad de atemperar, con criterios de justicia, las consecuencias personales, familiares o sociales

desfavorables surgidas por la inevitable abstracción y generalidad de las leyes.

- vi) Responsabilidad institucional, por la cual el juez, además de cumplir con sus obligaciones específicas de carácter individual, asume un compromiso activo con el buen funcionamiento de todo el sistema judicial.
- vii) Cortesía, por la que se externa respeto y consideración a los colegas, a otros miembros de la oficina judicial, los abogados, los testigos, a los justiciables y, en general, a quienes se relacionan con la administración de justicia.
- viii) Integridad de la conducta del juez fuera del ámbito estricto de la actividad jurisdiccional, que contribuye a una fundada confianza de los ciudadanos en la judicatura, por lo cual no debe comportarse de una manera que un observador razonable considere gravemente atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes en la sociedad en la que presta su función.
- ix) Transparencia, como una garantía de la justicia de las decisiones judiciales, por la cual se procura ofrecer información útil, pertinente, comprensible y fiable, y se documentan todos los actos de la gestión judicial y se permite su publicidad.
- x) Secreto profesional para salvaguardar los derechos de las partes y de sus allegados frente al uso indebido de informaciones obtenidas por el juez en el desempeño de sus funciones.
- xi) Prudencia, orientada al autocontrol del poder de decisión de los jueces y el cabal cumplimiento de la función jurisdiccional.
- xii) Diligencia, encaminada a evitar la injusticia que comporta una decisión tardía y procurar que los procesos a su cargo se resuelvan en un plazo razonable.
- xiii) Honestidad profesional, por la cual el juez tiene prohibido recibir beneficios al margen de los que por derecho le correspondan y utilizar abusivamente o apropiarse de los medios que se le confían para el cumplimiento de su función, así como el deber de comportarse de manera que ningún observador razonable pueda entender que se aprovecha de manera ilegítima, irregular o incorrecta del trabajo de los demás integrantes de la oficina judicial, y de adoptar las medidas necesarias para evitar que pueda surgir cualquier duda razonable sobre la legitimidad de sus ingresos y de su situación patrimonial.

*Códigos de ética o de conducta para servidores  
públicos electorales en América Latina*

Por lo que se refiere a los códigos de ética, de conducta u ordenamientos similares expedidos en diversos países de América Latina y aplicables a ser-

vidores públicos electorales (administrativos o jurisdiccionales), cabe mencionar los siguientes que aparecen en los correspondientes sitios o páginas de internet de los gobiernos o distintas autoridades electorales de tales países, mismos que serán materia del análisis comparativo en el presente inciso:

- Argentina, con la Ley no. 25.188, Ley de Ética de la Función Pública, así como la Ley no. 26.857 y el decreto 1179/2016 sobre la Reglamentación del artículo 18 “Régimen de Obsequios a Funcionarios Públicos”.
- Brasil, con el Código de Ética de los Servidores del Tribunal Superior Electoral.
- Colombia, con la Resolución no. 11497 de 2015, por la cual se adopta el Compromiso Ético Institucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que tiene a su cargo el registro electoral.
- Costa Rica, con el Manual de Ética y Valores de la Persona Funcionaria del Tribunal Supremo de Elecciones (aprobado en sesión ordinaria del TSE número 55-2015 del 30 de junio de 2015).
- Ecuador, con el Código de Ética del Consejo Nacional Electoral.
- El Salvador, aunque posee la Ley de Ética Gubernamental, la misma es aplicable a los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o *ad-honorem*, que ejerzan cargo por elección, nombramiento o contrato, que presten servicio en la administración pública, dentro o fuera del territorio nacional, lo cual aparentemente deja fuera a quienes ejercen un cargo en el Tribunal Supremo Electoral.
- Guatemala, con las Normas Éticas del Organismo Judicial de la República de Guatemala, teniendo en cuenta que la Corte Suprema de Justicia conoce de los amparos por violaciones a los derechos protegidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y los convenios internacionales ratificados por dicha nación, a través de las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, que organiza la elección y resuelve controversias electorales.
- Honduras, con el Código de Conducta Ética del Servidor Electoral, el primero de los cuales es aplicable a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos los poderes, órganos e instituciones del Estado, niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, nombramiento, concurso o cualquier otro medio legal, por lo que es aplicable al Tribunal Supremo Electoral, mismo que no forma parte del Poder Judicial, y el Código de Ética para Funcionarios y Empleados Judiciales, en tanto que la Corte Suprema de Justicia también conoce ciertas impugnaciones, como el recurso de amparo contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, el cual tiene atribuciones administrativas y jurisdiccionales en la materia.
- México, con el Código de Ética del Instituto Federal Electoral (en el entendido de que ahora se denomina Instituto Nacional Electoral) y el

Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, lo anterior con la reserva de que dichos ordenamientos son aplicables a instancias nacionales y que pueden existir códigos de ética de las autoridades electorales locales y de la Ciudad de México.<sup>4</sup>

- Nicaragua, con el Reglamento de Ética, respecto del cual se debe advertir que regula el ejercicio de todas las actividades que desarrollan las organizaciones políticas participantes durante el proceso electoral de noviembre de 2016 y, en particular, de la campaña electoral. Se exhorta a los medios de comunicación y se identifican sus objetivos, así como a las organizaciones políticas, sus dirigentes, militantes, simpatizantes y candidatos; también se prevén obligaciones de los funcionarios del poder electoral (Consejo Supremo Electoral), en el entendido de que respecto de estas últimas se hará el análisis respectivo en lo sucesivo.
- Panamá, con el Código de Ética del Tribunal Electoral.
- Paraguay, con el Código de Ética del Poder Judicial y el Código de Ética para Funcionarios del Poder Judicial, porque el Tribunal Superior de Justicia Electoral es parte del Poder Judicial del Estado y sus resoluciones son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia.
- Perú, con la Ley del Código de Ética de la Función Pública y el Código de Ética de los/as Trabajadores/as y Funcionarios/as de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- República Dominicana, con la Ley número 120-01, que instruye el Código de Ética del Servidor Público.
- Uruguay, con las Normas de Conducta en la Función Pública.
- Venezuela, con el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos, el cual es aplicable para el Consejo Nacional Electoral, y el Código de Ética del Juez Venezolano y Jueza Venezolana, para el Tribunal Supremo de Justicia, si se considera que a su Sala Electoral le compete la jurisdicción contenciosa electoral.

<sup>4</sup> En México, en razón de que es una república federal, y en los 31 estados y en la Ciudad de México existen autoridades administrativas electorales y jurisdiccionales, cabe la posibilidad de que éstos cuenten con códigos de ética, como ocurre, por ejemplo, en Chiapas, con el Código de Ética Jurisdiccional del Tribunal Electoral de dicho estado; la Ciudad de México, en el Tribunal Electoral respectivo, con el conjunto de Valores y Principios Éticos; en Guanajuato, con el Código de Ética del Tribunal Electoral correspondiente; en Guerrero, con el Código de Ética y Conducta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; en Jalisco, con el Código de Ética de su Tribunal Electoral; en el Estado de México, con el Código de Ética del Personal del Instituto Electoral local; en Puebla, con el Código de Ética del Tribunal Electoral estatal; en Quintana Roo, con el Código de Ética Judicial Electoral del correspondiente Tribunal Electoral, y Tabasco, con el Código de Ética del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Asimismo, en México existe un Código Modelo de Ética Judicial Electoral, en el cual se precisa que está dirigido a las y los magistrados electorales de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los de los tribunales de los estados y la Ciudad de México, y a toda persona que presta un servicio remunerado.

*i) Carácter vinculatorio o indicativo del código o ley.* Un primer grupo de países de la región latinoamericana adoptan un código de ética: Brasil y Costa Rica, “Manual”; Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay, “Normas”; Honduras, México, Venezuela y Nicaragua, “Reglamento”, mientras que un segundo segmento atañe a los que poseen leyes de ética: como Argentina, Perú y República Dominicana.

Cabe aclarar que, por lo que respecta a Colombia, en el proemio de lo que se ha identificado como “Compromiso Institucional” expresamente se establece que “(n)o es un Código, porque no establece obligaciones ni impone castigos, sino que es un compromiso colectivo hecho como resultado del análisis, el diálogo, la reflexión y la convicción personal”. Por el contrario, en el caso de Guatemala, a pesar de que sencillamente se denominan Normas de Comportamiento Ético, expresamente se establece que el personal del Organismo Judicial tiene la obligación de conocer y de cumplir íntegramente dicha normativa, así como de demostrar una conducta ética en su actuación pública y privada. Igualmente, en el caso de Honduras se prevé que las normas de conducta ética son de observancia obligatoria.

En el caso de México las normas deontológicas también tienen un carácter indicativo, porque se precisa que la “ética se traduce en un comportamiento humano que se caracteriza en ser unilateral, inherente a la conciencia del sujeto y sólo imperativo para él” y que “(s)erá exclusivamente la conciencia de cada uno de ellos (los juzgadores), el intérprete y aplicador del Código”.

En Nicaragua, las vulneraciones al Reglamento de Ética pueden dar lugar a delitos o a la aplicación de una amonestación pública.

En el caso de Panamá, las violaciones a las disposiciones del Código de Ética del Tribunal Electoral son investigadas por la Dirección de Integridad Institucional, en tanto que los magistrados de dicho Tribunal, reunidos en la Sala de Acuerdos, deciden la causa y determinan si hay mérito para aplicar la sanción prevista. En el Código de Ética Judicial se prevé un procedimiento para aplicar sanciones de carácter disciplinario ante la Comisión de Ética Judicial.

Igualmente, en Paraguay las disposiciones tienen un carácter imperativo, porque las faltas dan lugar a denuncias y a la imposición de sanciones como la recomendación, el llamado de atención o la amonestación.

También en Perú, respecto de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se establece el Código de Ética de los/as Trabajadores/as y Funcionarios/as de dicha oficina, y en lo que respecta al Jurado Nacional de Elecciones, se puede inferir que resulta aplicable la Ley del Código de Ética de la Función Pública, porque en su portal o página electrónica se remite a dicha ley, a pesar de que en la misma se establezca que rige para los servidores públicos de las entidades de la administración pública y dicho jurado es un órgano autónomo. Lo relevante es que tales ordenamientos tienen carácter vinculatorio, porque, en primer término, en el supuesto de la Oficina Nacional de

Procesos Electorales se determina que las infracciones al código constituyen faltas de carácter disciplinario que serán sancionadas de acuerdo con la normativa respectiva, y, en segundo lugar, en el caso del Jurado Nacional de Elecciones, en la ley se prevé que, en su reglamento, se fijan las sanciones por la transgresión a los principios y deberes, así como a las prohibiciones.

Las disposiciones de la Ley número 120-01, que instruye el Código de Ética del Servidor Público de República Dominicana, tienen carácter vinculatorio porque la violación a los principios rectores de dicho ordenamiento da lugar a la sanción disciplinaria (amonestación privada, amonestación pública, suspensión sin sueldo por un mes o por tres meses y cancelación definitiva del cargo).

En Uruguay las Normas de Conducta en la Función Pública tienen un carácter vinculatorio porque el incumplimiento de los deberes éticos y la violación de las prohibiciones constituyen faltas disciplinarias que pueden originar sanciones administrativas o penales.

En Venezuela, los actos, hechos u omisiones que atenten, amenacen o lesionen la ética pública o la moral administrativa son sancionados con amonestación o censura, por lo que tienen un carácter imperativo para las y los servidores públicos. Lo mismo ocurre respecto de los jueces y juezas, porque se prevén sanciones por infracciones disciplinarias como la amonestación, la suspensión y la destitución.

A los anteriores cabe agregar el Código Ético del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (que se analiza en el siguiente apartado), y el Código de Conducta para la Observación Ética de las Elecciones del propio Instituto, así como el Estatuto del Juez Iberoamericano (aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, al cual se hizo referencia en el inciso anterior, en tanto que diversos países de la región le confieren cierta intervención en cuestiones electorales a sus respectivas Cortes Supremas de Justicia, o al correspondiente tribunal especializado que forma parte del poder judicial, como en Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela).

*ii) Ámbito personal de validez.* En cuanto a los destinatarios de las normas éticas, es importante tener en cuenta si éstas se dirigen, en general, a todos los servidores públicos o a una rama de éstos, pero no estrictamente de carácter electoral, o bien se aplican exclusivamente a los del ámbito electoral (ya sean administrativos o jurisdiccionales).

- Ordenamientos éticos generales. En un primer subgrupo están los códigos de ética dirigidos a los servidores o funcionarios públicos en general, por lo cual también comprenden a los que se desempeñan en la rama electoral (registral, organizativa o jurisdiccional), sin importar que correspondan a un órgano autónomo.

En este grupo se encuentra Argentina, pues tiene una ley de ética dirigida a todas las personas que ejercen la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, y extiende su aplicación a todos los magistrados, funcionarios o empleados del Estado.

En Bolivia figura el Estatuto del Funcionario Público, que resulta aplicable al Tribunal Supremo Electoral, puesto que regula la relación del Estado con sus servidores públicos. Dicho ordenamiento es muy amplio porque no sólo alude a la cuestión ética (en un plano marginal), sino que se trata de un auténtico ordenamiento laboral que incluye derechos, deberes y prohibiciones, conflictos de interés, incompatibilidades, régimen disciplinario, así como carrera administrativa, incentivos y sanciones, entre otros aspectos.

Toda vez que el Consejo de Estado de Colombia tiene competencia para conocer de los recursos contra las sentencias dictadas por la Sección de Asuntos Electorales, cabe incluir también aquí la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en la que se prevén las llamadas condiciones éticas del servidor judicial y por la cual se prescribe que solamente podrá desempeñar cargos en la rama judicial quien observe una conducta acorde con la dignidad de la función.

En Guatemala, las Normas de Comportamiento Ético del Organismo Judicial se aplican a la Corte Suprema de Justicia, que, como se anticipó, conoce del amparo en la materia electoral, mas no parece estar incluido el Tribunal Supremo Electoral porque no está supeditado a organismo alguno y no forma parte del organismo judicial.

En Honduras existe el Código de Conducta Ética del Servidor Público, que comprende a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos los poderes, órganos e instituciones del Estado, niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, nombramiento, concurso o por cualquier otro medio legal. Además, expresamente se determina que el referido Código es aplicable a todos los servidores públicos que laboren en el Tribunal Supremo Electoral. Cabe mencionar también el Código de Ética para Funcionarios y Empleados Judiciales, que resulta aplicable a la Corte Suprema de Justicia, la cual conoce del recurso de amparo en contra de las decisiones del Tribunal Supremo Electoral.

En México rige un Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, el cual tiene un carácter general y por eso es aplicable al Tribunal Electoral, en el entendido de que, por lo que se refiere al personal del organismo nacional electoral público autónomo encargado de organizar las elecciones, cuenta con un ordenamiento especializado, según se precisa más adelante.

Nicaragua tiene un Reglamento de Ética que, en lo que respecta al Consejo Supremo Electoral durante el proceso electoral de 2016, incluyó proteger y respetar los derechos tanto de los ciudadanos como de los partidos políticos y alianzas; el sigilo, la responsabilidad e imparcialidad; el combate

de cualquier irregularidad, abuso de autoridad y violación a las leyes, así como el deber de informar a las autoridades competentes y de respetar a la normativa. También se prevén una serie de prohibiciones en cuanto al proceso electoral.

En Panamá, el Código de Ética Judicial resulta aplicable a la Corte Suprema de Justicia, la cual conoce del recurso de inconstitucionalidad en contra de las decisiones del respectivo Tribunal Electoral.

En el caso de Perú se aplica un ordenamiento general para el Jurado Nacional de Elecciones (la Ley del Código de Ética de la Función Pública), mientras que la Oficina Nacional de Procesos Electorales se rige por el Código de Ética específico. En lo que respecta al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, no hay claridad sobre cuál es el ordenamiento ético que lo regula.

República Dominicana posee un ordenamiento de carácter general, ya que las disposiciones de la ley que establece el Código de Ética se aplican a los empleados y los funcionarios de las secretarías de Estado y sus dependencias, así como a los funcionarios de las instituciones autónomas descentralizadas y otros órganos del Estado cuya conformación jurídica se encuentra regulada por el derecho público.

En Uruguay se cuenta con un ordenamiento ético general que expresamente dispone que es aplicable a los funcionarios públicos de la Corte Electoral.

Finalmente, en Venezuela se tienen dos ordenamientos generales: el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos se aplica a quienes se encuentran al servicio de los órganos del Poder Público Nacional (entre los cuales figura el Consejo Nacional Electoral, que tiene como organismos subordinados a la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento), y el Código de Ética del Juez Venezolano y Jueza Venezolana rige para el Tribunal Supremo de Justicia (en específico, su Sala Electoral como jurisdicción contenciosa en la materia).

- Ordenamientos éticos especializados. En un segundo sitio figuran los códigos de ética o de conducta dirigidos exclusivamente a servidores electorales, ya sea de carácter administrativo o jurisdiccional.

Al respecto, cabe mencionar, en Brasil, el código de ética aplicable a los servidores del Tribunal Supremo Electoral; en Costa Rica, el Manual de Ética y Valores de la Persona Funcionaria del Tribunal Supremo de Elecciones, y en Ecuador, el Código de Ética del Consejo Nacional Electoral. Como se anticipó, por lo que se refiere a la parte administrativa electoral, se debe incluir a México, ya que cuenta con un ordenamiento especializado para el Instituto Nacional Electoral intitulado Código de Ética del Instituto Federal Electoral (así se denominaba la autoridad electoral administrativa antes de la reforma constitucional de 2014).

iii) *Ámbito material de validez*. Con relación a los códigos de ética es posible distinguir entre aquellos que tienen principios deontológicos, en sentido estricto o propiamente dichos, y los que incorporan disposiciones que coadyuvan a la observancia y realización de dichos principios. En la mayoría de los códigos de ética o de conducta se prevé el deber de respetar la normativa jurídica nacional y los derechos humanos, así como el de actuar con imparcialidad, independencia, transparencia, honestidad, integridad, responsabilidad y reserva sobre los asuntos de su conocimiento, sin discriminar a los usuarios de sus servicios, además de evitar incurrir en conflictos de interés. A continuación se pondrá énfasis en aquellas previsiones que resulten diversas, adicionales o que sea oportuno destacar por su especificidad.

- Principios deontológicos prevalecientes. En este sentido, cabe identificar a:
  - Argentina: en cuya ley ética destacan la honestidad, la probidad, la rectitud, la buena fe y la austeridad republicana. Se agrega otro tipo de deberes o pautas de comportamiento ético, como cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución nacional, las leyes y los reglamentos, así como defender el sistema republicano y democrático de gobierno; velar por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del interés general; abstenerse de recibir algún beneficio personal indebido; fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia; proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados; abstenerse de utilizar la información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o permitir su uso en beneficio de intereses privados; abstenerse de utilizar las instalaciones y los servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial; observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad, así como abstenerse de intervenir en todo asunto que se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación.
  - Bolivia: la actividad pública se rige por los principios y valores éticos de integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia funcionaria que garanticen un adecuado servicio a la colectividad; asimismo, se prohíbe recibir obsequios, regalos, beneficios u otro tipo de dádivas orientadas a favorecer directa o indirectamente las gestiones a su cargo o hacer valer influencias ante otros servidores públicos con propósitos semejantes.
  - Brasil: entre los principios de ética destacan la dignidad, el decoro, el cuidado o esmero, la eficacia, la preservación del patrimonio, la honra y el ajustar los servicios públicos a una conducta ética, el abstenerse de mantener relaciones oficiales, financieras o profesionales con personas

- que puedan perjudicar o limitar su actuación profesional, y la transparencia.
- Colombia: el compromiso, el respeto, la responsabilidad, la tolerancia y la honestidad se definen como los cinco valores éticos esenciales, y el medio ambiente, el trabajo en equipo, la comunicación y el servicio al ciudadano se establecen como los cuatro ejes temáticos sobre los que se estructura el Programa de Gestión Ética. En el caso de la rama contencioso-administrativa, es decir, el Consejo de Estado que, como se adelantó, tiene competencia para resolver recursos en materia electoral, se establecen deberes y prohibiciones. Entre los primeros destaca la honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e imparcialidad de las funciones de su cargo; de igual manera, se establece el deber de atender regularmente las actividades de capacitación y perfeccionamiento; efectuar las prácticas y los trabajos que se le impongan; responder por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración, así como rendir cuentas de su utilización y por la decorosa presentación del despacho; declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas antes de tomar posesión del cargo, cada dos años, al retirarse del mismo, cuando la autoridad competente se lo solicite o cada vez que su patrimonio y rentas varíen significativamente; residir en el lugar donde ejerce el cargo o en otro lugar cercano de fácil e inmediata comunicación, y denegar los pedidos maliciosos y rechazar tanto los escritos como las exposiciones que sean contrarios a la decencia o a la respetabilidad de las personas. Entre las prohibiciones están realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo; realizar en el servicio o en la vida social actividades que afecten la confianza del público u observar una conducta que comprometa la dignidad de la administración de justicia; facilitar o coadyuvar para que personas no autorizadas por la ley ejerzan la abogacía, se les suministren datos o consejos, o bien se les muestren expedientes, documentos u otras piezas procesales; dirigir felicitaciones o censura por sus actos públicos a funcionarios o corporaciones oficiales, y ejercer el comercio o la industria personalmente o como gestor, asesor, empleado, funcionario o miembro o consejero de juntas o de directorios de cualquier organismo de entidad dedicada a alguna actividad lucrativa.
  - Costa Rica: en su manual se prevén valores institucionales, a saber, transparencia, excelencia, honestidad, responsabilidad, imparcialidad y liderazgo. Como conductas éticas y ámbitos en que se despliegan, se especifican la responsabilidad por el desempeño laboral (puntualidad, constancia y diligencia); utilización de los recursos (uso correcto, adecuado, racional y óptimo de los recursos y, en especial, de la tecnología de la información, el agua y la energía eléctrica); comunicación e infor-

- mación (utilización responsable y con transparencia, mediante un vocabulario correcto, así como con resguardo de la imagen de la persona funcionaria pública e institucional); relaciones interpersonales (ambiente ético sin acoso laboral, sexual y hostigamiento, especialmente); ambiente laboral (seguridad y medio ambiente); enfoque a las personas usuarias (mejor servicio, atento, respetuoso y ágil, incluida la higiene y presentación personal); calidad; relaciones con los proveedores (integridad, transparencia, respeto mutuo, entre otros aspectos); conflictos de interés; rendición de cuentas y toma de decisiones (imparcialidad y objetivos institucionales).
- Ecuador: en su código se prevén valores éticos personales (que corresponden al “fuero interno”), como el respeto, la imparcialidad, honestidad y confianza, responsabilidad y compromiso, perseverancia, seguridad, lealtad, flexibilidad, transparencia, actitud de servicio, iniciativa, solidaridad y cooperación (no contribuir a la cultura del rumor, entre otros aspectos), participación, identidad, y una serie de compromisos específicos para el presidente, consejeras y consejeros, así como servidoras y servidores, en relación con los proveedores y respecto al uso de la información.
  - Guatemala: su ordenamiento incluye como valores y principios éticos los de justicia (dar trato equitativo a las partes, atendiendo la diversidad; tomar conciencia y superar sus propios prejuicios culturales con motivo de su origen o formación; dar prioridad a las personas en situaciones vulnerables o con capacidades diferentes; ser imparcial y evitar ser influido por el clamor público, por consideraciones de popularidad o notoriedad o por motivaciones impropias, y expresar de manera comprensible, ordenada, clara y precisa las razones de derecho válidas y aptas para justificar la decisión judicial, sin recurrir a tecnicismos innecesarios), independencia, integridad, honorabilidad, credibilidad (ser coherente en sus actos con lo que se expresa y piensa, así como evitar cualquier duda sobre la legitimidad de sus acciones, ingresos o su situación patrimonial), responsabilidad, transparencia (procurar mecanismos del registro de sus actos y permitir el acceso a los mismos), eficiencia, eficacia y efectividad (desempeñarse con calidad humana), prudencia (considerar los efectos que pueden producir sus actos, conducirse con cautela, moderación y sensatez en la toma de decisiones, así como proceder con reflexión y precaución, moderarse al hablar y actuar, y conducirse con templanza) y respeto.
  - Honduras: el servidor público debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta por los ciudadanos, no pueda ser objeto de reproche, y debe desarrollar sus funciones con respeto hacia los demás y con sobriedad. En cuanto a los servidores de la Corte Suprema de Justicia, deben destacarse entre los deberes en el

ejercicio del cargo los que ocurren respecto de las partes y sus apoderados, en lo que concierne a los tribunales inferiores y los que se verifican ante la sociedad. Se debe respetar el criterio de los titulares de los tribunales inferiores, sin hacer otro juicio de valor que el derivado inmediatamente del razonamiento eminentemente jurídico que sirve de fundamento para revocar, modificar o anular la decisión del inferior; entre otros deberes, y en cuanto a los que corresponden ante la sociedad, se debe abstener de concurrir a lugares cuyo único servicio sea el expendio de licores o se practique la prostitución, juegos de azar o cualquier otra actividad que sea contraria a la conducta que su cargo impone; cumplir fielmente con las obligaciones pecuniarias que contraiga en su vida privada, evitando aparecer como persona de poco crédito o insolvente, y desarrollar una vida familiar sin escándalos ni actuaciones que exhiban públicamente los problemas que puedan existir en su hogar; conducirse siempre como un esposo, un padre, un amigo y un ciudadano ejemplar.

—México posee instrumentos éticos de una factura conceptual lacónica. En el campo administrativo electoral se incluyen los principios rectores de la función; así, en el caso de la certeza, se identifica como confiabilidad e integridad; legalidad, como justicia y honestidad (la existencia de austeridad de bienes y la moderación en su consumo); independencia, en tanto autonomía y libertad; imparcialidad, como igualdad y equidad, así como objetividad, como tolerancia, superación y respeto, además de la máxima publicidad prevista constitucionalmente. Por lo que se refiere al ámbito jurisdiccional, incluido el electoral, se distingue entre los principios rectores fundamentales de la ética judicial (independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo) y la excelencia como una serie de virtudes judiciales. La independencia se refiere a la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho provenientes del sistema social; la imparcialidad, frente a influencias ajenas al derecho provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad, y la objetividad, frente a influencias extrañas al derecho provenientes del propio juzgador, mientras que el profesionalismo se refiere al ejercicio responsable y serio de la función jurisdiccional. La independencia, entre otros aspectos, implica el rechazo de cualquier recomendación, incluso las que puedan provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación, así como abstenerse de recomendar, insinuar o sugerir el sentido en que deben emitir los demás juzgadores. La imparcialidad, por ejemplo, implica evitar hacer o aceptar invitaciones en las que el juzgador la vea comprometida y abstenerse de citar a las partes o personas vinculadas con ellas fuera de las oficinas del órgano jurisdiccional. En cuanto a la objetividad, abstenerse de buscar algún reconocimiento y tratar con respeto a los pares, escuchar con atención y apertura de entendi-

- miento sus planteamientos, así como dialogar con razones y tolerancia. El profesionalismo, además, implica llevar el cumplimiento del deber hasta el límite de sus posibilidades, y separarse del cargo cuando el estado de salud u otros motivos personales no permitan el desempeño eficiente de las funciones.
- Panamá: entre los principios que rigen se encuentran la lealtad, honradez, transparencia, responsabilidad, eficacia, igualdad (no discriminación), imparcialidad, integridad, discreción, respeto, cortesía e intervención política. Son principios de la ética judicial panameña la independencia, imparcialidad, motivación, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia y honestidad profesional.
  - Paraguay: en dicho país son deberes esenciales y funcionales del juez la justicia, honestidad, idoneidad, independencia (entre otros, el juez debe omitir toda conducta que implique la búsqueda de apoyo político partidario o de cualquier otra índole, para la obtención de beneficios en su carrera judicial o en sus actividades privadas), imparcialidad, prudencia, responsabilidad, dignidad, autoridad, fortaleza, buena fe, respeto y decoro (el juez, en lo particular y entre otras cuestiones, debe observar el uso de la toga en las audiencias, juramentos y demás actos formales y protocolares, conforme a la reglamentación que dicte la Corte Suprema de Justicia).
  - Perú: en el Código de Ética de la Oficina Nacional de Procesos Electorales se prevén los principios de democracia; función pública, como servicio a los ciudadanos y las ciudadanas (constitucionalidad y legalidad, integridad, transparencia, honor, responsabilidad, imparcialidad, honradez, diligencia y total independencia); integridad e imparcialidad. En la Ley del Código de Ética de la Función Pública se determinan como principios el respeto, la probidad, la eficiencia, la idoneidad, la veracidad, la lealtad y la obediencia, la justicia y la equidad, la lealtad al Estado de derecho, y, como deberes de la función pública, la neutralidad, la transparencia, la discreción, el ejercicio adecuado al cargo, el uso adecuado de los bienes del Estado y la responsabilidad. Las prohibiciones son mantener intereses en conflicto, la obtención de ventajas indebidas, la realización de actividades de proselitismo político, hacer mal uso de la información privilegiada y la presión, la amenaza y el acoso.
  - República Dominicana: el ordenamiento respectivo tiene como principios éticos del servidor público la honestidad, la justicia y la equidad, el decoro, la lealtad, la vocación de servicio, la disciplina, la honradez (no engañar ni engañarse forma un ingrediente humano que ayuda a mantener la frente en alto), la cortesía (la palabra amable, los ademanes moderados y las maneras gentiles), la probidad, la discreción, el carác-

ter, la transparencia y la pulcritud. También existen prohibiciones éticas de los servidores públicos.

- Uruguay: las normas correspondientes prevén como principios generales la preminencia del interés funcional, el interés público, probidad, buena fe y lealtad, legalidad y obediencia, respeto, imparcialidad, implicancias (separación de los intereses personales del interés público), transparencia y publicidad, eficacia y eficiencia en general, eficiencia en la contratación, motivación de la decisión, idoneidad y capacitación, así como buena administración financiera. Los funcionarios públicos tienen algunas prohibiciones, como contratar con el organismo al que pertenecen y mantener vínculos por razones de dirección o dependencia con firmas, empresas o entidades que presenten ofertas para contratar con dicho organismo; intervenir por razones de parentesco, así como de relaciones de actividad controlada (no se puede ser dependiente, asesor, auditor, consultor, socio o director de personas físicas o jurídicas que se encuentren sujetas al control de las oficinas) o actividad vinculada (ejercer la función con relación a la actividad a la que se encuentren vinculados), y deber de presentar la declaración jurada de implicancias, así como prohibición de recibir regalos, de comunicaciones telefónicas y uso de teléfonos celulares con fines personales, de uso indebido de fondos, de intervenir en asuntos por razones de parentesco con los involucrados y de uso indebido de bienes públicos y de proselitismo de cualquier especie.
- Venezuela: rigen como principios rectores para las y los servidores públicos la honestidad, la equidad, el decoro, la lealtad, la vocación de servicio, la disciplina, la eficacia, la responsabilidad, la puntualidad y la transparencia; asimismo, se disponen ciertos deberes y prohibiciones específicos. En lo que respecta a las juezas y los jueces, se prevén como principios los de independencia, idoneidad, protección de los derechos, valores republicanos y Estado de derecho, legitimidad de las decisiones judiciales, el proceso como medio para la realización de la justicia, argumentación e interpretación judicial, actos procesales, así como administración de justicia y tutela judicial; se prohíben dilaciones indebidas y formalismos inútiles. También se agregan deberes (formación profesional y actualización de conocimientos, rendimiento, expediente administrativo, actuación decorosa, ejercicio debido del poder disciplinario, uso del idioma, dedicación exclusiva e incompatibilidades y gestión administrativa), así como ciertos principios relativos a la conducta de los jueces y las juezas (conducta y estilo de vida; vida comunitaria y participación, así como ecuanimidad y abstención de la promoción personal). Se debe emplear el idioma oficial en forma clara, procurando que sus decisiones contengan expresiones precisas, inequívocas e inteligentes, redactadas de manera sencilla y comprensible para que garan-

ticen una perfecta comprensión de éstas. Cuando se trate de decisiones que recaigan sobre pueblos y comunidades indígenas o sus integrantes, se ordenará lo conducente para la traducción oral o escrita de dichas sentencias en el idioma originario del pueblo indígena de pertenencia.

- Disposiciones que coadyuvan a la observancia de la ética. Al respecto, es pertinente mencionar lo siguiente:

–En Argentina se agregan el régimen de declaración jurada patrimonial integral que deben presentar ciertos funcionarios públicos; el régimen de incompatibilidades y conflictos de interés, y el régimen de obsequios a funcionarios públicos, que implica una prohibición de recibirlos, así como la prevención sumaria a fin de investigar supuestos de enriquecimiento injustificado en la función pública y de violaciones a los deberes y al régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades.

–En Brasil, además, se prevén una serie de deberes y prohibiciones. Pueden destacarse los deberes de trato a los usuarios del servicio público con cortesía, urbanidad, disposición y atención, respetando las condiciones y limitaciones de cada cual, sin prejuicio o discriminación; resistir a las presiones de los superiores, de los contratistas o de cualquiera pretenda obtener favores, beneficios o ventajas indebidas; presentarse al trabajo con vestimentas adecuadas al ejercicio del cargo o función, evitando vestimentas o accesorios que comprometan la buena presencia personal e imagen institucional o neutralidad profesional; mantenerse actualizado con la legislación, las instrucciones y normas de servicio en el ámbito del Tribunal Superior Electoral, y mantener la neutralidad político partidaria, religiosa e ideológica en el ejercicio de sus funciones. Entre las prohibiciones sobresalen las de ejercer la abogacía, la prestación de consultorías técnicas o cualquier otro servicio a los partidos políticos, los candidatos o cualquier otra persona física o jurídica, ligada directa o indirectamente al proceso electoral, así como a las empresas licitantes o que presten servicios al Tribunal; usar el cargo o las funciones, facilidades, amistades, tiempo, posición o influencias para obtener favores para sí o para otros; usar artificios para retrasar o dificultar el ejercicio regular de derechos por cualquier persona; dejar injustificadamente a alguna persona en espera de solución en cualquier unidad en que ejerza sus funciones, permitiendo la formación de largas filas, u otra especie de retraso en la prestación del servicio; recibir transporte, hospedaje o favores de particulares, de forma que se generen situaciones que puedan provocar dudas sobre su probidad u honorabilidad; hacer o extraer copias de las relatorías o de cualquier otro trabajo o documentos pertenecientes al Tribunal, para utilizarlos con finalidades extrañas a los objetivos o a la ejecución de los trabajos de su encargo sin la autorización de la autoridad competente, y utilizar sistemas o canales de comunicación del Tribunal para propaganda o divulgación

- de bromas, rumores, pornografía, propaganda comercial o política partidaria.
- En Guatemala, además, se establece que el personal de nuevo ingreso debe firmar las cartas de conocimiento y compromiso, simultáneamente, en el acto de inicio de su relación laboral con el organismo judicial.
  - En Honduras se prevé expresamente que son conductas contrarias a la ética pública, entre otras, utilizar la publicidad institucional o los recursos públicos en general para la promoción personal del nombre, la imagen o personalidad del servidor público, cualquiera que sea su función o rango, o de terceras personas con interés en postularse a un cargo de elección popular, aunque no sean funcionarios públicos. Los servidores públicos tienen la obligación de respetar estrictamente los procedimientos de contratación de personal legalmente aplicables. El servidor público tiene prohibido designar a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad para que presten servicios en la institución directamente a su cargo, y tampoco debe solicitar o influenciar para que sean contratados en otra dependencia del Estado. Además, en ningún caso se deben utilizar las instalaciones, el personal o los recursos materiales y financieros de las oficinas o dependencias públicas con fines de proselitismo político, religioso o gremial. Los servidores públicos que hayan tenido una acción decisoria en la planificación, el desarrollo y la conclusión de los procesos de privatización o concesión de empresas, servicios públicos o tercerización de funciones públicas no podrán participar en los entes encargados de la supervisión, fiscalización, dirección o regulación de esas empresas, servicios o funciones, y tampoco podrán ser concesionarios del Estado, sus empresas y servicios públicos, ni participar en los procesos de privatización o tercerización de funciones. En la declaración jurada de ingresos, activos y pasivos, el servidor público declarará sus intereses económicos, financieros, comerciales, laborales, religiosos, gremiales y políticos, así como sus actividades con ánimo de lucro. Al servidor público se le garantiza el derecho individual de objeción de conciencia, por lo que no podrá ser obligado a desempeñar funciones y tareas en contra de sus convicciones, principios y valores morales, éticos, religiosos y filosóficos, y para ello deberá presentar una solicitud de reconocimiento ante la máxima autoridad jerárquica de la institución, cuya denegación puede instarse ante el Tribunal Superior de Cuentas. También debe leer la declaración de cumplimiento del Código de Ética en voz alta ante sus subordinados o ante el superior jerárquico.
  - En México, la excelencia, como se mencionó, es una de las virtudes judiciales que, en conjunto, conforman el perfil ideal de un buen juzgador. Los principios éticos que se identifican y la excelencia rigen la carrera judicial. La excelencia alude al humanismo, la justicia, la pruden-

- cia, la responsabilidad, la fortaleza, el patriotismo, el compromiso social, la lealtad, el orden, el respeto, el decoro, la laboriosidad, la perseverancia, la humildad, la sencillez, la sobriedad y la honestidad.
- Los funcionarios del Tribunal Electoral de Panamá deben abstenerse de utilizar el cargo para obtener beneficios personales, económicos, privilegios, favores sexuales o cualquier bien tangible o intangible; también de usar el tiempo comprendido dentro de la jornada laboral para realizar trabajos personales u otros distintos a sus deberes y responsabilidades. Además, están obligados a llevar a cabo las tareas encomendadas de manera eficiente y eficaz, así como a usar de forma racional y ahorrativa los bienes del Tribunal Electoral y de manera correcta la información interna. Existen disposiciones relativas a los conflictos de interés, así como la obligación de informar de los actos de corrupción. Los exfuncionarios no deben utilizar sus influencias o relaciones con el personal de su antiguo empleo para obtener beneficios indebidos para sí, para familiares o para terceros, o bien para perjudicar a la parte contraria. Existe el deber de mantener la higiene, la salud y el mejoramiento ecológico.
  - Además de los deberes éticos del juez de Paraguay, existen otros deberes en sus relaciones con abogados y justiciables (sobremanera, la prohibición de recibir en audiencia privada en su despacho a una de las partes o sus representantes, sin la presencia de la parte contraria, para tratar cuestiones vinculadas con los litigios, y, en casos excepcionales de urgencia o necesidad acreditadas, podrá hacerlo brevemente y siempre en presencia del actuario judicial), con el poder judicial, los magistrados y demás funcionarios judiciales, así como con los otros poderes del Estado y los medios de comunicación y la sociedad (el juez se pronuncia únicamente a través de la sentencia y, entre otros deberes, están el de dispensar a los medios de comunicación un trato respetuoso e igualitario, evitando conductas que se traduzcan en la falta de reconocimiento a su función social o discriminaciones, a través de privilegios a favor de determinados medios en detrimento de otros; asimismo, debe emitir sus declaraciones en términos claros y accesibles al público no letrado).
  - Como medidas adicionales de carácter ético, en la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú (ONPE) se establecen como compromisos los de conocimiento y valoración de la misión institucional, imagen de la institución, responsabilidad y diligencia en el cumplimiento de la función, restricciones al manejo de información privilegiada, prohibición de dádivas y obsequios, incompatibilidad de quienes desempeñan cargos en los partidos u organizaciones políticas, transparencia en la contratación y adquisición de bienes y servicios, declaración jurada de ingreso, bienes y rentas, y denuncia de hechos irregulares o actos de corrupción ante la Gerencia de Control Interno y Auditoría de la ONPE.

- En República Dominicana se establece la obligación del Departamento de Prevención de la Corrupción de rendir informes anuales al presidente de la república, al Congreso Nacional y a la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, se prevén incentivos como tomar en cuenta la conducta ajustada a la ética para la permanencia en el cargo del servidor público, cuadros de honor, reconocimientos y condecoraciones, así como la promoción institucional de los servidores que contribuyan a descubrir o evitar la comisión de actos de corrupción. Existe la prohibición para que presten servicios en una misma institución pública más de tres parientes o familiares del titular de la misma o de cualquier otro funcionario que tenga poder de mando o decisión en la institución.
- En Uruguay, en materia de eficiencia en la contratación, se establecen los principios de flexibilidad, delegación, ausencia de ritualismo, materialidad frente al formalismo, veracidad salvo prueba en contrario e igualdad de los oferentes, concurrencia en todos los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas, y amplia publicidad de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios. También se dispone la rotación periódica de los funcionarios en tareas financieras.

*iv) Comisiones, comités o tribunales éticos.* En algunos países de la región se prevé la existencia de órganos encargados de vigilar la observancia de los principios éticos, lo cual no excluye la posibilidad de que existan otros órganos disciplinarios para investigar y sancionar infracciones administrativas o que las instituciones fiscalizadoras y los tribunales actúen si se realiza algún delito.

En Argentina existe la Comisión Nacional de Ética Pública; en Brasil, la Comisión Especial de Investigación y la Comisión Permanente de Ética y de Investigación del Tribunal Superior Electoral; en Colombia, el Comité de Ética de la Registraduría como órgano de carácter propositivo de políticas y estrategias, de evaluación y de actualización; en Costa Rica, la Comisión de Ética y Valores; en Ecuador, el Comité de Ética del Consejo Nacional Electoral; en Guatemala, para el caso del personal del organismo judicial (Corte Suprema de Justicia), se prevé la Junta de Disciplina y la Unidad de Régimen Disciplinario. En Honduras, el Comité de Probidad y Ética Pública del Tribunal Supremo Electoral es el órgano responsable de realizar la investigación por violaciones a lo dispuesto en el código, así como de fijar, calificar y aplicar las sanciones, mientras que el Tribunal Superior de Cuentas es el órgano reglamentario y competente para aclarar lo dispuesto en el código. En Panamá, el Tribunal Electoral actúa como órgano sancionador.

En Paraguay existe el Tribunal de Ética Judicial, competente para resolver los juicios por responsabilidades de ética judicial; existe también un órgano denominado Consejo Consultivo, que tiene dicho carácter y emite los

dictámenes en los procesos de responsabilidad. En la Oficina Nacional de los Procesos Electorales de Perú, el Comité de Ética conoce las denuncias y le recomienda las sanciones a la Jefatura Nacional de la propia Oficina; por lo que respecta al Jurado Nacional de Elecciones de Perú, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios es la instancia sancionatoria. Por su parte, el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa de la Procuraduría General de la República es el órgano disciplinario en República Dominicana. En Uruguay no se prevé una institución específica para la investigación o instrucción y la aplicación de sanciones en materia de faltas a la ética del servidor público; sólo se alude al superior jerárquico, el Tribunal de Cuentas, el órgano judicial competente, el Ministerio Público, la Policía Nacional u otras autoridades con fines policiales. Por último, en Venezuela, por lo que respecta a las y los servidores públicos se prevé como órgano disciplinario el Poder Ciudadano, el superior jerárquico y los órganos de control fiscal. En lo que atañe a las juezas y los jueces, son competentes para tales efectos el Tribunal Disciplinario Judicial y la Corte Disciplinaria Judicial, como primera y segunda instancia, respectivamente.

En cuanto a los partidos políticos, de manera ejemplificativa, en ciertos casos se establece la obligación legal de generar códigos de ética, como ocurre en Colombia, en cuyo supuesto se deben prever los principios de moralidad y los procedimientos para la aplicación de sanciones, así como el respectivo Consejo de Control Ético. Costa Rica es otro país en el que se dispone la creación de tribunales de ética y disciplina, así como el reglamento deontológico respectivo. Lo relevante sobre los partidos políticos es que, en ejercicio de su derecho de autodeterminación y autorregulación, pueden establecer libremente sus códigos deontológicos y, entre ellos, los principios éticos para sus dirigencias y militantes o afiliados, así como la previsión de los correspondientes comités, comisiones o tribunales de ética. Lo anterior ocurre en Chile, en tanto que en México no existe una disposición legal semejante; sin embargo, en ambos países ciertos partidos políticos tienen códigos de ética, como sucede con el Partido Demócrata Cristiano y el Partido por la Democracia, en el primer país, y los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Morena, en la segunda nación.

#### EL CÓDIGO ÉTICO DE IDEA: UN MODELO ILUSTRATIVO

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA, por sus siglas en inglés), con sede en Estocolmo, Suecia, elaboró una especie de “normas mínimas universales” para la “administración electoral y ética profesional”. Ese código de conducta es un esfuerzo por

sistematizar los principios que deben orientar la actuación de los funcionarios electorales. Transcribimos aquí la parte medular del código, que ofrece una idea de su sentido y de sus prescripciones:

Principios éticos que forman la base de la administración electoral. Para asegurar tanto la apariencia de integridad como la integridad real del proceso electoral, la administración electoral debe basarse en los siguientes principios éticos fundamentales: *a)* respeto por la ley, *b)* independencia y neutralidad, *c)* transparencia, *d)* minuciosidad, y *e)* orientación de servicio.

*Primer principio ético:* “La Administración Electoral debe mostrar respeto por la ley”. El éxito de una elección depende directamente del grado en que es aceptada como legítima y vinculante por los participantes en el proceso político. La expresión en el lenguaje jurídico claro de las decisiones importantes de política determina el grado de certidumbre que se requiere para el desarrollo de un consenso entre todos los participantes en el proceso, en cuanto a la forma en que será administrado. Ese consenso entre los participantes puede verse afectado y el apoyo al proceso electoral debilitarse, si la administración electoral no cumple con la ley, no la aplica equitativamente y no explica con claridad la razón de sus decisiones. Por lo tanto, los administradores electorales deberán:

1. cumplir las leyes del país;
2. asegurarse de que las leyes relacionadas con el proceso electoral sean puestas en práctica imparcialmente y de manera equitativa, dentro del marco legal del país, y
3. cerciorarse de que partidos políticos, candidatos, votantes y otros participantes en el proceso electoral sean tratados en forma justa y equitativa, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso y dentro del marco legal del país.

*Segundo principio ético:* “La administración electoral debe actuar con independencia y neutralidad”. Para que una elección sea exitosa, los participantes en el proceso tienen que poder confiar en que los administradores electorales cumplan sus funciones en forma políticamente neutral. Si se juzga que las personas que administran las elecciones muestran adhesión a uno u otro resultado electoral, la credibilidad pública del proceso electoral se verá afectada gravemente, a tal punto que luego será difícil restaurar la confianza en el proceso. Por lo tanto, los administradores electorales deben desempeñar todas sus actividades en forma estrictamente imparcial y políticamente neutral.

A veces, un país puede optar por nombrar administradores electorales a personas que representan partidos o tendencias políticas. En tal caso, aunque los administradores fueran escogidos por su filiación política, de todos modos

deben desempeñar sus tareas de administración electoral en forma estrictamente imparcial y políticamente neutral.

Los administradores electorales deberán:

1. actuar de forma estrictamente neutral y no discriminatoria en relación con partidos políticos, candidatos, votantes, representantes de la prensa y de otros medios de comunicación;
2. abstenerse de cualquier otro acto que indique, o pueda considerarse que indique, apoyo partidario a algún candidato, partido, personaje o tendencia política, o que pueda ser interpretado como tal;
3. conducirse en todo momento de manera irreprochable, además de ejercer un juicio prudente y un alto grado de discreción personal;
4. revelar cualquier relación que pueda provocar un conflicto de intereses con sus actividades como administradores electorales;
5. abstenerse de aceptar cualquier obsequio o favor de partidos políticos, organizaciones o personas involucradas en el proceso electoral;
6. rechazar influencias indebidas y, excepto cuando esté previsto por la ley o la costumbre, abstenerse de aceptar directivas respecto al desempeño de sus funciones;
7. abstenerse de tomar parte en actividades no autorizadas, incluida toda actividad privada, que pudiere suscitar un conflicto de intereses, real o juzgado como tal, con sus deberes de administradores electorales;
8. abstenerse de participar en cualquier actividad, incluida toda actividad privada, que pudiere interpretarse como simpatía por candidatos, partidos, tendencias o personajes políticos en particular;
9. abstenerse de expresar puntos de vista sobre temas que pudieran convertirse en materia de debate político en la elección;
10. abstenerse de comunicarse con algún votante respecto a temas con implicaciones partidarias, y
11. abstenerse de portar, llevar o enseñar símbolos o colores obviamente partidarios.

*Tercer principio ético:* “Las administraciones electorales deberán actuar con transparencia”. Para que una elección tenga éxito, los participantes en el proceso tienen que ser capaces de aceptar las decisiones de la administración electoral. Los participantes probablemente aceptarán estas decisiones si están convencidos de que han sido tomadas adecuadamente. Para ello, deben tener acceso a la información en la que se basan tales decisiones.

Naturalmente, cada elección genera grandes cantidades de información, extensas bases de datos y numerosos documentos. En general no es viable permitir el acceso a toda esa información o proporcionar copias de toda ella o de cada uno de los documentos a toda persona que lo desee. Sin embargo, los administradores electorales deberán estar dispuestos a:

1. justificar sus decisiones;
2. proporcionar la información en la que se basa cada decisión;
3. organizar un acceso razonable y efectivo a los documentos e información pertinentes, en el marco de las leyes electorales y de libertad de información del país.

Además, las administraciones y los administradores electorales deberán:

1. asegurarse de que representantes de cada partido político o candidato puedan ejercer cabal y efectivamente sus derechos legales;
2. en las circunstancias apropiadas, celebrar consultas periódicas con los participantes en el proceso electoral y en relación con decisiones específicas;
3. proveer, en respuesta a pedidos razonables, explicaciones de decisiones tomadas como parte del proceso electoral o de la conducción normal de la administración electoral;
4. establecer un sistema que permita oportunamente el acceso de las partes interesadas a la información, los documentos y las bases de datos esenciales, utilizados tanto en el proceso electoral como en las operaciones normales de la administración electoral, e
5. informar por iniciativa propia sobre cualquier deficiencia en la administración del proceso electoral que sea de su conocimiento.

*Cuarto principio ético:* “Las administraciones electorales deben actuar con minuciosidad”. De lo dicho sobre el tercer principio ético se colige que, a fin de que las decisiones de los administradores de las elecciones sean satisfactorias para los participantes en ellas, la información que sirve de base a tales decisiones debe ser exacta y accesible. Toda información inexacta o no fiable puede minar la confianza tanto en las decisiones de la administración como en su idoneidad general.

Las administraciones y los administradores electorales deben basar el desempeño de sus tareas en las normas más exigentes de exactitud de la información y de objetividad de los análisis. En particular, deberán:

1. asegurarse de que la información sea recogida, recopilada y publicada de manera sistemática, clara, sin ambigüedades, y
2. hacer todo lo que se requiera dentro del marco legal del país para asegurar que toda información que recojan, usen o publiquen se atenga firmemente a los hechos.

*Quinto principio ético:* “Las administraciones electorales deben tener una orientación de servicio al público”. Las administraciones y los administradores electorales deberán procurar prestar a cada uno de los votantes un servicio de la más alta calidad, que les permita ejercer sus derechos con el mínimo

inconveniente posible, según las circunstancias y el marco legal del país. En particular, deberán:

1. en la medida posible, facilitar a los votantes su participación en el proceso electoral;
2. cerciorarse de que los votantes comprendan adecuadamente el proceso electoral, y
3. hacer todo lo posible por encontrar modos de que voten las personas que tengan necesidades especiales, tales como los votantes ciegos, los discapacitados físicos, los analfabetos y las personas que residan en zonas apartadas.

Como se observa en este apartado y el que antecede, el código de ética de International IDEA constituye un ejemplo que puede ser guía y que ha sido usado como referente en sus correspondientes ordenamientos éticos y de conducta por las autoridades electorales de América Latina.

## V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL ELECTORAL

MANUEL CARRILLO POBLANO<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional en materia electoral es una herramienta de política exterior que, desde su inicio en los años cincuenta, ha representado cambios trascendentales en el panorama internacional, el cual se ha modificado por la interacción de los actores involucrados que han transformado enfoques y metodologías. La cooperación internacional ha sido objeto de estudio de las diversas teorías de las relaciones internacionales y tiene múltiples definiciones teóricas hechas con base en distintas aproximaciones. Sin embargo, para los objetivos del presente artículo, la cooperación internacional se define como “la interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento [...] La realización de la cooperación internacional en la esfera política tiene como resultado el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, así como el enfoque coordinado de problemas que afronta la comunidad internacional” (Pérez Bravo y Sierra Medel, 1998: 19).

La cooperación internacional en materia electoral constituye un nuevo fenómeno debido al proceso de democratización que se ha presentado en gran parte del mundo, particularmente en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas a nivel global. La cooperación internacional en materia electoral se caracteriza por una apertura de los organismos electorales e internacionales promotores de la democracia, para facilitar el intercambio de conocimiento, de experiencias y de información sustantiva sobre los procesos electorales. Este tipo de cooperación internacional, desarrollado a partir del último tercio del siglo xx y que continúa desplegándose en el xxi, presenta características muy particulares con respecto a los esfuerzos de democratización que se llevaron a cabo en el siglo xix y después de las dos guerras mundiales en el siglo xx.

La crisis de legitimidad de los regímenes autoritarios y el agotamiento del socialismo real trajeron consigo, entre otras cosas, una amplia discusión

<sup>1</sup> Este artículo fue escrito con la colaboración de Isabel Morales, Carolina Varela y Lourdes González.

sobre los derechos políticos y civiles. La consecuencia inmediata de todo ello fue darle prioridad a la legitimidad de origen de los sistemas políticos. Por ello, la discusión y el diseño jurídico e institucional estuvieron centrados en la organización de elecciones libres, transparentes y justas. La nueva representación política democrática constituyó la base de legitimidad de los países que optaron por la ruta democrática.

Los procesos de transición democrática no han sido uniformes ni ascendentes; los regímenes basados en la libertad e igualdad han construido gradualmente las leyes e instituciones que les dan soporte. Por lo tanto, existen distintos niveles de desarrollo y calidad democrática. En este sentido, las instituciones que forman el sistema internacional electoral se han centrado en fortalecer las capacidades de los organismos electorales, profesionalizar la administración de elecciones, así como mejorar la efectividad de los procesos electorales.

En la década de los setenta inició el proceso de democratización, aunado a la promoción del desarrollo humano, que impactó como nunca la apertura de los sistemas políticos y la ampliación del régimen de libertades.<sup>2</sup> Desde entonces, la parte electoral de la democracia representativa se sitúa como un campo de acción y de estudio específico, que ha originado prácticas, instituciones, centros de investigación, *think tanks*, asociaciones de expertos y movilización de la sociedad civil, entre otros, para legitimar y mejorar las prácticas democráticas en la organización para acceder al poder. Este capítulo tiene como objeto el análisis de la naturaleza de la cooperación internacional electoral, así como de los componentes particulares en este nuevo esfuerzo que la humanidad está realizando para conciliar libertad, igualdad, equidad y justicia.

#### RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El proceso de democratización en América Latina no fue producto de una acción unilateral de los países involucrados ni de los organismos internacionales interesados en él. A semejanza de otras áreas de la cooperación internacional, la cooperación en materia electoral ha desarrollado instituciones, procedimientos, estrategias, modelos, programas y centros de producción intelectual electoral que han tenido como propósito la cooperación y el fortalecimiento de la comunidad internacional para apoyar el proceso de democratización.

<sup>2</sup> Entre 1973 y 2009, más de 150 países transitaron a la democracia electoral. De 2000 a la fecha, sólo 11 países no han celebrado elecciones. Actualmente, de 213 países miembros de las Naciones Unidas, 200 cuentan con lineamientos electorales, lo que representa 93.9%, véase <[http://ife.org.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2015/Act\\_Intern\\_IFE\\_INE\\_1993-2015.pdf](http://ife.org.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2015/Act_Intern_IFE_INE_1993-2015.pdf)>.

Este proceso de creación de instituciones y mecanismos de cooperación e intercambio para impulsar la organización de elecciones limpias y transparentes se ha desarrollado a nivel global y sin precedentes, pero en América Latina se dieron los primeros pasos en esa dirección. En 1980 la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA creó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) como una entidad académica autónoma para desarrollar actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos; posteriormente, con una visión más amplia, el IIDH creó en 1983 el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), con el propósito de llevar a cabo asesoría técnica electoral y promoción de elecciones libres como parte del soporte al desarrollo de los derechos humanos.

Sobre esta base, Capel desempeñó un papel clave en América Latina para crear asociaciones de organismos electorales en Centroamérica (Protocolo de Tikal, en 1985), en Sudamérica (Protocolo de Quito, en 1989) y en todo el continente americano (Unión Interamericana de Organismos Electorales, UNIORE, en 1991). A través de dichas asociaciones se promovieron misiones de observación electoral y asistencia técnica, que tenían como objetivo básico celebrar elecciones limpias y transparentes.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia, como una entidad de la Secretaría General que estaría a cargo de promover la democracia representativa en el área. Posteriormente, los temas de asistencia y observación electoral quedaron a cargo de la Secretaría de Asuntos Políticos; sin embargo, con la reestructuración de la OEA en 2015 y la creación de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, se consolidó el área de cooperación electoral y en este marco quedaron establecidos el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, y el Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

Por su lado, en 1991 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió una resolución que dio pauta a la creación de la Unidad de Asistencia Electoral para institucionalizar la considerable demanda en materia de observación electoral en todo el mundo. La ONU fue la primera organización en observar elecciones en Corea en 1948 y en las dos décadas posteriores adquirió una importancia considerable en el periodo de descolonización al organizar alrededor de 30 misiones entre 1956 y 1960. Más adelante, entre 1989 y 1992, se atendieron 23 misiones de observación de un total de 30 solicitudes. Desde entonces, la ONU ha asistido a más de 100 Estados miembros y ha implementado más de 300 proyectos electorales. Los países han buscado un garante de legitimidad en sus elecciones; en este contexto también cabe destacar el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual trabaja en 150 países y territorios y ha integrado en su agenda acciones de cooperación en materia electoral.

Europa también ha creado espacios institucionales para promover la democracia y las elecciones libres y confiables, a través del Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE). Estas instituciones empezaron a observar elecciones en la década de los noventa, aunque ya desarrollaban acciones para fomentar los valores democráticos. A partir de esa década, el Consejo de Europa establece como requisito que sus miembros celebren elecciones periódicas y secretas en un marco de libertad de expresión y plenas garantías de transparencia. Este Consejo desempeñó un papel muy activo en la observación de elecciones en los países de Europa del Este y, años más tarde, la creación de la OSCE en 1973 permitió el establecimiento de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) para desarrollar importantes actividades de observación y asistencia electoral a países de Europa del Este y de la Comunidad de Estados Independientes, constituida luego del colapso de la Unión Soviética.

A semejanza de las agrupaciones de los organismos electorales de América Latina, se organizaron asociaciones de autoridades electorales a nivel regional en Europa, Asia, Oceanía y África, con el propósito de enfrentar problemáticas y compartir soluciones comunes. Así se crearon la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO) en 1991, la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA) en 1998, la Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA) en 1997, la Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA) y la Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (ACEO) en 1998. Cabe señalar que las autoridades electorales de los países que integran estas asociaciones son los principales promotores de la cooperación electoral no sólo a nivel regional y en nombre de estas instancias, sino muchas veces de forma bilateral o en una dinámica de alcance global.

La democratización mundial iniciada en la década de los setenta alcanzó no sólo a los principales organismos internacionales, sino también a la sociedad civil. En este ámbito se desarrollan con mayor amplitud e intensidad los esfuerzos por promover la democracia representativa y la limpieza de las elecciones. A pesar de su amplitud, variedad e intensidad para asistir a la democracia, la vigencia y la institucionalización de este sector son significativamente menores en comparación con las de los organismos internacionales. Sin embargo, conviene destacar a quienes han prevalecido y aportado una valiosa ayuda a la democracia y las elecciones.

La organización no gubernamental más antigua en cuanto a su participación en la cooperación internacional electoral es la Comisión Internacional de Juristas (International Commission of Jurists, ICF), que desde su fundación en 1952 comenzó a trabajar en materia de derechos humanos y, a partir de 1983, realizó ejercicios de observación electoral. Este grupo incorporó a intelectuales y abogados estadounidenses involucrados en el establecimiento de

criterios uniformes para la evaluación del proceso electoral a través de una observación electoral técnica y de procedimientos.

En el mismo sentido de promoción de la democracia electoral, otras ONG que vale la pena mencionar son la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), la Fundación Westminster para la Democracia (Westminster Foundation for Democracy, WFD), la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR) y el Centro Carter, que, a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente, participa en actividades electorales internacionales, fundamentalmente a través de misiones de observación electoral.

En este contexto, una de las instancias más activas en el medio, dedicada principalmente a la asistencia técnica electoral, es la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Election Systems, IFES), que desde 1987 participa en actividades de democratización en más de 145 países, desde democracias en desarrollo hasta en las maduras.

Además de las instancias mencionadas, se han integrado a esta red de cooperación electoral instituciones políticas, como los estadounidenses Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI), el Instituto Internacional Republicano (International Republican Institute, IRI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) y el Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED), o bien las alemanas Fundación Friedrich Naumann, Fundación Friedrich Ebert y Fundación Konrad Adenauer, que han desarrollado un amplio trabajo internacional en el campo de la investigación, la observación electoral, la educación cívica y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Cabe destacar el importante papel desempeñado en este ámbito por IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), organismo internacional gubernamental, único en su género, que desde su fundación en 1995 ha realizado una intensa actividad de investigación y producción intelectual sobre los principales temas electorales contemporáneos. IDEA ha puesto énfasis en temas importantes para la democracia electoral con una visión de mediano y largo plazo. Otra organización intergubernamental en el medio es la Unión Interparlamentaria (Interparliamentary Union), fundada en 1889 y especializada en dar asesoría para el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias, que ha realizado diversas misiones de observación electoral y fue pionera en fungir como foro de negociaciones políticas multilaterales.

El sistema internacional que caracteriza y define los términos de la cooperación internacional en materia electoral hasta aquí abordado se detalla con mayor precisión en los cuadros v.1 a v.5; toda esta red ha atendido los requerimientos y las necesidades de los países en transición a través de la

construcción, el mejoramiento y el fortalecimiento de sus sistemas y de sus organismos electorales. Para ello ha desplegado un amplio espectro de actividades, que, sin embargo, en muchas ocasiones ha caído en duplicaciones y, por ello, ha perdido efectividad. No obstante, además de trabajar en este sentido, las instituciones que forman este entramado también han conformado un movimiento internacional y los principios fundamentales que orientan su acción.

El sistema institucional que compone la cooperación internacional ha trabajado con distintas audiencias. Al inicio del proceso de democratización, en la década de los setenta las prioridades nacionales e internacionales estuvieron básicamente centradas en la organización de elecciones para sustituir a los titulares de los poderes públicos, pero no sólo se trataba de la organización de comicios con la participación de partidos, candidatos y medios de comunicación, sino que el interés complementario era que las elecciones fueran limpias, transparentes y confiables, además de que reflejaran con claridad la voluntad popular.

Ante esas circunstancias, el sistema institucional dirigió sus esfuerzos hacia los organismos electorales responsables de la organización de los comicios. Era prioritario evitar el fraude electoral, por lo cual había que trabajar en todas las actividades comprendidas en la infraestructura electoral que garantizara la limpieza de los comicios.

Posteriormente, en las décadas de los ochenta y los noventa, se ampliaron el énfasis y ámbito de acción del sistema institucional para trabajar muy estrechamente con organismos civiles, partidos políticos y medios de comunicación. Si bien el espectro de actores incrementó, los contenidos de la asistencia técnica giraban en torno a la creación de confianza en las elecciones y en los órganos electorales, con el propósito de erradicar las irregularidades y, en su caso, el fraude electoral.

Hasta el siglo XXI empieza un cambio fundamental en la asistencia técnica que despliegan los distintos componentes del sistema institucional y los actores que se vinculan para llevar a cabo acciones de cooperación internacional; en lo que va del siglo XXI, la cooperación electoral internacional ya no se lleva a cabo únicamente entre organismos de administración electoral y organismos internacionales, sino que se ha desarrollado una interesante tendencia de interacciones entre organismos de administración electoral nacionales. Asimismo, ahora no sólo se trabaja con muy diversos actores, sino también con un cambio de enfoque. Se ha pasado de la búsqueda de confianza a la búsqueda de efectividad. Ahora existe una amplia variedad temática en donde los distintos integrantes del sistema institucional trabajan a favor del fortalecimiento de la democracia electoral.

CUADRO V.1. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos multilaterales*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	La Organización de las Naciones Unidas es el más universal de los organismos internacionales promotores de las elecciones, a través de dos brazos principales; el primero de ellos es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que trabaja en 170 países y territorios alrededor del mundo.
División de Asistencia Electoral (DAE)	Es el brazo específicamente electoral de la ONU. Para hacer frente a la creciente demanda de asistencia electoral solicitada por los países a las Naciones Unidas, en 1991 la Asamblea General, en su resolución 46/137, autorizó que el secretario general designara a un funcionario superior para ejercer como “Punto Focal”, que sirviera de apoyo en la coordinación y el examen de las peticiones de asistencia electoral. Posteriormente, se estableció la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas en abril de 1992, conforme a la resolución de la Asamblea General 46/137, para asesorar al “Punto Focal” en el desarrollo de sus funciones. Su actividad primordial se centra en el análisis de las peticiones de asistencia electoral procedentes de los gobiernos, la realización de las misiones de evaluación de necesidades, la colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral y en la puesta en marcha de los procesos electorales en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. Asimismo, la Unidad provee apoyo logístico y asesoría a los grupos de observadores internacionales, facilita la coordinación de la asistencia entre países donantes y organismos del sistema de las Naciones Unidas, mantiene una lista de expertos electorales, organiza conferencias y cursos de capacitación, asesora en la administración de los fondos fiduciarios destinados a apoyar las actividades de la ONU en materia electoral y sirve de memoria institucional de la organización en el campo de la asistencia electoral.

*(continúa)*

CUADRO V.1. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos multilaterales (continuación)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
<p>Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD-OEA)</p>	<p>En 1990 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), como una entidad de la Secretaría General, a cargo de promover la democracia representativa en el área. La principal finalidad de la organización era ofrecer apoyo a los Estados miembros que solicitaran asistencia para fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos. Sin embargo, en 2015 se reestructuró la OEA y se constituyó la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD), que tiene como objetivo consolidar los procesos de modernización de las instituciones electorales en el hemisferio, respetando el principio de no intervención y el pleno respeto a la soberanía; promoviendo la paz y la solución pacífica de controversias, el fortalecimiento de la cultura democrática y el respeto al Estado de derecho, así como las políticas en materia de justicia. En cumplimiento de sus objetivos, desempeña funciones encaminadas a ampliar la legitimidad institucional en los procesos políticos y a fortalecer los mecanismos que conllevan al sostenimiento de éstos. La SFD está compuesta por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, y el Departamento para la Gestión Pública Efectiva.</p>
<p>Oficina para las Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OCSE-OIDDH)</p>	<p>Esta oficina fue creada en 1990 y tiene su sede en Varsovia, Polonia. Los Estados participantes de la OCSE consideraron que la seguridad exige algo más que la mera ausencia de guerra, por lo que la creación y el mantenimiento de un entorno seguro deben ir más allá de la resolución de problemas políticos o militares. Por ello, el concepto de seguridad de la OCSE también incluye como parte integrante la protección a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, así como cuestiones económicas y ambientales. Este concepto se remonta al Acta Final de Helsinki de 1975, el</p>

CUADRO V.1. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos multilaterales (concluye)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
	<p>documento fundacional de la institución de la que derivó la OCSE, que fue la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. Desde entonces, este concepto ha evolucionado y ha pasado de concentrarse en la seguridad de los Estados y gobiernos a abarcar una forma más completa de seguridad individual de las personas, lo que la OCSE denomina “la dimensión humana”. La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH) es la principal institución de la OCSE responsable de esta dimensión. El Documento de Helsinki de 1992 define el mandato de la OIDDH como la asistencia a los 55 Estados participantes de la OCSE con el fin de “asegurar el pleno respeto a los derechos humanos y las libertades individuales, el respeto del Estado de derecho, la promoción de los principios democráticos, así como la creación, el fortalecimiento y la protección de las instituciones democráticas, aunado al fomento de la tolerancia en las sociedades”.</p>

CUADRO V.2. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: asociaciones de autoridades electorales*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
<p>Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)</p>	<p>Esta asociación incorpora a casi la totalidad de las autoridades electorales en el continente. Fue creada en 1991 e integra a su vez a los miembros de dos asociaciones subregionales: la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) y la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito). Tanto la UNIORE como los dos protocolos tienen, entre otros objetivos, fortalecer la</p> <p style="text-align: right;"><i>(continúa)</i></p>

CUADRO V.2. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: asociaciones de autoridades electorales (continuación)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
<p>Organización de los Organismos de Administración Electoral Árabes (ArabEMBs)</p>	<p>capacidad de las instituciones electorales, fomentar la observación técnica de elecciones y compartir conocimiento, información y experiencia en la administración de elecciones. Bajo el auspicio y la promoción del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se crea en junio de 1985 la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, y en agosto de 1989, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, asociaciones conocidas también como Protocolo de Tikal y Protocolo de Quito, respectivamente, haciendo referencia a las ciudades donde los organismos electorales de los países signatarios formalizaron la creación de estos instrumentos de cooperación.</p> <p>La Organización de los Organismos de Administración Electoral Árabes (Arab Electoral Management Bodies, ArabEMBs) es una red regional de organismos de administración electoral de los Estados árabes (Irak, Jordania, Líbano, Libia, Mauritania, Palestina, Sudán, Túnez, Yemen, Mauricio y Somalia), la cual se fundó en marzo de 2015. Sus oficinas centrales están en Amman, Jordania. Algunos de sus objetivos principales son reforzar la cooperación conjunta y la comunicación entre los organismos de administración electoral árabes, así como entre ellos y sus contrapartes regionales e internacionales en las áreas de intercambio de experiencias técnicas, fortalecimiento de las capacidades electorales y monitoreo y administración electoral; fortalecer el principio de la independencia e imparcialidad de los organismos de administración electoral; tomar medidas para garantizar la participación efectiva de las mujeres y todos los grupos sociales en las diversas etapas del proceso electoral, entre otros.</p>

CUADRO V.2. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: asociaciones de autoridades electorales (continuación)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO)	La Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (Association of European Election Officials, ACEEEO) está integrada por 21 países (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Hungría, Kazajistán, Letonia, Macedonia, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Turquía y Ucrania) y se fundó en 1991 con el propósito de fungir como un foro de intercambio de información sobre elecciones y procesos políticos entre autoridades, funcionarios y expertos electorales. Su objetivo es promover elecciones libres y transparentes, el buen gobierno y la democracia.
Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA)	La Asociación de Autoridades Electorales de Asia (Association of Asian Election Authorities, AAEA) se creó en 1997 y se integra por autoridades electorales de 12 Estados miembros (Manila, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Sri Lanka, Taiwán, Tayikistán, Bangladesh, India, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia y Nepal). Esta asociación promueve en Asia elecciones abiertas y transparentes, organismos de gestión electoral independientes e imparciales, profesionalización de las autoridades electorales y participación del ciudadano en el proceso electoral y cívico (IFES, UN-DESA, IIDEA, 2004: 1). Su trabajo se ha enfocado en crear un foro independiente para intercambiar información entre órganos electorales de la región, discutir los caminos y las acciones para realizar elecciones democráticas abiertas y transparentes, implantar tecnología de vanguardia, elevar el nivel profesional y la independencia de los órganos electorales y fortalecer las garantías de los derechos y las libertades electorales.
Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (ACEO)	Se creó en 1998 y está integrada por 23 miembros (Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Dominica, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes Estadounidenses, Islas Caimán, Curazao, República

*(continúa)*

CUADRO V.2. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: asociaciones de autoridades electorales (continuación)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA)	<p>Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Puerto Rico, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Turcs y Caicos). Sus objetivos se centran en dar seguimiento a los procesos democráticos de sus integrantes, promover la cooperación y la asistencia mutua, fortalecer las organizaciones electorales y la confianza de la sociedad civil.</p> <p>La Asociación de Autoridades Electorales Africanas (Association of African Election Authorities, AAEA) se creó en 1994 y tiene como miembros a las autoridades electorales de 19 países (Benín, Burkina Faso, República Centroafricana, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Kenia, Lesoto, Liberia, Malí, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uganda y Zimbabue), así como algunas ONG dedicadas a la promoción de los derechos humanos en calidad de miembros asociados (Cercude, Gerddes, el Instituto de Encuentros Económicos, el Instituto para la Educación en Democracia, el Equipo de Monitoreo Independiente de Zambia, Zimrights y el IISEEM). La AAEA es una organización regional dedicada a la profesionalización de la administración de las elecciones en África mediante el intercambio de información y el establecimiento de una red regional que ha asistido a sus miembros para la organización de elecciones multipartidistas, la creación de comisiones electorales autónomas e independientes, así como para evitar conflictos postelectorales y resolverlos en caso de que ocurran.</p>
Asociación de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA)	<p>La Asociación de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators, PIANZEA) se creó en 1997; tiene 17 miembros (Australia, Islas Cook, Fiyi, Kiribati, Islas</p>

CUADRO V.2. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: asociaciones de autoridades electorales (concluye)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Asociación Mundial de Organismos Electorales (A-WEB)	<p>Marshall, Micronesia, Nauru, Nueva Zelanda, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tuvalu, Tokelau, Tonga y Vanuatu) y sus objetivos son alentar el flujo de información con relación a sus calendarios electorales entre los miembros, fomentar la asistencia técnica a través de la verificación de la planeación y capacitación del personal de las elecciones, la promoción de la transparencia y el perfeccionamiento de la rendición de cuentas, entre otros.</p> <p>La Asociación Mundial de Organismos Electorales (Association of World Electoral Bodies, A-WEB) se fundó en 2013 para apoyar sistemáticamente a las democracias nacientes para lograr buena gobernabilidad y mejoras socioeconómicas que se sostengan bajo una estabilidad política. Con base en eso, A-WEB apoya los esfuerzos de desarrollo de las capacidades de los organismos de administración electoral, con el objeto de que exista también un intercambio de experiencias e ideas entre los miembros. A-WEB provee capacitación para funcionarios electorales y organiza varias observaciones electorales. A-WEB también planea e implementa programas nacionales para mejorar la democracia electoral, y trabaja en colaboración con otras organizaciones internacionales con el objetivo de difundir el sistema democrático de elecciones alrededor del mundo y tomar acciones que respondan a las circunstancias políticas y electorales de nuestro tiempo. Está conformado por 106 miembros que corresponden a 102 países. Todos los miembros pueden participar en todas las actividades de A-WEB, ser parte de la toma de decisiones y ser beneficiarios de los servicios que ofrece la asociación.</p>

CUADRO V.3. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: institutos políticos*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Instituto Internacional Republicano (IRI)	El Instituto Internacional Republicano (International Republican Institute, IRI) fue fundado en 1983, como una organización no lucrativa dedicada al desarrollo de la democracia; está basado en los principios de igualdad y de libertad individual. Se enfoca a proveer asistencia técnica a los países que aspiran ser democracias completas y ha asistido a varios países en temas de reforma electoral. Otras áreas en las que ha otorgado apoyo son el fortalecimiento de partidos políticos, la reforma de la administración electoral de algunos países africanos y asiáticos y programas de educación cívica. También ha realizado varias misiones de observación electoral.
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)	El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI) fundado en 1983, con sede en Washington, D. C., ofrece asistencia técnica a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI trabaja con demócratas de cada región del mundo para fortalecer organizaciones políticas y civiles, monitorear elecciones, promover la participación ciudadana y asegurar la rendición de cuentas y transparencia en el gobierno.
Fundación Friedrich Naumann	El objetivo esencial del trabajo de la Fundación Friedrich Naumann, tanto en Alemania como en el ámbito internacional, es darle validez al principio de la libertad con dignidad y responsabilidad. En tal sentido, colabora con otras instituciones para la elaboración de soluciones individuales a los problemas locales. Como fundación que fomenta la política liberal, la Fundación Friedrich Naumann aboga por la libertad de opinión y de acción, en todos los ámbitos de la vida y a nivel mundial. El cometido de la Fundación Friedrich Naumann en su trabajo internacional es fomentar estructuras democráticas, de libre mercado y de Estado de derecho, aspirando a que cada vez más personas puedan vivir en una sociedad liberal y democrática (Fundación Friedrich Naumann, 2017).

CUADRO V.3. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: institutos políticos (continuación)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Fundación Friedrich Ebert	La Fundación Friedrich Ebert, creada en 1925, es una institución privada sin fines de lucro, comprometida con las ideas y los valores de la democracia social. Un área de trabajo muy importante para la Fundación Friedrich Ebert es la “Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Cuenta con oficinas en Europa, Estados Unidos, Canadá, África, Asia, Oceanía, América Latina y el Caribe. Sus principales objetivos son contribuir a establecer las estructuras democráticas a través de la participación de múltiples grupos sociales, fomentar las reformas económicas y una política orientada a la justicia social y la definición de bases democráticas conjuntas relacionadas con el desarrollo sociopolítico (Fundación Friedrich Ebert, 2017).
Fundación Konrad Adenauer	La Fundación Konrad Adenauer es una organización política alemana fundada en 1964, que se inspira y compromete con el pensamiento y movimiento demócrata cristiano. En materia de cooperación internacional, la Fundación Konrad Adenauer trabaja actualmente en 120 países de África, América Latina, Asia, Europa, el Cercano Oriente y Norteamérica, donde 85 expertos desarrollan más de 200 proyectos y programas. Los fondos correspondientes provienen del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, y el propósito fundamental de los proyectos es fomentar siempre la democracia y el desarrollo, contribuir al entendimiento más allá de las fronteras nacionales y las barreras culturales, ofrecer ayuda y luchar contra las causas de la pobreza y la destrucción del medio ambiente (Fundación Konrad Adenauer, 2017).
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	La USAID (United States Agency International Development, USAID) es la agencia federal independiente responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de los Estados Unidos en todo el mundo, con sede en Washington, D. C., y fundada en 1961 por John F.

(continúa)

CUADRO V.3. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: institutos políticos (concluye)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Fondo Nacional para la Democracia (NED)	<p>Kennedy. A partir de ese momento, USAID ha sido el principal órgano de los Estados Unidos en brindar asistencia a los países que se recuperan de un desastre, tratan de salir de la pobreza y se embarcan en reformas democráticas. Entre las actividades que ha llevado a cabo están las siguientes: ha otorgado asistencia en administración electoral; ha apoyado con entrenamiento de observadores locales, en fortalecimiento de partidos políticos, educación cívica; promueve la participación de las mujeres; ha apoyado el fortalecimiento de legislaturas; ha fungido como mediadora de conflictos electorales, y ha realizado misiones de observación electoral.</p> <p>Esta organización (National Endowment for Democracy, NED) fue establecida por el Congreso de Estados Unidos en 1983 como un cuerpo autónomo para apoyar iniciativas de democratización alrededor del mundo. Ha otorgado asistencia en los siguientes temas: administración electoral, capacitación de observadores locales, fortalecimiento de partidos políticos, educación cívica, participación de las mujeres, apoyo a grupos civiles y asesoría en reformas electorales. Además, es la institución encargada de canalizar fondos hacia las siguientes organizaciones: el International Republican Institute (IRI), el National Democratic Institute for International Affairs (NDI), el Center for International Private Enterprise (CIPE) y el American Center for International Labor Solidarity (ACILS).</p>

CUADRO V.4. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos no gubernamentales*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Con énfasis en la asistencia técnica electoral más que en la observación de elecciones, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Electoral Systems-IFES) desde 1987 participa significativamente en actividades de democratización en todo el mundo. Tiene su sede en Washington, D. C. En los últimos años se ha enfocado en los temas de juventud, empoderamiento de las mujeres, inclusión de personas con discapacidad e igualdad de género.
Comisión Internacional de Juristas (ICJ)	La Comisión Internacional de Juristas (International Commission of Jurists, ICJ) es una organización no gubernamental con sede en Ginebra. Creada en 1952, esta ONG se ha especializado en brindar asistencia en reformas legales relacionadas con derechos humanos, y en la creación de comisiones de derechos humanos. También ha organizado misiones de observación relacionadas con derechos humanos (incluyendo, por supuesto, los derechos civiles y políticos). Asimismo, la ICJ ha desempeñado un papel fundamental en el establecimiento de normas internacionales de derechos humanos y en su puesta en práctica. Con la realización de actividades pioneras, entre las que se incluyen observaciones judiciales, misiones de investigación, denuncias públicas y diplomacia silenciosa, la ICJ ha ejercido un papel de vital importancia en la promoción de la justicia.
Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)	La FIDH tiene su sede en París, Francia. Es una organización internacional de reconocida trayectoria, de carácter no gubernamental, apolítica, no confesional ni lucrativa, que tiene como objetivo promover la aplicación de todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales para la protección de estos derechos. La FIDH reúne 184 organizaciones de derechos humanos en alrededor de 112 países. Como parte de su mandato, la FIDH lleva a cabo periódicamente misiones internacionales de investigación y

(continúa)

CUADRO V.4. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos no gubernamentales (concluye)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Fundación para la Democracia Westminster (WFD)	<p>observación judicial cuyo objeto es proveer a la opinión pública y a las organizaciones internacionales de elementos de juicio sobre violaciones a los derechos humanos, contribuir a mejorar los estándares de promoción y protección de estos derechos, así como favorecer la protección de las víctimas y el fortalecimiento de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos.</p> <p>Esta organización (Westminster Foundation for Democracy, WFD) se fundó en 1992 y tiene su sede en Londres. Ha desempeñado una importante actividad en la construcción y el fortalecimiento de instituciones democráticas en diversos países. Asimismo, ha brindado asesoría en temas de educación cívica y en otros ámbitos de la asistencia técnica, como el apoyo a partidos políticos y a otras organizaciones no gubernamentales. Es importante mencionar que es independiente del gobierno británico.</p>
Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)	<p>Esta organización (European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR) es una ONG regional fundada en 1994, con sede en Bruselas. Ha realizado importante promoción en el área de derechos humanos y la consolidación de la democracia. Asimismo, ha realizado múltiples misiones de observación electoral.</p>
Centro Carter	<p>El Centro Carter es una organización no gubernamental con sede en Atlanta. Se fundó en 1982 y entre sus principales acciones de promoción a la democracia se encuentran sus misiones de observación. A partir de 1989, el Centro Carter ha observado 103 elecciones en 39 países. Asimismo, fungió como mediador de conflictos en Sudán y en Uganda en 1995, y entre el gobierno socialista de Venezuela y la oposición después de un fallido golpe de Estado en 2002, que separó brevemente del poder al presidente Hugo Chávez. Ha iniciado actividades de educación cívica en otros países.</p>

CUADRO V.5. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos promotores de la democracia*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel)	El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) es un programa especializado del IIDH creado en 1983, con sede en San José de Costa Rica, que sustenta su acción en el principio de las elecciones libres como parte esencial de los derechos humanos y condición de la democracia. Sus fines son la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario, labor que realiza con organismos electorales, gobiernos, sociedad civil y partidos políticos de diferentes países. Asimismo, funge como secretaría ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)	Creado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) ha desarrollado una intensa actividad de investigación y producción intelectual sobre los principales temas electorales contemporáneos. En materia de asistencia técnica, extiende sus actividades al ámbito de la educación cívica. Con sede en Estocolmo, IDEA ha llenado un vacío en el campo de la producción e investigación informativa sobre elecciones, códigos de ética, análisis comparado y discusión internacional de los principales temas de la agenda internacional. En últimos años ha realizado investigación sobre temas de políticas de género y juventud en procesos electorales y partidos políticos, influencia del crimen organizado en las elecciones, financiamiento de partidos políticos, entre otros.
Unión Interparlamentaria	La Unión Interparlamentaria (Inter-Parliamentary Union) es una organización intergubernamental con sede en Ginebra. Se fundó en 1889 y se ha especializado en brindar asesoría en el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias. También ha realizado diversas misiones de observación electoral en distintos países. Cabe destacar que fue el primer foro permanente para negociaciones políticas multilaterales, especialmente porque se basa en el principio de la cooperación.

(continúa)

CUADRO V.5. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos promotores de la democracia (concluye)*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Comunidad de las Democracias (CoD)	<p>La Comunidad de las Democracias (Community of Democracies, CoD) es una organización intergubernamental que impulsa la agenda democrática global mediante la acción común. Se creó en el año 2000 y desde entonces ha unido a los Estados democráticos del mundo para difundir los principios democráticos y promover los estándares establecidos en la Declaración de Varsovia para una Comunidad de Democracias, firmada por 106 países. Como parte de la estructura de trabajo de la Comunidad de las Democracias, destacan los cinco Grupos de Trabajo: Grupo de Trabajo en Elecciones (copresidido por México y las Filipinas), Grupo de Trabajo para la Democracia, Grupo de Trabajo para la Protección de la Sociedad Civil, Grupo de Trabajo para la Promoción de la Libertad de Expresión y Grupo de Trabajo sobre Mujeres y Democracia, compuestos por miembros de la Comunidad y por instituciones internacionales, que diseminan tanto conocimiento como prácticas aprendidas, promueven iniciativas y apoyan la democracia en diversos niveles.</p>
Instituto Electoral para la Democracia Sostenible en África (EISA)	<p>El Instituto Electoral para la Democracia Sostenible en África (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, EISA) es una organización sin fines de lucro establecida en 1996 en Johannesburgo (Sudáfrica) y tiene oficinas en varios países en todo el continente, entre los que se encuentran República Democrática del Congo, Kenia, Madagascar, Mozambique, Somalia, Zambia y Zimbabue. Su objetivo es promover elecciones creíbles, democracias participativas, una cultura de derechos humanos e instituciones políticas fuertes para la democracia sostenible en África. A través de distintos vínculos en el continente con otros organismos de administración electoral, de la sociedad civil, estructuras de gobierno, organizaciones panafricanas, etc., EISA se involucra en una dinámica de mutuo beneficio en actividades de fortalecimiento de capacidades en los temas de elecciones, democracia y gobernabilidad. EISA ofrece distintas modalidades de actividades: manejo de conflicto electoral, programas de capacitación, conocimiento e información y una enciclopedia de la democracia en línea.</p>

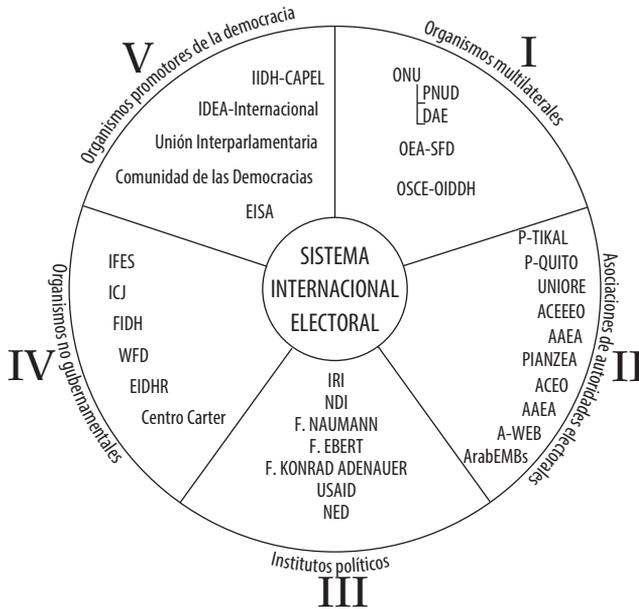


FIGURA V.1. Sistema internacional electoral

El sistema internacional electoral es el conjunto de instituciones que tienen como propósito fortalecer la democracia electoral a través del fomento de la cooperación y el intercambio entre las distintas instituciones que conforman dicho sistema.

ETAPAS Y ACCIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ELECTORAL

El diseño del sistema internacional de cooperación en materia electoral ha desarrollado su actuación en una amplia variedad de campos temáticos. De esta forma, las acciones de cooperación internacional en materia electoral podrían agruparse en las siguientes cuatro etapas.

*Primera etapa. La descolonización (1950-1960).  
Antecedentes de la cooperación internacional en materia electoral*

La participación de la comunidad internacional en procesos electorales tiene como antecedente importante el periodo de descolonización (las décadas de los cincuenta y sesenta), cuando la Organización de las Naciones Unidas y

algunos organismos regionales supervisaron la celebración de referendos sobre los procesos de independencia en las colonias, principalmente en el continente africano. Los referendos fueron organizados por el administrador colonial y el papel de la ONU consistió en supervisar que los mismos fueran conducidos de manera transparente y limpia (Ludwig, 2001). La garantía de que los procesos de referendo se organizaran de manera limpia y libre de fraude coadyuvó a crear nuevas condiciones de paz y estabilidad política en los procesos de liberalización. La ONU realizó más de 30 misiones entre 1956 y 1960 (Naciones Unidas, 2017).

La actividad internacional en este periodo estableció los antecedentes fundamentales y primarios de la cooperación internacional en materia electoral. En los países que aspiraban a su independencia, el problema radicaba en los mecanismos y procedimientos para garantizarla. Quedaba la opción armada para obtener la independencia, o bien los mecanismos electorales tales como referendos, plebiscitos y elecciones generales. El factor internacional desempeñaba el papel de mediador neutral capaz de garantizar la imparcialidad y limpieza de las elecciones a través de la observación electoral.

La observación electoral constituyó el primer aporte de la comunidad internacional para coadyuvar en los procesos de democratización en sus diferentes etapas. La observación fue fundamental para inhibir y, en su caso, disuadir a los actores que apostaban al fraude electoral. La observación fue el instrumento pionero que dio margen a la creación de muy variados caminos para que la comunidad internacional participara en los procesos de democratización de los países, sin menoscabo de su soberanía e independencia.

### *Segunda etapa. Fortalecimiento de la infraestructura electoral (1970-1990)*

El proceso de democratización iniciado en la década de los setenta abarcó a varios países de América Latina, África y Asia. El requerimiento fundamental que se planteó este proceso en términos democráticos fue coadyuvar a la celebración de elecciones limpias. En la mayoría de los países involucrados en la democratización había un reclamo ciudadano y político por denuncias de fraude e irregularidades electorales que alteraban la voluntad popular. Por consiguiente, el objetivo principal era crear diferentes mecanismos y estrategias que contribuyeran a celebrar elecciones confiables.

Como se mencionó en la primera etapa, relativa a la cooperación internacional en materia electoral, la observación electoral tuvo un papel fundamental en este sentido. Una gran parte de las organizaciones que integran el sistema institucional diseñaron distintos programas de observación electoral. Se crearon metodologías, sistemas de organización para la observación que podían ser fijos o móviles, diferentes estrategias de capacitación, material

documental y recursos multimedia que facilitaron la preparación masiva de observadores electorales, entre otras.

También los organismos internacionales involucrados en la cooperación electoral internacional exploraron la pertinencia de llevar a cabo la observación con perfiles políticos, académicos y sociales muy diversos. En un principio se privilegió el perfil de imparcialidad para integrar las misiones de observación. Para ello se recurrió a académicos, líderes de opinión con reconocido prestigio, asociaciones de profesionales, autoridades electorales y distinguidas personalidades con el propósito de crear un contexto de exigencia en el país observado en relación con la celebración de elecciones limpias y transparentes.

No obstante, la observación electoral no era el único camino a través del cual podían fomentarse las elecciones limpias y transparentes. Había una percepción más técnica en cuanto a fortalecer lo que se ha llamado la “infraestructura electoral”, orientada a este mismo propósito. En esta etapa, que abarca las décadas de los setenta y de los ochenta, se realizó un importante trabajo de asesoría técnica sobre el registro electoral y, en su caso, los registros civiles utilizados para la celebración de elecciones. Asimismo, hubo un trabajo muy amplio y variado sobre los materiales electorales y la logística de la elección; se establecieron medidas de seguridad para evitar el doble voto, el uso de papel seguridad para imprimir boletas y documentación electoral, tinta indeleble y la capacitación de los miembros que administran la votación en las mesas receptoras de voto o centros de votación.

Por otra parte, también se trabajó para ofrecer mecanismos jurídicos que aseguraran los derechos políticos de los ciudadanos y de los candidatos. Asimismo, empezaron a desarrollarse los primeros ejercicios de justicia electoral en el campo de la cooperación electoral internacional.

Toda esta amplia gama de actividades desarrolladas en la segunda etapa de la cooperación internacional en materia electoral tuvo, en términos generales, una aplicación en la mayoría de los países que se involucraron en los procesos de democratización. Sin embargo, a partir de entonces la asistencia técnica en el campo electoral tuvo un desarrollo diferenciado. El grado de avance de la credibilidad en las elecciones, así como del mejoramiento de los sistemas (de organización) electorales, dependían directamente de las condiciones políticas internas, de la cultura del país y del grado de profesionalización de las instituciones político-electorales (véase el cap. II en esta obra).

*Tercera etapa. Fortalecimiento institucional  
y condiciones de la competencia (1990-2000)*

El desarrollo de la cooperación internacional en materia electoral tuvo en la Guerra Fría un nuevo factor que no sólo amplió su capacidad de acción, sino

que generalizó el interés por realizar elecciones democráticas que le dieran una nueva base de legitimidad a los titulares de los poderes públicos. La Guerra Fría trajo consigo no sólo el cambio en el eje de las relaciones internacionales, es decir, de la seguridad a la democracia, sino también la incorporación de la mayor parte de los países que vivieron bajo el signo del socialismo real en los últimos 50 años al proceso de democratización.

En esta etapa empieza a establecerse una diferenciación en el campo de acción de la cooperación internacional en materia electoral. Mientras que América Latina consolidaba y mejoraba sus sistemas de elección, Europa del Este iniciaba su incursión en los ejercicios de observación y en el cuidado de la infraestructura electoral. África, por su parte, ha evolucionado a otro ritmo en lo que se refiere a la infraestructura electoral, dado que los procesos de formación y consolidación de Estados nacionales apuntan hacia una dirección diferente, mientras que Asia ha presentado una incorporación paulatina al proceso de democratización.

La década de los noventa puede considerarse la etapa de auge de la democracia pluralista en el mundo; durante ese tiempo se hicieron adecuaciones a los temas tradicionales de la infraestructura institucional. Por ejemplo, para la observación electoral se amplió el grado de acción más allá del día de la elección, al considerarse también los actos preparatorios y posteriores a la jornada electoral. En otros casos se consideró el gradual y creciente uso de la tecnología en el padrón electoral e incluso el avance de algunos países hacia el voto electrónico.

En la tercera etapa de la cooperación electoral en materia electoral, además de llevar a cabo adecuaciones como las señaladas, empezaron a incorporarse nuevos temas que contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones y los procedimientos electorales democráticos. Probablemente uno de los temas de mayor atención para la asistencia electoral en esta década fue el de las condiciones de la competencia. En algunos países, sobre todo en América Latina, empezaron gradualmente a sustituirse o a ampliarse los temas de la agenda electoral en relación con la financiación de la política y del acceso a los medios de comunicación masiva para promover la oferta política de los partidos y los candidatos, además de que surgió un gran interés por conocer los diferentes modelos en el mundo, con el propósito de buscar adaptaciones que permitieran fortalecer el sistema de partidos.

En esta etapa la atención ya no se centra en los temas que se refieren al régimen electoral, sino también en todo lo que respecta al sistema de partidos políticos. También empieza a cobrar interés la educación cívica a través de los organismos electorales, precisamente porque, para contribuir al fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas, se requiere un esfuerzo integral y profundo de educación cívica.

Al margen de todo el sistema de organización electoral empiezan a desarrollarse nuevas prácticas en materia de justicia electoral y de persecución

de delitos electorales. A medida que el régimen electoral se va consolidando sobre bases de efectividad y confianza, empieza a manifestarse toda una serie de resoluciones para dirimir controversias entre los actores políticos. En esta década se establecen las bases institucionales, así como la producción de una normatividad que regule tales acciones. En esta misma ruta de innovaciones se inscriben los nuevos espacios institucionales para aplicar sanciones ante eventuales violaciones a la legislación electoral.

También en esta etapa hay un importante despliegue de esfuerzos para fortalecer a los organismos electorales en cuanto al perfil que deben tener los titulares de los órganos de dirección, un servicio electoral tendiente a establecer bases para su profesionalización y permanencia en el cargo, así como la participación de otros poderes en la designación de los funcionarios electorales.

Ante este despliegue de actividades en el campo de la democracia representativa, el sistema institucional en materia de cooperación internacional electoral ha actuado de manera muy descentralizada y autónoma, en función del mandato de cada institución y organismo internacional, así como de los recursos a los cuales tiene acceso por parte de la comunidad internacional, principalmente a través de los mecanismos multilaterales y de países que se han identificado como donantes tradicionales para los temas de democracia y elecciones, como Estados Unidos, Suecia, Dinamarca, Noruega, la Unión Europea y Japón (IDEA, 2005).

#### *Cuarta etapa. Calidad, costo de las elecciones y justicia electoral (2000 a la fecha)*

La convención adoptada para clasificar la cuarta etapa dentro de la cooperación internacional en materia electoral obedece a una combinación de factores. En primer lugar, el proceso de democratización no se ha presentado de manera uniforme y lineal en los 200 países en donde se han llevado a cabo elecciones. En los 150 países que han presentado una transición de regímenes autoritarios a democráticos, cada uno presenta requerimientos y necesidades muy particulares para el desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones y prácticas democráticas.

Algunos países de África se encuentran aún en el diseño y la instrumentación de temas que se refieren a la primera y segunda etapas, es decir, la observación electoral y el conjunto de materias comprendidas en la llamada infraestructura electoral. En los países de la ex Unión Soviética hoy independientes está presente la discusión política por tener elecciones libres y transparentes, así como por la credibilidad de las instancias que realizan las elecciones, si bien en forma simultánea hay importantes esfuerzos por fortalecer un sistema de partidos. Así, en el mundo existe una agenda para la

discusión sobre la democracia electoral que comprende algunos temas de la infraestructura electoral y, al mismo tiempo, otros relativos a la financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Por su parte, en América Latina hay un amplio espectro de temas que pueden ampliarse y fortalecerse. Las discusiones giran en torno de múltiples temas, como el diseño de nuevos sistemas electorales (véase el cap. xvii en esta obra), la financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos (caps. xxix y xxxi en esta obra), el acceso de éstos a los medios de comunicación (cap. xxx en esta obra), la representación política de las mujeres (cap. xxvi en esta obra), cuotas y representación política de pueblos originarios (cap. xxvii), las facilidades para que los electores con discapacidad emitan su voto (véase el cap. xi en esta obra), el voto en el extranjero (cap. xiii en esta obra), el voto electrónico (cap. xxxviii en esta obra) y la documentación y los materiales electorales, entre otros.

La experiencia acumulada en la organización de elecciones y la cooperación internacional en estos temas ha dado como resultado la identificación de asuntos prioritarios para la democracia electoral. Uno de ellos es la legislación de la administración y de la organización de elecciones, sobre la que influyen factores como el uso de nuevas tecnologías y la nueva correlación de fuerzas políticas.

Sin embargo, existe una serie de temas que podrían identificarse como propios de esta última etapa de la cooperación internacional, entre los que destacan el papel que tiene el dinero en la financiación de las campañas y de los partidos políticos; aún más, ahora hay un reclamo de la sociedad por transparentar fuente, destino y monto de los recursos utilizados. El otro tema que está siendo ampliamente discutido no sólo en los países que hicieron su transición a la democracia, sino inclusive en las democracias consolidadas, es el papel de los medios de comunicación en los procesos democráticos. Probablemente en estos temas de dinero y medios de comunicación, y su papel sobre las elecciones, esté el núcleo del debate político para lograr una democracia sana y transparente.

Un tema que todavía no termina de desarrollar un amplio espacio de acción es el que se refiere a la educación cívica. La primera novedad ocurrió en la década de los ochenta, cuando los ministerios de educación pública dejaron de tener el monopolio de esta actividad ante la magnitud del reto que esto representaba; gradualmente se han sumado los organismos electorales para complementar y desarrollar las tareas dirigidas a la preparación de niños y jóvenes en las prácticas democráticas, en un marco de respeto a la dignidad humana.

La educación cívica es uno de los temas favoritos de las instituciones que integran la red de cooperación internacional en materia electoral. Los programas que desarrollan se llevan a cabo con ong, medios de comunicación, pequeños grupos familiares, partidos políticos, líderes de opinión y centros de investigación y de educación superior.

Otro tema de reciente interés por parte de la red de cooperación internacional en materia electoral es el fortalecimiento de los partidos políticos. Las instituciones que promueven la cooperación internacional han visto la importancia de trabajar cuando menos en dos aspectos para fortalecer la democracia representativa en un país: trabajar, por un lado, sobre el conjunto de temas comprendidos en el sistema electoral y, por otro, en la serie de actividades que tienden a fortalecer al sistema de partidos políticos. De hecho, algunos organismos internacionales han planteado la posibilidad de trabajar en una perspectiva triple, es decir, que comprenda al régimen electoral, al sistema de partidos y al sistema de gobierno. Ello repercutiría en bases más firmes para construcción y consolidación de la democracia en un determinado país.

En lo que se refiere al fortalecimiento de los partidos políticos, las acciones de cooperación internacional en materia electoral han empezado a trabajar en aspectos como la democracia interna de los partidos, la transparencia en sus finanzas, la calidad de las campañas políticas, las agendas de gobierno y la gobernabilidad democrática, entre otros.

Finalmente, otro de los nuevos temas que tiende a mejorar la calidad de las elecciones y a disminuir sus costos tiene que ver con el diseño de sistemas de planeación estratégica que hagan más efectiva la administración electoral. Es un asunto relacionado no sólo con el uso de la tecnología, los métodos y procedimientos, sino con una visión integral del régimen electoral que busque obtener y consolidar la confianza de los actores políticos fundamentales. La planeación estratégica permitirá evaluar y orientar adecuadamente el uso de la tecnología y de la modernización de las distintas fases y etapas de la organización comicial.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Existe una relación directa entre democratización, fortalecimiento de capacidades, sistema internacional electoral y la cooperación que se lleva a cabo para mejorar y fortalecer los sistemas electorales de los países que viven en democracia. En este sentido, destaca la creciente formalización de distintos instrumentos de cooperación alrededor del mundo y las nuevas estrategias de vinculación entre diversos actores internacionales.

Los actores del sistema internacional electoral se han dado a la tarea de analizar, desarrollar e implementar una amplia serie de proyectos para fortalecer los procesos y las instituciones que representan la democracia electoral. En los primeros años de democratización, considerando el último tercio del siglo pasado, el énfasis en el fortalecimiento electoral residía en mejorar los sistemas de organización electoral para tener elecciones libres y transparentes. En este tema, la mayoría de los 150 países que se incorporaron a la

democracia mantiene razonables estándares de efectividad. Así, como resultado de la democratización en años recientes, se ha puesto especial énfasis en temas como educación cívica, fiscalización de recursos de partidos políticos y campañas electorales, uso de nuevas tecnologías y redes sociales, jóvenes, representación política de las mujeres, acceso a medios de comunicación, entre otros.

1) El acompañamiento técnico, metodológico, organizacional y de legitimación a los procesos de transición democrática a través de la cooperación internacional en materia electoral se ha convertido en un elemento novedoso en diversos países, desde el siglo XIX y hasta a la fecha. Los temas de política interior y los que se refieren a la democratización de los países se han internacionalizado en la tercera ola democratizadora, que inició en la década de los setenta. Los cambios de régimen del autoritarismo a la democracia dejaron de ser un asunto exclusivamente circunscrito a la política interior; en el siglo XXI estos asuntos también son de incumbencia, relevancia y participación de la política internacional en los asuntos internos de los países, sin vulnerar la capacidad de decisión de cada uno de ellos. Más bien hay un acompañamiento en el fortalecimiento de la soberanía interna, así como en el diseño y construcción de la democracia representativa contemporánea.

2) A pesar de las ventajas y los aportes del intercambio en el plano internacional hacia los procesos de democratización, actualmente es necesario un ordenamiento en las acciones que desarrollan las instituciones que integran la red mundial de cooperación en materia electoral. El sistema internacional de cooperación que surgió de la expansión de la democracia representativa en su estrecho vínculo con los derechos humanos fue creado a partir de necesidades locales y regionales que ofrecieran a las relaciones internacionales una salida institucional a los conflictos que se presentaron en las transiciones democráticas en la disputa por el poder. Por lo tanto, el sistema internacional es un sistema altamente descentralizado. Esto fue muy positivo y necesario en los últimos 25 años; sin embargo, los requerimientos y las necesidades de los procesos de transición y de consolidación democrática requieren un sistema internacional de cooperación en materia electoral más ordenado, con el propósito de fortalecer las instituciones democráticas y, al mismo tiempo, maximizar los recursos y las oportunidades que ofrece la cooperación.

3) El sistema institucional de cooperación ha dado importantes productos y resultados en más de los 150 países que llevaron a cabo su transición democrática. Incluso se ha planteado la necesidad de un sistema de cooperación entre las autoridades electorales de Europa occidental, las cuales poseen una de las mayores experiencias democráticas en el mundo. Sin embargo, debido a la ausencia de criterios internacionales para esta cooperación, empieza a resultar difícil utilizar las bondades de este sistema institucional, por lo que se han presentado duplicidades y disputas por regiones o áreas de interés político, lo cual obstaculiza o retrasa el fortalecimiento de

las instituciones responsables de impulsar o de afianzar la transición o consolidación democrática.

Otro de los problemas que se presenta en la cooperación internacional es el de las severas limitaciones financieras que ahora enfrentan los organismos internacionales para impulsar la cooperación internacional. Derivado de lo anterior, se ha desarrollado vertiginosamente la cooperación entre los organismos depositarios de la autoridad electoral, ya que ellos son la fuente de información, conocimiento y experiencia en el campo práctico de la administración de elecciones. Los organismos internacionales tienen, cada vez más, una presencia principalmente testimonial, más que de promoción y fortalecimiento, como lo tuvieron en los últimos 25 años del siglo pasado y en la primera década del presente siglo.

Otro aspecto de su debilitamiento es que los organismos internacionales no han desarrollado un sistema de profesionalización en sus cuadros y, por lo tanto, sus expertos no tienen la suficiente capacidad y los conocimientos como los que requieren los organismos electorales. Por su parte, estos organismos han desarrollado estrategias y conocimiento debido a las necesidades políticas inherentes a la democratización. De esta forma, hay un cambio fundamental en la naturaleza y la composición de la cooperación internacional en el siglo XXI.

4) La cooperación internacional electoral del siglo XXI exige el diseño de nuevas metodologías para realizar su trabajo. En muchas de las acciones que se llevan a cabo existe una ausencia de rigor, como si se estuvieran generalizando los diagnósticos. Si bien podemos contemplar tópicos comunes, la realidad política y social en la que se da cada uno de ellos debe ser considerada en el diseño de la cooperación internacional. La cooperación internacional contemporánea también requiere innovación tanto en el diagnóstico como en las acciones por desarrollar, al igual que financiación. El paternalismo en materia de cooperación electoral internacional genera más problemas de los que pretende resolver; en consecuencia, se requieren nuevos esquemas de evaluación, de cooperación y de desarrollo, los cuales deben ser diseñados en forma conjunta tanto por las instituciones que integran el sistema institucional de la cooperación internacional en materia electoral, como de los actores que recibirán el beneficio y la acción de esta última.

5) Los procesos de consolidación democrática del siglo XXI ofrecen una oportunidad al sistema de intercambio internacional en materia electoral para revisar en su conjunto el sistema integral de cooperación a nivel mundial. Las tres etapas de la cooperación han mostrado que no basta atender única y exclusivamente el régimen electoral para resolver problemas de gobernabilidad; esto es indispensable pero insuficiente. La experiencia internacional ha mostrado que es necesario integrar en el plan de cooperación el fortalecimiento del sistema de partidos y del de gobierno. La democracia electoral nos ayuda a resolver muchos problemas, pero siempre estará en permanente

déficit si no está acompañada por acciones concurrentes que tiendan a mejorar y enriquecer los partidos políticos y la gobernabilidad democrática.

6) Posiblemente existan dos problemas centrales para impulsar la cooperación internacional del siglo XXI; nos referimos al déficit que tiene la democracia en el campo de la educación cívica y la gobernabilidad democrática. La mayoría de los países que transitaron a la democracia pusieron énfasis en el sistema electoral, así como en tener una representación política legítima y legal. Sin embargo, ésta no fue la etapa final, sino el inicio de un largo proceso de fortalecimiento democrático. La democracia electoral, en la mayoría de los casos, no ha estado acompañada de una educación basada en valores y principios democráticos. Incluso, se ha abusado de las leyes electorales, pero no se ha desarrollado, con la misma intensidad, el componente cívico y ético de la democracia electoral.

El otro déficit de la democracia electoral es que siempre está contra corriente; es decir, siempre existe un desencanto y una frustración por los resultados de la democracia. Lo anterior plantea enfoques y problemas distintos. La democracia electoral soluciona sólo un problema: la legitimidad de origen del poder público. Esto es resuelto cada vez que hay elecciones; sin embargo, entre los comicios existe el gobierno en acción, pero en este tema no se ha puesto la suficiente atención y rigor para atender los temas de la gobernabilidad democrática. La alternancia no resuelve los problemas del ejercicio del poder en democracia. Por ello, la democracia siempre está en déficit. No se cumplen las expectativas económicas, de educación, salud, seguridad, empleo, etc., porque no se ha puesto atención al ejercicio del poder en democracia y esto no lo arregla la democracia electoral (véase el cap. II en esta obra).

Por lo tanto, hay campos nuevos y muy relevantes para la cooperación internacional electoral, con el objeto de mejorar la calidad de la democracia. De esta forma, no sólo se enfatiza la legitimidad de origen, sino el ejercicio del poder público legítimo y legal.

## VI. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL. BASES LEGALES, ESTATUS, MECANISMOS DE REFORMA

FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA  
JOSÉ OLIVEROS RUIZ

### INTRODUCCIÓN

El derecho electoral está principalmente determinado en la Constitución, que es la fuente primaria de esta disciplina, así como en la legislación electoral secundaria y, en su caso, en la reglamentación de las normas electorales, complementadas a su vez con las decisiones que toman las autoridades administrativas y jurisdiccionales para aplicarlas en el proceso electoral (Sabsay Thibaut, 1998). Estas fuentes pueden ser enfocadas desde el punto de vista de la teoría tridimensional del derecho, que concibe el fenómeno jurídico desde el punto de vista fáctico o sociológico, normativo y axiológico (Reale, 1997). En otras palabras, deben entenderse los aspectos fácticos como un hecho social, es decir, como un acontecer que se presenta de manera cotidiana en la vida de las personas; el aspecto normativo, como la presencia estrictamente jurídica, reflejada en las normas que prescriben una conducta social debida, y el aspecto axiológico, como aquel que concibe el derecho como valor, portador y garantizador de otros valores superiores —esto es, detrás de la existencia de las normas jurídicas se encuentran los valores (morales o éticos) que persigue—. De este modo, las fuentes del derecho electoral se pueden observar como un hecho social que permite efectuar su estudio de forma independiente como una rama propia del derecho (por ejemplo, en cuanto a su lógica interna) o bien por otras ramas como la sociología jurídica; asimismo, pueden ser estudiadas por otras disciplinas ajenas al ámbito jurídico (por ejemplo, la ciencia política, vinculando el derecho electoral con intereses sociales y relaciones de poder); de igual forma, como normas que prescriben o restringen determinadas acciones y conductas (por ejemplo, el voto obligatorio o su restricción para determinados individuos), bajo condiciones de coacción que hacen cumplir estas normas, incluso en contra de la voluntad de los individuos. Finalmente, pueden observarse como un valor y un portador de otros valores como, por ejemplo, los derechos humanos y los derechos de participación que justifican la obligatoriedad de las normas jurídicas.

En otras palabras, pueden contemplarse dentro de las fuentes del derecho electoral las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas y jurisdiccionales en dicha materia, que se constituyen en criterios relevantes —tesis aisladas y jurisprudencia— para la solución de casos prácticos que se presentan ante ellas.

En consecuencia, dentro de la parte normativa que se estudiará en este capítulo, y atendiendo a lo establecido en la teoría tripartita del saber jurídico, el presente análisis se efectuará respecto al contenido establecido por las constituciones, la legislación electoral secundaria y, en su caso, en la reglamentación de las normas electorales, y se dejará de lado el estudio de las leyes y de la normatividad de los partidos políticos, objetos tratados en otros capítulos de esta obra.

#### NORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

La magnitud y el detalle de la temática electoral incluida en la Constitución depende de la técnica legislativa que se utilice al respecto. En tal sentido hay dos posturas: la primera considera que la Constitución debe abarcar de manera analítica y con el mayor detalle posible todos los aspectos fundamentales; la segunda sostiene que la Constitución sólo debe fijar pautas generales, dejando los detalles para la legislación ordinaria. Esto último se apoya en el principio de que la Constitución es una norma que ha sido redactada para tener una larga permanencia.

Aunque prácticamente todas las constituciones de América Latina son bastante detalladas, el grado de regulación electoral varía considerablemente de un país a otro (véanse los cuadros VI.1 y VI.2). Sin embargo, gran parte de las constituciones latinoamericanas son mucho más detalladas en materia electoral; esto es, una parte sustancial del derecho electoral se encuentra en la Constitución de prácticamente todos los países considerados. Esta particularidad del derecho electoral latinoamericano no debería sorprendernos, ya que el constituyente latinoamericano ha privilegiado el desarrollo de un esquema de garantías sobre las necesidades de transformación a lo largo del tiempo.

Respecto a las distintas áreas del derecho electoral, encontramos cuatro formas de distribución entre Constitución y ley electoral:

- a) Regulado únicamente en la Constitución.
- b) Definido en términos básicos en la Constitución y más detalladamente en la ley electoral.
- c) Definido enteramente en la Constitución y repetido en la ley electoral.
- d) Regulado únicamente en la ley electoral.

CUADRO VI.1. *Constituciones y leyes electorales vigentes*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales</i>
Argentina	Constitución de 1853, reformada en 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994	Código Electoral de 1983 (Decreto 2.135), modificado por las leyes 23.247, 23.476, 24.012, 24.444 y 24.904
Bolivia	Constitución Política del Estado de 2009	Ley 26, del 30 de junio de 2010; Ley del Régimen Electoral
Brasil	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Ley 9.504, de 1997
Chile	Constitución Política de la República de Chile de 1980 (modificada)	Ley 20.840, del 5 de mayo de 2015
Colombia	Constitución Política de Colombia de 1991, reformada en 2003 y 2004	Ley 134 1994; Ley 403, de 1997
Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, reformada en 2001, 2002 y 2006	Código Electoral (Ley 1536), Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones (Ley 3504/65)
Cuba	Constitución de 1976, modificada en 1992 y 2002	Ley Electoral 72, de 1992
Ecuador	Constitución de la República del Ecuador de 2008	Ley Electoral de Ecuador, de 2000 (reforma); Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior de Ecuador de 2002 (reforma); Ley Electoral de Ecuador de 2005 (reforma); Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral de Ecuador, de 2006 (reforma); Código Electoral de Ecuador, de 2009
El Salvador	Constitución Política de la República de El Salvador, reformada en 2005 y 2011	Código Electoral de El Salvador, de 1992, reformado en 2002, 2004; 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2013 y 2014, Ley Electoral de Candidaturas Independientes de El Salvador de 2011 (reforma); Ley Electoral de Listas Cerradas y Desbloqueadas de El Salvador, de 2011 (reforma); Ley Electoral de Voto Exterior de El Salvador, de 2014 (reforma)

(continúa)

CUADRO VI.1. *Constituciones y leyes electorales vigentes (concluye)*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales</i>
Guatemala	Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, modificada en 1993	Ley Electoral de Guatemala, de 1987; Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985, reformada en 2004 y 2006
Honduras	Constitución de la República de Honduras (Decreto 131) de 1982, modificada en 1999	Ley Electoral de Honduras, reformada en 2004 y 2007
México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, reformada en 2014	Ley Electoral de México, de 1996 (reforma); LEGIPE, de 2014 (reforma)
Nicaragua	Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, reformada en 2005 y 2010	Ley Electoral de Nicaragua, de 2000, reformada en 2012; Ley 331
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá, reformada en 2012	Código Electoral de Panamá, reformado en 2006 y 2007
Paraguay	Decreto 7671 de reforma a la Constitución (2012)	Código Electoral de Paraguay, reformado en 2010, 2012 y 2014
Perú	Constitución Política del Perú (hasta reformas de 2011)	Ley Orgánica de Elecciones (reformas al 2011), Ley de Partidos Políticos (actualizada hasta 2011)
República Dominicana	Constitución de la República Dominicana de 2010	Ley Electoral de República Dominicana, reformada en 2005; Reglamento para la Observación Electoral de República Dominicana, de 2000; Ley Tribunal Electoral de República Dominicana, de 2011
Uruguay	Constitución de la República Oriental del Uruguay (2004 y 2012)	Ley 18485 del Funcionamiento de Partidos Políticos (2014), Ley 16017 que regula referendos (2012), Ley de Elecciones, Ley 7812 (2014)
Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)	Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (2012), Ley Orgánica de Procesos Electorales (2012), Ley Orgánica del Poder Electoral (2002)

CUADRO VI.2. *Regulaciones básicas en materia electoral contenidas en las constituciones*

<i>País</i>	<i>Tratamiento de los derechos políticos</i>	<i>Definición de los electores</i>	<i>Disposiciones sobre los órganos con autoridad de aplicar las normas electorales</i>	<i>Disposiciones en relación con los partidos políticos</i>
Argentina	37	—	—	38
Bolivia	26-29, 40	26	205	210
Brasil	14	14	118	17
Chile	13-16	15	84	18-19
Colombia	103-106, 258-163	40	264	107
Costa Rica	90, 93	93	99	96, 98
Ecuador	62	62	217	108
El Salvador	71-72	73	208-209	72, 85
Guatemala	135-136	136	No regulado	223
Honduras	37	36-37	51	37-47
México	35	34-35	41	41, 54
Nicaragua	50-51	51	162	55
Panamá	125-126	125	136	132, 145
Paraguay	117-120	120	273	124, 126
Perú	30-31	31	177	35
República Dominicana	208	208	209-211	216
Uruguay	77	77	322	77
Venezuela	39, 64	62-64	292	No regulado

Todas las constituciones deben incluir normas relativas a los derechos políticos y a los deberes, los cuales establecen las condiciones generales del derecho de sufragio activo y pasivo así como las posibilidades que tienen los ciudadanos de participar en la toma de decisiones políticas. Los 19 países latinoamericanos regulan este aspecto en su Constitución. Mientras que en algunos países los derechos políticos aparecen en la ley electoral, Argentina es el único país donde la definición de quiénes son los electores no se encuentra en la Constitución, sino solamente en la ley electoral.<sup>1</sup>

También las formas de democracia directa, como el referendo, plebiscito, iniciativa popular, etc. (véase el cap. VIII en esta obra), forman parte de los

<sup>1</sup> En el Código Nacional Electoral de 1983 de Argentina, se señala quiénes son considerados electores, y en su ley de ciudadanía-nacionalidad dispone a partir de qué edad pueden votar sus ciudadanos, asimismo señala una sanción específica en los supuestos de que sus ciudadanos no participen en las elecciones.

derechos políticos fundamentales de los ciudadanos y, en este sentido, tienden a plasmarse en el campo constitucional como una forma de garantizar y proteger dichos derechos. Ahora bien, de los 18 países latinoamericanos de democracia representativa que contienen elementos de la democracia directa, sólo 17 contienen figuras de este tipo de democracia dentro de sus constituciones. Nicaragua lo regula en su respectiva ley electoral. Asimismo, en la mayoría de las constituciones latinoamericanas los derechos políticos están regulados en un capítulo separado de los demás derechos fundamentales. Sólo en Argentina<sup>2</sup> y Chile están englobados entre los otros derechos individuales.

En lo que atañe al contenido de las normas sobre el particular, cabe señalar que la mayoría de los países latinoamericanos muestra una tendencia a establecer como único requisito para ser elector el haber alcanzado determinada edad, que varía de los 16 a los 18 años.<sup>3</sup>

En algunos casos, el constituyente incluso refuerza expresamente esta situación mediante otras expresiones; por ejemplo, la Constitución boliviana dispone en su artículo 41 que “son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres de 18 años, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta”; por su lado, la Constitución chilena establece en su artículo 13 que “son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”. Otro caso lo constituye la Constitución brasileña, al señalar que “el aislamiento electoral y el voto son: *i*) obligatorios para los mayores de 18 años; *ii*) Facultativos para: *a*. Los analfabetos; *b*. los mayores de setenta años; *c*. los mayores de 18 años y menores de 16 años”.

En México, en el artículo 34 de su Constitución se señala que “son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: *a*) Haber cumplido 18 años, y *b*) Tener un modo honesto de vivir”.

Otro aspecto de la legislación electoral que debe ser regulado en el plano constitucional se refiere a los órganos e instituciones estatales, cuyos titulares deben ser electos mediante elecciones populares. Todas las constituciones latinoamericanas incluyen esta definición. Generalmente no lo hacen en un artículo separado, sino en el marco de aquellas partes de la ley fundamental que se ocupan de las respectivas instituciones.

En el terreno nacional, los órganos constitucionales que se deben elegir en América Latina son el presidente y el parlamento, con una o dos cámaras. Por lo general, las constituciones también establecen normas básicas sobre

<sup>2</sup> En Argentina, los derechos político-electorales están incluidos en el capítulo segundo: “Nuevos derechos y garantías”, de su Constitución.

<sup>3</sup> En Argentina, la Ley 26774 de Ciudadanía estableció que la edad para que un ciudadano pueda votar era de 16 años. Esta misma tendencia la siguen Brasil, Cuba, Ecuador y Nicaragua. Ahora bien, en Argentina, Brasil y Ecuador, el voto a esa edad es facultativo, es decir, que no es obligatorio registrarse para votar. Para más detalles véanse los caps. IX y X en esta obra.

los órganos estatales que deben elegirse mediante elecciones populares de carácter regional o local.<sup>4</sup> En los países unitarios, las cuestiones ligadas a la elección de sus autoridades departamentales, municipales y locales son tratadas con bastante detalle (véase el cuadro VI.2).

Siguiendo una tendencia reciente, la mayoría de las constituciones latinoamericanas contiene normas generales relativas a la administración de los procesos electorales y, en particular, a la autoridad de aplicación. En muchos países la ley fundamental establece en un capítulo especial un órgano con autoridad superior en materia electoral, como es el caso de México. Aquí reaparece el afán del constituyente por establecer en la ley fundamental garantías de todo el proceso electoral y en particular de su gestión. A diferencia de los 16 países latinoamericanos, sólo en tres países de la región —Argentina, Cuba y Guatemala— el órgano jurisdiccional electoral no tiene su origen dentro de la Constitución, sino en la legislación electoral.

También llaman la atención ciertas cláusulas producto del más reciente constitucionalismo latinoamericano, como la prescripción de una representación mínima para mujeres y minorías indígenas, dentro de sus constituciones. De este modo, encontramos que 11 países señalan dicha cláusula en su Constitución, mientras que Guatemala y Paraguay regulan este aspecto en sus leyes electorales. Por su parte, Brasil, Chile, El Salvador,<sup>5</sup> Nicaragua y Uruguay no han implementado alguna medida como la representación mínima para mujeres y minorías indígenas.

Hemos comprobado que la constitucionalización de los partidos políticos es hoy la regla en América Latina; 16 de los 19 países definen el papel y la función de los partidos en sus constituciones y dos lo hacen en sus leyes electorales; Cuba es el único que no establece normativa alguna dentro de su Constitución. Esta realidad se ve acompañada en varios casos por la determinación del principio del monopolio de los partidos políticos en materia de candidaturas (véase el cap. XXII en esta obra). Sin embargo, varios países admiten explícitamente candidaturas independientes, como Chile, Honduras y México, que son reguladas en sus leyes electorales secundarias, o la postulación de candidatos por “movimientos políticos”, como en Colombia, Paraguay y Perú, o por “comités cívicos electorales”, como en Guatemala (véase el cap. XXIV en esta obra).

Si preguntamos cuáles son los aspectos más específicos regulados en las constituciones latinoamericanas, en relación con las elecciones nacionales,

<sup>4</sup> En este punto se considera necesario resaltar que algunas constituciones, como la de Brasil, señalan los elementos de elegibilidad que han de cumplir los ciudadanos que deseen ocupar un cargo de elección popular.

<sup>5</sup> Cabe destacar que, respecto de El Salvador, en la sección tercera de su Constitución, “Educación, ciencia y cultura”, en el artículo 63, párrafo segundo, se señala el reconocimiento de los pueblos indígenas, sin que haga una referencia al aspecto político-electoral.

cabe distinguir entre las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias.

Respecto a las elecciones presidenciales, las normas constitucionales más importantes se refieren a la duración del mandato, al sistema electoral y a la cuestión de una eventual reelección del mandatario (véase el cuadro VI.3). Estos aspectos tienden a ser regulados en el ámbito constitucional. La duración del mandato presidencial lo fija la Constitución en todos los países, excepto en Cuba.

Respecto al sistema electoral presidencial, Chile, México, República Dominicana y Venezuela son los únicos casos en que éste no surge directamente de la ley fundamental. La tendencia a determinar el sistema electoral presidencial en la Constitución no es muy sorprendente, pues, por un lado, las elecciones presidenciales son consideradas las más importantes y, por otro, no es muy complejo determinar técnicamente un sistema electoral presidencial (en comparación con los sistemas electorales parlamentarios), ya que se trata de una elección para un solo mandato que, con la misma lógica, tiene que seguir un sistema mayoritario (véase el cap. XVII en esta obra). También encontramos de manera explícita en todas las constituciones la

CUADRO VI.3. *Disposiciones constitucionales en relación con las elecciones presidenciales*

<i>País</i>	<i>Duración del mandato</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Posibilidad de reelección</i>
Argentina	90	94	90 (sí)
Bolivia	168	166	168 (sí)
Brasil	82	77	82 (no)
Chile	25	26	25 (no)
Colombia	190	190	197 (no)
Costa Rica	134	138	132 (no)
Ecuador	144	143	144 (sí)
El Salvador	154	80	154 (no)
Guatemala	184	184	184
Honduras	237	236	239
México	83	—	83 (no)
Nicaragua	148	146	147
Panamá	172	172	173 (no)
Paraguay	229	230	229 (no)
Perú	112	111	112 (no)
República Dominicana	Transitorio 12	124	—
Uruguay	152	151	152 (sí)
Venezuela	230	228	230 (sí)

prescripción de una elección directa del presidente, con las excepciones de Brasil, El Salvador y Guatemala.

En estos países, sin embargo, existen normas constitucionales que de manera implícita imponen que las elecciones presidenciales serán directas. El último país de América Latina que ha introducido la elección directa del primer mandatario ha sido Argentina, con la reforma constitucional de 1994. En el pasado, el presidente argentino era elegido mediante un sistema indirecto parecido al que rige en Estados Unidos, asimismo abría la posibilidad de una segunda vuelta en la elección de su mandatario. Por último, todas las constituciones regulan de forma exhaustiva la posibilidad o la prohibición de reelección del presidente, como son el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, que la permiten y establecen el número de periodos que pueden ocupar tan importante cargo (véase el cap. XVI en esta obra).

En lo relativo a las elecciones parlamentarias, sólo 14 países latinoamericanos definen explícitamente un principio de representación en sus constituciones. De forma implícita, sin embargo, la mayoría de los países lo hace mediante indicaciones acerca del sistema electoral. Todas las constituciones —exceptuando las de Chile, Perú, Uruguay y Venezuela— incluyen una definición del sistema electoral parlamentario. Normalmente se trata de una definición más bien general que luego se precisa en la ley electoral. Sin embargo, en Colombia, Costa Rica, Cuba y Panamá únicamente la Constitución contiene la definición del sistema electoral (véase el cuadro VI.4).

En relación con las elecciones de diputados, la mayoría de las constituciones se ha inclinado implícita o explícitamente en favor de la representación proporcional, o al menos por un sistema favorable a la conformación de poderes legislativos plurales en su composición partidaria. En Chile, Perú, Uruguay y Venezuela el sistema electoral parlamentario no está prescrito en la Constitución. El constituyente costarricense, si bien no se inclina por un sistema en particular, descarta la adopción de un sistema electoral de mayoría absoluta.

Respecto a las elecciones de senadores, en varios países se ha optado implícitamente por un sistema mayoritario, ya que son elegidos en circunscripciones pequeñas (uni-, bi- o trinominales), o se determina de forma explícita que todos los mandatos senatoriales en una circunscripción (en Argentina, por ejemplo, dos de tres mandatos) correspondan al partido con mayor número de votos. Sin embargo, cabe mencionar que en algunos países —por ejemplo, en Uruguay, Colombia y Paraguay— las constituciones optan también en el caso de las elecciones senatoriales por un sistema de representación proporcional (véase el cap. XVII en esta obra).

El número de representantes que deben ser elegidos para el parlamento nacional tiende a ser determinado de alguna manera en el plano constitucional. En el caso de las elecciones de diputados (en los países con un parlamento unicameral, las elecciones para la Asamblea Legislativa), el número

CUADRO VI.4. *Disposiciones constitucionales en relación con las elecciones parlamentarias*

<i>País</i>	<i>Principio de representación</i>	<i>Número de mandatos</i>	<i>Duración de mandatos</i>
Argentina	D: —; S: 54	D: 45 (indirectamente) S: 54 (directamente)	D: 50, S: 54
Bolivia	D: 146 S: 148	D: 146 (directa e indirectamente) S: 148 (directa e indirectamente)	D y S: 156
Brasil	—	D: 45 - S: 46 (indirectamente)	D: 45 S: 46
Chile	—	43 (directamente) 45 (directamente)	D: 43 S: 45
Colombia	171	D: 176 (indirectamente) S: 171 (directamente)	D y S: 132
Costa Rica	95, se podría inferir	D: 106 (directamente)	107
Ecuador	65, se podría inferir	118 (directa e indirectamente)	118
El Salvador	79	no regulado	124
Guatemala	no regulado	no regulado	157
Honduras	46	202 (directamente)	196
México	D: 52 S: 56	D: 52 S: 56	D: 51 S: 56
Nicaragua	132	D: 132	136
Panamá	141	141 (indirectamente)	142
Paraguay	no regulado	D: 221 (directamente) S: 223 (directamente)	187
Perú	no regulado	90 (directamente)	90
República Dominicana	81	D: 81 (directa e indirectamente) S: 78	D: transitorio S: 78
Uruguay	no regulado	D: 88 (directamente) S: 94 (indirectamente)	D: 87 S: 97
Venezuela	186	D: 186 (directamente)	192

Diputados = D; Senadores = S.

de escaños está prescrito explícitamente, como en Costa Rica, Chile y Uruguay. En otros países la Constitución se limita a establecer ciertos criterios, como una cierta relación entre la población de una entidad territorial y los representantes que debe elegir, como es el caso de Argentina, que determina el

total de escaños conforme al censo poblacional. En Paraguay, la Constitución establece un número mínimo de escaños, y al legislador le queda la posibilidad de aumentarlo conforme evoluciona el cuerpo electoral. Sólo en Cuba, El Salvador y Guatemala la Constitución no dice nada respecto al tamaño de la Asamblea Legislativa. La misma variedad de regulaciones encontramos en relación con las elecciones senatoriales, aunque en los países federales (Argentina, Brasil, México) y también en algunos unitarios (Bolivia, Chile) predomina la determinación indirecta mediante normas que establecen un número fijo de senadores por entidad regional.

Todas las constituciones latinoamericanas, excepto la cubana, contienen por lo menos en sus rasgos fundamentales los requisitos para la candidatura a la presidencia o a un escaño parlamentario. Sin embargo, sólo Costa Rica y la República Dominicana lo regulan exclusivamente en la Constitución.

Varias constituciones del continente se ocupan de la relación temporal y, a veces, técnica entre los diferentes tipos de elecciones. Un tema frecuente es la simultaneidad o no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. La simultaneidad está establecida constitucionalmente en Panamá, Paraguay y Uruguay,<sup>6</sup> país donde también se aplica a todas las elecciones subnacionales. En Chile sólo las elecciones para diputados y senadores tienen que ser simultáneas. Por otro lado, en Colombia la Constitución prescribe explícitamente la no simultaneidad de las elecciones. En varios países, como Argentina, México, El Salvador y Chile, las elecciones parlamentarias y presidenciales no pueden ser simultáneas, pues no coincide la duración de los mandatos de los diferentes órganos electivos; sin embargo, en México las elecciones para presidente de la república y senadores sí son simultáneas, porque los mandatos establecidos tienen una duración de seis años, en cambio, los diputados duran en su cargo sólo tres años, por lo que la simultaneidad se da sólo en la elección que coincide con la del presidente (véase el cap. VII en esta obra).

Finalmente, un aspecto importante es la existencia y regulación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral, que aparecen sólo en las constituciones de 16 países. En Argentina y Guatemala, su autoridad administrativa electoral nace de la legislación en la materia; por su parte, en la Constitución de Cuba no se encuentra regulada.

#### REGULACIONES POR LEY

Como expresamos anteriormente, el alcance de la norma electoral en las leyes varía según la extensión de los contenidos constitucionales en la materia.

<sup>6</sup> En varios países, la ley electoral exige la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales y, en algunos casos, de las subnacionales.

Ahora bien, a grandes rasgos, y con el objeto de completar los vacíos que ha dejado el constituyente, este tipo de normas se ocupa de las siguientes cuestiones:

- Requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio activo. Al respecto, la ley electoral reafirma a veces las normas contenidas en la Constitución e introduce regulaciones más específicas, por ejemplo, en relación con la inscripción.
- Normas para la confección del registro público de electores o padrón electoral.
- Requisitos de elegibilidad de candidatos (sufragio pasivo). Esto se hace mediante el establecimiento de incompatibilidades o excepciones.
- Requisitos formales y procedimentales para la presentación de candidaturas, tanto para partidos políticos como para candidatos independientes.
- Regulaciones específicas en relación con los órganos encargados de interpretar la normativa electoral y de llevar a cabo la administración de los procesos electorales en conjunto.
- Normas reguladoras del desarrollo de las votaciones, desde la organización de las mesas de votación hasta la comunicación del escrutinio y de lo contencioso electoral.
- El procedimiento de conversión de los sufragios en escaños.
- Campañas y gastos electorales; propaganda y publicidad.
- Las normas del procedimiento electoral.
- Delitos e infracciones electorales.
- En varios países se ha legislado en materia de encuestas electorales.
- Existencia de las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral.

En la mayoría de los países, el derecho electoral se recoge sólo en una ley, mientras que en siete países se reparte en varias. Además, se observa que algunos países tienen una ley de partidos políticos separada.

#### REQUISITOS PARA LA SANCIÓN Y LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La importancia de la legislación electoral hace que algunas constituciones exijan ciertas mayorías calificadas para su sanción y reforma, e incluso requisitos suplementarios que difieren de los previstos para la modificación de una ley común. El análisis de un procedimiento agravado puede consistir en la exigencia de mayorías parlamentarias calificadas para la aprobación de una reforma o en otras restricciones procedimentales, como la intervención del órgano electoral. Así, en Colombia, la Constitución dispone en su artículo

152, incisos c), d), f) y g), que las materias electorales están sujetas a las llamadas “leyes estatutarias”. El artículo 153 de la misma Constitución dispone que “la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura”. La Constitución argentina dispone: “los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras” (art. 77). La Constitución panameña establece que los códigos nacionales deben estar contenidos en leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas requieren un procedimiento especial para su propuesta, y su aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa en segundo y tercer debates (arts. 158 y 159). La Constitución brasileña dispone que la organización y competencia de los tribunales, de los jueces y de las juntas electorales deberá determinarse con base en una ley complementaria, para la aprobación de la cual se exige una mayoría calificada (art. 69). También se indica que debe utilizarse este tipo de norma para la determinación en el tiempo del número de diputados.

En Chile las disposiciones legales en materia electoral se encuentran en leyes orgánicas constitucionales. Para la aprobación, modificación o derogación de este tipo de leyes, la Constitución (art. 63) exige el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. En Uruguay la Constitución determina que:

toda nueva ley de Registro Cívico de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría [art. 77].

En Venezuela la legislación electoral ordinaria está contenida en leyes orgánicas. Según la Constitución venezolana (art. 203), “todo proyecto de ley orgánica [...] será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas”.

La Constitución de Guatemala otorga la iniciativa legislativa al Tribunal Supremo Electoral (art. 174). Asimismo, determina que todos los temas relativos a materia electoral o partidos políticos deben ser regulados por una ley constitucional (art. 223). Este tipo de leyes requieren para su reforma “el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad” (art. 175).

CUADRO VI.5. Reformas políticas en América Latina

País	Derechos políticos, definición de electores	Referendo, democracia directa	Autoridad electoral	Representación de minorías y mujeres	Papel y funcionamiento de los partidos políticos	Duración del mandato y reelección	Requisitos para candidaturas	Números de escaños	Sistema electoral	Principio de representación
Argentina	C, LE	C 39, LE	LE 42	C 54, LE 166	C 38, LE	C 56	C 55	C 45	C 94, LE	—
Bolivia	C 26, LE 4	C 11, LE 8	C 205, LE 80	C 27, 147 y 197, LE 10 y 48	C 210, LE 48	C 156 y 288	C 149, LE 105	C 146, LE 56	C 146 y 166, LE	C 146, LE 59
Brasil	C 14	C 14	C 118	—	C 44 y 80	C 82	C, LE	C 45	C 77, LE	C 45
Chile	C 15	C 93	C 84 bis, LE 57	—	C 18-19, LE	C 25	C, LE	C 47, 49	C 18, 25, LE	—
Colombia	C 103	C 103, LE	C 264, LE 9	C 112, LE 2	C 107	C 190	C 172, LE 88	C 171 y 263a	C 253	C 171
Costa Rica	C 93	C 102, LE 12	C 99, LE 4	C 95, LE 2	C 98, LE 56	C 107	C 131, LE	C 106, LE 148	C 9	—
Cuba	C, LE	—	LE	—	C	C, LE	LE	LE	C, LE	C
Ecuador	C 62, LE 10	C 103, LE 25	C 217, LE 61	C 65, LE 3	C 108, LE 319	C 144	C 142, LE 93	C 118	C 217, LE 1	C 118, LE 150
El Salvador	C 71, LE 3	—	C 208, LE 38	C 79	C 72 y 85, LE 121	C 154	C 151, LE 142	LE 13	C 78, LE 8	C 79

Guatemala	C 136, LE 3	C 173	LE 121-133	LE 129 y 203	LE 18 y 22	C 157	C 162 y 214	LE 205	C 169	LE 203
Honduras	C 37	C 5, LE	C 51, LE 8	C 46, LE 103 y 105	C 47, LE 62	C 196, LE	C 238, LE 32	C 202,	C 44-50, LE 3	C 46
México	C 35, LE 7	C 26, LE	C 41, LE 29	C 41, LE 232	C 41, LE	C 83	C 55-56	C 52, LE 10	C 116, LE 12	C 53, LE 27
Nicaragua	C 51	LE 133	C 168, LE 5	—	C 55, LE 61	C 136	C 134, LE 77	C 132	C 7, LE 2	C 132, LE 146
Panamá	C 125, LE 5	C 239, LE 358-360	C 136, LE 121	C 162	C 138, LE 40	C 148	C 153, LE 347	C 147	C 142, LE	C 147, LE
Paraguay	C 120, LE 4	C 121, LE 259	C 273	LE 247	C 132, LE 10	C 187	C 197, LE 95	C 221	C 275, LE 246-248	C 247
Perú	C 31, LE 7	C 32, LE 26	C 177, LE 1	C 191, LE 29	C 35, LE 12	C 90, LE 19	C 90, LE 104	C 90, LE 20	C 176, LE 1	LE 20
República Dominicana	C 208, LE 1	C 210	C 211, LE 2	C 81, LE 164	C 216, LE 41	C 78	C 82, LE 69	C 81,	C 209	C 81, LE 164
Uruguay	C 77, LE 1	C 79, 82, LE	C 322	—	C 77, LE 9	C 89	C 77, LE 11	C 88	C 82, LE 22	—
Venezuela	C 64, LE 121	C 62,	C 292, LE 4	C 189, LE 179	LE 48	C 192	C 188, LE 47	C 186, LE 10	LE 6	C 186, LE 9

FUENTE: <reformaspoliticas.org/normativa/temas/leyes-electorales/aceproject.org/regions-en/countries-en/territories/VE/default-es?set\_language=es>.

Además de exigir una mayoría calificada, se refuerza así la preservación de ciertas garantías en materia electoral.

De una manera parecida, la Constitución de Costa Rica dispone en su artículo 97, para el debate y la aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la previa consulta al Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la Asamblea Legislativa. Para que ésta pueda apartarse de la opinión de aquél, necesita el voto de los dos tercios de sus miembros. También se establece que, dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo se hubiese manifestado en desacuerdo.

Otro tipo de agravamiento del procedimiento de reformas legales en materia electoral consiste en prever plazos para la puesta en vigor de las nuevas normas electorales. Así, en Brasil, el artículo 16 de la Constitución dice: “La ley que altere el proceso electoral sólo entrará en vigor un año después de su promulgación”. La dilatación en el tiempo adquiere especial importancia cuando una reforma electoral sólo puede entrar en vigor después de finalizar el periodo legislativo o presidencial. Una norma de este tipo impide reformas electorales cuyo objetivo sea perpetuar la permanencia en el poder de la mayoría gobernante o del presidente en ejercicio.

La Constitución boliviana es un buen ejemplo, pues, en lo que respecta al tiempo de entrada en vigor de una enmienda a su texto, determina que cuando “sea relativo al periodo constitucional del presidente de la República será cumplida sólo en el siguiente periodo”.

En México se establece la restricción de modificar las reglas electorales de forma sustancial, en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de su Constitución, mismo que señala: “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

En algunos países hay cláusulas constitucionales que impiden modificar determinadas partes de la ley fundamental mediante una reforma constitucional. En Brasil, por ejemplo, la Constitución impide expresamente la abolición del voto directo, secreto, universal y periódico (art. 60, fracción II). En otra cláusula se veda al Congreso la posibilidad de delegar en el presidente la legislación sobre derechos políticos y electorales. La ley fundamental guatemalteca es de carácter rígido en lo concerniente a la no reelección del presidente y del vicepresidente, al señalar que la reelección de los mismos —o quien haya ejercido por más de dos años como titular— será punible ante la ley. Caso contrario sucede con Argentina, en cuyo cuerpo normativo abre la posibilidad de la reelección por un periodo igual (art. 90).

En Ecuador, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Perú, las

constituciones no contienen normas que afecten el procedimiento para reformar la legislación electoral ordinaria.

Se debe tener en cuenta que gran parte de los contenidos electorales están en las constituciones de estos países. En el caso de Paraguay, las normas constitucionales relativas al derecho electoral sólo pueden ser modificadas en una convención constituyente y no por el Congreso (art. 290).

#### CONSIDERACIONES FINALES

A modo de epílogo, es posible establecer algunas conclusiones de carácter general que marcan tendencias en los procesos electorales actuales de los países latinoamericanos y que han sido destacadas ya por Daniel Sabsay y Bernhard Thibaut (1998), así como en los cambios que se van originando en la actualidad:

- Las constituciones latinoamericanas suelen ser muy detalladas respecto al derecho electoral; abundan especialmente en los derechos políticos y electorales de sus ciudadanos.
- Existe una verdadera proliferación normativa tanto en la Constitución como en la ley electoral. La resultante redundancia puede ocasionar la superposición de las normas y la de la determinación de la autoridad competente.
- Los países latinoamericanos exhiben una reglamentación exhaustiva de los derechos políticos en los textos constitucionales, así como del desarrollo de sus elecciones y de sus órganos electorales.
- La autoridad electoral integra la normativa constitucional en casi todos los países estudiados. En varios la organización institucional tiende a concentrar todo lo electoral bajo la competencia uniforme de una estructura separada de los tres poderes clásicos.
- Atendiendo a la teoría tridimensional del derecho, se puede observar una fuerte inestabilidad en las legislaciones electorales de los países, motivada por la exigencia de profundizar y consolidar la democracia frente a la constante desconfianza en las instituciones y la falta de credibilidad en los procesos electorales.
- Las constituciones latinoamericanas presentan cierta tendencia de establecer criterios y normas protectoras de grupos vulnerables históricamente discriminados, como las mujeres (paridad de género) y los grupos indígenas (respeto de sus usos y costumbres para la elección de sus autoridades).
- Puede advertirse una tendencia a unificar la temporalidad de las elecciones, a fin de establecer una simultaneidad entre ellas, de atender la fatiga electoral y disminuir el gasto electoral.

- En términos generales, se advierte la necesidad de modificaciones a la legislación electoral latinoamericana que otorguen mayor confiabilidad a los procesos electorales, sobre todo en los capítulos relacionados con las garantías al ejercicio del voto y a las instituciones electorales.
- Sin embargo, existe un dilema entre la necesidad de modificaciones y la sobrerregulación de los procesos electorales, lo que trae consigo una mayor complejidad en su realización y origina la necesidad de una amplia especialización en la materia.
- El reto que tienen las naciones latinoamericanas para los años futuros es simplificar la normatividad electoral para hacerla más accesible y comprensible a una ciudadanía que tradicionalmente no comprende la complejidad de sus normas y su excesiva regulación.
- Por otro lado, en el ámbito de la aplicación, queda claro que se debe trabajar por la consolidación de la autonomía, imparcialidad e independencia de la judicatura electoral, para garantizar su confiabilidad y eficacia en la resolución de los litigios electorales.
- Del análisis expuesto se advierte que, de acuerdo con la teoría tridimensional del derecho, se pueden explicar las diferencias y semejanzas en las legislaciones de los 19 países analizados, debido fundamentalmente a aspectos sociológicos como la idiosincrasia de cada pueblo, su historia y su grado de desarrollo alcanzado dentro de los procesos democráticos.
- Por cuanto hace al aspecto normativo, la constitucionalización de las normas electorales y su legalización ha conducido —en algunos de ellos— a una excesiva regulación, y ha dado lugar a legislaciones electorales complejas, poco comprensibles, que dificultan su cumplimiento y eficacia.
- Por último, en la dimensión axiológica los valores son contemplados desde diferentes perspectivas en cada país, de ahí que la importancia que se otorgue en la legislación electoral va a depender de las circunstancias políticas de cada país.

## VII. ÓRGANOS ELECTIVOS: COMPOSICIÓN Y PERIODOS ELECTORALES

MARÍA LOURDES GONZÁLEZ  
JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ

### INTRODUCCIÓN

Las instituciones hacen posible la democracia representativa. En ella, los órganos que forman la voluntad política son electos popularmente y se constituyen como intermediarios entre los electores y la toma de decisiones en el gobierno. A diferencia de la democracia representativa, en la democracia plebiscitaria o directa no hay intermediarios en la relación entre pueblo y voluntad política. En el presidencialismo latinoamericano tanto el ejecutivo como el legislativo son electos popularmente, a diferencia del parlamentarismo, en que el gobierno surge del parlamento y el presidente por regla general sólo, o casi sólo, tiene funciones representativas.

Son objeto de este capítulo los órganos electivos —es decir, los que son electos popularmente—, su composición y su temporalidad. La elección popular tanto del titular del Poder Ejecutivo como del Legislativo requiere en el presidencialismo un alto grado de coordinación (por ejemplo, en el caso de los periodos electorales). Por ello, pero no solamente por ello, interesan en este trabajo los periodos electorales: la relación entre poder y tiempo es fundamento de la democracia en tanto posibilita control político y alternancia en el ejercicio del gobierno; poder o dominación en la democracia es poder o dominación sobre el tiempo. La posibilidad de delimitar la duración de los cargos públicos es una característica propia de los sistemas democráticos, especialmente dentro de los sistemas presidenciales,<sup>1</sup> y en particular en el presidencialismo, porque aquí el tiempo del ejercicio del poder de una persona está previsto en la Constitución, mientras que en el parlamentarismo el tiempo de gobierno de una persona depende de la relación de mayorías y las estructuras internas de poder de los partidos en el gobierno (véase Zilla, 2016).

<sup>1</sup> No obstante, dentro de las comprensiones dominantes de la democracia en Latinoamérica existen tendencias que posibilitan el ejercicio del poder sin límite temporal. Por ejemplo, a través de la reelección de una persona (Chávez en Venezuela, Ortega en Nicaragua) o de su ampliación de por vida (Chávez en Venezuela, fallido) o una especie de ejercicio dinástico del poder familiar (como los casos clásicos de Perón, Kirchner-Fernández, Ortega y Humala, fallido).

En el marco de lo expuesto, en el presente capítulo se revisará, en primer lugar, cuáles órganos son electos popularmente en los dieciocho países latinoamericanos, si sólo los del Poder Ejecutivo y el Legislativo o también los del Poder Judicial; en segundo lugar, qué órganos integran la titularidad del Poder Ejecutivo, si el presidente o también el vicepresidente; en tercer lugar, qué órganos integran el Poder Legislativo, es decir, si es unicameral o bicameral; en cuarto lugar, la duración de los mandatos, si existe simultaneidad entre los mandatos ejecutivos y legislativos y en qué casos concluyen anticipadamente, y en quinto lugar, cómo se suplen a los integrantes de los órganos electos en caso de falta temporal o definitiva. En el desarrollo del tema utilizaremos la constitución de cada país, ya que en todos los países la composición de los órganos electivos y las características del periodo electoral están reguladas en la ley fundamental (véase el cap. VI en esta obra).

### ÓRGANOS ELECTIVOS

Los órganos que son electos popularmente conforman la titularidad del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Ésta es la regla general en los países latinoamericanos en donde los integrantes del Poder Judicial son nombrados por el Poder Legislativo con diversa participación de otros poderes del Estado, a través de diferentes procedimientos en los que, en algunos casos, se da participación en el nombramiento a comisiones formadas por ciudadanos, académicos o expertos. La excepción la constituye Bolivia, en donde, a partir de 2011 (véase Millán Terán, 2015), las magistradas y los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, e incluso las magistradas y los magistrados del Tribunal Constitucional, son electos por sufragio universal (arts. 182, I, y 198 de la Constitución), aunque el debate sobre su viabilidad sigue vigente. En Ecuador los jueces de paz son elegidos por su comunidad (art. 189 de la Constitución), y en Perú provienen de elección popular (art. 152 constitucional). Fuera de estos casos, los órganos electos se restringen al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Ahora bien, debe precisarse en la composición de estos poderes cuáles son los órganos específicos que son electos popularmente, como se explica en los siguientes apartados.

#### COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS

Por composición de los órganos ejecutivos nos referimos a la integración del Poder Ejecutivo, donde puede existir solamente presidente o también vicepresidente. Como corresponde a los sistemas presidenciales, el presidente

CUADRO VII.1. *Composición de los órganos ejecutivos*

<i>País</i>	<i>Presidente</i>	<i>Presidente y vicepresidente(s)</i>
Argentina		X
Bolivia		X
Brasil		X
Chile	X	
Colombia		X
Costa Rica		X (2)
Ecuador		X
El Salvador		X
Guatemala		X
Honduras		X (3, “designados”)
México	X	
Nicaragua		X
Panamá		X
Paraguay		X
Perú		X (2)
República Dominicana		X
Uruguay		X
Venezuela		X

FUENTE: Elaboración propia con base en las constituciones de cada país.

es electo popularmente y, en general, también el vicepresidente.<sup>2</sup> El cuadro VII.1 muestra que la regla general es que haya presidente y vicepresidente. En algunos países hay más de un vicepresidente (en Costa Rica, 2; en Honduras, 3, y en Perú, 2). Las excepciones son Chile y México, aunque en Chile se llama vicepresidente al ministro que, por orden de precedencia legal (que inicia con el ministro del interior y seguridad pública), sustituye al presidente en caso de ausencia, pero el único electo popularmente es el presidente.

#### COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. UNICAMERALISMO O BICAMERALISMO

Por composición de los órganos legislativos nos referimos a la existencia de una o dos cámaras como integrantes del Poder Legislativo. Una revisión a los 18 países latinoamericanos muestra que la mitad de ellos tiene órganos

<sup>2</sup> Es importante considerar que en algunos casos el vicepresidente también forma parte del Poder Legislativo.

CUADRO VII.2. *Composición de los órganos legislativos*

<i>País</i>	<i>Unicameral</i>	<i>Bicameral</i>
Argentina		X
Bolivia		X
Brasil		X
Chile		X
Colombia		X
Costa Rica	X	
Ecuador	X	
El Salvador	X	
Guatemala	X	
Honduras	X	
México		X
Nicaragua	X	
Panamá	X	
Paraguay		X
Perú	X	
República Dominicana		X
Uruguay		X
Venezuela	X	

FUENTE: Elaboración propia con base en las constituciones de cada país.

legislativos unicamerales y la mitad bicamerales (véase cuadro VII.2). Llama la atención que la existencia de una o dos cámaras no obedece al carácter unitario o federal de la organización territorial del Estado. Así, por ejemplo, países unitarios como Chile tienen Senado y países considerados federales como Venezuela tienen sólo una cámara. Según señala Mariana Llanos, “las funciones, el funcionamiento y la misma existencia del Senado o segunda cámara han sido regularmente objeto de debate” (Mariana Llanos, 2003: 347-348). Recientemente Tuesta Soldevilla (2016; véase también Nolte, 2002, y Reynoso, 2010), para el caso de Perú, se ha pronunciado por la necesidad de introducir una segunda cámara. Su argumento es que la existencia de una sola cámara implica una subrepresentación para ese país. Considera que el unicameralismo existe en el caso de países pequeños, como en los centroamericanos. Distingue las funciones de las cámaras y considera que en un congreso bicameral “la cámara de diputados (de representación poblacional) debe desarrollar la función de control político, elaboración de leyes, acusación ante la Cámara de Senadores a los altos cargos del Estado, así como la potestad de censurar al primer ministro.” Mientras que la cámara de senadores “debería encargarse de la función revisora de leyes y del nombramiento de todos los titulares de los organismos constitucionales autónomos, en crono-