



OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

Compilador

Leandro Querido

Prólogo

Gerardo de Icaza

Autores

Sandra Verduguez · Marcelo Peregrino · Gloria Alcocer Olmos
Xavier Lezcano Ferrara · Mónica Banegas · Roxana Silva Chicaíza
Jesús Delgado Valery · Marthadela Tamayo · José Enrique Delgado
Pedro Isern · Olga Valle · Eduardo Repilloza Fernández
Edith Aranzasú Abad Bazán · Stella Zabaletta

Observación ciudadana en América Latina : experiencias desde la sociedad civil regional / Sandra Verduguez... [et al.] ; contribuciones de Aranzasú Abad Bazan ; prólogo de Gerardo De Icaza. - 1a ed revisada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Transparencia Electoral Editorial, 2023.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-47707-3-8

1. Democracia. 2. Sistema Electoral . 3. Derechos Humanos. I. Verduguez, Sandra. II. Abad Bazan, Aranzasú, colab. III. De Icaza, Gerardo, prolog.
CDD 323.5

Observación Electoral Ciudadana En América Latina: Experiencias desde la Sociedad Civil Regional

Compilador: Leandro Querido

Prólogo: Gerardo de Icaza

Autores: Sandra Verduguez • Jesús Delgado Valery • José Enrique Delgado • Roxana Silva Chicaíza • Marcelo Peregrino Ferreira • Mónica Banegas Cedillo • Gloria Alcocer Olmos • Olga Valle • Marthadela Tamayo • Eduardo Repilloza Fernández • Edith Aranzasú Abad Bazan • Stella Zaballetta • Pedro Isern

Edición: María Cecilia Galiñanes

Diseño de portada: Pablo Linares

ISBN 978-987-47707-3-8

Transparencia Electoral Asociación Civil; Dialogo Político, del Programa Regional de Partidos Políticos y Democracia en América Latina de la Konrad Adenauer Stiftung Uruguay; y el Centro de Estudio para las Sociedades Abiertas (CESCOS).

La presente obra está sujeta a las condiciones de licencia Creative Commons Reconocimiento - Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-SA 4.0).

ÍNDICE

PRÓLOGO	4
INTRODUCCIÓN	8
PARTE I	13
OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS	13
ARGENTINA	14
Acompañamiento cívico: una figura limitada de auditoría ciudadana	14
BOLIVIA	26
Del control ciudadano a la observación electoral nacional	26
BRASIL	39
Despertar de la observación electoral ciudadana	39
ECUADOR	48
Observación electoral con enfoque de género: hacia la necesaria transformación de regímenes electorales	48
Observación electoral ciudadana en México: una perspectiva desde las juventudes	57
PARAGUAY	64
El caso Paraguay y la necesidad de una Reforma Electoral	64
URUGUAY	76
El rol de la Corte Electoral y la excepcionalidad uruguaya	76
PARTE II	93
OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN CONTEXTOS AUTORITARIOS	93
CUBA	94
Cuba desde la experiencia de Observación de Derechos Electorales (ODE)	94
NICARAGUA	99
La observación ciudadana como acto de resistencia	99
VENEZUELA	110
El fluctuante concepto de la Observación Electoral en Venezuela	110

PRÓLOGO

Gerardo de Icaza^{1*}

La observación electoral internacional y la observación electoral nacional son dos herramientas con características y enfoques diferentes, pero al mismo tiempo con finalidades convergentes y complementarias. Entre los objetivos compartidos más relevantes se destaca la mejora de los sistemas y procesos electorales, la promoción de la institucionalidad democrática y el fortalecimiento de la confianza en los procesos electorales. Precisamente, la observación electoral ha contribuido con el fortalecimiento de la democracia, a través de la búsqueda sistematizada de información, el diálogo con diversos actores, la constatación en terreno de las características y actividades del ciclo electoral, y la elaboración de informes que contienen hallazgos y recomendaciones que sirven al país anfitrión en el perfeccionamiento de los comicios.

Considerando que las elecciones son el corazón de la democracia representativa (Dahl 1971), las actividades que realizan las y los observadores, indistintamente de su carácter nacional o internacional constituyen un elemento generador de confianza y legitimidad (Norris 2014) que aporta sustantivamente en la resolución pacífica de los disensos y conflictos (Claes 2017), así como en la disuasión de comportamientos que contravengan los marcos normativos y la cultura democrática de las naciones (Kelley 2012).

La observación electoral internacional constituye una herramienta efectiva a través de la cual “un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones para constatar en forma directa, completa y exacta el desarrollo de un proceso electoral y el respeto a la voluntad popular” (Organización de los Estados Americanos 2008a). Una de las características es que este tipo de observación lleva a cabo una revisión del nivel de cumplimiento de los estándares democráticos y de los derechos humanos, y debe ser conducida de forma objetiva, bajo los fundamentos de imparcialidad y no intervención en el proceso (Naciones Unidas 2005). De ahí que no busca reivindicar posturas o banderas políticas y tampoco actúa para la consecución de un interés en los resultados electorales. Este ideario de autonomía ha sido la razón de ser de distintos organismos intergubernamentales que realizan este tipo de observación, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE), la Unión Africana (UA); y, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Destacan también organismos no-gubernamentales como el Centro Carter, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y el Instituto Republicano Internacional (IRI).

En este contexto, la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el marco de lo establecido por la Carta Democrática Interamericana, ha desplegado, entre 1962 y 2022, un total de 306 Misiones de Observación Electoral (MOEs) en 28 países del hemisferio, ampliando el alcance de su trabajo a través de la implementación de metodologías que permiten analizar aspectos clave del ciclo electoral como la organización y el uso de la tecnología, la participación política de las mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes en la contienda, los sistemas de financiamiento político y de justicia electoral, el acceso a medios de comunicación y los ejercicios de democracia directa. Así, se han identificado a las MOEs/OEA como una “fuente directa, técnicamente responsable y profesional que contribuye a identificar lo bueno y lo malo de cada proceso electoral” (Freidenberg

^{1*}Gerardo de Icaza es Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral desde el 1 de marzo de 2014. Ha dirigido más de 90 Misiones de Observación Electoral en 27 países de las Américas. Dirección electrónica: deco@oas.org

2017). Desde la OEA, las MOEs han sido consideradas como “el corazón de la defensa de la democracia en las Américas”, las cuales incluso ante complejos desafíos como la emergencia sanitaria mundial demostraron una “capacidad técnica superior, han actuado con determinación, con capacidad, con coraje, con absoluta responsabilidad institucional y son el mejor ejemplo de que la OEA nunca se detuvo” (Almagro 2021).

Por su parte, la observación electoral nacional es realizada por organizaciones de la sociedad civil o personas del propio país que también se enfocan en las fases preelectoral, electoral y postelectoral, a través del diálogo con diferentes actores institucionales, partidarios y sociales, con el fin de registrar hallazgos que contribuyan a la integridad de los comicios. En los últimos años, la observación electoral nacional se ha visto potenciada al convertirse en un dinamizador de la participación ciudadana y por tanto en uno de los elementos más perceptibles de democracias de alta intensidad. De esta forma, a partir de la cooperación, el intercambio y la referencia de experiencias internacionales, la observación nacional ha cualificado su repertorio técnico y metodológico.

Es así que la observación electoral nacional constituye un interesante ejercicio de participación ciudadana en las diferentes etapas del ciclo electoral en línea con sus derechos civiles y políticos, reforzando las actividades que promueven la transparencia democrática. En algunos países las y los observadores electorales nacionales son considerados como actores fundamentales del proceso electoral, participando incluso en la opinión y la deliberación pública sobre la evaluación permanente de la capacidad funcional de los sistemas electorales, así como de sus reformas y propuestas de reforma. De acuerdo a datos del *Global Network of Domestic Election Monitors* (2022), en los últimos años, millones de ciudadanas y ciudadanos han realizado labores de observación electoral nacional en más de 90 países.

Actualmente, el mundo experimenta un retroceso democrático donde sólo el 6,4% de la población global disfruta de una democracia plena (*Economist Intelligence Unit* 2022). En reiteradas ocasiones se han evidenciado ataques a las autoridades y organismos electorales, así como la presencia de una deriva autoritaria en el ejercicio de ciertos gobiernos que restringen derechos y anulan los controles democráticos; frente a esto se vuelve imperativo velar por el cumplimiento de los cuatro atributos básicos que deben contemplar las elecciones democráticas: ser inclusivas, limpias, competitivas y con cargos públicos electivos (Organización de los Estados Americanos 2008b).

La Relatoría Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos (2022) señaló que los fines que persiguen y las funciones que cumplen las y los observadores electorales guarda relación directa con la defensa del pluralismo, la tolerancia, la alternancia y el Estado de derecho; y por tanto constituyen defensores de los derechos humanos y actores fundamentales no solo para la sociedad civil sino para el propio Estado. Asimismo, enfatizó que existe un incremento considerable en la gravedad y la escala de la violencia en su contra que incluye: prácticas de intimidación, acusaciones por parte de autoridades nacionales, amenazas, detenciones y, en algunos casos, violencia física y hasta tortura; lo que genera un ambiente de incertidumbre e inseguridad para las y los observadores.

En este contexto, la observación electoral nacional cuenta con múltiples limitaciones, pero también potencialidades. Entre las características de la observación electoral nacional se puede relatar que este tipo de observación nace de una participación endógena de la ciudadanía y que por tanto quienes la conforman cuentan con un conocimiento más profundo del contexto político-electoral, abarcando mayor presencia en el territorio nacional, lo cual a su vez puede repercutir positivamente en su alcance y capacidad de acción.

En lo concerniente a los límites y desafíos se evidencian, entre otros, el acceso limitado a información por parte de las autoridades nacionales; falta de apoyo financiero o logístico; intimidaciones en la realización de su trabajo; cuestionamientos sobre la parcialidad política; ausencia de una articulación institucional, en algunos casos, cobertura mediática limitada sobre su trabajo y escasa consideración de sus hallazgos en las propuestas de reformas. En ese sentido, las potencialidades para las organizaciones de observación electoral nacional dependen en gran medida de los esfuerzos que realicen para superar estos obstáculos y así llevar a cabo su trabajo de manera efectiva y sin interferencias.

Algunos de los elementos que pueden contribuir en el futuro a la observación electoral nacional es la especialización de las mismas en las grandes temáticas que atañen al proceso electoral como: auditorías técnicas de los sistemas de tecnología, análisis del sistema de justicia electoral, el rol de las redes sociales, financiamiento electoral y fiscalización de recursos ilícitos, entre otros. Asimismo, es importante contar con instituciones serias que apoyen, aglutinen y refuercen las capacidades metodológicas de las y los observadores nacionales que les permita realizar una tarea sistemática y seria durante todas las fases del ciclo electoral, contar con técnicas de recopilación de información y de delimitación de los ámbitos de observación, así como determinar el alcance de sus labores. El trabajo articulado se vuelve clave en el proceso de observación, para lo cual la coordinación de acciones con organizaciones de Derechos Humanos, periodistas, entre otros, será determinante.

Con lo antes expuesto, el libro *Observación Electoral Ciudadana en América Latina: Experiencias desde la Sociedad Civil Regional*, editado por Transparencia Electoral Ediciones, constituye un interesante diagnóstico de nueve países narrado por diferentes voces de organizaciones de la sociedad civil que dan cuenta del estado de la observación electoral nacional tanto en contextos democráticos como en contextos de regímenes autoritarios; permitiendo también conocer los marcos de oportunidades y las cortapisas a las que se enfrentan en los diferentes países, donde existe una disparidad en torno a los marcos normativos que regulan este tipo de ejercicio ciudadano en cada Estado. Se trata de un texto original y oportuno que aporta no solo con la reflexión de las y los autores, sino también con una útil recopilación de normativas, herramientas y de casos que permiten reconocer una variable a menudo decisiva en el arreglo y configuración de las instituciones y del ejercicio de la ciudadanía en América Latina.

El texto resalta la importancia de la observación electoral internacional y nacional, y sirve como recordatorio sobre la necesidad aunar esfuerzos para proteger su trabajo, garantizar su autonomía, libre desplazamiento y acceso irrestricto a la información. Sin duda, este aporte contribuye a la reflexión y al intercambio de experiencias en clave comparada para que la participación de grupos de observación electoral no dependa de decisiones discrecionales de la autoridad de turno; sino que avancemos hacia la institucionalización normativa para la plena inclusión de la observación electoral rigurosa e independiente en todo proceso electoral.

Bibliografía

Almagro, Luis. “Memoria de labores 2021 del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA”. En Organización de los Estados Americanos. Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia. Departamento de Cooperación y Observación Electoral. (Washington: OAS, 2021).

Claes, Jonas. *Electing Peace. Violence Prevention and Impact at the Polls*. Washington DC: United States Institute of Peace, 2017.

Dahl, Robert. *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos, 1971.

Economist Intelligence Unit. A new low for global democracy. 2022. <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>

Freidenberg, Flavia. “¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016)”. *Dados* 60 (2017): 1095-1142. <https://www.scielo.br/j/dados/a/dL7fQgpdyHNFbQ4LRPmBkpR/?format=pdf&lang=es>

Kelley, Judith G. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton University Press, 2012. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rgss>.

Norris, Pippa. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press, 2014.

Organización de los Estados Americanos. *Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington: Organización de los Estados Americanos, 2008a, p. 10

Organización de los Estados Americanos. *Criterios para la observación electoral: Un Manual para las misiones de observación electoral*. Washington: Organización de los Estados Americanos, 2008b, p. 7.

UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders. The Situation of Election Observers as Human Rights Defenders. 27 de octubre de 2022.

Naciones Unidas. *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2005, p. 1.

INTRODUCCIÓN

Leandro Querido²

Tras 10 años de trayectoria, desde Transparencia Electoral nos hemos propuesto compilar las experiencias de organizaciones de la sociedad civil de América Latina que ejercen el monitoreo doméstico de procesos electorales, dado que en todas las visitas que hemos hecho a los países en los que hacen vida hemos notado, no solo el ímpetu con el cual desarrollan su labor, sino el invaluable aporte que hacen desde la ciudadanía para mejorar la calidad de la democracia y la integridad de los procesos electorales en la región.

Desafortunadamente, eso también nos llevó a considerar las experiencias de organizaciones de la sociedad civil que hacen este trabajo en contextos no democráticos. Estamos al tanto de que no solo las democracias celebran elecciones, sino también las autocracias. En ocasiones, podemos preguntarnos por qué le damos entidad a procesos electorales que carecen totalmente de integridad y en los que incluso podemos conocer casi con certeza los resultados con anterioridad. La respuesta es clara: para poder refutar la narrativa impulsada por las dictaduras, que busca imponer que la mera celebración de elecciones, independientemente de sus condiciones, es suficiente para argumentar la existencia de algún tipo de democracia, se requiere trabajo de campo, en el que se recaben los datos y las evidencias necesarias que den fuerza a los argumentos.

Es imperativo visibilizar las experiencias de estas organizaciones, que desarrollan su trabajo tanto en contextos democráticos y en contextos autoritarios. En el primer caso, sus contribuciones han llegado a ser clave en la redacción de reformas políticas y electorales, en el desarrollo e implementación de medidas afirmativas de derechos civiles y políticos, y en la construcción de políticas para hacer de nuestros comicios unos procesos más justos y accesibles. En el segundo caso, los monitores electorales hacen su trabajo en práctica clandestinidad, en un contexto muy represivo y restrictivo, bajo el que arriesgan su libertad para ejercer algún tipo de resistencia y hacer valer los pocos derechos que sobreviven en algunas de las dictaduras más crueles del mundo.

Las condiciones en las que se ejerce la observación electoral ciudadana en contextos autocráticos llevó a que el 27 de octubre de 2022, Mary Lawlor, Relatora Especial sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, emitiera una declaración conjunta con Clément Nyaletossi Voule, Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de la ONU, al respecto de la situación de los observadores electorales nacionales e internacionales como defensores de Derechos Humanos. **La declaración fue única, y la primera en su tipo**, y sentó un precedente importante en el reconocimiento internacional del trabajo de los observadores electorales que desde hace años desarrollan una labor cada vez más

² Magíster en Derecho Electoral, Universidad Castilla La Mancha, España. Politólogo Universidad de Buenos Aires, Argentina. Director Ejecutivo de Transparencia Electoral de América latina. Autor del libro "Así se vota en Cuba".

especializada y profesionalizada, orientada a mejorar la integridad de los procesos electorales en el mundo³.

Este texto se divide en dos partes, una que abarca la observación electoral nacional en contextos democráticos y otra en contextos autocráticos, contemplando un artículo por país. En el libro se compilan todas las experiencias que desde lo local hacen crecer a la figura de la observación electoral ciudadana, y arroja luz sobre algunas deudas que tienen nuestras democracias con los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos, incluido el derecho de observar los procesos electorales.

Observación en contextos democráticos

Al respecto de los temas pendientes del Estado, empezamos con el artículo de Jesús Delgado Valery, Director de Desarrollo Institucional de Transparencia Electoral, sobre la limitada figura de “acompañamiento cívico” en **Argentina**, que delata una de las deudas que el Estado argentino mantiene con sus ciudadanos. Aunque la democracia argentina cumple 40 años en un claro estado de imperfección, se nutre de la participación activa de múltiples actores como la prensa, las instituciones, las universidades, los partidos políticos, una ciudadanía comprometida y la sociedad civil organizada. Todos estos actores hacen parte de las elecciones, de una u otra forma, y tienen una responsabilidad compartida por proteger la integridad de estos procesos, característica indispensable de una democracia. Además, todos tienen un papel garantizado en los ciclos electorales, respetado por las instituciones políticas. Todos, excepto las organizaciones de la sociedad civil que entienden de materia electoral.

En Argentina no existe la figura de la observación electoral nacional, sino la de “acompañamiento cívico”, una modalidad de monitoreo mucho más limitada y poco regulada que deja amplia discrecionalidad a las autoridades electorales durante la acreditación de quienes eligen ejercer el derecho a acompañar los procesos electorales federales y provinciales. A pesar de que se han introducido múltiples proyectos en el Congreso Nacional, uno de esos proyectos, apoyado por Transparencia Electoral e introducido por el entonces diputado Gustavo Menna en octubre de 2020, nunca se ha tratado este punto.

Durante 10 años la figura fue ejercida sin contratiempos, pero en el ciclo electoral de 2021 en Argentina, una decisión del juzgado federal con competencia electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estableció un terrible precedente: que los acompañantes cívicos son “sujetos ajenos al desarrollo del acto” y que con la presencia de los representantes de los partidos políticos “se encontraría garantizado el control”. Esta concepción partido-céntrica sentó un peligroso precedente, dado que considera a la sociedad civil como un actor accesorio y prescindible del proceso electoral.

A pesar de la precaria situación de la figura en Argentina, los más recientes acontecimientos en **Brasil** generan optimismo. En diciembre de 2021, por medio de la resolución 23.678, la autoridad electoral de Brasil tomó la importante decisión de definir y regular la observación electoral nacional e internacional. Fue una resolución histórica, dado que, por primera vez en su historia democrática, varias misiones de observación electoral nacional e internacionales se desplegaron en territorio brasileño para monitorear las elecciones generales de octubre de 2022.

³ La Situación de los Observadores Electorales como Defensores de Derechos Humanos: <https://transparenciaelectoral.org/la-situacion-de-los-observadores-electorales-como-defensores-de-derechos-humanos/>

Fue en ese contexto que 'Transparencia Electoral fue invitada a observar las elecciones generales, siendo la primera vez en la historia de Brasil que una organización internacional de la sociedad civil asiste formalmente invitada por el ente comicial a observar un proceso electoral federal. Transparencia Electoral, en conjunto con la Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE), estuvo previamente en Brasil para observar procesos electorales subnacionales, por los cuales obtuvo recientemente una mención honorífica de la Red Mundial de Justicia Electoral (RMJE). Esta organización premió el esfuerzo de la Misión de Observación Internacional para las Elecciones Complementarias de Petrolândia (Santa Catarina) de junio de 2021, específicamente en la categoría "Avances concretos hacia los principales objetivos de la RMJE", por el "Proyecto de Integridad Electoral en relación a las elecciones municipales brasileñas de junio de 2021" presentado por el presidente de la CAOESTE, el Dr. Marcelo Peregrino, quien justamente escribe el artículo sobre Brasil.

Después hace lo propio nuestra colega Sandra Verduguez, Responsable del programa de Derechos Humanos y Democracia de la Fundación Jubileo de **Bolivia**, quien ofrece detalles de cómo se ejerce la observación electoral desde la sociedad civil en un país catalogado como Parcialmente Libre por *Freedom House* y como un régimen híbrido por el Índice de Democracia de *The Economist*.

Bolivia es un caso de estudio porque superó una profunda crisis política, producida por un fraude electoral, a través de unas elecciones democráticas en menos de dos años. Tras el Análisis de Integridad Electoral que la Organización de Estados Americanos (OEA) realizó sobre las elecciones generales del 20 de octubre de 2019 en Bolivia, se llegó a la conclusión que el organismo no podía validar los resultados, y por lo tanto se recomendaba celebrar otro proceso electoral.

La inestabilidad y la politización del Tribunal Superior Electoral de Bolivia, los despidos en áreas sensibles y la falta de transparencia en un contexto de polarización, anticipaban unas elecciones conflictivas. Es gracias a la tecnología, las consultoras privadas, el equipo de especialistas de la OEA, pero también a las contribuciones de las organizaciones de sociedad civil, que el fraude pudo ser desnudado. De allí la importancia de conocer la experiencia de la Fundación Jubileo en Bolivia, pues su democracia sigue en franco deterioro bajo la presión del MAS.

Pasamos después a **Ecuador**, país catalogado como de Observación Electoral Plena por el Índice de Observación Electoral de América Latina de Transparencia Electoral⁴, y donde figura está expresamente regulada en el Reglamento de Observación Electoral (2019), que la garantiza plenamente y sin mayores restricciones, tanto de carácter internacional como nacional. Este caso lo trata Roxana Silva Chicaíza, Directora de "Organización", quien además busca con su texto visibilizar la necesidad de contar con nuevas metodologías de observación que contemplen una perspectiva de género.

Para las elecciones presidenciales de Ecuador de 2021 (primera y segunda vuelta), participaron misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Unión Europea, así como de Transparencia Electoral y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), incluso otras de carácter más político, como el Consejo de Expertos Electorales de Latino América (CEELA) y el Parlamento del Mercosur (PARLASUR).

⁴ <https://transparenciaelectoral.org/tableau/indice-de-observacion-de-electoral-de-america-latina/>

La administración electoral en Ecuador sufrió importantes cambios desde 2018 que le han permitido una mejor calificación técnica democrática y una mayor confiabilidad de los actores políticos. Si bien el resultado electoral de la primera vuelta generó una importante diatriba entre los candidatos Lasso y Pérez, dado el reducido margen de los resultados, la situación fue operativamente resuelta, en parte gracias al papel jugado por la OEA. La segunda vuelta fue celebrada exitosamente, pese a la pandemia, y el candidato perdedor, Arauz, reconoció el resultado la misma noche del evento electoral. Por otra parte, Ecuador acogió buena parte de las recomendaciones hechas por anteriores misiones de observación electoral.

Gloria Alcocer Olmos, Directora de Fuerza Ciudadana, se adentra en el caso **México**, desde una perspectiva que se centra, como su organización, en el efectivo ejercicio del derecho a participar de las juventudes. México también es un caso que necesariamente tenemos que vigilar, y en el que las organizaciones de sociedad civil que entienden de materia electoral juegan un rol fundamental. El llamado “Plan B” de Andrés Manuel López Obrador, es una reforma electoral que preocupa a la sociedad civil regional por el carácter antidemocrático de algunas de sus disposiciones, que ponen en la mira a la independencia y autonomía del Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) de México.

El Senado de México, de mayoría oficialista (Morena), aprobó a finales de febrero de 2023 el “Plan B”, una versión menos controvertida de una propuesta de reforma constitucional que no alcanzó los votos suficientes en 2022. La propuesta anterior buscaba modificar 18 artículos de la Constitución, entre los que se contemplaba la sustitución del Instituto Nacional Electoral (INE) por un “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas” (INEC), reformulación que no fue bien recibida por los ciudadanos mexicanos, quienes organizaron históricas protestas para expresar su disconformidad con la reforma.

En resumida cuenta, el proyecto aprobado reestructura significativamente la composición del INE, reduciendo su presupuesto, su número de trabajadores y cerrando varias de sus oficinas locales; elimina fideicomisos que permitían al INE retener recursos públicos y permite a los partidos políticos utilizar remanentes de recursos públicos y privados que no usen en un año para financiar procesos electorales futuros; y restringe el concepto de propaganda gubernamental a aquello que únicamente esté etiquetado en el presupuesto como tal, entre otros aspectos⁵.

Esta primera parte, que abarca la observación electoral nacional en contextos democráticos, se cierra con el caso de **Paraguay**, a cargo de Xavier Lezcano, de Semillas para la Democracia, una organización aliada de Transparencia Electoral. Paraguay es catalogado como un país de Observación Electoral Débil por el Índice de Observación Electoral de América Latina de Transparencia Electoral, debido a que hay todavía algunas barreras prácticas y legales significativas para el ejercicio de la figura.

En este sentido, Lezcano ofrece un balance de las actividades de la organización en el marco de los últimos procesos electorales y se proponen mejoras para cada uno de los aspectos y etapas electorales analizadas. Un extenso trabajo que resulta en la proposición de puntos a tratar en la eventualidad de que se trate una reforma electoral.

Observación en contextos autocráticos

⁵ <https://demoamlat.com/mexico-y-el-plan-b-de-amlo/>

Así, pasamos a las experiencias de las organizaciones que observan elecciones no democráticas, en contextos muy restrictivos, y hasta arriesgando su propia libertad. Son los casos de Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Marthadela Tamayo, Directora de Observadores de Derechos Electorales (ODE), detalla el trabajo que la organización coordina y ejecuta en **Cuba** para los procesos electorales organizados por el Partido Comunista de Cuba. De más está decir que estas elecciones no producen ningún tipo de resultado legítimo, y no son consideradas justas y creíbles por ningún Estado democrático del mundo. Sin embargo, el régimen las utiliza como argumento para hablar de una “democracia a la cubana”, incluso de una democracia “directa”, queriendo referirse a las Asambleas de Nominación y otros mecanismos parecidos que se celebran en las unidades territoriales más chicas del Estado. La red de Observadores de Derechos Electorales (ODE) desnuda estas elecciones, etapa por etapa, recabando evidencias en terreno, en ocasiones arriesgando la libertad de sus coordinadores y observadores.

Así se vota en Cuba (2018) se basa en buena parte en el trabajo que Marthadela y su red vienen realizando desde años en la isla, un trabajo que muchos consideraban estéril, pero que en realidad es de vital importancia para derrotar la narrativa de los regímenes dictatoriales que depositan gran parte de sus esperanzas en los remedos de elecciones que celebran, para legitimarse a nivel internacional. Transparencia Electoral y DemoAmlat se enorgullecen de apoyar y capacitar a esta red de observadores que valientemente se arriesgan para producir estos importantes reportes.

En el caso de **Nicaragua**, el último signo del derrumbe del Estado de Derecho fue la expulsión de centenas de presos políticos, que fueron enviados a Estados Unidos y despojados de su nacionalidad en febrero de 2023. Entre ellos se encontraba José Antonio Peraza, integrante del Consejo de Expertos 2023 de Transparencia Electoral, quien pasó 569 días privado de su libertad justamente por ofrecer declaraciones a un medio de comunicación exponiendo detalles sobre la falta de integridad de los procesos electorales que organiza el régimen de los Ortega-Murillo.

Olga Valle, Directora de Urnas Abiertas, detalla en un gran ensayo cada una de las faltas en las que incurre la dictadura nicaragüense contra los principios universales de integridad electoral. A partir del trabajo de la organización, se detalla cómo el régimen de Ortega aumentó artificialmente las cifras de participación, e incurre en graves abusos de autoridad para tener certeza de que será el oficialismo quien gane todas las elecciones a convocarse durante su gobierno.

Finalmente, José Enrique Delgado, Director de Comunicaciones de Súmate e integrante del Consejo de Expertos de Transparencia Electoral 2023, nos pasea por la fluctuante realidad del concepto de observación electoral en **Venezuela**, que depende de los reglamentos que aprueba discrecionalmente el Consejo Nacional Electoral, cooptado por el chavismo desde 2003. En su artículo, detalla las experiencias de distintas misiones de observación internacional que terminan siempre por darle forma a la siguiente modalidad de monitoreo que el chavismo elige permitir, siempre con el objetivo de intentar legitimarse a nivel internacional y de reducir los efectos inevitablemente contrarios de los informes de observación.

Esperamos que el texto sea de provecho para todos los actores institucionales e individuales que se dedican a lo electoral, y que sea el primer ejercicio de muchos, en el que queden registrados los esfuerzos de un gran grupo de profesionales y activistas en pro de la democracia y la integridad de los procesos electorales en nuestra región y el mundo.

PARTE I
OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA
EN CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS

ARGENTINA

Acompañamiento cívico: una figura limitada de auditoría ciudadana

Jesús Delgado Valery⁶

Distintos instrumentos internacionales y regionales garantizan el derecho de las personas a participar en los asuntos políticos de sus países. De esta manera, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”⁷, mientras que el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos señala que todos los ciudadanos gozarán del derecho a “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.”⁸

Pero no basta con el mero hecho de garantizar la participación, sino que el contexto en el que se dan los procesos electorales es determinante para poder hablar de elecciones transparentes, íntegras y democráticas. Es por ello que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se aclara que la voluntad de la ciudadanía “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”, y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos se agrega que las personas deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Es decir que para evaluar la calidad de los comicios se debe tener una perspectiva amplia que considere todas las fases del ciclo electoral. Si bien se suele reducir todo el proceso a la jornada de votación, el proceso electoral comienza mucho antes, y termina normalmente algunas semanas o meses después.

Podemos señalar que la legislación es el punto de partida de una elección. Allí se establecen los mecanismos para la convocatoria, y se pone en marcha un cronograma que prevé, entre las fases más importantes: la actualización del registro de electores, la inscripción de candidaturas, la capacitación y educación cívica, la campaña electoral, las auditorías a los sistemas informáticos, la jornada electoral, el conteo y la publicación de resultados, las instancias de reclamación y finalmente la toma de posesión de los cargos.

Es decir, que lo que pasa antes y después de la jornada de votación es crucial y en efecto es lo que brinda elementos para calificar los comicios de democráticos. Cuando los instrumentos internacionales hablan de “elecciones auténticas” se refieren a este contexto: igualdad ante la ley, organismos electorales profesionales e independientes, competitividad, acceso a los medios, medidas para promover la participación de las minorías o los grupos históricamente excluidos, acceso a la justicia de manera oportuna, entre otros.

⁶ Director de Desarrollo Institucional de Transparencia Electoral. Licenciado en Estudios Internacionales. Candidato a Magíster en Estudios Electorales. Áreas de estudio: observación electoral, integridad electoral, gobernanza electoral. jesus.delgado@transparenciaelectoral.org

⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁸ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Según la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones, “las elecciones democráticas auténticas son una expresión de la soberanía, que pertenece al pueblo de un país, la libre expresión cuya voluntad constituye la base de la autoridad y la legitimidad del gobierno. Los derechos de los ciudadanos a votar y a ser elegidos en elecciones democráticas auténticas celebradas periódicamente son derechos humanos internacionalmente reconocidos. Las elecciones democráticas auténticas sirven para resolver pacíficamente la competencia por el poder político dentro de un país y consiguientemente son fundamentales para el mantenimiento de la paz y la estabilidad.”⁹

En un régimen democrático, donde existe un sistema de *checks and balances*, el diseño institucional prevé los controles cruzados, de manera que las instituciones, agencias y otras entidades deban rendir cuentas sobre su desempeño, tanto a nivel interno (por ejemplo, a través de comités independientes o auditorías externas) como ante instancias como el Poder Legislativo.

Pero incluso en las democracias más consolidadas estos controles institucionales no bastan, y se hace necesaria la auditoría por parte de la sociedad civil organizada, así como de organismos internacionales y/o intergubernamentales. De más está decir que en el caso de la gran mayoría de los países, democracias defectuosas, regímenes híbridos o autoritarios, estos controles son aún más necesarios, y se vuelven en algunos casos las únicas ventanas de acción para exigir rendición de cuentas y plantear propuestas para mejorar la calidad de los procesos electorales.

Por lo tanto, los derechos políticos no empiezan y terminan en la jornada de votación, sino que se conquistan día a día, en la discusión por las condiciones en las que se celebran los procesos electorales y de participación ciudadana. En este sentido, el Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana establece que “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”¹⁰

Al reconocerse la importancia del contexto en el que se celebran los procesos electorales, y entender que las condiciones preexistentes determinan el resultado, cobra vital importancia un ejercicio de registro y documentación sistemática de la coyuntura electoral. En el caso de América Latina, sería en la década de 1960 cuando se darían las primeras experiencias en el ejercicio de la observación electoral (OE)¹¹.

Estas iniciativas, que se consolidaron durante la tercera ola democrática, fueron claves para la conformación y profesionalización de grupos de observadores electorales en casi toda la región.

A la fecha, la OEA ha desplegado más de 240 Misiones de Observación Electoral (MOE) en 27 países del hemisferio; además de haber creado un programa profesionalizado de cooperación técnica, que busca “contribuir en la modernización y mejoramiento de la calidad de los servicios prestados por los órganos electorales”¹².

⁹ Declaración de principios para la observación internacional de elecciones <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>

¹⁰ Carta Democrática Interamericana https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

¹¹ Forni, Galván y Cuq. La observación electoral en Argentina, regulación y experiencias en el orden nacional y subnacional. 2014.

¹² <https://www.oas.org/es/sap/deco/>

¿Qué es la observación electoral?

Según el Instituto Internacional para la Asistencia y la Democracia Electoral (IDEA), la observación electoral se define como “la recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo”¹³.

Por su parte, la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones establece que “la observación internacional de elecciones es la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis. La observación internacional de elecciones debe, siempre que sea posible, brindar recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral y los procesos conexos, pero evitando interferir en dichos procesos y causar la consiguiente perturbación. Las misiones de observación internacional de elecciones son actividades organizadas de organizaciones intergubernamentales y asociaciones y organizaciones no gubernamentales internacionales para llevar a cabo la observación internacional de elecciones”¹⁴.

En cuanto a la observación doméstica, el *Global Network of Domestic Election Monitors* (GNDEM), señala que es “una extensión de los derechos a elecciones genuinas, a participar en los asuntos públicos, a asociarse y a buscar, recibir e impartir información en el contexto electoral. Es a la vez un ejercicio de los derechos fundamentales y una forma de defensa de los derechos humanos, porque el monitoreo electoral no partidista por parte de los ciudadanos busca salvaguardar la integridad electoral, incluidos los derechos a participar en los procesos electorales y políticos.”¹⁵

La observación electoral en Argentina

Argentina no tiene tradición de observación electoral. Mientras en la región encontramos en Centroamérica, el Caribe y algunos países de Suramérica (como Ecuador o Perú) numerosas experiencias de observación electoral internacional (OEA, Centro Carter, entre otros), así como nacional, en la Argentina sería recién en el año 2011 cuando, por presión de la ciudadanía organizada, la Cámara Nacional Electoral (CNE) habilitaría a través de la Acordada 128/2011 la figura de “Acompañamiento Cívico”¹⁶, entendido como “el conjunto de actividades realizadas por organizaciones o entidades de la sociedad civil de nuestro país, tendientes a efectuar un seguimiento puntual del acto electoral, el que comprenderá la búsqueda y obtención completa y exacta de información, y su análisis imparcial y profesional para la extracción de conclusiones”¹⁷.

¹³ Boneo, Carrillo y Valverde, 2007: 1073.

¹⁴ Declaración de principios para la observación internacional de elecciones <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>

¹⁵ Red Global de Monitores Electorales Nacionales <https://gndem.org/about/>

¹⁶ Acordada N° 123 de la CNE/2011.

¹⁷ Acordada N° 128 de la CNE/2011.

Se trata de una figura limitada no solo en su accionar (“seguimiento puntual del acto electoral”), sino que solo puede ser ejercida por organizaciones domésticas. De hecho, Argentina es uno de los pocos países de la región en los que la OEA aún no ha desplegado una Misión de Observación Electoral, aunque desde Transparencia Electoral se solicitó en reiteradas ocasiones que se extendiera una invitación.¹⁸

Si bien no está prevista la observación electoral internacional, sí se acostumbra que el Poder Ejecutivo, vía Cancillería o Ministerio del Interior (la Dirección Nacional Electoral – DINE – depende de éste) invite a un número reducido de autoridades electorales y especialistas del exterior a acompañar la jornada electoral¹⁹.

En el año 2020, por iniciativa del Diputado Nacional Gustavo Menna, se introdujo un proyecto de Ley Reglamentaria de las Observaciones Electorales²⁰ en el Congreso para institucionalizar la observación electoral nacional e internacional, pero esta no llegó a debatirse y aprobarse.

La propuesta buscaba regular la participación de organizaciones nacionales e internacionales como observadores acreditados en las etapas preelectoral, electoral y postelectoral de los diferentes comicios, fomentando, a través de la imparcialidad, objetividad y neutralidad de estos, la producción de informes con comentarios, conclusiones y recomendaciones “tendientes a mejorar el desarrollo presente y futuro de los procesos electorales”²¹. Ampliaba de manera importante los alcances del acompañamiento cívico, permitiendo la acreditación de entidades extranjeras y el monitoreo de todas las fases del ciclo electoral, garantizando a los observadores acreditados “el libre acceso a la información, la inexistencia de trabas en la comunicación con los funcionarios electorales de todos los niveles, la libertad de circulación, la libertad para expresar, emitir y difundir las opiniones, recomendaciones e informes; la no interferencia en las actividades de observación electoral, por parte de autoridades gubernamentales, de seguridad o electorales y la inexistencia de presiones o amenazas de represalias.”²²

Lamentablemente, varias propuestas de ley para regular la observación electoral en Argentina han tenido la misma suerte y no han llegado a ser debatidas en el recinto, mostrando la poca importancia que se le da a esta herramienta.

Es por estas limitaciones que Argentina entra en la categoría de “observación electoral débil” de acuerdo al Índice de situación actual de la observación electoral en América Latina.²³

La metodología toma en cuenta las siguientes variables: 1. Calidad democrática de la administración electoral. 2. Modalidad de observación electoral u otro tipo de monitoreo o veeduría. 3. Barreras

¹⁸ Transparencia Electoral solicita al oficialismo y la oposición de Argentina acordar la convocatoria una Misión de Observación Electoral de la OEA
<https://transparenciaelectoral.org/transparencia-electoral-solicita-al-oficialismo-y-la-oposicion-de-argentina-acordar-la-convocatoria-una-mision-de-observacion-electoral-de-la-oea/>

¹⁹ Acordada N° 12 de la CNE/2009.

²⁰ <https://www.transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2020/11/proyecto-de-ley-reglamentario-observacion-electoral.pdf>

²¹ [Ley Reglamentaria de Observación Electoral.](#)

²²

<https://transparenciaelectoral.org/transparencia-electoral-colaboro-en-el-proyecto-de-ley-para-reglamentar-la-observacion-electoral-en-argentina/>

²³ Índice de situación actual de la observación electoral en América Latina

<https://transparenciaelectoral.org/tableau/indice-de-observacion-de-electoral-de-america-latina/>

significativas a la observación electoral. 4. Ámbito de la observación electoral (nacional y/o subnacional). 5. Tipo de observación electoral (corto, mediano o largo plazo) y 6. Impacto de la observación electoral.

Pais	Proceso Electoral Considerado	V1- Calidad democrática de la administración electoral	V2. Existencia (legal o práctica dominante) de observación electoral u otro tipo de observación o monitoreo político ideológico electoral (internacional, nacional y/u otro)	V3. Barreras significativas a la observación electoral (legales y prácticas)	V4. Ámbito del proceso electoral donde participa la observación electora	V5. Tipo de observación electoral	V6. Impacto de la figura de la observación electoral	Total Puntaje
ARGENTINA	Presidenciales 2019	4	2	1	0	0	0	7
BOLIVIA	Generales 2020	4	5	5	5	5	5	29
BRASIL	Generales 2018	4	4	3	5	3	4	23
CHILE	Presidenciales y Legislativas 2017	5	2	1	0	0	0	8
COLOMBIA	Presidenciales 2018	3	5	5	5	5	4	27
COSTA RICA	Presidenciales y Legislativas 2018	5	5	5	5	5	2	27
CUBA	Elecciones 2018	1	1	1	0	0	0	3
ECUADOR	Presidenciales y Legislativas 2021	4	5	5	5	5	5	29
EL SALVADOR	Legislativas 2021	3	5	5	5	5	1	24
GUATEMALA	Generales 2019	2	5	5	5	5	2	24
HONDURAS	Generales 2017	1	5	5	5	5	0	21
MEXICO	Federales 2018	4	3	3	5	5	3	23
NICARAGUA	Generales 2016	1	1	1	0	0	0	3
PANAMÁ	Generales 2019	5	5	3	5	5	4	27
PARAGUAY	Generales 2018	2	5	3	5	5	1	21
PERÚ	Parlamentarias extraordinarias 2020	4	5	5	5	5	4	28
REPÚBLICA DOMINICANA	Generales 2020	4	5	3	5	1	5	23
URUGUAY	Generales 2019	5	2	1	0	0	0	8
VENEZUELA	Parlamentarias 2020	1	1	1	0	0	0	3

Vemos que, si bien la calidad democrática en la administración electoral es evaluada positivamente, en cuanto a la existencia legal de la figura de observación electoral, las barreras para su ejercicio, el ámbito del proceso electoral en la que se aplica, la modalidad de la observación y el impacto de la figura, la valoración es muy pobre.

En la breve historia del acompañamiento cívico, la CNE y los juzgados federales electorales han habilitado a diversas organizaciones, entre ellas: Transparencia Electoral, la Defensoría del Pueblo, Poder Ciudadano, IDEMOE, el Observatorio de Reformas Políticas de la UBA, entre otras.

En la siguiente lista se detallan, por año, las organizaciones y entes registrados como Acompañantes Cívicos en la CNE²⁴:

²⁴

En la página de la CNE aparece una [lista de todas las organizaciones que se han registrado](#) como Acompañantes Cívicos.

Organizaciones acreditadas como Acompañantes Cívicos	
Año de Registro	Organización
2011	Asociación de Médicos de la República Argentina - AMRA
2013	Fundación Poder Ciudadano
	Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales -Universidad Nacional de La Plata-
	Asociación Solidaria Juvenil
	Asociación por los Derechos Civiles
2015	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
	Transparencia Electoral
	Observatorio Electoral Bariloche
	ADPRA
2017	Observatorio Internacional de Prisiones de Argentina
	Instituto de la Democracia y Elecciones -IDEMOE-
	Observatorio Electoral de la Universidad de Comahue
	Observatorio Electoral de América Latina
2019	Fundación Nueva Generación Argentina
	Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
	Defensoría del Pueblo de San Carlos de Bariloche - ADPRA
	Defensoría del Pueblo de la Provincia de Rio

	Negro - ADPRA
	Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Zapala - ADPRA
	Defensoría del Pueblo de Santa Fe - ADPRA
2021	Transparencia Electoral
	Grupo de Investigación de la carrera de Ciencia Política UBA
	Observatorio de Derecho Electoral de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires
	Observatorio Político Electoral - Universidad Nacional de Rosario
	Asociación Civil Libertaria Argentina
	Defensoría del Pueblo de la Provincia de Chaco

Requisitos para la acreditación

Toda organización que quiera participar debe registrarse ante la CNE y en las Secretarías Electorales de todo el país y completar “- junto con la solicitud de inscripción - una ficha técnica que individualice la actividad que se pretenda realizar, las etapas de ésta, su duración y responsables”²⁵.

Dicha solicitud debe ser presentada hasta veinte (20) días previos a la celebración del acto electoral y solo será vigente por un único proceso comicial, lo que quiere decir que se deberá renovar la inscripción antes de cada elección.

²⁵ Ídem.

Solicitud de autorización para el Acompañamiento Cívico a los comicios por organizaciones de la sociedad civil

----- representado/a por -----
(nombre de la entidad) (nombre completo del representante)

Con domicilio en -----
(dirección)

Localidad de ----- provincia de -----.

Por medio de la presente vengo a solicitar se tenga a mi representado/a como miembro autorizado/a a fin de participar en las tareas de acompañamiento cívico al proceso electoral 2011.

A tal fin, manifiesto que la entidad y todos sus integrantes se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, independencia y objetividad; asegurando no mantener vínculos con agrupación política alguna y garantizando no obstaculizar ni interferir en el desarrollo del proceso electoral.

Bajo protesta de decir verdad, declaro que todos los colaboradores – detallados en la ficha que se adjunta – forman parte de esta organización, son mayores de edad, no han participado activamente en los últimos cuatro (4) años en ninguna agrupación política, y no prestan servicios en ninguno de los poderes del Estado Nacional, Provincial ni Municipal.

Anexo a la presente solicitud, la ficha prevista en el Punto 4) del Anexo I de la Acordada Extraordinaria 128/11 CNE.

----- a los ----- días del mes de ----- de -----

(Firma del representante)

(Aclaración)

Ilustración 1. Extraído de la web de la Cámara Nacional Electoral

Para que se otorgue la inscripción los postulantes deben cumplir con los siguientes requisitos: 1) ser ONG de la sociedad civil nacional sin fines de lucro; 2) que todos los individuos que pretendan formar parte del programa sean mayores de 18 años; 3) que ninguno de ellos haya sido autoridad partidaria o candidato en los últimos cuatro años; 4) que no presten ningún tipo de servicio en algunos de los poderes del estado nacional, provincial o municipal; y 5) presentar la ficha técnica apropiadamente²⁶.

²⁶ [Guía para acompañantes cívico electorales](#), 2011.

Luego de la elección las organizaciones acreditadas deberán entregar “un informe completo debidamente fundamentado con las conclusiones que se hubieren obtenido del evento”²⁷.

¿Qué labores llevan a cabo los acompañantes cívicos?

Tal como mencionamos anteriormente, la figura de acompañamiento cívico es sumamente limitada si se la compara con la observación electoral integral. De hecho, la Acordada 128/2011 deja claro que se trata de un “seguimiento puntual del acto electoral”. Más adelante dice que “podrá llevarse a cabo durante el día de los comicios, tanto en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, como en las elecciones generales”, aunque antes matiza: “el acompañamiento cívico aquí previsto no excluye otras actividades que las mencionadas organizaciones de la sociedad civil propongan con el objeto de coadyuvar al correcto desarrollo del proceso.”

Es cierto que las organizaciones de la sociedad civil participan en otras actividades relativas al proceso electoral, que, si bien no se puede calificar de observación, representan una forma de participación de la ciudadanía organizada.

En este sentido, la Dirección Nacional Electoral (DINE) convoca en cada proceso electoral a las organizaciones de la sociedad civil que entienden en materia electoral para que expongan sus inquietudes y propuestas sobre el proceso electoral.

En la órbita de la DINE están distintas fases del proceso electoral, como, por ejemplo, lo relativo al financiamiento de los partidos, la repartición de las franjas de propaganda electoral en los medios o el escrutinio provisorio (junto con el Correo Argentino).

En los últimos procesos electorales (2019, 2021), Transparencia Electoral y otras organizaciones de la sociedad civil han sido invitadas por las autoridades de la DINE a los simulacros que se han realizado para someter a pruebas de estrés a los sistemas informáticos para la digitalización, transmisión, consolidación y publicación de los resultados, así como a la sede del Correo Argentino luego del cierre de la jornada electoral para observar la carga de los datos.

Sin embargo, hay que decir que estas instancias de participación deben estar reguladas y no depender de la buena voluntad de las autoridades.

Acompañantes cívicos: ¿sujetos ajenos al proceso electoral?

En 2021, en pleno auge del Covid-19, se impusieron un conjunto de limitaciones al acompañamiento cívico, entre ellas la reducción en la cantidad de personas que podían estar en el interior de los centros de votación.

En este sentido, la Jueza Federal con competencia electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, María Romilda Servini de Cubría, excluyó explícitamente del proceso de votación a diversas organizaciones registradas ante la CNE y habilitadas para acompañar la votación, contraviniendo los acuerdos y avances en materia de fortalecimiento electoral²⁸.

²⁷ Ídem

²⁸ [Declaración de la jueza Servini y respuesta de Transparencia Electoral](#). 2021.

A través del acta N° 17 de la Junta Electoral Nacional de CABA, de fecha 11 de noviembre de 2021, se estableció que los acompañantes cívicos son "sujetos ajenos al desarrollo del acto" y que con la presencia de los representantes de los partidos, "se encontraría garantizado el control", desconociendo el rol la auditoría social como una forma de participación ciudadana en el proceso electoral y considerando que el acto eleccionario debe ser auditado solo por los partidos políticos, siendo los ciudadanos actores prescindibles.

En este mismo proceso, la politóloga Soledad Saravia, acreditada como acompañante cívico por el Grupo de Investigación en Ciencia Política (GICP) en la provincia de Salta, registró un caso de "abuso de poder y de autoridad" al ser obstaculizada para cumplir su función y ser acusada de un presunto delito, pese a contar con los permisos y credenciales correspondientes²⁹.

En otros distritos se presentaron casos puntuales parecidos, que se originan por la falta de conocimiento de los alcances del acompañamiento cívico por parte de las autoridades y fuerzas de seguridad, sobre todo en aquellas provincias con bajos niveles de integridad electoral.³⁰

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el año 2018 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobaría un nuevo Código Electoral que, entre sus novedades, introduce la creación de un órgano administrativo electoral permanente (Instituto de Gestión Electoral), diferenciado del órgano jurisdiccional (Tribunal Electoral), la implementación de la boleta única (en vez de la boleta partidaria usada a nivel nacional), y la figura de la observación electoral, mucho más amplia en tanto figura que la de acompañamiento cívico.

En su artículo 161 establece las siguientes facultades para los observadores acreditados: "1) Presenciar los actos preelectorales y el desarrollo de las votaciones. 2) Presenciar el escrutinio y cómputo de la votación de una (1) mesa receptora de votos en el establecimiento en que se encuentren acreditados. 3) Observar la transmisión de resultados en los establecimientos de votación y el escrutinio definitivo. 4) Recibir información pública sobre los aspectos relacionados con el control del financiamiento de campañas y gasto electoral. Ningún miembro de las fuerzas de seguridad podrá obstaculizar o poner trabas a las actividades que realicen los/as representantes de las Organizaciones Observadoras debidamente acreditados, salvo que estos estuvieren de manera manifiesta contraviniendo la ley, violentando las normas de organización del proceso electoral o excediéndose en las atribuciones que tienen asignadas."

De esta manera, no solo se amplían las facultades, sino que se dejan establecidas en una Ley Electoral, y no en una Acordada como la que regula el acompañamiento cívico.

Sin embargo, aunque esta legislación significa un avance en materia de observación electoral, no ha sido implementada hasta la fecha.

²⁹ [Denuncia pública de la politóloga Soledad Saravia](#), 2021.

³⁰ Mapa de integridad electoral de Argentina

<https://transparenciaelectoral.org/tableau/mapa-de-integridad-electoral-argentina-2021/>

Comentarios finales

Si bien es cierto que en Argentina no hay denuncias de fraudes sistemáticos y violación de los derechos políticos, no hace falta que se den estos escenarios para avanzar a una figura más amplia y abarcadora que habilite a la ciudadanía organizada a auditar el proceso electoral.

De hecho, es justamente en las democracias (consolidadas o defectuosas) en las que el impacto de la observación electoral puede ser mayor, al contar con instancias que protejan los derechos ciudadanos y específicamente a los observadores, que son a fin de cuentas defensores de los derechos humanos.

Por otro lado, aunque a nivel nacional las elecciones gozan de buena salud, cuando ponemos la lupa en las provincias nos encontramos con verdaderos enclaves autoritarios, en los que los Ejecutivos se eternizan en el poder cooptando las legislaturas y eliminando las limitaciones a la reelección, usando los medios de comunicación públicos como plataformas para sus campañas, interviniendo en el Poder Judicial, y usando los recursos públicos como una caja chica para sus esquemas clientelares.

No es casual que en distintas provincias se mantenga la misma persona en el poder por décadas (el caso de Gildo Insfrán en Formosa), o la misma familia (los Zamora en Santiago del Estero, los Kirchner en Santa Cruz o los Rodríguez Saa en San luis).

La auditoría ciudadana a través del ejercicio de una observación electoral integral es fundamental para aumentar el costo de estas prácticas y que no pasen inadvertidas. La ciudadanía, así como las organizaciones internacionales e intergubernamentales profesionalizadas en materia de observación electoral, no solo tienen el potencial de disuadir a los actores de incurrir en prácticas irregulares y fraudulentas, sino que pueden identificar oportunidades de mejoras del proceso electoral, redundando en un fortalecimiento de la calidad democrática.

Las organizaciones de la sociedad civil y demás actores que entienden en materia electoral tienen la responsabilidad de seguir posicionando en la agenda pública la necesidad de avanzar en una ley nacional que establezca de manera clara y con una perspectiva amplia la figura de observación electoral nacional e internacional.

BOLIVIA

Del control ciudadano a la observación electoral nacional

Sandra Verduguez Guzmán³¹

Resumen

Bolivia es un país que ha vivido grandes revoluciones militares, golpes de estado y crisis políticas en diferentes momentos de su historia. En este camino, la ciudadanía ha acompañado de forma muy activa el desarrollo de estos procesos sociales; ha sido protagonista de grandes transformaciones por la democracia y, en los últimos años, ha encauzado parte de su participación hacia el control social y la observación electoral ciudadana. Sin embargo, está afectada por la falta de independencia del Órgano Electoral y por la falta de mecanismos para que su trabajo sea reconocido, además, por la ciudadanía y por los medios de comunicación para legitimar sus aportes. Es necesario mejorar la reglamentación electoral e iniciar procesos de información y capacitación que mejoren el nivel de la cultura política y contribuyan de forma efectiva a la generación de cambios que favorezcan la institucionalidad democrática, principalmente del Órgano Electoral Plurinacional.

Palabras clave: *participación, ciudadanía, observación, control social*

1. Antecedentes

Bolivia se constituye como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, comunitario libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Se organiza territorialmente en nueve departamentos que a la vez se dividen en 112 provincias, y estas en 339 municipios y territorios indígena originario campesinos. Tiene 4 niveles de gobierno: departamental, municipal, regional e indígena originario campesino³².

Desde el primer proceso electoral con voto universal en 1956, Bolivia ha tenido 13 elecciones generales, 7 elecciones municipales / sub nacionales, 5 referéndums y 2 elecciones judiciales administrados inicialmente por la Corte Nacional Electoral y posteriormente por el Tribunal Supremo Electoral.

Según Salvador Romero, el organismo electoral boliviano tuvo tres etapas desde 1952: una primera de 1956 a 1985, cuando su funcionamiento no era permanente y muchos comicios se celebraron bajo un manto de sospechas de irregularidades por el dominio del gobierno sobre la institución. En esta etapa, Bolivia vivió regímenes autoritarios (de 1964 a 1982) y conoció revoluciones y golpes militares. En la segunda etapa, de 1985 a 1991, el organismo electoral ya tenía actividad permanente, pero aún estaba controlada por los partidos y provocaba dudas sobre la legitimidad de sus

³¹ Sandra Verduguez G. Comunicadora social con experiencia en temas electorales. Fue directora nacional de Educación Cívica y Ciudadana de la Corte Nacional Electoral; consultora en el IIDH / CAPEL y actualmente es responsable del programa de Derechos Humanos y Democracia de la Fundación Jubileo.

Correo electrónico: savguz@gmail.com

³² Nueva Constitución Política del Estado 2009, Art. 1, Art. 11

<https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/>

resultados. Entre 1991 y 1992, luego de un acuerdo entre el oficialismo y la oposición se organizó una Corte Electoral imparcial e independiente. Este organismo contó con una amplia confianza de parte de la población y sus autoridades fueron reconocidas como “notables”. La tercera etapa abarca de 1991 a 2007, en ella el organismo electoral organiza referendos (2004, 2006 y 2008). Posteriormente, trabaja en el levantamiento del padrón biométrico (2009) y en la administración de 3 procesos electorales generales (2009, 2014 y 2020), en la organización de otros 2 referendos y de 4 elecciones para autoridades departamentales, regionales y municipales (2004, 2010, 2015 y 2021). Del año 2000 al 2005, Bolivia sintió el impacto de la crisis económica regional que afectó a los niveles de crecimiento, aumentó el desempleo y acentuó la insatisfacción con la economía de mercado. En este periodo, el gobierno confrontó problemas sociales como bloqueos campesinos, disturbios y conflictos cada vez más numerosos y violentos, reafirmando que Bolivia es uno de los países donde más ciudadanos participan en protestas en América Latina³³ sin que esto quiera decir que el apoyo a la democracia haya disminuido o que la aspiración del pueblo boliviano sea diferente a la de vivir en democracia.

Con relación a la participación electoral, Bolivia es uno de los pocos países de la región que tiene participación de alrededor del 80%, por lo menos en los procesos electorales que se sucedieron después de la recuperación de la democracia en 1982, a pesar de la inestabilidad política y de los abusos de los gobiernos autoritarios durante más de dos décadas.

Después de 2009, con la nueva Constitución Política del Estado, caracterizada por su enfoque de inclusión, Bolivia ve la evolución de la participación política de la mujer, de los pueblos indígenas y una nueva relación entre medios y democracia -con la irrupción de las redes sociales- entre otros, como parte de una construcción democrática que deja ver la estrecha relación entre los procesos sociales y la formación de una nueva institucionalidad democrática.

Sin embargo, también como efecto del nuevo ordenamiento, en la última década, sobre todo, los órganos del Estado han dejado de ser independientes para subordinarse al Poder Ejecutivo; las instituciones han perdido la confianza y legitimidad -esto incluye al organismo electoral-; y las organizaciones políticas se han quedado sin su cualidad de intermediadores de la representación.

En una nota de la Agencia de Noticias Fides, fechada el 1 de mayo de 2021, el politólogo Carlos Toranzo afirma que la separación o equilibrio de poderes simplemente no existe; “en todas las instituciones no hay ‘check balance’ (control, contrapeso), no hay equilibrio de poderes. Todo lo domina el Órgano Ejecutivo”, dice al referirse al Gobierno central. (...) En esta misma línea, el politólogo Franz Flores afirmó que “hay un proceso de socavamiento de la institucionalidad de los Órganos Legislativo y Judicial, que ha terminado por debilitar sus capacidades legislativas en un caso, y en su capacidad de imparcialidad en la administración de justicia”.

La nota señala también que el país ha sido gobernado durante 14 años por un solo partido político: el Movimiento al Socialismo (MAS) al frente de Evo Morales (2006-2019). Su primera victoria en 2005 fue con el 53,7%, en 2009 alcanzó una votación de 64% y en 2014 obtuvo 63%, récords históricos de votación en democracia; en 2016 perdió el referéndum constitucional que le dijo No a un cuarto mandato; aunque en 2019 fue habilitado con base en una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, que señala que es un derecho humano el poder ser elegido repetidas veces, aunque sea consecutivamente. Después de un gobierno transitorio de menos de un año, el MAS gobierna nuevamente con Luis Arce Catacora al frente.

³³ *La cultura política de los bolivianos: Aproximaciones cuantitativas Primera edición* (Ciudadanía, Comunidad de estudios sociales y acción pública, Cochabamba, Bolivia, 2006 Patrocinado y financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional. USAID, La Paz, Bolivia), 154.

Después de la crisis política de 2019, provocada por el fraude electoral que le habría dado una ventaja a Evo Morales luego de una interrupción del sistema de transmisión rápida de resultados, hecho corroborado posteriormente por la Auditoría de la OEA, Bolivia vivió las renunciaciones del entonces presidente Morales, del vicepresidente, de la presidenta y primer vicepresidente del Senado y del presidente de diputados, y luego, un vacío de poder que dio lugar a la asunción constitucional de Jeanine Añez a la presidencia del Estado, de forma interina y transitoria hasta la convocatoria a nuevas elecciones.

A partir de estos hechos existen múltiples muestras de judicialización de la política, persecución, casos de corrupción de jueces y fiscales, hacinamiento en las cárceles y jueces interinos que muestran la grave crisis del sistema judicial.

En este contexto se destaca la crisis de institucionalidad del Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuyos vocales no terminaron su mandato de seis años desde 2010 por cuestionamientos a conductas vinculadas al partido de gobierno, por no respetar los resultados del Referéndum al habilitar a Evo Morales para las elecciones de 2019 y por haber facilitado el “fraude electoral”, entre otros.

A fines de 2019 se conformó un nuevo TSE que ha llevado adelante las elecciones generales y las subnacionales en medio de la pandemia por Covid-19 y de tensiones políticas permanentes. Bolivia afrontó estos procesos electorales en el contexto de un enorme desafío logístico de encaminar la vacunación contra el COVID-19, con un sistema de salud precario y personal insuficiente, en un escenario crítico por el enfrentamiento entre el Gobierno y las asociaciones de médicos, que se declararon en paro en pleno proceso de inmunización³⁴.

De esta forma, el organismo electoral cerró un ciclo de procesos electorales desde 2014 con la realización de la elección general anulada de 2019, de la elección general de 2020 y de la elección subnacional de 2021.

2. Situación actual de la observación electoral

Según los expertos, el desarrollo de la observación electoral está marcado por el proceso de recuperación de la democracia en América Latina a partir de fines de los años ochenta. Y aparece cuando las democracias empiezan a estructurarse y a institucionalizar los organismos electorales, que adquieren la capacidad de solicitar apoyo internacional para legitimar los procesos electorales. Bolivia entra también en este espectro de países.

Sin embargo, Bolivia tuvo a la primera Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) en las elecciones generales de 1966, en pleno gobierno militar del general René Barrientos Ortuño. Esta primera misión, hoy denominada de “primera generación”, se caracterizó por ser un acompañamiento político, simbólico y presencial de testigos internacionales en el proceso electoral³⁵.

Posteriormente, en el marco del proceso de democratización después de los gobiernos militares se adoptaron una serie de reformas político-institucionales, así como innovaciones logísticas y tecnológicas para mejorar y fortalecer los procesos electorales. Estas acciones se reforzaron con la presencia de misiones de observación internacional, a solicitud de los gobiernos, en el intento de llevar adelante elecciones limpias, transparentes y competitivas.

La OEA informa que entre 1990 y 2005 se llevaron a cabo 100 Misiones de Observación Electoral de segunda generación -más enfocadas en la calidad de los procesos electorales- que ampliaron la

³⁴ Javier Aliaga, “Un escenario adverso para las metas de vacunación en Bolivia”, France 24, 26 de febrero de 2021.

³⁵ *50 años observando elecciones en las Américas* / [Preparado por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral]. ©2012 Organización de los Estados Americanos (OEA)

observación a elecciones presidenciales, parlamentarias, referéndums y municipales; cinco de éstas fueron en Bolivia, incluyeron elecciones generales, municipales y un referendo.

La Organización de los Estados Americanos ha observado 17 procesos electorales en Bolivia desde 1966, entre ellos la Elección de Autoridades Judiciales de 2011. La OEA ha observado además elecciones generales, legislativas y municipales; incluyendo las elecciones presidenciales de 2014 y las municipales de 2015 y los Referendos de 2004, 2006, 2008, 2009 y 2016 en Bolivia. Si bien el trabajo de las misiones de observación de la OEA ha contribuido a consolidar la democracia dotando a los procesos electorales de la legitimidad basada en la idea de elecciones libres, transparentes e inclusivas, han estado presentes recién a partir de 1997, después de la primera MOE en 1966.

Por su parte, entre 1985 y 2021, el IIDH – CAPEL (UNIORE) envió 22 misiones de observación electoral. Otras misiones como las de la Unión Europea o del Centro Carter han sido menos frecuentes. Desde 2014 se ven misiones de la UNASUR³⁶ en Bolivia, invitadas por el gobierno como una alternativa a las de la OEA.

2.1 ¿Qué se espera de la observación electoral?

Aunque existen discusiones acerca del objetivo de la observación electoral, las coincidencias señalan que buscan promover la libertad, transparencia, mejorar la calidad de la elección, hacer transparente el manejo de los recursos en la contienda político electoral, mejorar las condiciones de equidad y la aplicación de la justicia electoral, entre otros.

La experiencia de la OEA, especialmente después de la Carta Interamericana de Derechos, ha guiado a misiones internacionales y nacionales en el uso de metodologías de recolección y registro de información, especialmente durante la jornada electoral y ha promovido el uso de formularios que retratan con detalle las acciones que deben verificarse antes de la jornada electoral, durante y después de la votación. En el caso de Bolivia, las misiones de observación electoral ciudadana también han adoptado -con algunas adecuaciones- la metodología de la OEA para la recolección de información durante la jornada electoral.

Sin embargo, el papel de la OEA en Bolivia ha ido más allá de la mera observación de procesos electorales. Entre las actuaciones que no han sido estrictamente de observación electoral está lo sucedido en 2019. Ante la duda sobre los resultados de las elecciones generales, que daban un amplio margen a Evo Morales luego de una interrupción del sistema informático de transmisión rápida de resultados, el gobierno de Evo Morales celebró un acuerdo para el desarrollo de un análisis integral de las elecciones generales del 20 de octubre de 2019 con la OEA³⁷. El resultado de la auditoría, que se conoció el 10 de noviembre de 2019, detectó irregularidades "muy graves" en el proceso, como la falsificación de firmas, actas irregulares, la manipulación del sistema informático de transmisión y cómputo de resultados.

Por lo que, en una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, ante la situación de vacío de poder, crisis y la posibilidad de cualquier salida inconstitucional, se recomendó al gobierno boliviano repetir las elecciones con un nuevo tribunal electoral y bajo la observación de organismos internacionales. Evo Morales, aún presidente, aceptó celebrar nuevos comicios, pero horas más tarde

³⁶ Dalia Ximena Díaz López, *El rol de las misiones electorales de la UNASUR en el proceso por construir un nuevo regionalismo en Suramérica*, (Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Relaciones Internacionales, Bogotá D.C. 2018)

³⁷ Acuerdos relativos al análisis de integridad electoral de las elecciones y de privilegios e inmunidades de los expertos, invitación del estado plurinacional de Bolivia, respuesta del Secretario General de la OEA <https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/1%20-%20Acuerdos.pdf>

las Fuerzas Armadas le "sugirieron" que dimitiera y, asegurando ser víctima de un golpe de Estado, renunció³⁸.

Los resultados de la auditoría no fueron aceptados por el Movimiento Al Socialismo y a partir de entonces la población afín a esta organización política, que luego en 2020 ganó las elecciones con Luis Arce Catacora, al frente por el 51.3% de los votos, le ha quitado confianza y legitimidad al secretario general Luis Almagro y tiene una postura crítica sobre el papel de la OEA.

En los procesos electorales de 2020 y 2021, en el gobierno interino de Jeanine Añez, la OEA ha estado como observador electoral pero posteriormente ha sido separada en varias ocasiones por organizaciones o personas vinculadas al partido de gobierno.

En el caso de la Unión Europea también existe un cierto rechazo de afines al partido de Gobierno (MAS) por su participación, junto a la Iglesia y a otros actores del oficialismo y la oposición, en las reuniones de pacificación del país, que dieron lugar a la sucesión constitucional de la ex presidente interina Jeanine Añez. La UE ha estado presente como observador en 2006, 2009, 2019 y 2020.

2.2 La normativa del acompañamiento electoral en Bolivia

Antes de 2010, la presencia de misiones de observación internacional era posible gracias a invitaciones del gobierno de Bolivia, a través de la Cancillería o a través de solicitudes de organismos internacionales enviadas al Gobierno. Posteriormente, después de la nueva CPE del Estado de 2009, la *Ley de Régimen Electoral (026)* y del *Órgano Electoral Plurinacional (018)* incluyen en su redacción capítulos destinados a establecer las reglas del acompañamiento electoral de misiones nacionales e internacionales.

La *Ley 026 de Régimen Electoral* reconoce en el Capítulo II, Art. 253, que el Acompañamiento Electoral tiene el objeto de contribuir a la transparencia de la administración y gestión de procesos electorales, referendos y revocatoria de mandato. En su alcance establece que podrá trabajar en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato y que no tiene efectos jurídicos en los resultados de los procesos electorales. En el Art. 255 señala que la observación se sujeta a un código de ética basado en la imparcialidad, objetividad, independencia, responsabilidad, legalidad y no injerencia.

Las misiones nacionales e internacionales de observación deben ser acreditadas por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) para realizar su trabajo, una vez que han cumplido la serie de requisitos explicados en la *Ley 026 (Régimen Electoral)* en su Art. 255 al 262 sobre el Acompañamiento Electoral y en la *Ley 018 (del Órgano Electoral Plurinacional)* Art. 24 y Art. 38 (Atribuciones Electorales del Tribunal Supremo Electoral TSE y de los Tribunales Electorales Departamentales TED).

Adicionalmente, para hacer efectiva la presencia de misiones de observación nacional e internacional es necesaria la firma de un convenio con el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). El Art. 256 de la *Ley 026* señala que toda misión de observación debe firmar un convenio con el Órgano Electoral, de carácter público, en el que se detalla el alcance de la misión, las personas o instituciones encargadas, las que componen la misión y las fuentes de financiamiento.

En cuanto a la Acreditación de las misiones de observación (Art. 257), el TSE acredita a las misiones nacionales e internacionales de acompañamiento electoral para los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato de alcance nacional, departamental, regional y municipal. El TSE puede retirar la acreditación a las misiones nacionales e internacionales cuando incumplan o violen las

³⁸ Antonia Laborde, Luis Almagro: "En Bolivia hubo un golpe de Estado cuando Evo Morales cometió fraude electoral", El País, 12 de noviembre de 2019

disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado, leyes y reglamentos. (Art. 24 de la Ley 018 del OEP) Los TED tienen las mismas atribuciones electorales con las misiones nacionales. (Art. 38 de la Ley 018 del OEP)

Sobre los tipos de acompañamiento electoral, la Ley 026 establece que podrán ser de larga y corta duración. Las misiones de observación internacional suelen ser de corta duración (aquellas que se instalan días antes de la jornada electoral y que permanecen hasta la entrega del informe preliminar, generalmente 48 horas después del día de la votación) y en algunos casos, envían equipos de avanzada si es que la coyuntura lo requiere.

Las misiones de observación electoral podrán ser nacionales o internacionales. El Art. 260 de la Ley 026 se refiere a las clases de acompañamiento electoral; el acompañamiento electoral nacional es aquel realizado por organizaciones de la sociedad civil, que podrán actuar de manera individual o de manera colectiva. El acompañamiento electoral internacional es aquel realizado por personas u organizaciones extranjeras y se ejerce a través de representantes de organismos electorales, organismos electorales, diplomáticos, académicos, expertos u organizaciones no gubernamentales vinculados a temas electorales, fortalecimiento de la democracia o promoción de los derechos humanos.

En cuanto a los informes, las misiones deben hacer entrega de un informe preliminar 48 horas después del día de la votación con los hallazgos más sobresalientes y de un informe final que normalmente puede tomar más allá de los 15 días, con todo el detalle de lo realizado por la misión y con las recomendaciones del caso.

Reglamentos para el acompañamiento electoral - Además de lo señalado en las leyes citadas, en 2014 y para el proceso electoral general de ese año, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) emitió un reglamento específico para el acompañamiento electoral; en 2020 las nuevas autoridades del TSE emitieron un nuevo reglamento que sirvió también para las elecciones denominadas sub nacionales de 2021³⁹. Ambos reglamentos se basaron en la Ley 026 y en la Ley 018.

3. Experiencias concretas de la aplicación de la observación electoral ciudadana

Las experiencias de las iniciativas ciudadanas que se describen en este apartado se refieren en una primera parte al control ciudadano que, de forma activa, se ha desarrollado sobre todo a partir de 2005.

Por las difíciles condiciones del entorno político, durante los siguientes 14 años, algunas iniciativas de la ciudadanía se re conformaron y en muchos casos han dado lugar a las misiones nacionales que observan procesos electorales a partir de 2020. Es fácil advertir que las condiciones para la actuación de las misiones nacionales de observación electoral han dependido de la situación política del momento que, a su vez, determinó la apertura del organismo electoral hacia estas iniciativas ciudadanas.

Las *elecciones generales de 2005*, que luego de la crisis de los partidos políticos tradicionales dieron fin a la época de la “democracia pactada”, contaron con la presencia de misiones internacionales de la OEA, IIDH CAPEL – UNIORE, y con la presencia del consorcio *Bolivia Transparente*, que agrupó a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de promover el acceso a la información pública, participación ciudadana y la transparencia, y que en este proceso actuó en el monitoreo a medios de comunicación con enfoque de género⁴⁰.

³⁹https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/reglamento_para_el_acompanamiento_electoral_2014.pdf
https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2021/03/Reg_Observacion_Misiones_Internacionales_2020.pdf

⁴⁰ <https://www.fundacionconstruir.org/ciudadania/>

El *proceso electoral de 2009* fue el primero que se desarrolló en el marco legal de la nueva CPE. Este proceso tuvo novedades como la segunda vuelta electoral, el voto en el exterior y permitió que 5 de las 9 regiones del país se pronunciaran sobre la autonomía departamental. Funcionó también con un nuevo padrón electoral biométrico y tuvo misiones de la OEA, IIDH CAPEL UNIORE, UNIÓN EUROPEA, y del CENTRO CARTER.

El consorcio *Bolivia Transparente* actuó también en esta elección con un monitoreo de medios a nivel nacional y con enfoque de género, que evidenció que sólo el 9% de la información emitida por los medios de comunicación estaba relacionada con las propuestas de los candidatos.

Las *elecciones judiciales de 2011* se llevaron a cabo el 16 de octubre y fue la primera vez que un país de América Latina elegía a sus autoridades judiciales por voto popular. La votación se realizó para elegir magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Agroambiental y miembros del Consejo de la Magistratura. La elección, prevista para el 5 de diciembre de 2010, fue aplazada por decisión del Tribunal Supremo Electoral y la mayoría del Movimiento al Socialismo (MAS) en la Asamblea Legislativa Plurinacional. En este proceso existió la prohibición de realizar campaña o propaganda electoral y sólo se podía destacar los méritos de cada candidato.

Con el fin de contribuir a la información de la ciudadanía, el periódico *Página Siete*, la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES-ILDIS) en Bolivia, *Bolivia Transparente* y la *Fundación Construir*, con el auspicio del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia electoral (IDEA Internacional) unieron esfuerzos para publicar una separata con información oficial sobre las funciones y competencias de las cuatro instituciones cuyas autoridades serían elegidas ese 16 de octubre. La separata también publicó referencias sobre los candidatos y datos sobre la forma de sufragar⁴¹. Los resultados de las elecciones mostraron un 60% de votos blancos y nulos, hecho que cuestionó la legitimidad de los candidatos electos. Posteriormente, *Bolivia Transparente* realizó una evaluación sobre las diferentes fases del proceso electoral de jueces y magistrados del Órgano Judicial.

En las *elecciones generales de 2014*, más de 5 millones de ciudadanas y ciudadanos bolivianos votaron con el 89% de participación a nivel nacional para elegir a un presidente, vicepresidente, 36 senadoras y senadores y 130 diputadas y diputados. Fue una jornada con largas filas de electores, confusión de la ciudadanía sobre dónde votar y sin notarios electorales en muchos centros de votación⁴². Las elecciones generales de 2014 contaron con misiones internacionales de observación electoral de la OEA y del IIDH CAPEL UNIORE.

Iniciado el proceso electoral, varios factores del entorno adverso se manifestaron con claridad. La erosión de la institucionalidad democrática, la ausencia de independencia de los órganos del Estado, desconfianza y pérdida de credibilidad en el Órgano Electoral, sumada a la apatía ciudadana y a la debilidad de las organizaciones políticas⁴³.

Para constituirse en misión de observación nacional, la *Plataforma ciudadana por el voto informado y transparente*⁴⁴, no partidaria e independiente, conformada por un conjunto de 24 organizaciones de la sociedad civil⁴⁵ solicitó, a un TSE cuestionado por la falta de independencia política, la acreditación

⁴¹ <https://www.fundacionconstruir.org/documento/eleccion-judicial-2011-construyamos-institucionalidad/>

⁴² INFORME VERBAL *Misión de Observación Electoral Estado Plurinacional de Bolivia, Elecciones Generales del 12 de Octubre de 2014*

<https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-MOE-OEA-de-Bolivia-2014.pdf>

⁴³ *Presentación de la Plataforma por la democracia y la ciudadanía*, (junio de 2014, La Paz)

⁴⁴ <http://www.ciudadaniabolivia.org/es/node/366>

⁴⁵ Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, Asociación Boliviana de Ciencia Política ABCP, Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia, Bolivia Transparente, Bolivianos en la Red, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo CBDHDD, Cáritas Boliviana, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, Ciudadanía

de acuerdo a lo señalado en las leyes 026 y 018 en los capítulos de acompañamiento electoral. La acreditación le fue negada. Sin embargo, aún sin acreditación, trabajó en promover la transparencia y la información sobre el proceso electoral con el apoyo de medios de comunicación y a través de una plataforma digital destinada, por un lado, a informar a la ciudadanía y, por otro, a registrar hechos durante la jornada electoral.

El *referéndum del 21 de febrero de 2016*, llamado también 21F, consultó a la población si estaba de acuerdo o no con la modificación parcial del artículo 168 de la Constitución Política del Estado (CPE), que amplía de una a dos las reelecciones presidenciales continuas. El referéndum se realizó y los bolivianos dijeron "No" (51.3%) a la opción de permitir que el presidente Evo Morales se presentara a un cuarto mandato; esta fue su primera derrota electoral en 10 años.

En este proceso, el consorcio *Bolivia Transparente* habilitó una página web y una aplicación para celulares inteligentes para que la población pudiera participar para informarse sobre el proceso electoral. Se señala que esta información fue canalizada hacia el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Adicionalmente, conformó un equipo de monitoreo, integrado por universitarios para sistematizar la información que la ciudadanía haga llegar al portal digital.

Desde Santa Cruz y con la experiencia de otros movimientos ciudadanos⁴⁶ se creó el colectivo *Ríos de Pie*, que tuvo un gran protagonismo en la defensa de los resultados del 21F, denunciando desinformación de parte del Movimiento Al Socialismo a través de movilizaciones ciudadanas pacíficas y de una campaña de información y de difusión de publicaciones sobre derechos políticos en redes sociales.

En las *elecciones generales de 2019*, en un clima de conflicto y tensión por la tercera postulación de Evo Morales se registra la actuación de la Alianza *Tu Voto Cuenta*⁴⁷, que realizó una encuesta de preferencia electoral y un conteo rápido el día de la votación. Esta encuesta tuvo una gran legitimidad en la ciudadanía y fue denominada “la innombrable” porque se consideró que era la única con información confiable. Su difusión fue prohibida por el TSE en medios de comunicación⁴⁸, por lo que tuvo que difundir sus resultados en redes sociales y en el Canal Universitario de la Universidad Mayor de San Andrés.

En esta oportunidad, el colectivo *Ríos de Pie* trabajó con la plataforma Yo Reporto como parte de la ‘*Ruta de la Democracia*’ en Santa Cruz, La Paz, Sucre y Tarija; su objetivo fue informar a la ciudadanía sobre el proceso electoral y recibir reportes de la jornada electoral 2019⁴⁹.

En Santa Cruz, donde *Ríos de Pie* tuvo mayor fuerza, actuó a través del SEDURE⁵⁰ y de su programa *Revolución Jigote*, una iniciativa de educación ciudadana de ese departamento.

El colectivo *Ríos de Pie*, que trabaja además en otros temas como la defensa del medio ambiente, tiene como líder a la activista Jhanisse Vaca Daza, quien habló en nombre de la ciudadanía boliviana en la OEA para exponer sobre la “Revolución de las pititas”⁵¹ en la crisis política de 2019. Las “pititas” fueron el instrumento principal en las movilizaciones ciudadanas pacíficas que duraron 21

Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, Colegio de Politólogos de La Paz, Construyendo Redes para el Desarrollo REDES, Fundación Construir, Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana FUNDAPPAC

⁴⁶ Santa Cruz fue el departamento que lideró las movilizaciones ciudadanas durante la crisis política de 2019.

⁴⁷ Alianza conformada por la Universidad Mayor de San Andrés, del sistema público, y la Fundación Jubileo.

⁴⁸ La difusión de resultados de la encuesta de la Alianza Tu Voto Cuenta fue prohibida por el TSE alegando que no había cumplido con los requisitos para su habilitación. Esta decisión generó polémica por la vulneración de los derechos de la iniciativa de parte del organismo electoral.

⁴⁹ Entrevista realizada a Violeta Van der Valk, vocera de la Ruta de la Democracia, La Paz 15 de mayo de 2022

⁵⁰ Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional.

⁵¹ William Herrera Añez, *La Revolución de las pititas en Bolivia, empoderamiento y caída de Evo Morales*, (Editorial Kipus, Bolivia 2020)

<https://editorialkipus.com/libros/la-revolucion-de-las-pititas-en-bolivia/>

días y que mostraron la rebeldía del pueblo boliviano para terminar de forma democrática con el gobierno de Evo Morales.

Por su parte, la *‘Ruta de la Democracia’*⁵² trabajó en la elaboración de un documento con un análisis de la normativa electoral para demostrar que imponía condiciones de inequidad a los partidos en contienda. Este documento fue entregado a la Organización de Estados Americanos.

Para las *elecciones generales de 2020*, con nuevas autoridades en el TSE, durante el gobierno interino de Jeanine Añez, miembros del colectivo *Ríos de Pie* fueron acreditados como observadores electorales y *Observa Bolivia* y la *Alianza Observación Ciudadana de la Democracia* se acreditaron como misiones de observación electoral ciudadana.

Además, el colectivo *‘Ríos de Pie’* coordinó con el informático Edgar Villegas la realización del control electoral en los comicios generales de 2020 para garantizar su transparencia⁵³ y acompañó también este proceso con un encuentro denominado “Domo nacional”, reunión de movimientos ciudadanos para elaborar propuestas y que no apoyan a ningún candidato en especial⁵⁴ Por su lado, Villegas presentó una aplicación para que la ciudadanía pueda controlar el voto de las distintas mesas de sufragio y luego hacer una comparación con los datos oficiales “para evitar otro fraude”⁵⁵.

En este proceso, la alianza *Tu Voto Cuenta* hizo nuevamente una encuesta de preferencia electoral y un conteo rápido en la jornada electoral. Es importante señalar que aún en condiciones diferentes a las de 2019, los resultados del conteo rápido fueron determinantes, ya que se difundieron cerca de la medianoche, antes de los datos oficiales y con una aproximación muy cercana.

En el ámbito de la observación electoral ciudadana, con la asistencia técnica de Idea Internacional y el apoyo de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), *Observa Bolivia* desarrolló observación electoral durante la jornada del 18 de octubre. La iniciativa estuvo conformada por un conjunto de 16 organizaciones de la sociedad civil⁵⁶ con el objetivo de examinar el desarrollo de todas las etapas del ciclo electoral, desde la convocatoria hasta la aprobación del cómputo⁵⁷ final de los resultados. *Observa Bolivia* entregó un informe preliminar y uno final al TSE.

Por otro lado, la *Alianza Observación Ciudadana de la Democracia, OCD Bolivia*, una iniciativa de la Fundación Jubileo, se conformó para desarrollar un estudio de integridad electoral a todo el proceso electoral y para realizar observación electoral doméstica en la jornada electoral 2020 en recintos nacionales y en el exterior. Estuvo encabezada por la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia y conformada además por organizaciones de la Ruta de la Democracia, Fundación Jubileo y Transparencia Electoral con sede en Argentina. Contó con 14 organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales.⁵⁸ La alianza OCD fue constituida con apoyo de National Endowment for Democracy (NED) y el apoyo y experiencia de la Fundación Jubileo y sus aliados.

⁵² La Ruta de la Democracia es una alianza de organizaciones e instituciones independientes de la sociedad civil, académicas y profesionales.

⁵³ Villegas fue el ingeniero que presentó pruebas del fraude electoral que se produjo en las elecciones nacionales del 20 de octubre pasado, a favor del Movimiento Al Socialismo (MAS). ABI – 23 de diciembre de 2019

⁵⁴ ATB Digital, Santa Cruz, 3 feb 2020

⁵⁵ Redacción Página Siete, 6 de octubre de 2020

⁵⁶ Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, Oficina Jurídica para la Mujer, Ciudadanía – Comunicad de Estudios Sociales y Acción Pública, Casa de la Mujer, Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia – CNAMIB, Comunidad de Estudios Jaina, Centro de Capacitación e Investigación de la Mujer Campesina de Tarija, Sumaj Punchay, ONG Realidades, Asociación Coordinadora de la Mujer Beni – COOMIJER, Herencia ONG, Proyecto de Apoyo e Integración Social (País), Vive la Fuerza de la Juventud, Consejo de Gobierno de las Naciones Originarias de Potosí – CAOP, Coordinadora de la Mujer, Fundación Construir

⁵⁷ *Informe Observación electoral ciudadana Observa Bolivia, Elecciones generales 2020* (La Paz Bolivia 2020)

⁵⁸ Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia, Fundación Jubileo, Ruta de la Democracia, Transparencia Electoral, Asociación Boliviana de Ciencia Política, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional, Consorcio Boliviano de Juventudes, Construyendo REDES para el Desarrollo, Foro Político de Mujeres – Cochabamba, Fundación Igualdad LGBT, Fundación RAMA, Grupo PRISMA, Programa de Capacitación Política

El objetivo del estudio de integridad electoral, realizado en los 9 departamentos del país, fue verificar si el desarrollo del proceso electoral en la etapa pre electoral cumplía con estándares de elecciones internacionales y si se había desarrollado con transparencia, legalidad, equidad, eficiencia e independencia.

Para la observación electoral doméstica, la OCD fue acreditada por el TSE el 2 de octubre⁵⁹ y desarrolló la observación de la jornada electoral en territorio nacional y en recintos en Argentina, Brasil y Chile. La misión desplegó a 126 observadores nacionales en los 9 departamentos de Bolivia y a 58 observadores repartidos en Argentina, Brasil y Chile, bajo la responsabilidad de 9 coordinadores departamentales.

La OCD realizó un Informe preliminar que fue entregado a las 48 horas del día de la elección al TSE y un informe final 15 días después⁶⁰.

En las *elecciones departamentales, regionales y municipales de 2021*, ya en el gobierno de Luis Arce Catacora (del Movimiento Al Socialismo), pero aún con las mismas autoridades en el TSE, *Observa Bolivia* y la *Alianza Observación Ciudadana de la Democracia* fueron nuevamente acreditadas como misiones nacionales de observación electoral y ambas cumplieron el mismo trabajo que en 2020.

Observa Bolivia fue acreditada como Misión Nacional de Acompañamiento Electoral por el Tribunal Supremo Electoral, mediante Resolución TSE-RSP-ADM N° 40/2021. Su proceso de observación electoral tuvo como objetivo examinar el desarrollo de todas las etapas del ciclo electoral (antes, durante y después de la jornada electoral) y cotejar su realización con las prescripciones legales nacionales, los principios y normas internacionales aplicables.

Observa Bolivia trabajó con 1.230 voluntarios, distribuidos conforme a una muestra nacional estadística representativa, que observaron el desarrollo de la votación en 1.088 mesas de sufragio, distribuidas en los nueve departamentos del país, y reportaron sus hallazgos a un centro de recepción, acopio y procesamiento de información, que consolidó y sistematizó los datos recibidos, en el marco de indicadores cualitativos.

El informe de esta iniciativa se refiere a las candidaturas, al Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral, participación y representación política de los pueblos y naciones indígena originario campesinos y finalmente al desarrollo de una jornada electoral pacífica, altamente participativa y responsable desde el punto de vista sanitario, conforme a las directrices del OEP⁶¹.

Para este proceso, la *Alianza Observación Ciudadana de la Democracia* trabajó en nueve estudios de integridad electoral -uno con cada Tribunal Electoral Departamental- durante el proceso electoral, con 18 monitores ciudadanos, y organizó *una* misión de observación nacional con 158 observadores en la primera vuelta y con 64 en la segunda, con la debida acreditación de parte del Tribunal Supremo Electoral TSE-RSP- ADM N° 043/2021

La OCD entregó un informe preliminar de la primera vuelta y uno final que consideró la segunda vuelta electoral. Entre las recomendaciones más importantes se mencionó la creación de una escuela de notarios electorales; mejorar los procesos de información a la ciudadanía especialmente para procesos sub nacionales; mejorar el diseño de los materiales electorales cuando se llevan a cabo varias elecciones al mismo tiempo; capacitar a los delegados de organizaciones políticas⁶².

⁵⁹ La Misión de Observación Electoral Nacional de la OCD Bolivia fue acreditada por el Tribunal Supremo Electoral a través de la Resolución TSE-RSP-ADM No.306/2020.

⁶⁰ *Informe Final Observación Ciudadana de la Democracia, Estudio de integridad electoral y observación electoral ciudadana, Elecciones generales 2020*, (La Paz Bolivia 2020)

⁶¹ *Informe Observación electoral ciudadana Observa Bolivia, Elecciones departamentales, regionales y municipales de 2021*, (La Paz Bolivia 2021)

⁶² *Informe Final Observación Ciudadana de la Democracia, Estudio de integridad electoral y observación electoral ciudadana, Elecciones departamentales, regionales y municipales de 2021*, (La Paz Bolivia 2021)

3.1 La institucionalidad del Órgano Electoral Plurinacional

Una vez concluido el ciclo electoral boliviano, la institucionalidad del TSE fue afectada por 3 renunciaciones. El 28 de abril de 2021, el presidente del TSE Salvador Romero, renunció a la presidencia y a la vocalía del TSE indicando que había cumplido su misión de llevar adelante el trabajo que le había sido encomendado para superar la crisis política de 2019 y que lo hizo de forma independiente. Al finalizar la gestión de 2021, Rosario Baptista, ex vocal del TSE renunció señalando que el organismo electoral no tenía independencia política y que era manejado por el gobierno del MAS. En mayo de este año se produjo la renuncia de la ex vocal María Angélica Ruiz, quien afirmó que “en las condiciones actuales” -sin señalar cuáles son- no era posible continuar con su gestión. De esta forma, el Tribunal Supremo Electoral queda con 4 de 7 vocales y con una mayoría del partido de gobierno, lo que hace presumir que, en los procesos electorales que vienen, la situación de dependencia política continúe y no existan reformas electorales que procuren la necesaria apertura para la actuación de las misiones de observación electoral ciudadana.

4. Reflexiones y recomendaciones para futuros procesos electorales

Hasta aquí se ha intentado mostrar una especie de “transición” de algunas iniciativas de control electoral ciudadano hacia la conformación de misiones nacionales de observación electoral en Bolivia, con la incorporación de un capítulo sobre acompañamiento electoral en las leyes 026 de Régimen Electoral y 018 del Órgano Electoral Plurinacional, promulgadas en 2010, en el marco de la nueva Constitución Política del Estado de 2009.

Y, por otro lado, se ha querido ilustrar que las condiciones de la actuación de la reciente observación electoral ciudadana en Bolivia han dependido de la predisposición del organismo electoral, condicionado casi siempre por el gobierno de turno, demostrando la falta de independencia de este Órgano del Estado.

Un ejemplo de esto es el Reglamento de 2014 que no acreditó misiones nacionales de observación electoral para ese proceso y que exigía la aprobación de un plan de acompañamiento electoral y la presentación de un informe preliminar 24 horas después del día de la votación. En contraposición, el Reglamento del proceso electoral 2020, en el gobierno transitorio de Añez, tuvo un carácter más amplio e inclusivo hacia todo tipo de observación electoral. Con este Reglamento se acreditaron las misiones nacionales de *Observa Bolivia* y de la *Alianza Observación Ciudadana de la Democracia*, así como observadores electorales del Colectivo *Ríos de Pie*.

Por lo tanto, el primer y más grande problema del organismo electoral boliviano parece ser la falta de independencia política, propiciada principalmente por los límites jurisdiccionales que le impone la Constitución Política del Estado ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, que no le ha permitido tomar decisiones en la justicia electoral. Esto, en consecuencia, afecta a la calidad de la administración de procesos electorales y, en este caso específico, a las posibilidades de la actuación de las iniciativas de observación electoral ciudadana.

A partir de esto, se pueden citar algunas dificultades específicas de tipo técnico y de relación con la ciudadanía que podrían mejorar el escenario de futuros procesos electorales.

- *Acreditación de misiones nacionales de observación electoral* – Es necesario que la ciudadanía activa pueda incidir en la reglamentación sobre el acompañamiento electoral para facilitar la acreditación y

ampliar las posibilidades de participación de las misiones nacionales de observación. Es necesario promover la discusión y análisis de la normativa vigente sobre las posibilidades del acompañamiento electoral nacional.

- *Tipos de observación electoral ciudadana* - Las misiones internacionales de observación han trabajado generalmente en misiones de corta duración, centradas en la jornada electoral, dejando de lado el seguimiento a las otras etapas del proceso electoral. Este comportamiento ha guiado el trabajo de las misiones nacionales de observación nacional. Es necesario promover estudios de integridad electoral y un tipo de observación electoral de larga duración que consideren al proceso electoral de manera integral, en sus diferentes etapas. Por otro lado, es importante incentivar las iniciativas ciudadanas para que se ocupen de hacer seguimiento al trabajo del organismo electoral en periodos no electorales, principalmente en lo relacionado con las posibles reformas electorales que deberían surgir una vez evaluados los procesos electorales.
- *Mecanismos de incidencia en el TSE* - A partir de 2010, las misiones nacionales de observación han entregado informes preliminares y finales de acuerdo a la normativa. Sin embargo, aunque el TSE bajo la presidencia de Salvador Romero en 2021 implementó algunas recomendaciones emitidas por la Alianza Observación Ciudadana de la Democracia sobre la capacitación de jurados electorales, los aportes de las iniciativas de observación electoral ciudadana aún no han encontrado un mecanismo para que sean consideradas por el órgano electoral. Este hecho se agrava por la falta de institucionalidad y estabilidad de las autoridades de este Órgano del Estado. Es necesario reforzar la institucionalidad del Órgano Electoral Plurinacional y trabajar para transformar los aportes de la observación ciudadana en reformas electorales.
- *Misiones locales de observación electoral* - No se han registrado misiones locales de observación electoral que puedan motivar a los Tribunales Electorales Departamentales a mejorar la administración de procesos electorales en sus distintas etapas. Es necesario promover la actuación de misiones de observación electoral locales a través de eventos de intercambio de experiencias, de la socialización de buenas prácticas y de la capacitación.

Referencias bibliográficas

- Salvador Romero, *Medio Siglo de Historia del Organismo Electoral de Bolivia* (BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 77-94]
- José Thompson, *La observación electoral en el Sistema Interamericano Diálogo Político*. (Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 – Diciembre, 2008) <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26904.pdf>
- Jorge Sánchez Morales, *Elecciones generales en Bolivia, 2019. Una reflexión de derecho comparado*, (México, 2019).
- *50 años observando elecciones en las Américas* / [Preparado por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral]. ©2012 Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Observa Bolivia, *Informe Observación electoral ciudadana, Elecciones generales de 2020*, (La Paz Bolivia 2020)
- Observación Ciudadana de la Democracia, *Informe Final, Estudio de integridad electoral y observación electoral ciudadana, Elecciones generales de 2020*, (La Paz Bolivia 2020)

- Observa Bolivia *Informe Observación electoral ciudadana, Elecciones departamentales, regionales y municipales de 2021*, (Bolivia 2020)
- Observación Ciudadana de la Democracia, *Informe Final, Estudio de integridad electoral y observación electoral ciudadana, Elecciones departamentales, regionales y municipales de 2021*, (La Paz Bolivia 2021)
- Mario Torrico, *Bolivia: nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos*, (Perf. latinoam. vol.22 no.43 México ene./jun. 2014)
- Raúl Peñaranda, Isabel Mercado, Boris Miranda, Clara Berríos, *Treinta años de democracia en Bolivia, Repaso multidisciplinario a un proceso apasionante 1982 – 2012*, (Página Siete octubre de 2012)

BRASIL

Despertar de la observación electoral ciudadana

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira⁶³

1. Antecedentes

Las Misiones de Observación Electoral - MOE son una tradición del sistema internacional de protección de los derechos humanos y sirven como instrumento para mejorar los procesos electorales internos. El objetivo más evidente de esta acción internacional es la promoción de la democracia y los derechos humanos, a partir de principios electorales aceptados en términos de elecciones democráticas auténticas.

Las MOEs se organizan desde la década de 1960 en un concepto poco definido y de carácter simbólico, a partir de 1962 con la participación de tres delegados de la OEA - Organización de los Estados Americanos en las elecciones costarricenses. Sin embargo, desde la década de 1990, el esfuerzo se ha solodificado y el papel de las MOEs es institucionalizar y crear estándares para el desempeño de los organismos electorales nacionales. La creación de estos parámetros y el cumplimiento de la jurisprudencia sobre derechos políticos del sistema interamericano son elementos que refuerzan la credibilidad de los órganos electorales de la región, en un contexto de intensa hostilidad de los poderes políticos a la independencia de estos órganos.

La Carta Democrática Interamericana de la OEA tiene su propio capítulo sobre democracia y misiones de observación electoral. Los países, al menos los miembros de la OEA y de las Naciones Unidas – ONU, tienen la obligación internacional de organizar, realizar y garantizar procesos electorales libres y justos.

La OEA cuenta con un manual de observación electoral y su metodología, desde un concepto de elecciones democráticas hasta las preguntas específicas que deben responder los observadores para su evaluación.

En este sentido, se puede mencionar la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para los Observadores Internacionales de Elecciones, firmado el 27 de octubre de 2005 en la Sede de la ONU en Nueva York con el apoyo de 55 organizaciones internacionales e intragubernamentales. Estos documentos incluyen las siguientes obligaciones para con los observadores: i) mantenimiento de estricta imparcialidad política; ii) no obstrucción de los procesos electorales; iii) precisión en las observaciones y profesionalismo en la elaboración de conclusiones; iv) comportamiento personal adecuado; v) abstenerse de pronunciarse antes de la declaración de la misión misma; vi) el respeto a las leyes y a la autoridad de los órganos electorales, entre otros.

En Brasil, el escenario regulatorio es favorable a la acción internacional. En efecto, la Constitución de 1988 tiene una apertura inequívoca al escenario internacional, ya sea a través de propuestas

⁶³ Doctor en Derecho por la Universidad Federal de Santa Catarina, abogado y presidente de la Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE), una iniciativa de Transparencia Electoral de América Latina. ([Home - Transparencia Electoral](#)). Email: peregrinoferreira@uol.com.br.

sustantivas como la dignidad de la persona humana como fundamento de la República o a través de la generosa cláusula de recepción de los tratados internacionales de derechos humanos (art. 5, § 3°). A pesar del rico marco normativo, la jurisprudencia nacional y las Cortes continúan olvidando los enredos transconstitucionales y los ricos diálogos con estas fuentes externas.

En la misma medida, Brasil no tiene una larga tradición en el uso de las MOE para mejorar sus procesos internos; sin embargo, los miembros del Tribunal Superior Electoral generalmente participan en las elecciones en América Latina.

Desde la Constitución Federal de 1988, por lo tanto, la apertura nacional de Brasil al tema del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos viene avanzando lentamente. El tratamiento dado a las MOE o la ausencia de incidencia jurisprudencial de los tratados internacionales de derechos humanos evidencia la dificultad del país para insertarse en este esfuerzo transnacional de protección de los valores sintetizados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Es como si la gran ruptura del paradigma de una soberanía ampliada, con el sometimiento integral del sujeto a las normas internas, en materia de derechos humanos, no se hubiera dado en 1945 con la creación de las Naciones Unidas y no hubiera una aspiración internacional a proteger los derechos humanos, como bien dice Melina Fachin:

“Es este orden de ideas el que sienta las bases para la consolidación de un sistema normativo internacional de protección de los derechos humanos que integre, junto a (y también limitado a) los órdenes soberanos de los estados, las obligaciones internacionales de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.”

La riqueza de este escenario comprometido con la promoción de los derechos fundamentales es solemnemente ignorada y rechazada por la jurisprudencia de los Tribunales Electorales como si Brasil no fuera parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluso sometiendo a la cláusula de jurisdicción facultativa y a la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana. Si bien Brasil es reiteradamente condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por irrespetar este ordenamiento jurídico internacional, este bloque de convencionalidad, los avances son tímidos y no sería exagerado afirmar el solipsismo de la jurisprudencia nacional en materia de derechos humanos internacionales, derecho de los derechos humanos, en particular, el impacto normativo de los tratados internacionales en el derecho electoral.

Cabe mencionar la existencia de una recomendación del Consejo Nacional de Justicia para la observancia de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos y el uso de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁴. En el mismo sentido se encuentra el pronunciamiento 5 del Tribunal Superior Electoral sobre el mismo tema⁶⁵.

⁶⁴ El acta del Consejo Nacional de Justicia establece: “Art. 1° Recomendar a los órganos del Poder Judicial: I - la observancia de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos vigentes en Brasil y la utilización de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), así como la necesidad controlar la convencionalidad de las leyes internas”. Disponible en: < original1519352022011161dda007f35ef.pdf (cnj.jus.br)> Consultado el 21 de mayo de 2022.

⁶⁵ Ordenanza TSE n. 348 del 28 de mayo de 2021: “Declaración 5 La Convención Americana sobre Derechos Humanos y las demás normas que integran el sistema interamericano de derechos humanos pueden ser invocadas como fundamento jurídico para la defensa de los derechos políticos en Brasil, y corresponde a los jueces y tribunales electorales para ejercer el control de convencionalidad”. Disponible en: Gaceta Electrónica de Justicia (tse.jus.br)> Consultado el 21 de mayo de 2022.

2. Situación actual de la observación electoral.

Esta indiferencia ante el escenario internacional se siente también en el tema de las misiones de observación internacional.

La apertura de los países al aparato internacional de los sistemas de protección internacional significa entender el declive del concepto de soberanía ampliada en el paradigma anterior a la Segunda Guerra Mundial. En efecto, el derecho contemporáneo de injerencia de órganos supraestatales en casos de reiteradas violaciones de los derechos humanos no es compatible con el aislamiento y suaviza esa idea de soberanía absoluta. De esta forma, cierta alienación de Brasil a esta concepción explica mucho la incapacidad y falta de interés del país en las misiones de observación internacional, considerando con cierto recelo la participación de extranjeros en sus elecciones.

También hay otra hipótesis. La calidad de la Justicia Electoral brasileña, capaz de llevar el derecho al voto a los rincones más distantes del país, en forma electrónica, durante más de 25 años, sin ninguna acusación grave de fraude, con resultados rápidos y con integridad, ciertamente, también puede haber señalado la inutilidad de las misiones de observación internacional.

Sin embargo, desde el inicio del Gobierno de Bolsonaro, la Justicia Electoral y su proceso de conteo han estado bajo intenso ataque.

No sería exagerado señalar que las MOE se hacen realidad, a partir de la necesidad de responder a la despiadada campaña contra las máquinas de votación electrónica y la idoneidad de los Tribunales Superiores, a partir del Presidente de la República y sus simpatizantes.

La integridad de la urna electrónica, la independencia de los jueces del Supremo Tribunal Federal y del Tribunal Superior Electoral, y la corrección del proceso electoral, en su totalidad, han dominado el debate político en los últimos años.

En este sentido, el contexto nacional permite afirmar que las MOE en Brasil aparecen, con cierto retraso, y más por desconfianza en el proceso electoral y menos por la necesidad de obedecer estándares de integridad, la búsqueda de mejoras en el proceso electoral brasileño. y la promoción de los derechos humanos.

Cierta arrogancia, cierta arrogancia brasileña sobre su sistema electoral, un modelo de integridad y autenticidad⁶⁶, da cabida a la necesidad pragmática de responder a las críticas por la apertura internacional de su proceso electoral.

Así, el Tribunal Superior Electoral inicia con su Pres. Ministro Edson Fachin, de manera encomiable y valiente, un nuevo capítulo de las misiones de Brasil presionado por la enorme hostilidad del Presidente de la República, Jair Bolsonaro y sus partidarios, al proceso electoral brasileño.

3. La resolución nro. 23.678, del 17 de diciembre de 2021

⁶⁶ En cuanto a la historia de las elecciones, las máquinas de votación electrónica y la votación impresa, se puede ver un panorama muy contemporáneo en: ALVIM, Frederico Franco; NETO, Jaime Barreiros SANTIAGO, María Cristina Jesús. 25 años de la Urna Electrónica - tecnología e integridad en las elecciones brasileñas. Salvador: Tribunal Regional Electoral de Bahía, 2021.

Cabe señalar que recién en 2021 el Tribunal Superior Electoral - TSE emitió la primera resolución en el tema de las MOE, aún inmerso en un ambiente de cierta desconfianza hacia las misiones⁶⁷. La valiosísima audiencia pública auspiciada por el TSE sobre el tema permitió que varias instituciones señalaran estas insuficiencias. La iniciativa TSE es un gran avance a celebrar.

Resolución nro. 23.678, de 17 de diciembre de 2021, que establece lineamientos y procedimientos para la realización de Misiones de Observación Electoral Nacionales e Internacionales, es la primera norma⁶⁸ en Brasil sobre el tema, aunque la actuación internacional del TSE ya estaba prevista en un diplomado de 2016, con un alcance mucho más limitado⁶⁹.

En esta resolución, el TSE se dirige a la Misión Nacional de Observación Electoral y a la Misión Internacional de Observación Electoral, definiéndolas como “el procedimiento sistemático de seguimiento y evaluación de las elecciones periódicas, las elecciones complementarias y otros procesos que impliquen decisión política ciudadana y ciudadana, como las elecciones populares”. consultas de carácter nacional, estatal y municipal, que se realizan de manera independiente”.

La MOE nacional puede ser realizada por entidades, organizaciones de la sociedad civil o instituciones educativas, siendo la acreditación para elecciones y consultas populares de alcance nacional realizándose en el TSE y aquellas elecciones complementarias o consultas de alcance regional en los Tribunales Electorales Regionales de los Estados.

La MOE internacional, destinada exclusivamente a la participación de miembros extranjeros, presupone la suscripción de un acuerdo de procedimiento con el TSE y puede ser realizada por organizaciones no gubernamentales regionales e internacionales, transnacionales, gobiernos

⁶⁷ Véanse algunas notas del autor enviadas al grupo de trabajo de la Academia Brasileña de Derecho Electoral y Político - ABRADep (Reportero Joelson Barbosa) sobre el tema: i) exclusión indebida de misiones para elecciones estatales y municipales; ii) exclusividad de la acreditación de entidades en el TSE, contraviniendo el principio federativo; iii) hostilidad hacia los partidos políticos, descartando la participación de estas asociaciones en misiones, contrario a lo que se observa en la práctica internacional; iv) prohibición de financiar la MOE con recursos de origen extranjero o de organismos directos e indirectos de la Administración Pública, lo que puede excluir a socios importantes e incluso a la Unión Europea y la propia OEA de realizar misiones en Brasil. Muchas de estas sugerencias fueron aceptadas e incluidas en el borrador final.

⁶⁸ En Brasil, el Tribunal Superior Electoral también ejerce la función de regular las elecciones mediante la emisión de resoluciones sobre los más diversos temas, en cada elección, como la definición del calendario electoral, la rendición de cuentas y el registro de candidaturas, con base en el siguiente dispositivo: “Art. 105. Hasta el 5 de marzo del año electoral, el Tribunal Superior Electoral, teniendo en cuenta el carácter reglamentario y sin restringir derechos ni establecer sanciones distintas de las previstas en esta Ley, podrá dictar todas las instrucciones necesarias para su fiel ejecución, previa audiencia, previamente, en audiencia pública, los delegados o representantes de los partidos políticos”. (Redacción prevista por la Ley N° 12.034 de 2009). Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Consultado el: 15 de octubre. 2019. Esta actividad normativa es controvertida por la doctrina. Sobre la inconstitucionalidad del art. 105, Ruy Samuel Espíndola: ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Ley Electoral: La vigencia de los Derechos Políticos Fundamentales de Voto y Candidatura. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 43; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba and GRAEFF, Caroline Bianca. Rendición de Cuentas Electoral como condición de “Registrabilidad: descarga electoral” en Financiamiento y Rendición de Cuentas. vol. 5, Foro: Belo Horizonte, Coordinadores Luiz Fux, Luiz Fernando Casagrande Pereira, Walber de Moura Agra, Luiz Eduardo Peccinin, organizador, p. 285; HORBACH, Carlos Bastida. El poder normativo del TSE y la seguridad jurídica. En: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (org.). Derecho electoral: aspectos materiales y procesales. São Paulo: Migalhas, 2016. pág. 366; MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. La creación de derecho por la Justicia Electoral: un estudio sobre su potestad normativa. En: MACEDO, Elaine Harzheim; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). Jurisdicción Electoral y Derechos Políticos Fundamentales. Río de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém (PA): CESUPA, 2015. pág. 57-76.

⁶⁹ Resolución nro. 23.483, de 28 de junio de 2016, trata sobre la participación del TSE en foros y organismos internacionales, su participación en misiones internacionales, la recepción de delegaciones e invitados extranjeros y el voto en el exterior, pero no regula la MOE en Brasil. Disponible en: <RESOLUCIÓN N° 23.483, DE 28 DE JUNIO DE 2016. — Tribunal Superior Electoral (tse.jus.br)> Consultado el 10 de mayo de 2022.

extranjeros, instituciones educativas extranjeras, a través de misión diplomática o por personas de reconocida experiencia y prestigio internacional.

La resolución no especifica el contenido del convenio, pero señala que el TSE observará a través de este instrumento "la uniformización de los términos de los convenios que celebre, la evaluación uniforme sobre la salud y reputación de la organización solicitante y el análisis de la conveniencia y oportunidad de la observación".

La resolución enfatiza el propósito de la MOE de contribuir a la mejora del proceso electoral brasileño, aumentando su transparencia e integridad, además de fortalecer la confianza pública en las elecciones, y enumera sus fundamentos y objetivos.

Los siguientes son los fundamentos del MOE:

I - sujeción a los preceptos rectores de los derechos humanos y garantías fundamentales;

II - valorización de la democracia representativa;

III - fortalecimiento del proceso democrático - especialmente en los aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades, la participación de grupos minoritarios, el establecimiento de reglas electorales claras y justas y la garantía de seguridad, transparencia y legitimidad de la elección;

IV - sujeción a los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, exactitud, responsabilidad, legalidad y no injerencia;

y V - observancia de estricta imparcialidad partidista, ética y profesionalismo en el ejercicio de sus actividades.

Los objetivos se enumeran a continuación:

I - observar el cumplimiento de las normas electorales nacionales;

II - colaborar para el control social en las diferentes etapas del proceso electoral;

III - verificar la imparcialidad y eficacia de la organización, dirección, supervisión, administración y ejecución del proceso electoral;

y IV - informar sobre la calidad técnica, integridad y eficacia de los instrumentos técnico-operativos utilizados en el proceso electoral.

Los responsables de las MOE nacionales no pueden ser titulares de cargos públicos de elección popular, afiliados a un partido político o dirigentes de partidos políticos. Del mismo modo, no pueden ejercer la militancia político-electoral ni prestar servicios en precampañas ni en campañas electorales. El financiamiento de la MOE tampoco puede provenir de partidos políticos ni de candidatos y titulares de cargos públicos.

La acreditación de los miembros de la misión, "observadores nacionales" también presupone distancia de la política, residencia en el país y goce de derechos políticos.

En la composición del grupo de observadores se recomienda observar la representatividad en términos de origen, color/raza, etnia, edad, género, orientación sexual, religión o cualquier otra forma de promoción de la diversidad.

El TSE estipula las obligaciones institucionales de la MOE y también una extensa lista de deberes del observador nacional⁷⁰, correlacionadas a las hipótesis de descalificación.

⁷⁰Arte. 18. Son deberes del Observador Nacional Electoral: I – portar en todo momento y en lugar bien visible la credencial de identificación otorgada por el tribunal electoral, identificándose oportunamente ante cualquier autoridad o miembro de la mesa

4. Experiencias concretas de aplicación de la observación electoral ciudadana - MOE de la OEA de 2018 y el Proyecto de Integridad Electoral

El Ministro Gilmar Ferreira Mendes, el Presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE) y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, firmaron en Washington, D.C., el acuerdo sobre los procedimientos de observación de las elecciones generales de 2018.

La MOE OEA 2018 fue un hito en la historia electoral nacional. Brasil recibió una misión de observación electoral en 2018, con 83 expertos y observadores de 18 nacionalidades, todos encabezados por la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, repartidos en 12 estados y el Distrito Federal.

Esta delegación viajó a 12 estados brasileños, incluida la observación del proceso de votación en el exterior, a saber, México, Montreal, París, Santiago de Chile y Washington.⁷¹ En 2020 hubo nueva MOE sobre elecciones municipales⁷².

electoral; II - observar las disposiciones del Código de Conducta de los Observadores Electorales Nacionales (Anexo a esta Resolución); III - durante la vigencia de la Misión de Observación Electoral: a) no ejercer cargo público electivo, afiliado a partido político o dirigente partidario, no ejercer militancia político-electoral ni prestar servicio en precampañas o en campañas electorales; b) no actuar en el Tribunal Electoral como miembro del poder judicial, servicio público o empresas contratadas para la prestación de servicios; y c) no ocupar cargo en una comisión de la administración pública de la circunscripción de la demanda; IV - observar las orientaciones metodológicas propuestas por el respectivo Ministerio de Educación para las actividades de observación; V - respetar las atribuciones de las autoridades electorales, en todos los niveles, y de las demás autoridades públicas; VI - no obstruir o interferir en la administración de las elecciones, en el desempeño de las funciones de la Justicia Electoral, en el trabajo de las mesas electorales y en la conducta de los partidos, candidatos y candidatas, y del electorado; VII - respetar la legislación electoral y las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres, justas y democráticas; VIII - mantener estricta imparcialidad política en las actividades relacionadas con la elección y abstenerse de expresar públicamente preferencias a favor o en contra de partidos políticos y precandidatos, candidatos u ocupantes de cargos electivos; IX - no encontrarse en situación de conflicto de interés y, en caso de ocurrir durante la Misión, renunciar inmediatamente a la actividad de Observación Electoral; X – adoptar una postura ética en sus manifestaciones, absteniéndose de hacer comentarios personales o prematuros sobre la Misión de Observación Electoral que se basen únicamente en sus percepciones individuales; XI - informar al Ministerio de Educación respectivo, con objetividad, imparcialidad, precisión y profesionalismo, todos los hechos verificados durante la Misión; y XII - observar las normas de seguridad orgánica en las instalaciones de los tribunales, zonas y secciones electorales y respetar las directrices generales de seguridad de las autoridades de la Justicia Electoral. Párrafo Único. En caso de presentarse alguna controversia, situación irregular o conflicto en los lugares observados, la actuación del Observador Nacional Electoral se limitará a registrar y denunciar el hecho a la Misión de Observación respectiva.

⁷¹ Datos del Informe de la Misión de Observación Electoral – MOE, 2018. Disponible en: <Microsoft Word - Informe Preliminar MOE Brasil 2018 FINAL POR.docx (oas.org)>; <CP40397PRELATORIOFINALMOEBRASIL2018.pdf (oas.org)> Consultado el 21 de octubre. 2021.

⁷² Ya bajo los efectos de la pandemia, esta observación se realizó en un ambiente híbrido y contó con más de 14 observadores y especialistas de 9 nacionalidades, siendo encabezada por el Embajador de Uruguay Agustín Espinosa Lloveras. También cabe destacar: “Los miembros de la Misión de Observación Electoral observaron el proceso de votación desde la apertura de los centros hasta el cierre de las urnas, la impresión de las papeletas (BU) y la transmisión de los resultados”. Y aún en el tema específico: “Estas elecciones marcaron 20 años de la implementación del voto electrónico para el 100% del electorado brasileño. Una vez más, el país demostró su enorme capacidad logística e infraestructura tecnológica que distribuyó 473.503 máquinas de votación electrónica a 94.325 colegios electorales, permitiendo votar a 147.918.483 electores. El sistema dota de eficiencia a un proceso electoral de dimensiones continentales, en el que se presentaron 556.033 candidatos para optar a 69.344 cargos”. Disponible en: <Informe-Preliminar-MOE-Brasil-2020-ENG.pdf (oas.org)>. Consultado el 21 de octubre. a partir de 2021.

Esta exhaustiva misión de 2018 visitó 390 colegios electorales en 130 localidades de 12 estados del país y el Distrito Federal, teniendo acceso a la sala de verificación de totalización del Tribunal Superior Electoral y al Centro de Comando y Control Electoral.

Durante su recorrido afirmó en el informe que “ninguna de las 390 secciones observadas por la Misión tuvo problemas con la urna electrónica”. Además, el informe final trajo consideraciones del Ministerio de Educación sobre el proceso electoral brasileño⁷³:

Ante el desafío de organizar un proceso de enorme complejidad, por el tamaño del país y el tamaño del electorado, la Justicia Electoral ha demostrado que cuenta con un sistema de votación profesional y robusto que goza de gran prestigio en el continente. En este contexto, la Misión destaca que, a pesar de las críticas al uso de la urna electrónica, ésta demostró ser una herramienta eficiente que permitió, una vez más, y como lo hiciera hace 22 años, obtener resultados rápidos y seguros, reduciendo error y garantizar transiciones pacíficas.

En cuanto a las urnas electrónicas, las recomendaciones sobre el sistema de voto electrónico cubrieron la necesidad de aumentar la participación de los partidos, ampliar la muestra de voto paralelo, así como la duración y alcance de las Pruebas de Seguridad Pública (TPS) y la certificación internacional. urna electoral.

Otras recomendaciones relevantes fueron la ampliación del sistema de misiones internacionales, considerado como una “herramienta que contribuye tanto a la fiscalización como al mejoramiento de los sistemas y procesos electorales”, la necesidad de mejorar la subrepresentación de los pueblos indígenas y afrodescendientes y la creación de una Unidad de Políticas de Género para aumentar la participación femenina en la política.

En 2020 también se realizó un proyecto piloto del TSE para observar las elecciones municipales⁷⁴.

También se destaca el Proyecto de Integridad Electoral, Observación de las Elecciones Complementarias Petrolândia-SC 2021, organizado por CAOESTE y Transparencia Electoral América Latina, la primera observación electoral realizada por una delegación internacional en una elección municipal complementaria y que compite por un importante premio de la Red Global de Justicia Electoral⁷⁵.

⁷³ Disponible en: <CP40397PRELATORIOFINALMOEBRASIL2018.pdf (oas.org)> Consultado el: 21 oct. a partir de 2021.

⁷⁴ el proyecto". Cabe aclarar que Transparencia Eleitoral Brasil, entidad creada en 2018, no tiene relación con Transparencia Electoral América Latina, coordinada por Leandro Querido: Disponible en:

<Relatório-final-Missão-de-Observação-Eleitoral-Nacional-2020.pdf (transparenciaeleitoral.com.br)> Consultado el 22 de mayo de 2022

⁷⁵ Disponible en: <Red_Mundial (te.gob.mx)>;

<<https://www.tre-sc.jus.br/imprensa/noticias-tre-sc/2021/Maio/observadores-internacionais-acompanharao-eleicoes-suplementares-de-petrolandia-sc>>;

<<https://www.tre-sc.jus.br/imprensa/noticias-tre-sc/2021/Junho/eleicoes-de-petrolandia-terao-auditoria-e-urnas-eletronicas>>;<<https://www.tre-sc.jus.br/imprensa/noticias-tre-sc/2021/Junho/eleicoes-petrolandia-conheca-o-teste-de-integridade-da-urna-eletronica>>;<<https://www.tre-sc.jus.br/imprensa/noticias-tre-sc/2021/junio/eleicoes-petrolandia-corte-eleitoral-recebe-grupo-de-observadores-internacionais>>;

<<https://www.tre-sc.jus.br/imprensa/noticias-tre-sc/2021/Junho/oab-sc-confirma-integridade-dos-resultados-das-eleicoes-de-petrolandia>>;

<<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/missao-internacional-acompanhara-eleicao-suplementar-em-petrolandia-sc?SearchableText=Petrol%C3%A2ndia>>;<<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/missao-internacional-acompanhara-eleicao-suplementar-em-petrolandia-sc?SearchableText=Petrol%C3%A2ndia>>;<<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/missao-internacional-acompanhara-eleicao-suplementar-em-petrolandia-sc?SearchableText=Petrol%C3%A2ndia>>

<<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/missao-internacional-acompanhara-eleicao-suplementar-em-petrolandia-sc?SearchableText=Petrol%C3%A2ndia>>

<<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/missao-internacional-acompanhara-eleicao-suplementar-em-petrolandia-sc?SearchableText=Petrol%C3%A2ndia>>

En esta misión, con la participación del Tribunal Regional Electoral del Estado de Santa Catarina y del Ministerio Público Electoral, se realizó una prueba de integridad con votación paralela en urnas electrónicas y la inclusión de alumnos de la escuela local y abogados designados por el Colegio de Abogados de Brasil de la Subsección de Rio do Sul⁷⁶. El día de la votación se sortearon urnas electrónicas, en un acto público y filmado, se realizó una votación paralela, con el objetivo de demostrar la perfecta correlación entre la voluntad del elector y su voto transmitido en la urna electrónica. Los estudiantes realizaron una votación con papeleta y, posteriormente, en un lugar público y filmado, estos votos fueron insertados en la urna electrónica por los abogados. Al final, hubo una correlación perfecta entre las papeletas y el resultado de la urna electrónica, demostrando que la urna no falseaba la voluntad del votante y, por tanto, estaba defectuosa⁷⁷.

5. Conclusiones

El lado “bueno” de la campaña del presidente Bolsonaro contra las urnas electrónicas, la Justicia Electoral y el Supremo Tribunal Federal pudo haber sido precisamente el regreso de la agenda de las Misiones de Observación.

Con las promesas de apertura internacional de la Constitución Federal de Brasil de 1988 latentes, el desafío del poder político a la institucionalidad electoral parece haber despertado el papel sumamente relevante de esta mirada externa sobre el proceso electoral.

El esfuerzo del TSE ha sido hercúleo tanto en la defensa de sus procedimientos como de la propia democracia representativa, con la organización de misiones, invitaciones a extranjeros y regulación del tema, sobre todo, actos de valentía y resistencia democrática. Los datos disponibles indican la llegada en 2022 de más de 100 observadores internacionales, provenientes del Parlamento del Mercosur (Parlasul), órgano que representa los intereses de los ciudadanos de las naciones que integran el Mercosur; y la Red Electoral de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), además de las organizaciones norteamericanas Centro Carter y Fundación Internacional para Sistemas Electorales (Ifes), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), la Red Mundial de Justicia Electoral y Transparencia Electoral América Latina⁷⁸.

El reglamento del TSE, si debe celebrarse como una especie de madurez internacional sobre la necesidad de compartir conocimientos e intercambiar con otras entidades, a favor de la democracia representativa, aún perfila cierta desconfianza, sobre todo cuando se lee la insólita lista de deberes de la persona observante. La cautela es quizás una estrategia bienvenida para introducir misiones en las

[://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/eleicoes-em-petrolandia-sc-sorteiio-define-urnas-que-serao-auditadas?SearchableText=Petro%3%A2ndia](http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/eleicoes-em-petrolandia-sc-sorteiio-define-urnas-que-serao-auditadas?SearchableText=Petro%3%A2ndia)> Acceder el 22.05.2022

⁷⁶ Ann Miller Ravel (EE.UU.), Nicolás Noyola Mendoza (El Salvador), Paula Gomes Moreira (Brasil), Cláudia Guzmán (México) actuaron como observadores. Estuvieron presentes todos los miembros del Tribunal Regional Electoral del Estado de Santa Catarina: Des. Fernando Carioni, los jueces Marcelo Pons Meirelles, Rodrigo Fernandes, Luís Francisco Del Pizzo Miranda, Procurador Regional Electoral, André Bertuol fueron también los siguientes abogados Rui Cesar Voltolini, Felipe Arthur Maciel França, Antônio Naschenweng Neto, Fábio José Soar, José dos Santos Júnior y Empleados de TRE/SC: Denise Schlickman, Ana Patrícia Tancredo Gonçalves, Max Sobral, Isabela Bertoncini, Ayrton Moraes Teixeira y Gonsalo Ribeiro.

⁷⁷ Aún en el tema: Disponible en:< Elecciones Complementarias en Petrolândia: análisis del desempeño del órgano de administración electoral frente a Covid-19 – DemoAmLat> Consultado el 21.05.22

⁷⁸ Disponible en: < TSE creará una red con 100 observadores internacionales en las elecciones de 2022 - 17/05/2022 - UOL Notícias> Consultado el 22/05/2022

elecciones nacionales, casi como anticipando las críticas a este proceso de internacionalización de la mirada electoral.

Cabe mencionar la descentralización del uso de las MOE en cuanto a su contenido, consultas no electorales, sino de participación política del ciudadano a realizarse a nivel nacional y en los Estados de la Federación. Las consultas populares, un medio de democracia directa, ahora también tienen la posibilidad de escrutar misiones de observación.

Este capítulo de la historia electoral nacional es auspicioso y merece ser celebrado con la apertura de Brasil a las prácticas arraigadas de las democracias de otros países.

ECUADOR

Observación electoral con enfoque de género: hacia la necesaria transformación de regímenes electorales

Roxana Silva Chicaíza^{79 80}

Antecedentes

A partir de 2008, Ecuador cuenta con una nueva Constitución que tiene como pilares claves de la Democracia:

- la Participación y
- el Buen Vivir.

De igual forma consta en el marco constitucional de principios como los de: género e interculturalidad, entre otros.

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador -CRE- se reconoce al país:

“como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”⁸¹.

Por primera vez en la historia nacional se estipuló en esta norma suprema aspectos de amplio garantismo, así como de participación, dentro del esquema del “neoconstitucionalismo”, reconocido como un concepto que promueve una amplia gama de derechos, así como principios garantistas con un fuerte componente coercitivo de cumplimiento por parte de las autoridades e instituciones públicas.

Es así como la conformación estructural de las Funciones del Estado a más de las tradicionales, cuenta con dos nuevas instancias:

⁷⁹ Doctora en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Master en Ciencias Sociales-Ciencia Política. Certificado de Estudios Avanzados en Administración Pública en Maxwell Escuela de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Syracuse NY-USA, Diplomado en Asistencia Electoral y Observación Internacional en la Universidad de Valencia. Ex: Magistrada Constitucional, Consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio y Consejera del Consejo Nacional Electoral. Precursora de las iniciativas, realizadas por primera vez en el Ecuador: Voto Transparente; Observatorio Electoral de redes sociales en las elecciones presidenciales 2013; Observatorio de Participación Política Femenina en un piloto en Ecuador y del Voto en Casa para personas con discapacidad. Iniciativas reconocidas a nivel internacional y replicadas en algunos países de la Región. Actualmente Coc-ordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto-Ecuador, miembro AdHoc de la Red Internacional de Justicia Abierta, Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia, Igualdad Sustantiva Mujeres y Democracia en América Latina -Consultoras expertas-, Red de Politólogas y Mujeres Líderes de las Américas. [Email: roxanasilvach@gmail.com](mailto:roxanasilvach@gmail.com)

⁸⁰ ORCID 0000-0003-3518-0761.

⁸¹ CRE Constitución de la República del Ecuador. Art. 1.

Funciones adicionales del Estado ecuatoriano según la Constitución de 2008

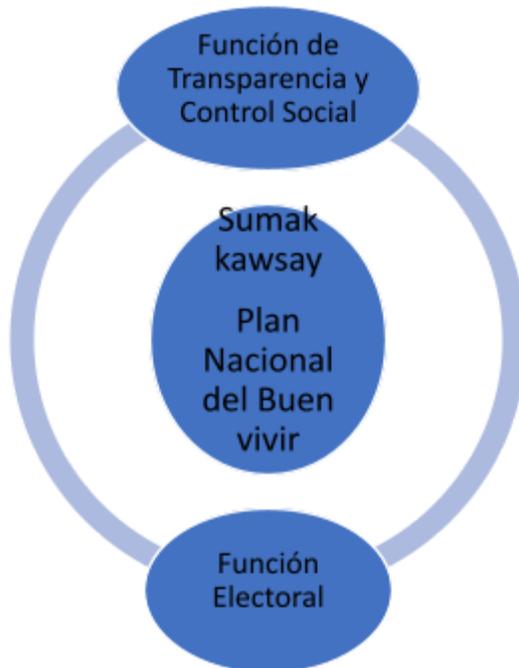


Gráfico: elaboración de la autora a partir de la CRE de 2008.

Por fines metodológicos el análisis se enfocará en la Función Electoral; por lo que en lo que respecta a la Función de Transparencia y Control Social, se sugiere revisar el siguiente enlace: <https://ftcs.gob.ec/>.

Función Electoral

Constitucionalmente esta función tiene como competencias: promover la participación política – electoral así como precautelar procesos electorales, mediante dos instituciones denominadas:

Consejo Nacional Electoral -CNE-.
Tribunal Contencioso Electoral -TCE-.

Por lo que el CNE es el organismo electoral administrativo encargado de planificar y desarrollar el proceso electoral; mientras que el TCE es el ente jurisdiccional electoral que implementa este tipo de justicia específica cuando conoce y actúa sobre posibles infracciones electorales.

Situación actual de la observación electoral: Participación e Información

Prácticamente se trabaja en la observación electoral con los pilares de:



Fuente: Elaboración propia.

Tomando como premisa que la participación requiere de información, se debe acordar que es un derecho fundamental para ejercer procesos de participación así como de control social, observación electoral, rendición de cuentas⁸² y lucha contra la corrupción.

Constitucionalmente el derecho de acceso a la información pública consta en varios apartados, siendo uno de ellos el Art. 18 numeral 2 de la Constitución de 2008, que estipula que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

“2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información⁸³ excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.”

Por otra parte, la Constitución introduce la acción de acceso a la información pública que debe garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser presentada ante el órgano jurisdiccional incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

A nivel infra constitucional este derecho se encuentra establecido en diferentes normas, entre ellas la Ley Orgánica de Participación Ciudadana -LOPC-, y siendo la norma específica la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública -LOTAIP-.

En este sentido “la información pública pertenece a la ciudadanía y se encuentra sujeta a los principios establecidos en la Constitución y las leyes correspondientes y que quienes la manejen son

⁸² Ley Orgánica de Participación Ciudadana Art. 96.

⁸³ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública Título Tercero.

sus administradores y depositarios, estando obligados a garantizar su acceso, de manera gratuita, con excepción de los costos de reproducción”⁸⁴.

En diferentes cuerpos normativos se encontrará la introducción de principios como de publicidad, gratuidad, entre otros de los actos de la administración pública. Esto va vinculado con el Art. 1 de la LOTAIP.

El Art. 99 de la LOPC prevé que toda persona podrá interponer esta acción cuando ésta haya sido negada expresa o tácitamente, o haya sido entregada de forma incompleta, o no sea fidedigna.

Sobre el acceso a la información, los Arts. 19 al 21 de la LOTAIP regulan el procedimiento administrativo, mientras que el Art. 23 de la misma Ley prevé las sanciones.

La LOTAIP establece los parámetros para que las instituciones públicas y entidades privadas que reciben fondos públicos proporcionen un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contiene:

- a) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta Ley;
- b) Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas;
- c) Informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada.

Es este marco general que brinda la aproximación que deben hacer las instituciones para generar facilidades para que las personas puedan acceder a la información pública.

Posteriormente a la promulgación de la -CRE-, se emitió la normativa que contempla tanto el ámbito administrativo y jurisdiccional electoral que se denomina, en el caso ecuatoriano, como Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia -CD-.

Esta norma está en el Registro Oficial Suplemento, 578 de fecha 27 de abril de 2009, que establece en el Título Segundo: Participación y Observación. Tomando en consideración el marco constitucional, que tiene como fundamento transversal la participación, lleva a considerar que la observación resulta ser una forma de participación que se relaciona con el control social. Por lo que las personas, en ejercicio de su derecho de participación, pueden realizar observación electoral en el ciclo del proceso electoral: antes, durante y posteriormente a la elección.

En el caso del Ecuador, la observación electoral debe ser acreditada por el Consejo Nacional Electoral, por lo que este tipo de acciones puede ser mediante la aplicación de diferentes mecanismos como:

- audiencias públicas,
- veedurías,
- observatorios u otras instancias que promueva la ciudadanía o los mecanismos de control social de acuerdo a la -LOPC-⁸⁵.

En este sentido, vale indicar que Ecuador, como muchos países de la región, cuenta con misiones de vigilancia electoral tanto a nivel nacional o internacional. Por lo que la designación de las delegaciones de organismos internacionales, de forma general, las acredita el CNE y por lo que podrán participar como observadores. Los retos actuales conllevan el desarrollo este tipo de participación por lo que las observaciones involucran el ejercicio de los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad.

⁸⁴ Ley Orgánica de Participación Ciudadana Art. 97.

⁸⁵ https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Lo acotado también rige para las organizaciones políticas y personas candidatas. Se debe señalar que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública -LOTAIP-, establece que por lo que a la facultad de control y veeduría de la labor de los órganos electorales respecta las sesiones y los actos de los órganos electorales serán públicos.

La Observación Electoral tiene dos categorías: nacional e internacional, fundadas en el derecho ciudadano, reconocido en la Constitución, a ejercer acciones de veeduría y control sobre los actos del poder público.

La observación electoral persigue la comprensión y evaluación de todas las fases de un proceso electoral, revisando el desempeño de la Función Electoral, orientado a garantizar el voto ciudadano y la búsqueda de perfeccionamiento del sistema.

De esta forma la observación electoral puede ser ejercida tanto por personas o delegaciones no ecuatorianas (observación internacional), cuanto por personas naturales, jurídicas u organizaciones de nacionalidad ecuatoriana (observación nacional).

Vale indicar que la LOPC contempla que la observación electoral puede realizarse con respecto a cualquier proceso que implique decisión política de los ciudadanos, entendiéndose por tales: elección de dignatarios, procesos de revocatoria de mandato, referéndum, consultas populares u otras, sean de carácter nacional o local.

Por lo tanto, las personas observadoras tienen derecho a desarrollar su labor en actos previos a la elección, en el día de las elecciones y/o en los eventos derivados, como en el escrutinio, proclamación de resultados y asignación de escaños.

La observación internacional puede tener dos modalidades:

1. Independiente: aquella realizada por personas naturales, jurídicas u organizaciones ajenas al Estado o a la estructura de la Función Electoral.
2. Conducida por los organismos de la Función Electoral, con los representantes de los organismos electorales encargados de los procesos electorales en los diversos países.

Es importante acotar que la acreditación para ejercer observación electoral, la otorga el Consejo Nacional Electoral al observador o grupo observador⁸⁶, facultándolos a:

1. Observar la instalación de la junta receptora del voto y el desarrollo de las votaciones;
2. Revisar los documentos electorales proporcionados a la junta receptora del voto;
3. Dialogar con los candidatos y con los delegados de los sujetos políticos en los recintos electorales, sin afectar el desarrollo del proceso;
4. Asistir al escrutinio y cómputo de la votación en la respectiva junta receptora del voto y a la fijación de los resultados de la votación en los recintos electorales;

⁸⁶ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia Art. 180 Los observadores electorales, al momento de su acreditación, deben dejar sentado su compromiso de actuar con objetividad, imparcialidad y transparencia. Los observadores, no podrán incidir de manera alguna en la voluntad de los electores ni en las decisiones que adoptan los vocales de las juntas receptoras del voto o los coordinadores de recinto. En caso de presentarse controversias, situaciones irregulares o de conflicto en los recintos durante la jornada electoral, su acción en los recintos se limitará a registrar y reportar lo sucedido. No podrán por ningún concepto absolver consultas ya sea de votantes, sujetos políticos o autoridades electorales.

5. Observar el sistema de transmisión de resultados en los órganos electorales;
6. Observar los escrutinios y las impugnaciones a los mismos;
7. Mantenerse informado sobre los aspectos relacionados con el control del financiamiento y gasto.
8. Dirigir denuncias a los organismos electorales que corresponda para la debida investigación;
9. Designar observadores a los centros de cómputo de los organismos electorales;
10. Obtener información anticipada sobre la ubicación de los recintos electorales y juntas receptoras del voto; y,
11. Obtener información sobre el padrón electoral completo.

Los informes de observación constituyen elementos de referencia para el funcionamiento de los organismos de la Función Electoral, y servirán para tomar correctivos con miras a mejorar el desarrollo de procesos futuros.

La autoridad electoral, mediante reglamento, regulará los procedimientos de acreditación, entrega de salvoconductos, acreditaciones, y demás asuntos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos, organizaciones e instituciones, a observar los procesos electorales.

Dicha reglamentación, tendrá como objetivo dar orden y formalidad a los procesos de observación, llevar un control adecuado del número de observadores, mas no podrá coartar, restringir, limitar o menos aún anular el derecho a la observación, control y veeduría.

Experiencia concreta de aplicación de la observación electoral ciudadana

De forma general en el Ecuador se han desarrollado elecciones con la vigilancia y observación electoral tanto a nivel nacional como con delegaciones internacionales.

La legislación ecuatoriana establece que en el Ecuador el voto es obligatorio, estableciendo la posibilidad de ser facultativo para diferentes grupos sociales, por ejemplo:

- adultos mayores (65 años en adelante),
- adolescentes entre dieciséis hasta antes de cumplir los dieciocho años de edad,
- personas ecuatorianas que vivan en el exterior,
- personas con discapacidad,
- personas que integran las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Vale resaltar que en el 2013 en las elecciones nacionales la misión de observación internacional de la Organización de Estados Americanos -OEA- reconoció al Voto en Casa⁸⁷.

El Voto en Casa es una buena práctica electoral que consiste en llevar la Junta receptora del Voto o Casilla del Voto al lugar del domicilio de personas con discapacidad en un 70% o más, por lo que esta iniciativa fue reconocida por la misión antes indicada como una experiencia de réplica en la región.

⁸⁷ Para ampliar véase Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones Generales celebradas en la República del Ecuador. Secretaría de Asuntos Políticos. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. Misiones de Observación Electoral. 17 de febrero de 2017. Págs. 16 y 57 https://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InfoVerbal_Ecuador2013.pdf (Consultado el día 09 de mayo de 2022).

Luego de que Ecuador desarrolló esta acción electoral, se han ejecutado este tipo de iniciativas en Paraguay, República Dominicana y Honduras.

Mejoras para próximos procesos electorales.

Como se indicó previamente, la observación conlleva la conformación de grupos de observación electoral, instancias que recogen evidencias de prácticas electorales y que elaboran informes que sirven para determinar aquellos avances o novedades en los procesos acordes al curso del ciclo electoral.

De forma amplia, son dos los tipos de observación electoral: nacionales, se conforman al interior de cada país por personas organizadas y no organizadas que realizan la supervisión ciudadana del proceso electoral e internacionales, integradas por representantes de entes electorales internacionales, de la cooperación, asociaciones y organizaciones internacionales que promueven el respeto por los derechos humanos.

Es así como este tipo de instancias organizativas sin vida jurídica propia pueden ser avaladas, en algunos casos, por entidades externas a los organismos electorales, por lo que tienen gran relevancia al convertirse en espacios de difusión, a través de sus informes, de asuntos que deben mejorarse, ajustarse, eliminarse, coadyuvarse o transformarse en los procesos electorarios.

Conclusiones

El Ecuador, como otros países, es suscriptor y ratificó diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de derechos políticos; a lo indicado se suma que la CRE de 2008 es garantista y contempla principios que decantaron en la formulación de nuevas normas como la LOE-CD, LOPC, entre otras.

- La observación debe ser comprendida como el mecanismo de promoción e implementación de alternativas de mejora continua para la gestión pública en el ámbito electoral.
- De igual forma, la transparencia electoral resulta ser clave para fortalecer la democracia y sentar precedentes de innovaciones o cambios en los organismos electorales.
- Sin duda, las recomendaciones de las observaciones electorales, son claves para la modernización e intercambio de conocimientos con miras a implantar acciones nuevas en este ámbito por lo organismos que tienen a su cargo acciones electorales.
- Es preciso tomar en consideración que la vigilancia electoral: “...permite evaluar las normas, las instituciones (su composición, sus políticas o programas), las prácticas y los aspectos estructurales que afectan la equidad entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos en cada uno de los atributos de las elecciones democráticas. Todo esto con el objetivo de analizar los factores que directa e indirectamente influyen en las oportunidades y obstáculos que enfrentan las mujeres, en particular, para participar en condiciones equitativas en los procesos político-electorales”⁸⁸.

⁸⁸ Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA) ISBN 978-0-8270-6041-8 Betilde Muñoz-Pogossian, Directora a.i., Sara Mía Noguera, Jefa, Sección de Estudios y Proyectos Electorales (OEA DECO), Beatriz Llanos, Kristen Sample y Violeta Bermúdez (IDEA Internacional). Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Gobierno de España por medio de su Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Cooperación Española. Pág. 14

- De lege ferenda las normas electorales legales deben incorporar de forma inmediata la incorporación de la perspectiva de género en la observación electoral.
- Lo indicado conlleva la inminente implementación de la Observación Electoral con enfoque de género; por lo que apremia profundizar y promover que todas las misiones de observación cuenten con esta perspectiva.
- Resulta de suma relevancia que se formule una alianza estratégica con la Academia, instituciones electorales y sociedad civil, para que se incorpore esta dimensión de forma transversal.
- Lo indicado es relevante para promover mayores acciones de transformación e incidencia hacia Estados inclusivos con la imprescindible Democracia Paritaria que revalorice una nueva cultura política con libertad y pluralismo.
- Otro tema a considerar es la importancia de la difusión oportuna de datos electorales que permitan la adecuada observación con miras a generar información con la dinámica de apertura y participación.
- Ecuador, así como otros países, debe avanzar en la implementación de sistemas políticos con visión y acción de género en todo el ciclo electoral.

Bibliografía

Constitución de la República del Ecuador.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Informe de la Misión de Observación internacional con caracterización de género. Elecciones Intendentes y Juntas Municipales Paraguay 10 de octubre 2021.

Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA) ISBN 978-0-8270-6041-8 Betilde Muñoz-Pogossian, Directora a.i., Sara Mía Noguera, Jefa, Sección de Estudios y Proyectos Electorales (OEA DECO), Beatriz Llanos, Kristen Sample y Violeta Bermúdez (IDEA Internacional). Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Gobierno de España por medio de su Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Cooperación Española.

http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/manual_gender_s2.pdf

Norma marco para consolidar la democracia paritaria.
https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/manual_gender_s2.pdf (Consultado el día 3 de abril de 2022).

Ponce, Ximena; Silva, Roxana y Vela, Pilar Mecanismos de Control Social: Caja de Herramientas. Fondo Justicia y Sociedad. Fundación Esquel. 2005. Quito-Ecuador.

<http://amea.iidh.ed.cr/observatorio-regional-de-amea/presentaci%C3%B3n-observatorio/>

<https://tsje.gov.py/noticias/leer/9573-amea-entregara-este-lunes-10-informe-de-observacion-de-las-elecciones-municipales.html>

Observación electoral ciudadana en México: una perspectiva desde las juventudes

Gloria Alcocer Olmos⁸⁹

A mi papá y a mi mamá, pues fueron ellos los primeros que me enseñaron a observar y entender el mundo

Antecedentes⁹⁰

En México, un año que sin duda alguna marcó un antes y un después del fenómeno que conocemos como observación electoral, tanto nacional como local, fue el año de 1988. Aquella caída del sistema tan conocida o recordada por las y los mexicanos fue sin duda fue un parteaguas para la transformación de nuestro sistema electoral mexicano como lo conocemos hoy en día.

Las debilidades del sistema político mexicano quedaron en evidencia, generando con ello un gran descontento por parte de actores políticos y de la ciudadanía en general. La presión social sobre el gobierno, institución responsable de las elecciones en ese entonces, produjo una serie de reformas electorales encaminadas a dar cabida a las y los ciudadanos en los procesos democráticos de nuestro país. Esto se tradujo en la creación de organismos electorales autónomos y especializados, como el extinto Instituto Federal Electoral (IFE), un gran triunfo para la participación ciudadana en la vida pública del país.⁹¹

Posteriormente, en los años venideros surgieron organizaciones civiles que entendían de materia electoral, conformadas por académicos e intelectuales que, sin reconocimiento legal de la figura y un oficialismo renuente, pero con la simpatía de la oposición, experimentaron un rápido crecimiento, lo cual trajo consigo una exposición mediática relevante de la figura, hasta ese entonces desconocida.⁹²

Fue en el año de 1991 que encontramos el primer antecedente de la observación doméstica en México, para las elecciones intermedias, siendo el caso más relevante el de “Alianza Cívica”. Esto trajo consigo la presentación de innumerables observaciones acerca de irregularidades en varias entidades federativas. Así, se llegó al año de 1993, en el cual se discutía una nueva reforma electoral. Es aquí donde, por primera vez se habló de la necesidad de reglamentar la creación y actuación de los grupos de observación nacional. Finalmente, fue este el año en el que la figura de “Observador Electoral” se incluyó en la legislación nacional por primera vez en la historia.

En la actualidad, la observación electoral es conocida como el derecho de las y los ciudadanos mexicanos, de presenciar y vigilar todos los actos que integran el proceso electoral. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 8, numeral 2 lo siguiente:

“Es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación

⁸⁹ Directora Ejecutiva de Organización Fuerza Ciudadana, A.C.

⁹⁰

⁹¹ <https://repositorio.tec.mx/ortec/bitstream/handle/11285/629468/33068001103943.pdf?sequence=1&isAllowed=y> pag 18 y 19

⁹² <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/950/7.pdf> pag. 77, 78.

correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta Ley”.

La misma ley, en su artículo 217 establece requisitos para poder ejercer el derecho, su temporalidad y posibilita al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) y a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) a ser garantes de este derecho y resolver lo conducente de plantearse algún tema por los ciudadanos.

Dentro de los requisitos que establece la Ley para ser observador electoral, además de los que disponga la autoridad electoral, están los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;
- III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección, y
- IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información

A su vez, se establecen una serie de prohibiciones para poder desarrollar esta figura, como lo son:

- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas.
- Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno.
- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.
- Declarar tendencias sobre la votación.
- Portar o utilizar emblemas, distintivos, escudos o cualquier otra imagen relacionada con partidos políticos, candidatos, posturas políticas o ideológicas relacionadas con la elección federal o local o cualquiera de las respuestas posibles a la consulta popular.⁹³

La LGIPE⁹⁴ establece de igual manera que la observación puede ser desarrollada en cualquier lugar de la República Mexicana. Los ciudadanos acreditados pueden solicitar la observación electoral que les resulte necesaria para poder realizar su trabajo de la mejor manera, siempre que no sea información reservada de acuerdo con lo dispuesto en el marco normativo en la materia. Los observadores pueden presentarse con su acreditación en una o varias casillas, así como en los Consejos pudiendo observar los actos que se enlistan a continuación:

- I. Instalación de la casilla;
- II. Desarrollo de la votación;
- III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
- IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- V. Clausura de la casilla;
- VI. Lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital, y

⁹³ <https://www.ine.mx/la-observacion-electoral-quienes-participan/>

⁹⁴ LGIPE: https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e

- VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta;

Es importante señalar que los informes que se presenten por los observadores o las organizaciones de los mismos, en ningún caso pudieran llegar a surtir efectos jurídicos sobre el proceso electoral en cuestión o los resultados del mismo.

Pese a la resistencia por parte de los partidos en el poder durante los años noventa y gracias a la incansable participación ciudadana para lograr un lugar en la agenda pública del país, es que el día de hoy podemos gozar de la figura de observador electoral en nuestra legislación, la cual está dotada de derechos y garantías que se deben de cumplir por parte de los actores electorales para que estos puedan realizar su trabajo en tiempo y forma.

La experiencia de Fuerza Ciudadana

En el año 2005 fue fundada Organización Fuerza Ciudadana, A.C., dedicada al trabajo con y para las juventudes de México e Iberoamérica, con el objetivo de conocer las políticas públicas dirigidas a las, los y les jóvenes, difundir y defender los derechos de dicho sector y promover su participación activa en asuntos de la vida política y electoral de la región. Uno de los primeros proyectos fue el de establecer un observatorio electoral desde el que se pudiera dar seguimiento al primer ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el exterior en elecciones presidenciales en México.

Aunque fue un ejercicio en sus inicios ajeno a nuestra trayectoria, está íntimamente relacionado con el objetivo de Fuerza Ciudadana, dado que se trató del monitoreo de un proceso en el que se incorporó una nueva forma de participación. En aquel proceso, de los 56.312 electores que se registraron para votar desde el exterior, un 7% de estos electores tenía entre 18 y 25 años, un 16% tenía entre 26 y 30 años y un 37.4% tenía entre 31 y 40 años⁹⁵. Era evidente la necesidad de establecer un intercambio entre la sociedad civil, los organismos públicos locales electorales (OPLE) y el Instituto Nacional Electoral (anteriormente, Instituto Federal Electoral), para identificar los retos que prevenían que un mayor número de jóvenes se involucraran y participaran del proceso electoral.

Hace casi 20 años, cuando aún la profesionalización de la observación electoral estaba reservada para los organismos multilaterales, existía una noción o concepto popular de lo que era un(a) observador(a) electoral: una persona que solo se presentaba a la jornada electoral con cuaderno en mano para vigilar que no se cometiera fraude electoral. En realidad, desde ese primer ejercicio de observación entendimos que se trata de un ejercicio que abarca todo el proceso electoral y, además, requiere realizar un extenso trabajo de campo e investigación previos, durante y después de la jornada electoral. Es ahí que entendimos que la sociedad civil organizada efectivamente tiene un rol clave en los ejercicios de observación electoral, pero además una importante ventaja sobre las Misiones de Observación Electoral tradicionales, y es que están desplegadas permanentemente en territorio nacional.

El segundo ejercicio se trató de las Elecciones Federales de 2009, en el que se eligieron 500 diputaciones federales y Fuerza Ciudadana implementó el primer observatorio ciudadano de educación cívica y fomento al voto joven para un proceso electoral federal en México, único en su clase para ese momento. La tarea que se planteó el observatorio fue la de hacer un monitoreo de alcance federal, más específicamente en cinco estados de la República: Ciudad de México, Oaxaca,

⁹⁵ Fuente: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://votoextranjero.mx/web/vmre/historico>; https://portal anterior.ine.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomoVIII/anexo%20estadistico.pdf

Jalisco, Nuevo León y Estado de México. En aquella ocasión, la organización recurrió al Fondo de Apoyo para la Observación Electoral (FAOE), un fondo de PNUD México, “creado en 1994 para auxiliar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales de la sociedad civil (OSC) a fin de dar seguimiento a las actividades realizadas en torno a los comicios electorales bajo la premisa de que la labor de estas organizaciones mejora la credibilidad y la transparencia en las instituciones y procedimientos electorales de México”⁹⁶.

La organización pudo acceder a recursos del FAOE con un proyecto diseñado y operado por personas jóvenes en México, y fue el inicio de un proyecto de observación electoral e investigación sobre procesos electorales en México que ha desarrollado cinco ediciones. En cada proceso electoral federal, desde el año 2009 y hasta el más reciente en 2021, se ha avanzado sumando actores y líneas de trabajo, convocando a cientos de jóvenes y adultos a sumar su visión y conocimiento. Si bien se sufrieron altas y bajas, hemos continuado con el trabajo que no solo forma ciudadanos como observadores electorales, sino a investigadores en materia electoral, construyendo ciudadanía desde perspectivas intergeneracionales e interseccionales, una tarea para la que la sociedad civil organizada cuenta con posición y perspectiva únicas.

El trabajo desde lo local

Sin duda nuestro trabajo a nivel federal, y sus respectivos análisis desde lo local, nos llevaron a realizar misiones de observación a nivel subnacional, pero el que más ha marcado la trayectoria de Fuerza Ciudadana fue el despliegue en el estado de Oaxaca en el año 2010.

En el año 2000, por primera vez en 70 años el partido que detentó ininterrumpidamente el poder se vería derrotado en las elecciones presidenciales, lo cual llevó aires de cambio a todo el país; pero a Oaxaca, uno de los estados más complejos de la Federación, esos “aires” no llegaron sino diez años después. Desde la sociedad civil sostuvimos que era importante contar con múltiples controles cruzados en las Elecciones Estatales de Oaxaca de 2010, en la que se votó por la Gubernatura, 153 ayuntamientos y 42 diputaciones al Congreso del Estado.

Un grupo de hombres y mujeres jóvenes de Ciudad de México se involucró en un proyecto de observación electoral que tenía como elemento central observar al organismo público electoral local y generar espacios de reflexión con actores locales y nacionales que acompañaran el proceso. Oaxaca es uno de los estados más complejos de México porque cuenta con 570 municipios, 417 de ellos se rigen por usos y costumbres, y 153 por el sistema de partidos políticos tradicional.⁹⁷ Observar un proceso electoral de esa complejidad deja muchas lecciones aprendidas y una experiencia invaluable, y es un reto en sí mismo, pero lamentablemente lo destacable del proceso fue la violencia que se suscitó, y que derivó en la emboscada y el asesinato de Bety Cariño y Jyri Jaakkola, ambas defensoras de derechos humanos asesinadas en el marco de una Caravana humanitaria y de observación de DDHH cerca de la comunidad indígena de San Juan Copala.

En un ambiente hostil, plagado de noticias falsas, de enfrentamientos entre partidos y una profunda inseguridad es que los observadores y las observadoras realizamos el trabajo, el de más alto riesgo que hemos llevado a cabo. Es ahí, y en ese año, que aprendimos que la observación electoral es un ejercicio peligroso y que puede costar la vida. Más aún, es un ejercicio que la ciudadanía debe poder ejercer sin mayores riesgos y limitaciones que las razonables, pues se trata de preservar elecciones

⁹⁶ Fuente: PNUD México. Disponible en:

<https://www.undp.org/es/mexico/projects/fondo-de-apoyo-la-observaci%C3%B3n-electoral>

⁹⁷ Fuente: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en:

<https://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018>

libres, justas y democráticas. Los despliegues de este tipo pueden extenderse durante todo el calendario electoral, y en este caso duró aproximadamente cuatro meses.

Son experiencias de este tipo las que llevaron finalmente en octubre de 2022 a la declaración conjunta de Mary Lawlor, Relatora Especial sobre la situación de los Defensores de los DDHH de la ONU y de Clément Nyaletossi Voule, Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de la ONU, sobre la situación de los observadores electorales nacionales e internacionales como defensores de DDHH⁹⁸. Esta declaración sentó un precedente importante al reconocer internacionalmente el trabajo de quienes ejercen la observación electoral, sobre todo bajo condiciones tan peligrosas.

Otra experiencia subnacional estuvo relacionada con el proceso constituyente de la Ciudad de México en el año 2016, que contó con el despliegue de una nueva misión de observación de Fuerza Ciudadana, en esa oportunidad sin recursos financieros, pero sí con la intención de conocer más sobre el proceso y en particular conocer las candidaturas jóvenes para tan importante encomienda. Era la primera vez que se viviría un proceso constituyente en la capital mexicana y también la primera vez que los partidos políticos estaban obligados a postular a una persona joven dentro de los primeros diez lugares de una lista de sesenta personas. Como organización de la sociedad civil, no solo era primordial para Fuerza Ciudadana determinar quiénes serían esas personas jóvenes y qué lugar ocuparían en las listas ubicadas, sino también conocer sus propuestas para la nueva constitución de la ciudad capital.

El grupo de observadores estuvo conformado por jóvenes, adultos y académicos, y diseñó una batería de preguntas para entrevistar a las candidatas, todas ellas mujeres jóvenes, y a dos candidatos jóvenes independientes. Este ejercicio nos permitió contar con una suerte de estudios etnográficos, conocer trayectorias de vida muy diversas y los detalles que provocaron su incursión en la política, dado que muchas de ellas participaban por primera vez en una contienda electoral. En esa ocasión fue la primera vez que interactuamos con una mujer trans joven, candidata brillante y clara en sus ideas y agenda que, lamentablemente, no logró ser una constituyente más.

Las lecciones aprendidas

El camino ha sido largo y sinuoso, y por ello ha dejado profundos aprendizajes, siendo quizás los más importantes los siguientes:

1. La observación electoral en México ha tenido como sustento la desconfianza, sin embargo, logró evolucionar de un mero acto de vigilancia para evitar fraudes a un fortalecimiento democrático que lleva a profundidad el trabajo de investigación y extiende su temporalidad. En su texto *La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática*, Ciro Murayama hace un espléndido recuento de la historia de la observación electoral en México desde 1994⁹⁹, una lectura recomendable para entender esos inicios y la evolución de un ejercicio que se fue profesionalizando y cuyos actores clave provienen y son parte de la sociedad civil organizada.
2. El aporte que hemos realizado desde la sociedad civil en materia de metodología de trabajo para realizar observación electoral ha sido sustantivo. Desde Fuerza Ciudadana

⁹⁸ Fuente: <https://transparenciaelectoral.org/la-situacion-de-los-observadores-electorales-como-defensores-de-derechos-humanos/>

⁹⁹ Murayama, Ciro. D. R. (2013). La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 3-38. México, D.F. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10030/12058>

hemos generado una metodología exclusiva para nuestros ejercicios en materia de juventud, educación cívica y fomento al voto de ese sector, misma que hemos compartido en diversos espacios nacionales e internacionales con la intención de que sea replicada y sirva como modelo para más ejercicios. Nuestra metodología, a grandes rasgos, involucra técnicas de investigación mixtas, la constante capacitación de nuestro equipo base en materia electoral y, en específico, en observación electoral, trabajo de campo y diagnósticos participativos que son pieza clave para la conformación de nuestros reportes. Se genera material audiovisual pensando en la divulgación de nuestros resultados de tal forma que resulten atractivos y escritos con un lenguaje ciudadano para llegar de mejor forma a los interesados en el tema.¹⁰⁰

3. El trabajo de incidencia es fundamental. Las organizaciones de la sociedad civil podemos generar muy buenos informes, con muchos datos duros, observaciones puntuales y recomendaciones precisas, integrar un extraordinario diseño editorial con material audiovisual para que nuestro producto final sea de la más alta calidad, pero si no lo hacemos llegar a quienes toman decisiones o diseñan los programas que observamos, se podría decir que solo la mitad del trabajo está hecho. Un punto clave a reforzar en la capacitación en materia de observación electoral es que se nos enseñe a incidir, a generar mapas de actores clave, de instancias gubernamentales y académicas, de agencias de cooperación internacional y de medios de comunicación que hagan eco de nuestros hallazgos y recomendaciones.

Es necesario destinar un presupuesto exclusivo para difusión y distribución de los informes finales, de tal forma que no terminen guardados en el cajón de una o un funcionario público que agradece su recepción y lo olvida junto a muchos documentos más. Un punto más en este rubro de aprendizaje es dar seguimiento a nuestro trabajo, no basta con hacer envíos masivos de nuestros informes y ¡listo! Hay que rastrear que lleguen a las manos indicadas, invitar a quienes los reciben a emitir una opinión de lo que piensan de nuestro trabajo y estar abiertas a la crítica, pues esta puede hacernos ver áreas de oportunidad clave.

4. Este aprendizaje lo definiría más como un debate continuo cuyas reflexiones nos enseñan, y mucho: ¿la observación electoral sirve para legitimar elecciones? Insistimos en que la observación no debe ser un instrumento de legitimación de un proceso electoral, de una autoridad electoral, de un gobierno o partido; sino ser simplemente un ejercicio ciudadano y debe mantener ese espíritu sobre todo lo demás, ser un espacio de articulación y aprendizaje en torno a un proceso electoral, un acompañamiento que pueda dar fe de un ejercicio electoral desde la mayor objetividad posible. Es importante que, al momento de redactar nuestros informes finales, podamos hacer notar los aciertos y destacar las fallas, pero con la firme convicción de que un ejercicio de esta naturaleza no se realiza para derrocar autoridades ni generar mayores conflictos sociales; no podemos ser juez y parte, con mayor razón, si nuestro trabajo es como observadoras de nuestro propio país.

Conclusiones

El camino recorrido en materia de observación electoral en México deja muchos aprendizajes para quienes lo miran desde fuera; la creación de un Fondo de Apoyo a la Observación Electoral por parte de instituciones electorales para que algunos proyectos de la sociedad civil organizada y de instancias académicas se lleven a cabo es una de las mejores prácticas que bien se pueden replicar en la región. De hacerlo se sugiere la creación de un fondo permanente para el fortalecimiento democrático que incluya, en una de sus líneas de trabajo, la observación electoral, dado que el FAOE

¹⁰⁰ Fuente: www.fuerzaciudadana.org.mx

en México abre convocatorias cada tres años. La profesionalización del ejercicio de observación electoral en mi país ha dado cuenta de que somos una nación que puede compartir mucho en la materia, bien se pueden realizar ejercicios de política comparada y nuestras aportaciones son vastas.

Agradecemos siempre la visita e intercambio con instancias internacionales de las cuales aprendemos, y mucho, pero también es importante que se miren las capacidades instaladas en México en materia electoral, en lo general, y en observación en lo particular. Hacer un llamado a que las instancias electorales nacionales le den la misma relevancia y peso a la observación doméstica que a la internacional es una de las tareas pendientes; conjuntar miradas y no separarlas es un ejercicio que complementa los saberes y es por ello que también es importante que quienes nos visitan desde fuera interactúen y conozcan el trabajo de organizaciones serias de la sociedad civil, con resultados comprobables y trayectoria justificada, a un intercambio franco y abierto de metodologías y aprendizajes, pues con seguridad sería enriquecedor para todas las partes involucradas.

También hay que destacar la importancia de incorporar perspectivas como la de género, juventud e interseccionalidad a los trabajos de observación electoral cuando esto sea posible y lo amerite el ejercicio. Una misión de observación electoral que ponga a la ciudadanía, a la sociedad, en el centro de su ejercicio, en beneficio de procesos democráticos más plurales y diversos, siempre será un paso más a favor de todas, todos y todes.

Mirar desde la empatía, observar desde la neutralidad requerida por nuestro trabajo, comprometernos a ser parte de procesos democráticos al realizar nuestras actividades con el profesionalismo y la mayor objetividad posible, deben ser ejes rectores de cualquier misión de observación electoral. Deterremos esas misiones de turismo electoral, más que de observación, eliminemos la mala práctica de observar acorde con quién convoca y financia para que quienes leen nuestros informes y conocen de nuestro trabajo siempre pregunten: ¿para qué observaron aquello que se observó?, ¿cuál es la fuente de financiamiento del ejercicio?

Por último, consideramos que se debe insistir en la necesidad de realizar trabajos de observación electoral multisector que involucren a personas de diferentes edades, trayectorias de vida e ideologías políticas que no necesariamente provengan de arenas políticas y/o electorales, pero sí de espacios diversos y plurales. Tenemos que hacer el máximo esfuerzo por incorporar a poblaciones históricamente vulneradas y, en ocasiones, olvidadas de nuestras misiones, más aún si nuestro trabajo de observación involucra la observancia de derechos civiles, políticos y/o electorales de sectores específicos de la población. Nunca más hablemos por alguien más, sumemos siempre, sumemos esas voces que no han tenido la oportunidad de sumarse, generemos mecanismos de capacitación para que estos ejercicios lleguen a más poblaciones y, entonces, la observación electoral será una observación plural, que suma, para que además de generar un ejercicio de contraloría social sea ejercicio de formación de ciudadanía. En ese momento y bajo esas condiciones estaremos hablando de ejercicios democráticos en el más extenso sentido de la palabra.

PARAGUAY

El caso Paraguay y la necesidad de una Reforma Electoral

Xavier Lezcano Ferrara¹⁰¹

Resumen

La Observación Electoral Ciudadana en Paraguay presenta grandes desafíos para las futuras elecciones de 2023, no se logran ver cambios ni mejoras sustanciales de carácter institucional, no se contempla la necesidad de una nueva reforma electoral, de carácter amplio, basada en las recomendaciones de las Observaciones Electorales de la Unión Europea y la OEA, urge fortalecer la participación ciudadana para mejorar la calidad de la representación política, mejorar la ley de financiamiento político, fundamentalmente en lo que respecta a la trazabilidad del dinero en negro proveniente del crimen organizado, y a las sanciones, es allí donde se puede ver un aporte sustancial por parte de la Organización Semillas para la Democracia, que fue asesora de la Comisión de Reforma Electoral del Senado de la República, oportunidad desperdiciada ya que no se hicieron reformas recomendadas, y solo aprobaron el voto preferente y las urnas electrónicas, lo que llevó a modificar la ley de Financiamiento Político a las apuradas, donde el camino de la “buena voluntad política” estuvo lleno de obstáculos.

Antecedentes

La sociedad civil en Paraguay atraviesa una reducción del espacio cívico el cual desarticula iniciativas de participación ciudadana a nivel nacional y regional, el acceso a la información y contenidos en forma efectiva y sistemática, lo cual no solo debilita liderazgos colectivos, sino que tienen una implicancia directa y efectiva en la participación ciudadana en materia de observación electoral, no existe reglamentación alguna de parte del órgano electoral para las observaciones electorales nacionales o internacionales, que generalmente (las nacionales) son otorgadas con absoluta discrecionalidad.

Desde el año 2017 se vienen llevando adelante diversos espacios de diálogos ciudadanos a nivel nacional en torno a la Reforma electoral con el objetivo de abrir espacios de intercambio y diálogo con representantes de organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil y de base local en torno a las debilidades principales del sistema electoral y evaluar elecciones pasadas, de manera de construir propuestas conjuntas para la Reforma Electoral.

A través de la organización Semillas para la Democracia se logró instalar una “Mesa de Análisis de la participación indígena”¹⁰² con organizaciones indigenistas, excandidatos y candidatas indígenas de las elecciones generales 2018. En esta mesa se realizó un diagnóstico sobre la participación y representación indígena, con el objetivo de construir propuestas conjuntas de inclusión, integración y participación política de los pueblos indígenas.

¹⁰¹ Especialista en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Federal de Juiz de Fora, Brasil (2018), Diplomado superior en psicoanálisis y practicas socioeducativas, FLACSO, Argentina (2019), Licenciado en Dirección de Organizaciones de la Sociedad Civil, UNSAM, Argentina (2021). E-mail: xlezcano@semillas.org.py

¹⁰² Ver referencia y cita Diálogos Ciudadanos por la Reforma Electoral en el año 2017, en el marco del Proyecto Democracia Reká.

La representación de las organizaciones e instituciones participantes en las jornadas de diálogos ha sido bastante diversa, entre ellos y ellas se encuentran referentes sociales, gremiales y comunitarios, académicos/as, especialistas en la intervención o en el estudio sobre derechos humanos, así como también representantes juveniles, mujeres lideresas, docentes, líderes de organizaciones campesinas y de comunidades indígenas.

Estas jornadas han sido claves para identificar y analizar la participación en torno a las elecciones en Paraguay y buscaron, así como otras iniciativas, mejorar la participación democrática de la sociedad paraguaya y contribuir a reducir la desigualdad en el ejercicio de la ciudadanía política mejorando la participación activa de jóvenes y mujeres -principalmente del sector rural- y de comunidades rurales e indígenas, así como el impulso a la Reforma Electoral.

Existe una denuncia persistente de casos de corrupción, en gran medida, producto de los avances dados con la aprobación de las leyes De acceso a la información pública y De financiamiento político. El documento APS/USAID¹⁰³ recuerda que Paraguay tiene el segundo nivel más bajo de apoyo a la democracia en la región y se considera necesario que las demandas ciudadanas sean canalizadas en un esfuerzo más constructivo, coordinado y estructurado, de manera de formar una masa crítica de múltiples actores para asegurar un impacto real y sostenido en materia de observación electoral, y tener procesos más transparentes y legítimos.

Paraguay continua entre los países más corruptos de Latinoamérica, según el último Informe de Transparencia Internacional¹⁰⁴, el proceso electoral que se inició este año (2022) y culminará con las elecciones nacionales en abril de 2023, brinda la oportunidad de que la Sociedad Civil organizada, partidos políticos, el sector público y privado trabajen conjuntamente para lograr una observación ciudadana efectiva, transparente y legítima.

Existe una larga trayectoria de cooperación con Paraguay en materia electoral y esta se presenta como oportunidad para profundizar el compromiso de lucha contra la corrupción y la impunidad, ante renovados riesgos para la democracia como lo son, la narcopolítica, el lavado de dinero, los regímenes populistas, las amenazas totalitarias y los discursos de odio.

Los procesos electorales contemporáneos, tanto en América Latina como en Paraguay particularmente, proponen grandes desafíos y presentan dificultades políticas, jurídicas y técnicas para el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), que van desde el debilitamiento del sistema democrático a la apatía generalizada, que se manifiesta explícitamente con una baja participación electoral, y baja credibilidad en la institución, que en su momento gozó de plena confianza ciudadana.

La falta de implementación efectiva de la Ley de financiamiento político, la instrumentalización de ésta como herramienta de persecución a políticos de la oposición, la supervisión de mecanismos de democracia interna de los partidos políticos, el cumplimiento de la paridad o la implementación de nuevas tecnologías, hasta los mecanismos para garantizar la integridad y la transparencia electoral, generan un problema de fondo en el núcleo del sistema democrático, ya que produce una percepción

¹⁰³ VER REFERENCIA APS/USAID

¹⁰⁴ Ver informe transparencia.

negativa sobre éste en su conjunto, debilitando las instituciones y la cultura de la legalidad desde lo más básico de las prácticas individuales cotidianas.

Situación actual de la observación y participación electoral

El proceso de reforma electoral en el contexto actual aporta insumos importantes para lograr una mejoría sustancial en materia de observación electoral. Es vital que la ciudadanía sea partícipe y forme efectivamente parte dentro de los procesos electorales y durante la jornada electoral, mucho más allá del ritual del voto.

La ciudadanía tiene derecho y debe participar de los procesos democráticos en un nivel más profundo, donde las instituciones deben amparar y ampliar este derecho. Para profundizar en el análisis de la observación electoral ciudadana en Paraguay se brindan los siguientes ejes para una lectura más específica:

1. Registro Electoral

En las comunidades rurales, campesinas e indígenas, no llegan campañas de registro electoral y las oficinas representantes del TSJE no son accesibles, se encuentran lejanas y la burocracia hace que muchas veces los trámites sean difíciles de concretar.

La población indígena no cuenta con certificado de nacido vivo y cuenta con una baja cedulación; las personas con discapacidad también se encuentran con limitada cedulación.

En gran parte del registro de identificación nacional los domicilios se encuentran desactualizados. Durante los últimos años la inscripción automática de personas con 18 años ha sido un obstáculo, convirtiéndose en una barrera para el voto de la juventud ya que figuran en localidades o zonas diferentes a su comunidad.

Los procesos de cedulación y registro electoral no se encuentran enfocados a sectores específicos que se encuentran mayormente vulnerados en sus derechos políticos: indígenas, adultos mayores, discapacitados.

2. Acceso a la información en periodos electorales

El acceso a la información presenta muchas limitaciones en los periodos electorales. Los principales ejes de análisis y una breve caracterización se agrupan en diversos puntos a continuación:

2.1 Registros partidarios: la información sobre el padrón electoral de los partidos políticos no se presenta de manera accesible por parte del TSJE. Los partidos políticos no se muestran accesibles a la hora de brindar información sobre la afiliación y mucho menos en facilitar los procesos para la desafiliación.

Las personas coinciden en que la experiencia mayoritaria es que las afiliaciones a los partidos políticos se dan de manera autoritaria, en contra de la voluntad de las personas, resultando incluso normal que la persona afectada se entere de que está afiliada a uno u otro partido sin siquiera haber solicitado su afiliación.

La reglamentación sobre los registros partidarios es insuficiente, se requiere de una normativa que permita a la ciudadanía consultar su afiliación política y anularla si lo desea.

2.2 Educación electoral: la información educativa es casi nula en las zonas rurales, y muy escasa en las zonas urbanas. No se promueven campañas educativas o espacios informativos sobre los procesos electorales en las distintas instituciones o dentro de la comunidad: escuelas, colegios, radios comunitarias o comerciales, universidades, instituciones públicas, canales de televisión, clubes, iglesias, etc.

La educación cívica se ha postergado históricamente y se encuentra muy relegada en las instituciones educativas y, por ende, en toda la sociedad.

No existen campañas de estímulos a la participación juvenil, y en cuanto a la participación de jóvenes en los colegios se encuentra muy debilitada ya que la cantidad de centros de estudiantes es muy baja y no se promueven espacios de representación y participación estudiantil.

Existe una baja calidad de la educación cívica en las instituciones educativas del país. El conocimiento de la sociedad sobre el sistema electoral es muy limitado y no se reconoce la importancia de los valores democráticos.

La promoción de la participación de la mujer y del sector indígena es deficiente y precaria.

2.3 Propaganda y publicidad electoral: son pocos los partidos que preponderantemente difunden información sobre sus candidaturas a través de propagandas electorales, principalmente en la vía pública, en la prensa radial, escrita y televisiva.

La propaganda y publicidad electoral son servicios que los partidos y movimientos políticos adquieren de manera privada, al tratarse de un mercado privado se convierte en una suerte de privilegios para el mejor postor, y el derecho a la información a la cual debe acceder la ciudadanía pierde totalmente su importancia.

Los partidos y movimientos políticos pequeños o nuevos quedan en total desventaja para difundir sus candidaturas y programas de gobierno frente a los partidos tradicionales o frente a aquellos que tengan recursos para comprar los servicios publicitarios.

Para garantizar el derecho a la información de la ciudadanía, la propaganda electoral debe, en primer lugar, ser accesible para que el electorado pueda informarse adecuada y oportunamente, lo cual será posible con la regulación de estos servicios; en segundo lugar, debe ser equitativa para todos los partidos y movimientos políticos a fin de garantizar una competencia electoral en igualdad de condiciones y sin privilegios para pocos sectores políticos; y, en tercer lugar, debe ser gratuita para limitar el financiamiento político ilegal y promover una campaña electoral más transparente y confiable.

3. Accesibilidad de los locales de votación

Se presenta un breve análisis a partir de dos aspectos que determinan la accesibilidad de los locales de votación.

3.1 La ubicación del local: en las comunidades rurales los locales de votación se encuentran alejados de los núcleos de población. Existen numerosas escuelas, colegios e instituciones que se podrían habilitar como locales de votación, sin embargo, existe una alta concentración del electorado en pocos locales.

3.2 La infraestructura del local: los y las participantes coincidieron en que es urgente mejorar el acceso a los locales de votación en especial para adultos mayores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Se debe mejorar y adecuar la infraestructura de las diferentes instituciones para que puedan ser habilitadas como locales de votación inclusivos.

Las condiciones de acceso y accesibilidad de los locales de votación actualmente representan, por un lado, una barrera para la participación de la población rural, principalmente al encontrarse alejadas de las comunidades campesinas e indígenas, y, por otro lado, representa una barrera para las personas con discapacidad que no pueden acceder hasta las mesas receptoras de votos ante la falta de infraestructura adecuada de los locales de votación.

Se deben promover iniciativas, normativas y procedimientos que faciliten el ejercicio del derecho al voto de personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas.

4. Transporte en el día de las elecciones

Al problema de la lejanía de los locales de votación en zonas rurales se le suma la falta de transportes públicos que puedan trasladar a las personas hasta el local de votación.

Ante esta realidad los partidos políticos con mayor caudal de recursos económicos se aprovechan de esta situación y convierten al transporte en el día de las elecciones en una herramienta de coacción electoral y clientelismo político. Se reconoce esta práctica principalmente en los partidos tradicionales que valiéndose de esta realidad y ante la ausencia de regulación en materia de transporte en el día de las elecciones, se acercan con vehículos privados hasta las comunidades como un “favor político” e incluso ofrecen “algo a cambio” de sus votos.

El Estado debe garantizar a sus ciudadanos y ciudadanas el traslado adecuado en zonas rurales y urbanas que requieran de este servicio para poder llegar hasta los locales de votación. El transporte público y gratuito en el día de las elecciones podrá garantizar el ejercicio del derecho al voto de manera libre y transparente.

5. Mesas de votación

Evaluando la logística y normativa de las mesas de votación se observa como debilidades principales la falta de pluralismo en su conformación, la limitada capacidad de cobertura de miembros de mesa de los partidos políticos no tradicionales, y un sistema de capacitación insuficiente para miembros de mesa, situaciones que derivan a un funcionamiento inadecuado durante el sufragio.

La falta de pluralismo en la conformación de las mesas se viene dando históricamente ya que los partidos tradicionales han sido los únicos que han tenido la capacidad material de cubrir todas mesas de votación; sin embargo, los demás no cuentan con la capacidad de cubrir todo el territorio nacional.

Se debe impulsar la integración de las mesas de votación como carga pública, y capacitar a sus miembros para mejorar el funcionamiento y control de las mesas; esto también será un incentivo para una mayor participación ciudadana que a su vez contribuirá con el pluralismo democrático.

6. Financiamiento Político

Los y las participantes de las jornadas de diálogo coinciden en que la Ley del Financiamiento Político es la espina dorsal para combatir las desigualdades. Actualmente el financiamiento electoral determina el éxito de las campañas electorales, el transporte en el día de las elecciones, el funcionamiento de las mesas de votación a través del pago a sus miembros, e incluso la compra de votos. Este financiamiento tiene que ver principalmente con fondos privados de fuentes y orígenes desconocidos, debido a una falta de transparencia en los procedimientos y una deficiente rendición de cuentas de los partidos políticos. Se deben impulsar normativas más consistentes y rigurosas, una fiscalización estricta del financiamiento de campaña y controles cruzados a las contribuciones privadas.

Experiencia de Semillas para la Democracia

La Organización Semillas para la Democracia desarrolló un estudio de participación electoral con énfasis en género, financiamiento político y voto informado, se encuestaron a 1937 personas votantes, logrando obtener información valiosa y útil para una reforma electoral.

Además de este estudio, la organización instaló exitosamente un Mirador del Gasto Electoral que permitió la difusión de cinco mediciones del gasto electoral de las principales candidaturas por medio de cuatro conferencias de prensa.

Asimismo, luego de las elecciones generales se realizaron los Diálogos Ciudadanos por la Reforma Electoral y la conformación de la Plataforma Ciudadana de apoyo a la Reforma Electoral.

En paralelo a la ejecución de las actividades se desarrollaron tres investigaciones académicas en temas como participación política de las mujeres en el entorno rural, participación política de los pueblos indígenas, y formas de integración política de las comunidades pobres.

Con la sistematización de las demandas de las comunidades indígenas, la agenda de desarrollo social elaborada por las mujeres lideresas y las propuestas planteadas por la juventud se ha logrado construir una Agenda Rural para el Desarrollo Social que expone las principales necesidades, propuestas y demandas sociales, económicas y políticas de los sectores rurales.

Semillas para la Democracia impulsó la participación de la ciudadanía en jornadas de diálogo y de evaluación del proceso electoral con miras a la reforma electoral, para ello convocó a referentes sociales, académicos, políticos y periodistas claves de medios de comunicación.

Un total de 320 representantes de 87 organizaciones e instituciones referentes y especialistas en la temática han participado en dichas jornadas.

Asimismo, Semillas para la Democracia formó parte de Mesas de Alto Nivel que fueron estratégicas para impulsar la reforma electoral, participando activamente de once jornadas y sesiones políticas.

En ese sentido formó parte del equipo de asesoría externa de la Mesa del Ministerio del Interior que convocó en los meses de septiembre, octubre y noviembre a los partidos, movimientos políticos y a la sociedad civil para consensuar propuestas para dicha reforma.

Semillas para la Democracia ha sido parte de la Comisión Especial por la Reforma Electoral de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación que funcionó en los meses de setiembre y octubre del año 2018, el cual prosiguió con los procesos de validación en el año 2019.

La organización participó del proceso de reforma electoral en dos niveles: como miembro de dos mesas de trabajo organizadas por el gobierno (el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior y el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores), y por otro lado convocando a la ciudadanía al diálogo, debate e incidencia para una reforma electoral (jornadas de diálogos y de evaluación).

De esta forma la acción ha contribuido a que la sociedad paraguaya mejore su percepción sobre la reforma electoral, a través de la participación de la sociedad civil junto con partidos políticos y autoridades públicas en once jornadas de debate en mesas de alto nivel.

Con la participación ciudadana en diálogos y evaluaciones convocadas por Semillas para la Democracia, que aglutinaron a 320 representantes de 87 organizaciones e instituciones en siete departamentos del país, para impulsar la reforma electoral desde la mirada de mujeres, jóvenes, dirigentes sociales y políticos de zonas urbanas y rurales.

La experiencia de Semillas para la Democracia además muestra distintos abordajes con distintas instancias para la comprensión de un proceso de observación electoral ciudadana de manera holística donde a grandes rasgos se identificaron las siguientes acciones claves:

Mesas de Diálogo del Ministerio del Interior

Semillas para la Democracia participó en varias mesas de diálogos convocados por el Ministerio del Interior, donde se trataron diversos temas a través de mesas temáticas, y en el cual la organización brindó apoyo técnico.

Las jornadas se desarrollaron en los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2018.

En las mesas participaron partidos políticos, movimientos, organizaciones de la sociedad civil, universidades y asociaciones.

- Los temas tratados fueron:
- Desbloqueo de listas
- Escrutinio electrónico e integración de mesas
- Conformación de mesas
- Confección de actas electorales
- Sufragio de personas discapacitadas y personas privadas de libertad (presos sin condena)
- Identificación biométrica, subsidios y aportes electorales

Comisión Especial de la Cámara de Senadores

Se realizaron sesiones conjuntas con la Comisión Especial por la Reforma Electoral de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación, donde se discutió sobre diversos temas con senadores y asesores técnicos.

Las sesiones se desarrollaron en los meses de septiembre y octubre del año 2018. Los temas tratados fueron:

- Desbloqueo de las listas
- Uso de las urnas electrónicas
- Transporte gratuito durante el día de las elecciones
- Reglamentaciones sobre encuestas
- Bocas de urnas
- Conformación de las mesas
- Sufragio de personas discapacitadas y personas privadas de libertad (presos sin condena)

Diálogos Ciudadanos por la Reforma Electoral

Semillas para la Democracia realizó jornadas en siete departamentos del país, convocando a representantes de la sociedad civil a dialogar sobre las diferentes temáticas para la reforma electoral. Un total de 278 representantes de 66 organizaciones han participado de estos encuentros, en los meses de agosto, septiembre y octubre del año 2018 y los temas tratados fueron:

- Registro electoral
- Acceso a la información en periodos electorales
- Accesibilidad de los locales de votación, transporte en el día de las elecciones
- Mesas de votación y financiamiento político

Evaluación del proceso de Reforma Electoral

La organización ha impulsado la realización de cuatro jornadas de evaluación del proceso de reforma electoral, en la ciudad de Asunción.

De estas mesas de evaluación participaron 42 representantes de 21 organizaciones pertenecientes a la sociedad civil, partidos políticos, academias y periodistas vinculados a las temáticas abordadas.

Estas jornadas de evaluación se desarrollaron a finales del año 2018 durante el mes de diciembre y los temas tratados fueron:

- La evaluación del proceso de reforma electoral impulsado por el gobierno en el año 2018
- Los ejes prioritarios que deben ser respaldados para el proceso de reforma electoral

Conclusiones

Sin duda lo más importante en este momento es fortalecer la participación ciudadana para mejorar la calidad de la representación política. Una democracia existe con partidos políticos, pero están muy deteriorados y los representantes no son confiables para la ciudadanía.

Hay que utilizar todas las herramientas para una auditoría social mucho más eficaz, como la Ley de Acceso a la Información, el portal de Contrataciones Públicas y sobre todo tratar de incidir de una manera en que la Justicia sea independiente.

Lo que más daña la confianza de la ciudadanía es la corrupción, la falta de control, la impunidad y la Justicia selectiva. Mientras no existan garantías en la justicia, no se podrán tener instituciones sólidas, y no se va a consolidar la democracia.

Hay nuevas reglas, ninguna ha sido recomendada por las observaciones de la Unión Europea¹⁰⁵ ni la OEA¹⁰⁶. Se hicieron dos cambios en el Código Electoral: el desbloqueo de listas y las urnas electrónicas, se cuenta con una nueva ley de financiamiento y se ha visto que en la actual campaña electoral de las candidaturas se da una lucha de todos contra todos.

Se advierte que en la campaña electoral se cosifica a las mujeres, con descaro se entregan bebidas alcohólicas a los niños, hay peleas intensas entre distintos sectores, vemos con mucho peligro y temor la atomización de los partidos políticos. Hay todo tipo de candidatos que vienen sin mucho conocimiento en gestión pública. Es preocupante para una democracia tan frágil como la nuestra.

Entre los retos pendientes se encuentran las reglas claras para facilitar la observación electoral nacional, el transporte gratuito para el día de las elecciones, así como una mayor independencia del Poder Judicial.

Finalmente, se considera que deben existir reglamentaciones que garanticen a la sociedad civil su participación en las observaciones nacionales para consolidar procesos electorales más transparentes e incluyentes.

Propuestas para una reforma electoral

A partir de la experiencia realizada por la organización Semillas para la Democracia, donde se recolectó información sobre la percepción de diferentes organizaciones en cada departamento del país se puede dar cuenta del interés y compromiso en impulsar una serie de propuestas para la Reforma Electoral.

¹⁰⁵ Ver informe UE

¹⁰⁶ Ver informe OEA

Estas propuestas fueron construidas de manera conjunta teniendo en cuenta el diagnóstico realizado previamente sobre las principales debilidades y barreras del sistema electoral, y de la participación democrática.

A continuación, se enumeran en 21 puntos las propuestas principales recolectadas como parte de este proceso:

1. Educación cívica con valores democráticos y una educación electoral de calidad para fortalecer la participación e incidencia ciudadana.
2. Proceso electoral transparente, autónomo y con normativas consistentes.
3. Impulsar la educación cívica en las instituciones, así como campañas educativas y capacitaciones que motiven al voto y a la participación de la juventud en los procesos electorales.
4. Registro electoral accesible en las comunidades, con procesos de cedulación focalizados a sectores rurales e indígenas.
5. Promoción del registro cívico en las comunidades y barrios para la inscripción o traslado de la ciudadanía, especialmente de jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.
6. Control y reglamentación de los registros de afiliaciones partidarias. Que la ciudadanía pueda consultar su afiliación política y anularla si lo desea.
7. Habilitación de locales de votación más cercanos y accesibles para las zonas rurales, especialmente dentro de las comunidades campesinas e indígenas.
8. Garantizar la adecuación y mejora de infraestructura de las instituciones para su habilitación como locales de votación accesibles e inclusivos.
9. Implementación del transporte público durante toda la jornada electoral.
10. Democratización de los recursos para la campaña electoral. Que los fondos públicos sean destinados equitativamente a todos los partidos para la campaña electoral.
11. Fomentar el pluralismo en la difusión de la información sobre el proceso electoral a través de campañas educativas y capacitaciones.
12. Integración plural de las mesas, incluyendo a la ciudadanía como carga pública.
13. Capacitación de calidad para el funcionamiento adecuado, autónomo y transparente de las mesas receptoras de votos.
14. Inclusión de mecanismos de auditabilidad del voto como garantía para el electorado.
15. Sanciones efectivas ante casos de irregularidades a través de procedimientos y normativas efectivas.

16. Reglamentar la obligatoriedad del voto en las elecciones generales y municipales.
17. Inclusión de normas que garanticen la representación política paritaria de mujeres y hombres en las listas y en los espacios de decisión.
18. Fomentar la participación e inclusión de la mujer, jóvenes y organizaciones campesinas e indígenas en los procesos electorales.
19. Fomentar el liderazgo y candidaturas de las mujeres a través de capacitaciones y promoción de las candidatas mujeres en lugares elegibles de las listas.
20. Asegurar el acceso equitativo al financiamiento político de las fuerzas políticas.
21. Mejorar la normativa del financiamiento político e implementar controles cruzados a fin de reducir el financiamiento ilegal de la política.

Referencias bibliograficas

- Diálogos Ciudadanos por la Reforma Electoral en el año 2017, en el marco del Proyecto Democracia Reká.
- Propuestas para una Reforma Electoral en el año 2017, en el marco del Proyecto Democracia Reká.
- Estudio de participación electoral. Observación electoral por medio de una encuesta de salida a electores en las elecciones generales 2018.
- Monitoreo de Gastos Electorales, elecciones generales 2018.
- Comisión por la Reforma Electoral del Ejecutivo
- Comisión de Reforma Electoral de la Congreso Nacional
- Manual sobre Financiamiento Político, realizado con apoyo de IDEA Internacional. Capítulo Financiamiento Político en Paraguay Pág. 36.
- Informe sobre normativas de financiamiento político, en el Informe de la Sociedad Civil sobre la Implementación del Capítulo II (Prevención) & Capítulo V (Recuperación de Activos) de la CNUCC - CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN PARAGUAY, por Semillas para la Democracia.
- Monitoreo de Gastos Electorales, elecciones municipales 2021.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
- Observación Electoral de la OEA

URUGUAY

El rol de la Corte Electoral y la excepcionalidad uruguaya

Stella Zaballetta¹⁰⁷

Pedro Isern¹⁰⁸

Introducción

Uruguay es el país de la región con instituciones políticas más sólidas. Según el prestigioso ranking “Democracy Index” elaborado por *The Economist Intelligence Unit* (EIU), Uruguay se encuentra en la posición décimo primero en el mundo, por encima de todos los países del continente¹⁰⁹. En este contexto, Uruguay no posee legislación específica que abarque la cuestión de la observación electoral. Es posible sostener que la propia fortaleza institucional del país hace innecesario un marco legal exhaustivo sobre la materia. El punto es válido, pero también es pertinente profundizar y reflexionar sobre una institución presente en la historia democrática contemporánea uruguaya que, esencialmente, no tiene comparación con ningún otro organismo similar en la región e, incluso para distintos analistas, en el mundo occidental. Nos referimos a la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay.

Como necesaria introducción (que profundizaremos a lo largo de este capítulo), la Corte Electoral “existe desde 1924 como un órgano autónomo, creado al margen de la Constitución, como cuarto poder de gobierno”. ¿Por qué motivo surge en ese momento? La página web de la Corte Electoral desarrolla una informativa historia de la institución. Sostiene que “...las exigencias emanadas de la necesidad de dotar al sistema institucional de mayores garantías fueron provocando la aparición de órganos de contralor que no quedaran incluidos en la órbita de competencia de ninguno de los tres poderes tradicionales, que actúan con absoluta independencia de ellos y que aparecen revestidos de todos los atributos que la doctrina del derecho constitucional exige para considerar caracterizado a un Poder de Gobiernos. Eso fue lo que ocurrió con la Corte Electoral, creada por ley el 9 de enero de 1924 (Urruty, 1992, p.1). El motivo fundamental que lleva a la creación de la Corte Electoral es la necesidad de organizar un Registro Cívico permanente y de encomendar su conservación, custodia y depuración...”

(<https://www.gub.uy/corte-electoral/institucional/normativa/ley-n-7690-fecha-09011924-ley-registro-civico-nacional>)¹¹⁰.

Así, la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay tiene rango constitucional desde 1934. Fue creada por mencionada la Ley 7690. Ello implicó distintas y sucesivas discusiones sobre su real statu institucional. En 1934 se constitucionalizó como "Justicia Electoral", separada del Poder Ejecutivo en materia electoral y con carácter de órgano supremo.

¹⁰⁷ Funcionaria de la Junta Electoral Departamental de la Intendencia Municipal de Montevideo-Uruguay.

¹⁰⁸ Director ejecutivo del Centro para el estudio de las sociedades abiertas, Montevideo-Uruguay.

¹⁰⁹ Ver: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

¹¹⁰ La página web de la Corte Electoral es austera pero precisa y provee al ciudadano tanto con información histórica rigurosa como con información pertinente sobre los acontecimientos del presente. Es importante remarcar que a las mencionadas tareas “...se le suma inmediatamente, con la sanción de la Ley de Elecciones en 1925, la atribución de la competencia para conocer de toda la actividad relacionada con la organización y desarrollo del acto eleccionario (elaboración del Padrón Electoral, aprobación de los planes circulares, registro de candidaturas y designación de miembros de Comisiones Receptoras de Votos, escrutinio definitivo, adjudicación de cargos y proclamación de los electos (Urruty, 1992, p.5)”. (<https://www.gub.uy/corte-electoral/>)

En la introducción de su riguroso libro “La Corte Electoral del Uruguay” el reconocido diplomático uruguayo Héctor Gros Espiell definió a la Corte Electoral como un “Organismo especializado no incluido en ninguno de los Poderes de Gobierno, con una amplia autonomía, cuyos actos no son revisables por ningún otro Poder de Gobierno, sin perjuicio que tanto sus Titulares como los servicios prestados por el Organismo sean merecedores de sanción política, penal o administrativa previstas por la Constitución; este carácter especial está solventado también por la forma de elección de sus miembros, las responsabilidades que recaen sobre los mismos, su régimen presupuestal y las atribuciones concedidas por la Constitución (que le permiten regular y controlar todo el proceso electoral -artículo 322 de la Constitución)”¹¹¹.

Por su parte, la Corte Electoral puede anular total o parcialmente una elección. Para eso se requiere emplear la forma de votación establecida en el artículo 327 de la Constitución Nacional. Posteriormente, la Corte tiene la potestad de convocar a una nueva elección total o parcial en el plazo establecido para ello. Ante una denuncia de los actores habilitados, la Corte Electoral tiene competencia en juzgar y aplicar las penas a determinados delitos electorales previstos en la Constitución, sin perjuicio de enviar los antecedentes a la justicia penal. Es necesario remarcar que nunca el fallo de la Corte Electoral puede ser revocado por la justicia ordinaria. Aquí reside la cuestión central para comprender la inédita dimensión institucional de la Corte que ha hecho innecesario pensar y debatir sobre la conveniencia de un marco legal para la observación electoral. Mientras en otros países de la región (y del mundo) la observación electoral es pertinente en tanto es recomendable el control ejercido por diferentes actores, en el Uruguay contemporáneo la Corte Electoral lleva a cabo con eficiencia y transparencia el proceso electoral desde el día inicial hasta el día final del mismo, sin cuestionamientos de ningún actor político y civil relevante del sistema. Esta es la cuestión central que hace al proceso democrático uruguayo único en la región y, en alguna medida, único en el mundo.

La Corte es juez de todos los actos de Plebiscitos (convocados para reformar la Constitución) y de Referéndums (contra las leyes nacionales y decretos departamentales). La Corte otorga la ciudadanía legal prevista en los literales A y B del artículo 75 de la Constitución y proclama los resultados de los actos eleccionarios.

Por su parte, si bien los requisitos para adquirir la ciudadanía legal están en la Constitución, otorgar la Carta de Ciudadanía es potestad de la Corte Electoral.

Paso seguido, son tres los órganos electorales: la Corte Electoral como el órgano máximo de un sistema electoral, que se integra de acuerdo al artículo 324 de la Constitución y cesan de acuerdo al artículo 325 o como consecuencia de un juicio político (artículos 93 y 102 de la Constitución), donde los requisitos para ser miembro están previstos en el artículo 90 de la Constitución (la Ley 7690, se remitía al artículo 22 de la Constitución de 1922 -actual art. 90 de la Carta-).

Luego, se encuentran las Juntas Electorales Departamentales. Las Juntas son 19 en todo el país, una en cada capital Departamental, previstas en el artículo 15 de la Ley 7690, con la diferencia que son órganos de carácter electivo y sujetas a la superintendencia de la Corte Electoral. Estas Juntas tienen a su cargo la dirección local de los actos y procedimientos electorales.

En tercer lugar, están las Comisiones Receptoras de Votos. A diferencia de los dos primeros órganos, estas Comisiones son de carácter transitorio y se nombran por medio de las Juntas

¹¹¹ Ley 7690 de Creación de la Corte Electoral: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/7690-1924>

Electoral al menos 20 días antes del acto electoral, integrándose por 3 miembros (dos funcionarios públicos y, en lo posible, un escribano público), que son designados prescindiendo de la filiación política. Este órgano se constituye el día del acto electoral (recibiendo capacitación previa) y culmina luego del horario de votación, al finalizar el escrutinio primario, entregando la urna a la Junta Electoral correspondiente. Es importante señalar que este órgano tiene asignado un custodia de urna (del Ministerio del Interior o del Ministerio de Defensa Nacional) y sus actuaciones son avaladas o no por los Delegados de los diferentes Partidos Políticos, quienes se llevan copia del acta del escrutinio primario y es controlada durante los escrutinios Departamentales por los diferentes Partidos Políticos, que también están presentes en los mismos.

El sistema electoral uruguayo es un sistema sólido. Podemos mencionar algunos aspectos vinculados a ello: los delegados políticos ofician de observadores electorales y tan fuerte es esta figura que para retirar a un delegado partidario que esté acreditado ante una Comisión Receptora de Votos durante la jornada de la elección o el escrutinio primario, hace falta el voto conforme o por unanimidad de los tres integrantes de la Comisión (dependiendo del Partido Político reponer o no con otro delegado ante la Comisión Receptora de Votos). Relacionado también con la fortaleza del delegado partidario, está la posibilidad de solicitar mediante un recurso y hasta el día siguiente al acto electoral, la anulación de la elección en el o en los circuitos donde actuó como delegado.

Otro aspecto tiene que ver con la realización de todas las tareas previas a los actos electorales, así como durante la jornada de dicho acto y el correspondiente escrutinio departamental. Todo el proceso es realizado con contralor en la filiación política de los funcionarios de la Corte Electoral (y de sus diferentes dependencias en todo el país). Estos funcionarios ingresan a su tarea laboral desde el primer día con una filiación política declarada y avalada (posteriormente ante algún cambio) y toda operación electoral se realiza con contralor, compuesta por las diferentes filiaciones partidarias. Por ello también se hace inviable el fraude electoral desde lo interno ya que nada se puede llevar a cabo solamente por un funcionario, sino que debe existir y existe el contralor. Ello está arraigado, incorporado y reglamentado internamente.

Por su parte, una cuestión relevante son los controles ante cada nueva inscripción cívica para obtener el documento que habilita a votar (credencial cívica). En cada intento de incorporación al Registro Cívico Nacional se confrontan los datos documentales con los existentes en el Registro, así como cada una de las impresiones digitales que son confrontadas por técnicos dactiloscópicos. Relacionado con este último aspecto está la depuración del padrón y las diferentes acciones para mantenerlo depurado (para ello las operaciones más numerosas son la eliminación de: los fallecidos -luego de las confrontaciones correspondientes-, los prontuarios -penales y civiles-, las personas que no votaron en las dos últimas elecciones nacionales consecutivas, las personas que lograron inscribirse más de una vez -pudiendo llegar también a una denuncia penal, y otros casos de menor volumen).

En el 2024 la Corte cumplirá 100 años (habiendo, lógicamente, enfrentado distintas actualizaciones desde 1924)¹¹². Como órgano con tan peculiares características, ha sido el segundo en el mundo, después de la aparición del primero en la República de Checoslovaquia en 1922. Sin embargo, la Corte Electoral de Uruguay no derivó su existencia de esa experiencia anterior. La antigüedad y sobriedad de la institución colabora en la confianza y solidez del sistema. Así, es importante

¹¹² El 2024 será un año de importantes acontecimientos y visitas para la Corte Electoral de Uruguay. A partir de junio comenzará el proceso electoral que elegirá al nuevo presidente y representantes para el período 2025-30. La Corte organizará seminarios y conferencias para discutir y en forma austera celebrar su centenario.

remarcar el orgullo y prestigio que sienten los "funcionarios electorales" por ser parte de este andamiaje institucional, llamándose a sí mismos "garantía de la Democracia".

Por ende, encontramos que el sistema electoral uruguayo está conformado por el jerarca máximo que es la Corte Electoral, luego por las 19 Juntas Electorales Departamentales (establecidas en cada capital departamental) y por las Comisiones Receptoras de Votos, nombradas para cada acto eleccionario, destinadas a cumplir funciones en cada uno de los circuitos electorales. Los dos primeros órganos son de carácter permanente hasta su nueva integración. La Corte Electoral es nombrada por el Parlamento, diferenciando la designación de sus miembros por la Asamblea General de acuerdo a dos procedimientos según la Constitución y, por su parte, las Juntas Electorales que son electas por el cuerpo electoral, de acuerdo a un sistema de representación proporcional cada 5 años, insertas en las hojas de votación de los cargos nacionales, cuya existencia está prevista por la Ley Número 7690 y sus modificativas, cuyos cometidos están actualizados en la Ley Número 15005.

La Corte Electoral es el jerarca máximo, ejerciendo una amplia superintendencia sobre los órganos y dependencias electorales, empleando una triple función que es jurisdiccional (porque sus pronunciamientos son fallos, decidiendo en última instancia. Como mencionamos, contra sus decisiones sólo cabe el recurso de reposición ante la propia Corte Electoral), administrativa (siendo el jerarca máximo en un sistema de órganos), reglamentaria (emite actos regla, que permiten regular con carácter general los actos y procesos electorales, como a sus funcionarios; cumpliendo así una función legislativa. Las decisiones que adoptan los órganos electorales subordinados no tienen carácter jurisdiccional, sino administrativo).

Al sistema de órganos electorales le asisten las dependencias administrativas que son la Oficina Nacional Electoral, encabezada por una Dirección y Sub-Dirección, siendo cargos de particular confianza, designados por los Miembros de la Corte Electoral de acuerdo al artículo 326 de la Constitución. Los cometidos de esta Oficina Nacional están previstos en la Ley 7690 y está compuesta por Registros y Secciones. Su fin primario es la organización, clasificación y custodia del Registro Cívico Nacional (que es el conjunto de las inscripciones de todas las personas aptas para votar). Las otras dependencias administrativas son las Oficinas Electorales Departamentales (como mencionamos, una en cada capital departamental, que tendrán a su cargo la organización, clasificación y custodia de los registros, secciones y archivos departamentales), que se encuentran dirigidas por un jefe y secretario y compuesta también por funcionarios. Esta dependencia debe asistir también a la Junta Electoral del Departamento, pero está subordinada directa y exclusivamente a la Corte Electoral, siendo además la figura del Secretario, el Pro-Secretario de la Junta Electoral del Departamento.

Los Partidos Políticos deben reiniciar su registro ante el comienzo de cada período electoral, están previstos constitucionalmente y los regula la Ley Número 18485. Aquí se encuentra su definición, los requerimientos para su constitución y funcionamiento y el marco en materia económica hasta después de la elección, donde entre otras cuestiones se detallan los requisitos para las contribuciones desde el sector privado y particulares, hasta la contribución del Estado detallando los montos de acuerdo a la elección de que se trate, precisando expresamente que ante el incumplimiento de la normativa se suspenden las contribuciones estatales y de corresponder se derivan los antecedentes a la justicia. Estos actores deben nombrar responsables de campaña, quienes son responsables jurídicamente y en forma solidaria de cumplir con la mencionada Ley. Desde 2017 hasta la actualidad (octubre de 2023), La Corte Electoral está compuesta por: Dr. José Arocena, Presidente; Dr. Alberto Castelar, Vicepresidente; Dr. José Korzeniak, Ministro; Lic. Arturo Silvera, Ministro; Dr. José

Garchitorena, Ministro; Sr. Pablo Klappenbach, Ministro; Sra. Cristina Arena, Ministra; Dra. Ana Lía Piñeyría, Ministra; y por el Ing. Juan Máspoli, Ministro.

Segunda parte: La discusión es sobre la calidad de las instituciones

Como mencionamos, la Corte Electoral tiene un anterior recorrido histórico (ya que fue creada en 1924) por lo que surge la pregunta sobre su incidencia o influencia para la construcción de una democracia de alta calidad. ¿Ha sido la Corte causa o consecuencia de la solidez institucional de Uruguay? ¿Por qué todos los actores políticos relevantes (incluso aquellos que podríamos posicionarlos como en los extremos ideológicos del sistema) respetan y acuden a la Corte para preguntar y resolver sus inquietudes y diferencias?

La primera respuesta es que la Corte ha sido consecuencia de un marco institucional sólido y previsible que le dio las herramientas legales tanto para tomar decisiones independientes y transparentes como para asegurar que esas decisiones fueran respetadas e inapelables. Sin embargo, es importante notar que la Corte es una institución que a partir de ese marco contribuyó a construir mecanismos que generaron un círculo virtuoso para profundizar la mencionada fortaleza institucional. Es decir, es necesario remarcar que en un punto la Corte devino causa de la creciente solidez institucional del país. Es que si todas las buenas instituciones son consecuencia de un determinado marco anterior, luego nos enfrentaríamos a un problema lógico de un regreso al infinito en tanto no sería posible determinar cómo y por qué comenzó esta dinámica institucional que ha hecho posible (en tanto consecuencia de) la aparición de un conjunto de organismos y reglas de juego.

¿Cuál ha sido la “causa inicial” de la fortaleza institucional uruguaya? ¿Cómo repensar la necesidad de encontrar una referencia para que la perspectiva comparada regional pueda enriquecerse de un proceso histórico sistemático que, a principios de la tercera década del siglo XXI, parece comenzar a diverger de la mayoría de las experiencias de aquello que denominamos “América Latina”?

Paso seguido, es conceptual y filosóficamente difícil definir con precisión la “causa inicial” de la fortaleza de la democracia uruguaya. En un punto, tampoco puede ser el objetivo de este capítulo. Sin embargo, es necesaria la pregunta porque la experiencia uruguaya reciente es crecientemente percibida por el resto de la región como una referencia para incorporar o al menos comprender la dinámica de procesos exitosos. En ese sentido, ¿en qué medida es posible capturar la dinámica institucional de la Corte Electoral para intentar exportarla a otro país en medio de, por ejemplo, un determinado proceso de transición a la democracia? Más específicamente, ¿es posible o realista pensar que la Corte Electoral uruguaya es una institución singular de una democracia sólida que puede ser trasplantada en su espíritu y estructura para ayudar a enriquecer y fortalecer una cercana transición a la democracia en Cuba?

Debemos regresar aquí a nuestra disquisición anterior: para muchos analistas (entre los que se encuentran destacados miembros de la propia Corte Electoral de Uruguay) no tiene ningún sentido pensar un organismo copiado de la mencionada Corte para implementarlo en Cuba o en otro espacio complejo porque, justamente, el prestigio e influencia de la Corte en Uruguay reside en una construcción institucional anterior, es decir, no tiene sentido alguno intentar copiar la experiencia porque la fortaleza de la Corte es principalmente consecuencia de otras fortalezas y no puede, como

sería el caso en la mencionada experiencia cubana, ser causa o una de las principales causas de una nueva experiencia institucional (incluso constitucional) exitosa.

La cuestión queda pendiente pero es vital ya que en perspectiva comparada podría surgir un nuevo punto: si la fortaleza de la Corte Electoral es consecuencia de un conjunto de fortalezas institucionales anteriores a ella, sería entonces posible preguntarse en qué medida tendría sentido la “exportación de instituciones” si lográramos adosarle a la estructura formal de este organismo en cuestión otro u otros factores que contribuyan a explicar tanto el suceso uruguayo como la posibilidad de un genuino proceso de adaptación a otra realidad institucional (como, en nuestro ejemplo, la singular coyuntura cubana).

Al final del día, la perspectiva comparada necesita de nexos conceptuales que puedan darle sentido a la posibilidad de transmitir o trasplantar experiencias exitosas. Si bien es evidente que, en el extremo, es imposible copiar y trasplantar en su totalidad la exitosa experiencia de Noruega en, por ejemplo, algún país de lo que denominamos América Latina, también es evidente que los procesos de aprendizaje descansan en la capacidad de los actores sociales de comprender por qué algunas experiencias históricas han funcionado y por qué otras experiencias no. Paso seguido, parte de ese proceso de aprendizaje descansa en la capacidad de los actores políticos y de los expertos de pensar e incluso innovar sobre potenciales mecanismos para que una institución ejemplar como la Corte Electoral uruguaya pueda ser, al menos parcialmente, “transferida o exportada” de una manera realista a otras experiencias que necesitan urgentemente innovar institucionalmente. Así, la discusión conceptual es válida para pensar las virtudes de la perspectiva comparada: las instituciones, reglas y leyes exitosas son consecuencia de un marco institucional que hizo posible ese éxito pero, a su vez, es necesario por un lado repensar las causas iniciales y, por el otro, pensar cuál es la dinámica que las convierte posteriormente en causa de sucesivas nuevas fortalezas institucionales. Luego, ese específico estudio posterior potencialmente enriquece la perspectiva comparada porque hace más realista y viable la posibilidad de exportar buenas reglas de juego a otros marcos institucionales en tanto la transferencia no supone solo un mero recurso de forma sino la búsqueda, generalmente compleja, de mecanismos tácitos que le den sentido a esa determinada institución (en nuestro caso, la Corte Electoral uruguaya) que ha demostrado funcionar muy bien en un determinado marco, en un determinado momento y lugar.

Como síntesis, la pregunta relevante en la perspectiva comparada debiese ser: además de la cuestión de forma que representa la Corte Electoral de Uruguay, ¿qué otra cuestión de la experiencia histórica del país podría incorporarse para hacer de la “exportación de instituciones” un proceso que concatene la forma y el fondo, es decir, para darle un sentido realista al intento de copiar instituciones exitosas? Así, si la fortaleza de la Corte Electoral es consecuencia de un determinado marco histórico-institucional anterior, la pregunta debiera ser ahora cuáles son las causas que hicieron posible a la fortaleza de la Corte como consecuencia. La pregunta es en un punto obvia pero pertinente. Buscar comprender la secuencia “causa-consecuencia” para intentar copiar aquello que, realistamente, pueda ser copiado, supone una evidente mayor complejidad pero, por otro lado, enriquece la perspectiva comparada y le aporta mayor sustancia a la discusión. Así, independientemente fuera o no posible intentar exportar instituciones exitosas a otros procesos políticos en transición, parece relevante aquí detenerse y profundizar en el estudio de un organismo clave pero subestimado para entender la solidez institucional de la República Oriental del Uruguay.

La corriente institucionalista se ha nutrido de trabajos en la economía, ciencia política, sociología e historia económica. Una referencia obligada es el premio nobel de Economía Douglass North. North sistematiza, a lo largo de su extensa y extraordinaria carrera académica, el rol de las

instituciones o reglas de juego para entender el desarrollo económico. Un trabajo excelente de North es *“Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History”* (publicado en 2009 y escrito en conjunto con Wallis y Weingast). Para North, la economía no puede analizarse por fuera de los incentivos que genera el marco institucional previo. Los actores económicos no deciden en el vacío sino frente a un conjunto de reglas buenas, regulares o malas que, a su vez, tienen alta, media o baja probabilidad de implementarse. Lo mismo podemos pensar para los incentivos que generan los marcos políticos y la real posibilidad que los buenos marcos políticos puedan copiarse e implementarse en otro espacio geográfico o nacional.

En ese sentido, el notable programa de investigación de North ha tenido seguidores que han sabido conjugar y profundizar la búsqueda sobre cuáles son las mejores instituciones. Remarcamos la relevancia reciente del historiador económico Daron Acemoglu. Acemoglu es un investigador que ha sabido sistematizar su estudio histórico sobre el rol de las instituciones y su perspectiva puede y debe ser incorporada a los incentivos que generan los procesos electorales en la región. La experiencia uruguaya tiene mucho para enriquecer la perspectiva comparada pero, como mencionamos a lo largo de este capítulo, el desafío pendiente es encontrar los mecanismos e incentivos adecuados para que aquello que ha funcionado en un lugar específico pueda ser trasplantado exitosamente en otro lugar que necesita imperiosamente la importación de instituciones eficientes. Acemoglu y James Robinson tratan la perspectiva institucional comparada en el extraordinario libro *“The Narrow Corridor, States, Societies and the Fate of Liberty”* (Penguin Press, 2019). En menor medida, realizan una excelente perspectiva comparada en *“Why Nations Fail”*, un libro anterior (Penguin Random House, 2013).

Douglass North define a las instituciones como “...un conjunto de reglas formales e informales que...son las reglas de juego en una sociedad o, expresado más formalmente, las instituciones serían las limitaciones ideadas por las personas que dan forma a la interacción humana” (introducción, 1990 y 1993).

La Corte Electoral de Uruguay representa una institución formal de una democracia sólida pero al mismo tiempo representa una clave (institucional) sobre el contexto que hace posible que un organismo que emerge primero como consecuencia de una situación devenga con el tiempo en causa de otras situaciones, es decir, se convierta en el mediano y largo plazo en parte relevante de una realidad política que puede aportar para enriquecer la perspectiva comparada.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James Robinson. *The Narrow Corridor, States, Societies and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press. 2019,
- Acemoglu, Daron y James Robinson. *Why Nations Fail*. Penguin Random House. 2013.
- Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay. Creación e historia del organismo: <https://www.gub.uy/corte-electoral/institucional/creacion-evolucion-historica>.
- Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay. Estructura del organismo: <https://www.gub.uy/corte-electoral/institucional/estructura-del-organismo>.
- Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay. Datos y estadísticas: <https://www.gub.uy/corte-electoral/datos-y-estadisticas/datos>
- Dahl, Robert. *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos, 1971.
- Democracy Index. The Economist Intelligence Unit (EIU). <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

- Economist Intelligence Unit. A new low for global democracy. 2022.
<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>
- Gros Espiell, Hector. La Corte Electoral de Uruguay. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990.
- Ley 7690 de Creación de la Corte Electoral:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/7690-1924>
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009.
- North, Douglass. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.1990.
- North, Douglass C., “Institutions”. *The Journal of Economic Perspectives*, 5:1 (1991), pp. 97-112.

Entrevista al Dr. José Garchitorena, miembro de la Corte Electoral de Uruguay

Entrevistador: Por favor, ofrezca una breve introducción sobre su carrera y cuéntenos sobre sus experiencias en distintos procesos de observación electoral en la región.

José Garchitorena: Sí, efectivamente integro la Corte Electoral desde 2017. La integro en carácter de miembro neutral. La Corte la integran nueve miembros, cinco de los cuales son ciudadanos que por su posición en la escena nacional son de carácter imparcial, y cuatro representantes de los partidos políticos. Yo estoy en la primera categoría a propuesta del Partido Colorado y efectivamente he participado tanto de misiones de observación, como de programas de visitantes internacionales. He participado en misiones de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Tal vez la gran diferencia de Uruguay con otros países de la región es que acá no se despliegan misiones de observación. Generalmente, quienes concurren durante las elecciones en nuestro país son invitados, integrantes o ex integrantes de organismos electorales, o personas académicas interesadas en la materia electoral que vienen a Uruguay a presenciar y a conocer un poco más sobre nuestro sistema.

Nuestro sistema y legislación electoral están por cumplir 100 años. Este sistema electoral se generó precisamente en 1923, fue un acuerdo político entre los partidos Colorado y Nacional, la famosa Comisión de los 25. Eran 13 diputados y 12 diputados nacionalistas que consensuaron la Ley de Registro Civil Profesional, que creó la Corte Electoral y las leyes de elecciones de 1925. Esto es otra característica distintiva de nuestro país, la estabilidad que tiene el sistema y la institucionalidad electoral.

Yo le diría que, no solamente son leyes que todavía están vigentes, sino que tal vez la modificación más importante que sufrieron las leyes de elecciones fue la Ley 17.113 del año 1999, dictada luego de la reforma constitucional de 1996 para hacer ajustes precisamente en los plazos por la introducción de la eventual segunda vuelta, la separación de las elecciones nacionales y departamentales y ahora también departamentales y municipales.

Esto obligó a realizar una serie de ajustes en la legislación electoral, pero que no modificó en sustancia lo que es nuestro sistema. Esa estabilidad se asienta, creo yo, en el principal activo que tiene cualquier sistema electoral, que es la confianza de la ciudadanía. A mí siempre me suelen preguntar; ¿Cuál es la mejor solución para tal tema o cuál es el mejor sistema electoral? Y yo siempre

contesto que el mejor sistema electoral es aquel en el que la gente confía. Si una comunidad, una sociedad, confía en ese sistema, entonces es el mejor sistema para esa sociedad en ese momento. Este es el principal activo y es el que se va a cuidar por parte de toda autoridad electoral.

Otra particularidad de nuestro sistema es que hay tres funciones principales en el sistema electoral que son: el registro de inscripción del padrón de habilitados para votar, la organización de las elecciones y el juzgamiento de las elecciones, tres actividades que en algunos países se asignan a diferentes organismos. En algunos se concentra la inscripción y la organización, y por fuera queda el juzgamiento. En Uruguay se tiene la particularidad de que se concentran todas las actividades en la Corte Electoral, la Corte Electoral concentra todas las funciones electorales. Llevamos el Registro Cívico Nacional, que es un registro vivo, porque tiene inscripciones, tiene cancelación, tiene exclusión, está en permanente cambio; organizamos las elecciones, y las juzgamos en única instancia.

Cualquier denuncia que se realice, ya sea contra el proceso del acto o el resultado electoral, el organismo encargado de juzgar en la elección y resolver ese reclamo es la Corte Electoral. En esa materia, el aporte electoral tiene funciones administrativas y tiene función jurisdiccional y es inapelable porque es de última instancia. Por eso los integrantes de la Corte Electoral se denominan ministros, son magistrados. Esto es una particularidad del sistema uruguayo que a mucha gente le puede llamar la atención, pero que en Uruguay funciona.

Entrevistador: Dado que Usted ha integrado distintas misiones de observación electoral en la región, ¿qué reflexión merece ese instrumento?

José Garchitorea: Esto se puede ver desde la perspectiva del que convoca y desde la perspectiva de quien es convocado. A veces, precisamente las misiones de observación responden al sistema que han sido fuertemente cuestionados en su transparencia, en su credibilidad. Entonces es una forma de contribuir a la credibilidad, más allá de los ajustes legales y de las medidas concretas que se adopten para llevar adelante el proceso electoral. La misión de observación es como un ojo independiente que observa y que de alguna manera califica como proceso electoral, procurando darle credibilidad.

Las campañas electorales por lo general y más cuando son competitivas, tienden a despertar pasiones que a veces pierden de vista que la disputa electoral no puede cuestionar, el sistema o la institucionalidad.

Entrevistador: Es un medio, no un fin.

José Garchitorea: Exacto. Me parece todos los actores de una elección tienen que tener siempre bien claro que el objetivo es preservar el sistema, porque la credibilidad de ese tema depende de su legitimidad, y la legitimidad del sistema depende de la legitimidad de los electos en función de ese sistema.

Entonces, si queremos legitimar nuestro ejercicio del poder lo primero que tenemos que cuidar es la credibilidad y legitimidad del sistema electoral, que lamentablemente todos sabemos que a veces en la pasión, en el fragor de la lucha política y electoral se pierde un poquito de vista, y es justamente la misión de observación la que tiene por finalidad eso, dotar de mayor credibilidad y de mayor legitimidad el resultado electoral.

Cada uno naturalmente va en ese carácter de fiscal, va realmente a ver si hay suficientes garantías y si las garantías previstas en la legislación electoral se aplican.

Entrevistador: Y al final del día uno piensa, uno sospecha, pensando en Uruguay en perspectiva comparada, que aquellos países con instituciones no suficientemente sólidas no necesitan una ley o un marco de observación electoral, y aquellos que lo necesitan, en definitiva, la propia ley y la visita probablemente no alcance para solucionar el problema de fondo.

José Garchitorea: La credibilidad es algo muy difícil de construir, no hay mesetas. A veces la misión de observación no es suficiente para darle credibilidad al sistema. A veces la vulneración no está en la forma sino en la materia, o sea, se respetan las formas, pero es espurio la forma en que se utiliza el sistema.

Entrevistador: No hay confianza.

José Garchitorea: Y entonces eso no contribuye a la confianza. Y, por supuesto, no hay ninguna observación internacional que pueda dotar de confianza a un sistema en el que la gente en definitiva no cree. En general, yo he participado en unas cuantas y no he visto las conclusiones finales que hacemos los observadores, más allá de alguna recomendación. Por ejemplo, para evitar problemas logísticos en la constitución de las juntas o comisiones receptoras de votos. Hay países que tienen problemas porque no han resuelto bien cómo integrar las mesas, el sistema es convocar por sorteo a ciudadanos que voten en esa mesa, pero no hay estímulos suficientes para que las integren o no hay sanciones para el que no concurra. Por consiguiente, la mesa no se constituye en tiempo y forma, y eso atrasa el inicio de la votación, de manera que esas son recomendaciones que se pueden formular. Me consta que hay países, como Perú, que trabaja mucho en este tema, y tuvo un problema relacionado a este en las últimas elecciones. Lo supletorio es que la mesa, en el caso de no estar integrada completamente, se convoque a alguien que esté esperando para votar. Entonces la gente tampoco quiere ser el primero para ir a votar. Demora en ir a votar porque no quiere que realmente lo llamen a la mesa y estar todo el día allí.

Entrevistador: Y genera suspicacias incluso.

José Garchitorea: Evidentemente ahí es más difícil evaluar intenciones, creo que es parte de algo humanamente comprensible, como que: “no quiero estar un domingo todo el día en una comisión receptora de votos”. Entonces, en general, las misiones de observación en las que yo he participado, generalmente son todas en países de América Latina, yo no he visto ningún cuestionamiento. Los problemas son otros. Lo que veo allí es que hay una enorme debilidad del sistema de partidos, una atomización del sistema de partidos, de poca credibilidad de la gente hacia quienes se dedican a la actividad política.

Los problemas son otros, son de ese malestar que recorre la sociedad, los problemas económicos se imputan a aquel que daña el gobierno y si ha habido alternancia, en realidad la gente termina optando por el cambio de gobierno, pero el problema sigue, entonces el problema es la política. Por eso digo que, más que un problema de la legislación, más que un problema de la práctica electoral, es un problema sistémico y que no se soluciona [con una ley].

Entrevistador: Ni con una ley eventualmente

José Garchitorena: [Algunos países] tienen por norma revisar su legislación electoral luego de cada proceso electoral. Hay muchos países que invierten muchísimo dinero en la selección [de autoridades de mesa], tal vez seguramente mucho más que Uruguay, buscando garantías, buscando dar seguridad, buscando hacer mejoras y, sin embargo, el resultado costo-beneficio no es bueno, porque el problema es más sistémico y excede lo estrictamente electoral. Yo también he ido como invitado, pero ahí se va naturalmente con otra actitud. Sobre todo, lo que uno va es a observar y eventualmente a traer algo que pueda resultar aplicable para mejorar nuestro sistema.

Por ejemplo, algo en lo que la Corte anterior venía trabajando, aunque no nos exige la ley, pero que sí nos demanda la sociedad hoy, es la información oportuna de los resultados electorales. La legislación electoral exige la seguridad en el dato electoral, pero no nos exige celeridad. Nosotros no estamos obligados a dar un resultado de elección del resultado primario en la misma noche de la elección, perfectamente puede ser al otro día. Antiguamente, el dato lo daba el Ministerio del Interior, ¿por qué? Porque como en cada comisión receptora de votos había un policía, el policía se llevaba una copia del acta y en el Ministerio del Interior se procesaban los datos y el Ministerio del Interior era el que daba los datos.

La Corte Electoral no tiene nada que ver con eso. Es que después, en algún momento, el Ministerio de Interior cuestionó por qué tiene que hacer esta tarea que me demanda horas hombres, digitación y que todavía lleva a veces al cuestionamiento por demoras en la entrega, alegando que los resultados no favorecen al gobierno de turno. El Ministerio del Interior finalmente abandonó ese rol, que fue asumido por las encuestadoras, por medio de las encuestas a boca de urna. Entonces, a las 20:30 de la noche y una hora después del cierre de las mesas en Uruguay, las encuestadoras se peleaban por anunciar quién era el próximo Presidente de la República. El problema es que también las encuestadoras últimamente han estado fallando mucho en proyectar un resultado, esto pasó en el 2019, pasó en el referéndum de 2022; de manera que a las 20:30h, cuando ya se pueden dar a conocer resultados de boca de urna, los medios y las encuestadoras pidieron esperar los resultados de la Corte Electoral.

A partir de ese momento, tomando el ejemplo de algunos otros países, la Corte ya desde el año 2014, empezó a hacer pruebas. Entre 2019 y 2020, se convocó a nuestro asesor en materia de desarrollo de software, y a la Facultad de Ingeniería para auditar ese software. Además, se convocó a AGESIC como organismo electrónico de gestión de gobierno electrónico del gobierno, a ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones) para atender lo relativo a la conectividad.

Fue un acuerdo interinstitucional que nos permitió elaborar una herramienta que utilizamos tanto para el ciclo 2019-2020, como para el referéndum de 2022. Esto permitió que a las 22:30h de la misma jornada electoral ya había una cantidad de resultados tal, que más o menos estaba indicando cuál iba a ser el resultado final. La Corte no hace proyecciones, la Corte pone a disposición de la opinión pública el resultado del escrutinio. A medida que va llegando, se digita desde la propia comisión receptora de votos y va al centro de cómputos y se sube al sistema. No hay proyección ni elaboración de informes, simplemente se van acumulando los resultados recibidos y eso ha dado mucho resultado.

Y eso, por ejemplo, fue una experiencia que vimos en otros países. Creo que hemos elaborado un sistema mejor. Otros países todavía, por ejemplo, siguen recibiendo el acta papel digitándola en un

centro de cómputos y luego subiéndola al sistema. Nosotros hemos instituido un sistema de tabletas (tablets) que le entregamos a cada presidente, a cada comisión receptora de votos y esa información sale directamente en la comisión receptora de votos. Nos evitamos un paso intermedio que es la digitación de los resultados de la Junta.

Entrevistador: ¿Considera que la observación electoral nacional e internacional sería beneficiosa para el Uruguay?

José Garchitorea: Nosotros recibimos invitados internacionales y nosotros no pagamos porque no tenemos recursos, a diferencia de otros países que invierten mucho dinero en pasajes, en hotelería y demás para invitar gente. Nosotros abrimos la invitación, pero tienen que financiarse ellos el viaje, y así todo nunca bajamos de 50 a 60 personas. Estas personas son magistrados electorales, personas vinculadas a organismos electorales, académicos que vienen a presenciar nuestras elecciones y a conocer un poco más del sistema electoral uruguayo que, como todo sistema, tiene su particularidad. Desde ese punto de vista es beneficioso y nos vincula con el mundo.

Entrevistador: Y el mundo informa.

José Garchitorea: Y el mundo informa. Y también puede ser un estímulo a seguir haciendo las cosas lo mejor posible y hacer las cosas bien.

Entrevistador: ¿Qué experiencia conoce de monitoreo electoral ciudadano en Uruguay que no involucre a los partidos políticos?

José Garchitorea: Uruguay es un país con una democracia de partidos, y si bien tenemos institutos de democracia directa, Uruguay es una democracia de partidos y es muy difícil encontrar cualquier ámbito en el que la preferencia partidaria, la vinculación partidaria, no esté presente directa o indirectamente. Pero, por ejemplo, en Colombia existen observadores de la sociedad civil, de las acciones civiles que auditan y observan el proceso electoral, eso no existe en Uruguay.

Entrevistador: Eso acá no es necesario.

José Garchitorea: Seguramente porque nadie ha considerado que sea necesario. Basta con la fiscalización recíproca que se hacen los partidos, que, por otra parte, están en la Corte Electoral.

Entrevistador: Y eventualmente, cuando sea necesario, alguien de la sociedad civil aparecerá para hacerlo.

José Garchitorea: Uruguay es una sociedad abierta, donde es muy fácil constituir asociaciones civiles y donde es muy fácil que la gente se junte justamente para perseguir un propósito concreto. Y bueno, si surgiera la necesidad, estoy seguro que se solucionaría.

Entrevistador: Más allá de la alta confianza de las instituciones y las elecciones en Uruguay; ¿considera que hay algo para mejorar el sistema electoral?

José Garchitorea: Sería muy soberbio decir que no tenemos nada que mejorar y que tenemos un sistema perfecto, porque perfecto no es.

Entrevistador: Lo perfecto no existe.

José Garchitorena: La Corte siempre está abierta a implementar mejoras, por ejemplo, en la implementación de tecnología para el proceso electoral que no requiera cambios legislativos, y simplemente dentro de la amplia potestad reglamentaria que tiene la Corte, hemos incorporado tecnología para apoyar el proceso electoral.

Creo que eso ha sido un avance que nos ha permitido mejorar muchas prácticas y muchas dinámicas de trabajo, dar la información del resultado del escrutinio primario a una hora más que razonable. Por ejemplo, el sistema electoral uruguayo se apoya en tres modos de verificación de identidad: dactilar, fotográfica y patronímico, o sea, el nombre de la persona, la fotografía y la huella dactilar. Pero en realidad, a la hora del escrutinio, la mesa lo que mira fundamentalmente es el nombre de la persona que figura en el padrón, que figura en el legajo, exhibe la credencial, y ver que la fotografía que está en el legajo, en la mesa corrobore con el documento que trae la persona para votar, la credencial cívica, que es un documento específico para eso. En la mesa no hay control dactilar. Una de las cosas que la Corte está considerando es la de introducir tecnología para hacer un control dactiloscópico que en el mundo ya se hace y, acá en Uruguay, en realidad el sistema dactiloscópico está pensado para evitar la doble inscripción de la persona.

Eso hace a la pureza del padrón, pero lo queremos llevar también al momento de la emisión del voto, controlando la identidad del votante a través de su huella, que es la que registró cuando se inscribió. Para eso estamos solicitando recursos al Parlamento para una prueba piloto que la intención es hacerla en la elección interna, en la próxima (junio de 2024), tal vez no lleguemos, porque eso requiere un software especial. Nosotros ya tenemos un cronograma de tareas e incorporar esta podría retrasar el cronograma y eso no lo podemos permitir ya que las elecciones hay que hacerlas en una fecha determinada, entonces si no llegamos a hacerlo en la interna, se podría considerar hacerlo para las departamentales y municipales del año 2025.

En el año 2018 se incorporó el expediente electrónico, lo cual fue un gran avance en todo lo que hace al proceso de gestión de la Corte Electoral y por consiguiente de la organización de las elecciones. Hemos recientemente actualizado la página web del organismo procurando dar información sobre elecciones pasadas y sobre las elecciones que estamos organizando para justamente transparentar procesos y demás. Y hemos incorporado tecnología a la gestión, que creo que redundante y ajustes legislativos siempre se pueden hacer. Sin embargo, yo soy muy cuidadoso. No hay que cambiar lo que funciona, no hay que cambiar aquello en lo que la gente confía.

Llama mucho la atención, por ejemplo, que en el Uruguay se vote con hojas de votación.

Entrevistador: La “lista sábana” como dicen en Argentina, con todos los problemas que tienen.

José Garchitorena: En la mayoría de los países es la mesa la que te da la hoja, donde están todos los candidatos. Uno marca aquellos que quiere votar. Acá son los partidos los que promueven. El Estado uruguayo paga por voto después, pero son los partidos los que imprimen las hojas en función de las características que determine la reglamentación dictada por la Corte Electoral.

Entrevistador: Un poco engorroso, un poco caro, pero que funciona.

José Garchitorena: Pero funciona y está muy incorporada en la cultura uruguaya. Es la propaganda más barata que tiene cualquier candidato.

Entrevistador: Si, lo que pasa es una cuestión de causa y consecuencia. Yo conozco el sistema argentino, donde está cuestionada la “lista sábana”, porque es costoso, y porque a los chicos les cuesta entrar eventualmente, porque después hay opacidad.

José Garchitorea: Eso es otra cosa. Yo hablo de la lista. Otra cosa es si se permite corte de boleta, votar por categoría, armarla y que el elector arme la prelación de la lista.

Entrevistador: Si, por ejemplo, en la provincia argentina de Santa Fe implementaron la boleta única.

José Garchitorea: Nosotros acá tenemos lista cerrada.

Entrevistador: Claro, pero desaparecen muchas boletas en Argentina, se entra al cuarto oscuro y se roba la boleta, se la rompe. Hay toda una idea, hay partidos diferentes involucrados en esta cuestión y la boleta única sería un mecanismo para evitar el robo de listas sobre todo de la de aquellos partidos que no tienen fiscales.

José Garchitorea: En Uruguay no pasa. Puede haber casos aislados, pero no en el sistema, el problema, los miembros de mesa que son muy, muy celosos, porque hay una particularidad en Uruguay, a diferencia de otros países acá los miembros de mesa son funcionarios públicos, el presidente, secretario y vocal. Los tres miembros son funcionarios públicos que pueden ser multados en un mes de sueldo en caso de una inobservancia de la ley o una conducta.

Son muy celosos, muy cuidadosos. Esto se introdujo en dictadura cuando en el año 1980 la dictadura promovió una reforma constitucional. Nuestro sistema anteriormente preveía que los partidos políticos fueran los que proveían personas para integrar la Comisión receptora de votos, para 1980, la actividad política partidaria estaba prohibida. Entonces la dictadura se le ocurrió que fueran los funcionarios públicos que integraran las mesas. Y funcionó, tanto funcionó que 43 años después seguimos con ese sistema.

Entrevistador: Dada la confianza que hay en el sistema, ¿qué rol considera que la observación electoral podría cumplir en Uruguay si hoy fuese parte de la legislación?

José Garchitorea: Una observación podría cumplir el rol en Uruguay sobre todo de una mirada del exterior sugiriendo cambios, pero la legislación electoral tiene que respetar, entiendo yo, la idiosincrasia y la historia de cada país. Es muy difícil también desde el exterior hacer algún tipo de señalamiento, porque seguramente eso ya se pensó, ya fracasó y ya se cambió.

Por ejemplo, en muchos países es imprescindible presentar el documento de identidad o de votación para poder votar, y en Uruguay eso no existe. Se puede votar sin ni siquiera un documento. Se presenta ese punto que le corresponde, dice su nombre y vota porque está en el padrón, está en el legajo de la misma, no tiene que exhibir ningún documento.

Y eso que puede resultar una pérdida de garantías, que puede ser un objeto de observación, de comentario, o de sugerencia por parte del extranjero, responde a un hecho histórico que durante el siglo XIX y hasta entrado el siglo XX, los caudillos y los líderes políticos les retenían el documento a aquellos electores que no se dejaban comprar, que consideraban que no los iban a votar.

Y entonces, justamente para evitar esa práctica, es que usted puede votar simplemente diciendo ser quien es. En la mesa tienen la foto y tienen el padrón. Por eso, la observación podría sugerir ajustes,

pero puede suceder que muchos de los ajustes que sugieren en realidad no son que no fueron tenidos en cuenta, sino que fueron explícitamente descartados por algún motivo puntual, histórico y de idiosincrasia.

Entrevistador: Por último, la Corte Electoral es una institución única uruguaya que responde, como usted menciona, a la idiosincrasia, a la calidad institucional del país, que en un punto es consecuencia de un estado de cosas anterior.

José Garchitorena: Seguro es consecuencia, lo que vivimos hoy es el producto de la experiencia acumulada desde el siglo XIX hasta 1920. Todo ese proceso tiene más de 100 años.

Entrevistador: ¿Cómo se puede contar una experiencia así? Pensando en procesos electorales de baja calidad o que se inician o que necesitan cambios, es lógico pensar en la región, en algunos países en donde los procesos electorales son malos o hay problemas estructurales, la democracia tiene problemas estructurales en varios países de la región. Si tomo el diseño institucional de la Corte Electoral uruguaya y la llevo a otro país, tal vez no funcione. No va a funcionar por sí misma, porque está en otro marco institucional. Eso no funciona ¿Qué podría funcionar entonces? ¿A usted se le ocurre algo?

José Garchitorena: Yo creo que es parte del éxito de la Corte Electoral y esto lo extrapolo como respuesta a eso. ¿Por qué la Corte Electoral, por qué se creó la Corte Electoral y por qué 100 años después sigue existiendo? Porque la Corte Electoral respondió a un acuerdo político entre políticos, un acuerdo recíproco para dejar atrás las malas prácticas.

Entrevistador: Está bien eso. Tiene que haber un “affectio societatis” anterior, en definitiva como en toda regla de juego.

José Garchitorena: Todos los sistemas son creaciones humanas.

Entrevistador: En algún momento empezaron a funcionar, así que en algún momento algo es causa de otra cosa.

José Garchitorena: Yo creo que los que fallan no son los sistemas. Los sistemas obviamente son perfectibles, generan consecuencias y hay que estar atentos a ellas para justamente hacer los ajustes del caso. Pero creo que el éxito o el fracaso dependen de la calidad de la persona, de la actitud de la persona, de la intención de la persona, del proceder de las personas. Entonces si los actores políticos no contribuyen a robustecer el sistema, a respetar las reglas de juego, a actuar con transparencia, aceptando las reglas del juego, es decir, que se puede perder tanto como ganar. Yo creo que es muy difícil transpolar una institución. La mejor ley electoral no existe. Una ley que funciona en un país puede fracasar estrepitosamente en otro. ¿Por qué? Y porque quienes la llevan adelante la materializan cotidianamente, no tienen la misma actitud. Entonces es como las normas de convivencia.

Entrevistador: Es muy difícil exportar instituciones. Se puede exportar bienes y servicios. Es difícil, aunque no imposible, exportar o importar reglas de juego, exportar e importar instituciones.

PARTE II
OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA
EN CONTEXTOS AUTORITARIOS

CUBA

Cuba desde la experiencia de Observación de Derechos Electorales (ODE)

Marthadela Tamayo¹¹³

Antecedentes

La organización Observación de Derechos Electorales (ODE) nace el 7 de abril de 2017, desde el esfuerzo de ciudadanos y ciudadanas de diferentes sectores de la sociedad civil cubana que participan de forma independiente y a partir de la necesidad de monitorear el proceso electoral desde la ciudadanía como sujeto activo de cambio defendiendo los derechos electorales, así como el derecho ciudadano de participar en la vida política y social de la nación, dotándolos de las herramientas cívicas que controlan y promueven el ejercicio del poder popular.

Es válido destacar que la fundación de ODE, la capacitación ha sido continua en varios talleres que abarcan temas relacionados con los estándares internacionales de la observación electoral, la participación ciudadana, la comunicación social y los estudios de opinión, todo esto desde el acompañamiento y la asistencia técnica del Observatorio Cubano de Derechos Humanos (OCDH). Un ejemplo de ello fue el Seminario “Desafío Electoral Cubano” de 2015 en Madrid, España. En este seminario se trazó una estrategia de trabajo de forma conjunta con los grupos que desde la sociedad civil pretendían presentar candidatos independientes para las elecciones que se celebraban en la isla, y de igual forma se trabajaría en el apoyo formativo y promocional de estos candidatos, así como el resto de las capacitaciones que ofreció el Instituto Interamericano de Derechos Humanos con su capítulo de CAPEL (IIDH-CAPEL) en Costa Rica, la Misión de Observación de Electoral (MOE) de Colombia, y *Civil Rights Defenders*. Quienes integran la red de ODE asistieron a diferentes Misiones de Observación Electoral en países de la región como Guatemala, Colombia, México, Argentina y Honduras, y con estas misiones ODE fue tomándole el pulso a lo relacionado con la observación de procesos electorales. Por primera vez en la isla, desde un pequeño grupo de la sociedad civil hablábamos de observación electoral, a partir del trabajo en alianzas y de formación que habíamos recibido con las organizaciones mencionadas anteriormente.

Toda esta capacitación y formación fue puesta en práctica con la Plataforma de “Otro 18”, que recogía las propuestas ciudadanas para nuevas leyes electorales, de asociación y de partidos políticos de cara a las elecciones cubanas de 2018. Además, presentaría candidatos independientes para delegados municipales del Poder Popular, los que en su mayoría no pudieron postularse a las Asambleas de Nominación de Circunscripción, dado no se les permitió asistir a estas Asambleas. Éstas se convirtieron en actos de repudio e implicaron a algunos candidatos en procesos penales, por citar el caso de Rolando Columbie Paterson candidato de la plataforma Otro 18, que cumplió seis meses de prisión de la casa al trabajo en Antilla-Holguín. Se violó su derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos de su país, como derecho político esencial consagrado y promovido en todas las democracias representativas del mundo. Una de las formas legítimas de

¹¹³ Licenciada en Educación, Mención Lengua Inglesa, egresada del Instituto Pre-Universitario Vocacional de Ciencias Exactas José Martí (IPVCE). Marthadela es activista por los Derechos Humanos en Cuba. Tanto ella como su familia han sido víctimas de golpizas, interrogaciones y torturas psicológicas infligidas por la Seguridad del Estado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó medidas cautelares a su favor y de su esposo, el músico y activista Osvaldo “Navy Pro” Navarro, por riesgo de daños irreparables a sus derechos en la isla. Actualmente reside en Cuba y dirige el Comité Ciudadano por la Integración Racial (CIR) y el grupo de Observadores de Derechos Electorales (ODE).

cómo se concreta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es a través del ejercicio del derecho a elegir y ser electo para cargos de elección popular¹¹⁴.

El segundo proyecto de observación electoral que ODE llevó a cabo fue el proceso del 24 de febrero de 2019, de cara al Referéndum Constitucional, donde ODE logró coordinar al menos 85 observadores o colaboradores, distribuidos en 15 provincias. Este ejercicio fue desarrollado junto a la Red de Observadores de Derechos Humanos (OCDH).

La misión tenía tres objetivos principales: primero, la vigilancia para que cada elector tuviera derecho a emitir el voto ya fuera para aprobar o rechazar la propuesta de Referéndum; segundo, que a nuestros observadores amparados en la ley electoral cubana se les permitiera realizar la observación de los escrutinios; tercero, vigilar que ninguna persona fuera excluida del registro electoral, ya que habíamos tenido información por parte de los colaboradores de que se los estaba excluyendo del padrón.

Para el trabajo organizativo en esta etapa, y basados en estándares de la observación electoral, ODE implementó una observación de carácter itinerante, ya que en Cuba es muy difícil llevar a cabo las tareas de monitoreo de forma permanente debido a la ola de represión que se levantó contra los grupos de la sociedad civil y en contra de los que conducían el proceso. Además, algo positivo que pudimos obtener de la metodología itinerante fue descubrir que una misma persona podía visitar tres colegios y llenar 3 formularios: el de apertura del proceso en el primer colegio visitado, el desarrollo de su ejercicio en su segundo colegio en el horario del medio día aproximadamente, y cerraba en el colegio número tres con el escrutinio.

Es principalmente durante el escrutinio que muchos monitores de ODE son expulsados o detenidos por la Seguridad del Estado para que no se pueda continuar con el ejercicio e impedir que los observadores expusieran sobre las irregularidades al proceso que habían visto durante el día. Sin embargo, se pudieron identificar los siguientes ilícitos o aspectos fuera de los estándares de integridad:

1. Había propaganda política dentro de los colegios electorales, principalmente en los colegios especiales, donde se les entregaba a los electores después de ejercer el sufragio activo una propaganda con imágenes de líderes de la Revolución Cubana.
2. Desconocimiento por parte de los electores de quienes eran sus futuros Delegados a las Asambleas Provinciales y Diputados a la Asamblea Nacional.
3. Hacinamiento en los colegios electorales.
4. Permanencia frente a la cabina de votación de una autoridad electoral y voto asistido, lo que atentaba contra el carácter libre y secreto del voto.
5. Voto con lápiz.

¹¹⁴ Querido, Leandro. Así se vota en Cuba (2018). Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/transparencia-electoral-ediciones/>

6. Poco control y fiscalización en los colegios especiales que se crearon como fue el caso de los lugares públicos entre los que podemos citar hospitales y terminales de ómnibus.
7. Los observadores electorales movilizados por el Estado cubano a través de la Federación Estudiantil Universitaria (FEU) no estaban identificados como observadores electorales en ninguno de los colegios monitoreados por ODE.
8. La inclusión de personas en el registro electoral el mismo día de los comicios que atendieran el llamado que hizo la Comisión Electoral Nacional (CEN) respecto de que cualquier ciudadano podía acudir a un colegio especial por causa plenamente justificada y ejercer el derecho al sufragio activo.
9. Los niveles de participación en el proceso electoral observado fueron mucho más bajos que los anteriores, con lo cual se puede inferir un aumento en la desafección política del electorado y el poco éxito de la estrategia de comunicación del Estado en los medios de comunicación explicando cómo efectuar el voto e invitando a votar.

Toda esta información se archivó en los informes que se realizaron junto a la Red de trabajo del OCDH en la isla, así como todos los actos de hostigamiento a los y las activistas que permanecieron presos durante 72 horas: Luis Machado Reinoso y Alexander Santisteban de Antilla Holguín, Visamyka Amelo y Doraisa Corroso ambas de Santiago de Cuba. Antes de esta ola represiva, desde ODE se hizo un llamado de urgencia a la Comisión Electoral Nacional (CEN) para que tomara las medidas necesarias para que se detuviera la violencia política ejercida por parte del Estado en contra de los observadores. En el año 2018 también continuó el trabajo en alianza con organizaciones como el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) y con Transparencia Electoral, donde colaborando en la edición del libro *Así se Vota en Cuba*, un análisis forense del sistema electoral de Cuba, escrito por Leandro Querido tomando como insumos los informes de observación de ODE de los procesos 2017-2018 sobre las elecciones generales en la isla, el Referéndum Constitucional del 24 de febrero de 2019 y con las vivencias de los observadores de nuestra plataforma.

Período 2019-2022

Nuestro trabajo principal estaba basado en la observación de los procesos electorales, pero también aprendimos que en tiempos donde no hay procesos electorales, podíamos monitorear la gestión de los gobiernos locales como un ejercicio de control social, ya que son estos los que deben asumir el desafío de mejorar la confianza de la ciudadanía y dotarse de sistemas de gestión de adecuada.

Este proceso lo realizamos con la colaboración de una red de voluntarios que nos hacían llegar información de la situación de emergencia sanitaria de sus municipios durante la pandemia del COVID-19. Entre los problemas se enumeró la falta de medicamentos para enfrentar la pandemia y otras enfermedades que había en la isla, el bajo acceso a las necesidades básicas como la alimentación y productos de aseo, acceso al agua potable, así como las sanciones impuestas por el propio Estado y el Ministerio del Interior a más de 1.200 personas, o lo que ellos mismos denominaron como los LCC (“Lucha Contra Coleros”). Desde el inicio de la pandemia estos fueron juzgados bajo las tipicidades delictivas previstas en el Código Penal relacionadas con actividad económica ilícita, desobediencia, acaparamiento y propagación de epidemia. Solo la ciudadanía exponía de manera pública la necesidad de que el Estado se interesara y resolviera los derechos económicos, sociales y culturales violados.

Es válido destacar que otro de los aspectos observados fue que muchas de las personas juzgadas como LCC, vivían en barrios populares de los municipios de San Miguel del Padrón, Diez de Octubre, La Habana Vieja, El Cerro, comunidades en situación de pobreza extrema y con una población significativa de afro descendientes. Aún se desconoce de qué trata el Programa Nacional contra el Racismo y la discriminación Racial, anunciado por Miguel Díaz Canel en noviembre de 2019 y que aun el Estado cubano no ha implementado.

En el año 2022, se observó por vez primera el proceso de Consulta Popular del Código de las Familias que inició el día 1 de febrero de ese año y culminó el día 30 de abril. Este trabajo se realizó junto a DemoAmlat, una iniciativa de Transparencia Electoral para la promoción democrática, enfocado en visibilizar la influencia de los regímenes iliberales en América Latina y las consecuencias que tiene en la calidad democrática y el respeto de los Derechos Humanos. En este sentido, se trabajó mucho en la revisión y edición de nuestro informe final con Johanna Cilano, entonces Coordinadora del Observatorio Legislativo de Cuba de DemoAmlat, publicado en la revista *Desafíos de la Democracia en América Latina*¹¹⁵.

Para el desarrollo del proceso de observación de Consulta al Código de las Familias, y tomando como base la experiencia del uso de formularios tanto digitales como impresos, herramienta fundamental para la recopilación de información en observaciones pasadas, se tomó una muestra de 30 formularios y 30 observadores, distribuidos en 18 municipios de 7 provincias: La Habana, Pinar del Río, Matanzas, Villa Clara, Granma, Santiago de Cuba y Holguín. A través de las nuevas herramientas se obtuvo información muy valiosa, cualitativa y cuantitativa para el enriquecimiento del trabajo. El equipo basó su trabajo en, y usó como material de consulta, la guía de estudio y análisis “ABC de la Consulta Popular de Cuba” de DemoAmlat¹¹⁶.

Este es un ejercicio de fiscalización ciudadana que no estuvo exento de riesgos para los activistas que participaron, pues la Comisión Electoral Nacional, desde la apertura del proceso dejó claro que no se admitirían interferencias de terceros, siendo el CEN el único encargado de organizar, dirigir y supervisar la consulta, en violación de la propia ley electoral cubana que garantiza en su Artículo 5, Capítulo Número 1, presenciar los escrutinios en los colegios electorales.

El Consejo de Estado recibiría la información de los resultados de la consulta y lo comunicaría a la Asamblea Nacional. Es importante destacar que durante la “Consulta Popular” del Código de las Familias no hubo votaciones, fueron debates controlados en los que se discuten aspectos del proyecto de ley propuesto, pre avalados por las estructuras de poder estatal, con lo cual no se trata de ningún tipo de mecanismo de democracia directa.

Para la sociedad civil independiente es importante que se permita la observación del proceso y se respeten las garantías de todos los ciudadanos, para que sea una consulta en la que se recoja el verdadero sentir de la población.

Fue muy importante contar con recurso humano que observara cómo se llevó a cabo la Consulta Popular, porque el Código de las Familias planteaba temas de interés como la diversidad familiar, el derecho de personas a constituir sus familias en libertad e igualdad, libres de discriminación, la

¹¹⁵ <https://demoamlat.com/revista-desafios-de-la-democracia-en-america-latina/>

¹¹⁶ <https://demoamlat.com/demoamlat-publica-abc-de-la-consulta-popular-en-cuba/>

actualización de las instituciones jurídico-familiares y la protección de las infancias y los adultos mayores.

Entre los aspectos observados por parte de los miembros de ODE se pudo constatar:

1. La falta de divulgación del calendario de los debates: fecha, hora y lugar en los que se celebran las reuniones.
2. La labor de proselitismo político por parte de las autoridades electores municipales y los dúos de juristas que de una manera constante y haciendo uso de su posición como únicos garantes del proceso incidían y persuadían a la ciudadanía para que estuvieran de acuerdo con lo relacionado al Código de las Familias, sin tener mucha escucha de lo que se podía plantear en las reuniones barriales.
3. Otros de los puntos observados fueron: la presencia de efectivos policiales, integrantes de la Seguridad del Estado o algún otro individuo que podía afectar la libertad del debate mediante la coacción e intimidación hacia la ciudadanía, con el solo hecho de imponer su presencia y ser reconocidos en los barrios, lo que trajo consigo que las personas no se expresaran con total transparencia. Y unido a ello cabe destacar que este es un ejercicio de fiscalización ciudadana que no está exento de riesgos para los activistas que participan de él.
4. Otro de los aspectos observados fue el tiempo promedio de duración de las reuniones de treinta a sesenta minutos. Así como la poca asistencia y participación de personas pidiendo la palabra en los debates, de igual manera, la poca preparación del dúo de juristas y el desconocimiento del texto del proyecto
5. En cuanto a la recopilación de las propuestas en los intercambios no existía una garantía o certeza de que lo que se planteaba en las reuniones barriales luego se pudiera encontrar en la lectura del proyecto final, producto de la falta de transparencia.
6. A pesar de que la prensa oficialista trató en todo momento de ofrecer un clima de tranquilidad, en las redes sociales y otros espacios se generaron varios debates en cuanto a los cambios que introduce la ley, como la eliminación del concepto "patria potestad" y la aplicación del término "responsabilidad parental".
7. Otro de los criterios manifestados por varios padres en las reuniones donde realizamos la observación estaban relacionados a los términos de autonomía progresiva y el interés superior del menor, entendiendo los padres que no tendrán poder sobre sus hijos, ahora los hijos podrán decidir y hacer lo que estimen conveniente sin el consentimiento de sus progenitores.... De esta forma se transmitía en los encuentros observados, aunque se había explicado el concepto de "responsabilidad parental", permanecían en los debates opiniones divididas y encontradas respecto al tema. Así como también sobre el matrimonio igualitario.

Algunas actividades o acciones futuras

Actualmente, ODE continúa su trabajo, recibiendo capacitaciones para los miembros de su red desde DemoAmlat y Transparencia Electoral en materia de observación electoral con perspectiva de

género y estándares internacionales de Derechos Humanos. Dicho conocimiento fue puesto en práctica nuevamente en el proceso de Referéndum de septiembre de 2022, y también en las elecciones de marzo de 2023, donde ODE hasta el momento puede realizar su trabajo con al menos 30 a 35 observadores que llevan a cabo su labor de forma prácticamente clandestina, dado que la realizan en un contexto muy restrictivo y de represión.

NICARAGUA

La observación ciudadana como acto de resistencia

Olga Valle¹¹⁷

Este artículo aborda el trabajo realizado por el observatorio ciudadano electoral Urnas Abiertas, junto a otras redes ciudadanas, en las elecciones generales de Nicaragua del 7 de noviembre de 2021. Asimismo, brinda una perspectiva histórica sobre la forma en la que la observación electoral ha sido sistemáticamente comprometida en el país, hasta llegar a eliminarla por completo.

A pesar del cierre democrático y el estado policial que impera en el país, en este capítulo se describe cómo más de 1.400 personas observadoras ciudadanas se movilizaron, de manera clandestina, logrando romper la censura y generando información creíble y científica ante dichos comicios. En países como Nicaragua -que se encuentran inmersos en regímenes autoritarios y dictaduras- la observación ciudadana como herramienta democrática toma una nueva dimensión, la de la resistencia. Por tanto, este texto es un llamado a desarrollar mecanismos para reforzar los esfuerzos de observación electoral que hace la ciudadanía en contextos totalmente adversos.

Antecedentes

El 25 de febrero de 1990 más de 4000 observadores se desplegaron en toda Nicaragua en lo que se consideran las primeras elecciones de la historia democrática del país. La Organización de Estados Americanos (OEA), Naciones Unidas (ONU), el Centro Carter y más de 20 misiones provenientes de Canadá, América Latina, Estados Unidos y Europa¹¹⁸ observaron unas elecciones que apostaban por resolver la crisis política y económica, producto de una guerra civil, bloqueo e intervención norteamericana y un proceso revolucionario que ya mostraba su naturaleza autoritaria.

Las elecciones y la observación electoral fueron parte de los esfuerzos regionales por traer paz a Centroamérica, a través de los acuerdos de Esquipulas de 1987 y de la IV Cumbre de Presidentes Centroamericanos en 1989.

¹¹⁷ Olga Valle es defensora e investigadora en Derechos Humanos, directora del observatorio ciudadano electoral **Urnas Abiertas** en Nicaragua, cuenta con formación y experiencia en la gestión integral de organizaciones sociales, formulación y *accountability* de programas y proyectos, democracia, derechos humanos, género y pobreza. Dirección electrónica: direccion@urnasabiertas.com

El artículo contempla extractos de informes publicados por Urnas Abiertas que han sido debidamente citados. Urnas Abiertas es un observatorio ciudadano para el monitoreo de procesos electorales que genera y comparte información de manera profesional, científica, imparcial y confiable basada en la investigación participativa proveniente de redes ciudadanas presentes en todo el país.

¹¹⁸Rosa Marina Zelaya, “Bajo La Lupa: Los Observadores Electorales” (Revista Envío, Enero 1990), <https://www.envio.org.ni/articulo/617>.

A partir de esa fecha, las elecciones presidenciales subsiguientes -hasta 2016- también contaron con la presencia de observación electoral, incluyendo varias veces la presencia del expresidente estadounidense Jimmy Carter. Estas misiones fueron advirtiendo de manera sistemática las falencias que todavía presentaba la democracia electoral incipiente en Nicaragua, administrada por un Consejo Supremo Electoral (CSE) incorporado como poder del Estado en la Constituyente de 1987, y cuya primera experiencia organizando comicios fueron las elecciones de 1990.

A partir de 1996, estas experiencias de observación internacional estuvieron acompañadas por esfuerzos de observación electoral nacional a través de organizaciones como: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) fundado en 1990, Grupo Ética y Transparencia fundado en 1996 y Hagamos Democracia fundada en 1995.

El regreso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) al poder con Daniel Ortega a la cabeza en 2007 significó graves retrocesos democráticos, lo que conllevó, entre otras cosas, a la eliminación de la observación electoral creíble, tanto a nivel nacional como internacional.

Estos avances autoritarios no podrían explicarse sin mencionar el pacto firmado a finales de la década de los 90 entre el expresidente Arnoldo Alemán del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), señalado por corrupción, y Daniel Ortega, lo que les permitió a ambos partidos la distribución de los poderes del Estado, incluyendo el CSE, que fue el artífice de reformar la Ley Electoral para evitar que Ortega compitiera en una segunda vuelta y ganara a través de mayoría simple. Este mismo CSE fue el que impulsó, de manera sistemática, reformas electorales antidemocráticas.

En las elecciones municipales de 2008, con apenas un año del gobierno sandinista, se negó la acreditación para que los organismos nacionales de observación realizaran su trabajo, tampoco se envió invitación para el despliegue de misiones internacionales de observación. Según el grupo de observación Ética y Transparencia fue en este año que Nicaragua pasó de “un sistema electoral de control bipartidista cuestionado a un sistema colapsado”.¹¹⁹

Estos organismos emitieron informes que daban cuenta de la excesiva politización que existía en el órgano de administración electoral, que se encontraba desde varios años atrás en manos de las dos fuerzas políticas hegemónicas del país: FSLN y PLC, gracias al pacto Alemán-Ortega. También es importante señalar que sus reportes indican que todas las elecciones previas a la de 2008 cuentan con los requisitos mínimos de legitimidad¹²⁰.

A raíz de estos señalamientos, el gobierno de Daniel Ortega empezó a restringir las facultades de las labores de observación y previo a las elecciones generales de 2011 empezó a sustituir el término “observación electoral” por “acompañamiento electoral”, concepto incorporado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2012 y utilizado por primera vez en las elecciones venezolanas de ese mismo año¹²¹.

¹¹⁹ “Informe final de Ética y Transparencia: Ante las ruinas de un proceso electoral viciado” (Revista Envío, 2009), <https://www.envio.org.ni/articulo/3974>.

¹²⁰ “Informe Final De Ética y Transparencia: Ante Las Ruinas De Un Proceso Electoral Viciado” (Revista Envío, 2009), <https://www.envio.org.ni/articulo/3974>.

¹²¹ “De la observación Internacional al acompañamiento electoral en Nicaragua.” Urnas Abiertas, Octubre 5, 2021. <https://urnasabiertas.com/de-la-observacion-internacional-al-acompanamiento-electoral-en-nicaragua/>.

A pesar de las restricciones, la OEA y la Unión Europea firmaron acuerdos con el CSE para desplegar misiones de observación en 2011. La Misión de Observación Electoral (MOE) de la Unión Europea advirtió en esa ocasión “un retroceso en la calidad democrática de los procesos electorales nicaragüenses por la escasa transparencia y neutralidad con que han sido administradas”¹²².

El cierre del espacio cívico solamente fue escalando. En la víspera de las elecciones generales de 2016 Daniel Ortega pronunció un discurso en el congreso del FSLN llamando “sinvergüenzas” a los organismos de observación internacional, lo que produjo que por primera vez en unas elecciones presidenciales no se contara con la presencia de observadores internacionales, y por supuesto, tampoco de observación ciudadana.

La OEA buscó acercamientos con el Gobierno de Nicaragua, logrando reestablecer acuerdos que le permitieron desplegar una MOE para las elecciones municipales de 2017, que contó con un equipo de 60 personas y documentó más de 200 denuncias¹²³ en lo que fue su última labor de observación en el país. Esta misión estuvo liderada por el uruguayo Wilfredo Penco, quien recibió duras críticas por parte de la oposición política, debido a señalamientos de no haber actuado con neutralidad, por el contrario, favoreció al FSLN y no cuestionó las irregularidades y la violencia electoral que dejó al menos 5 personas muertas en esos comicios.

Por su parte, la ciudadanía debió organizarse para realizar observación paralela e independiente, es decir sin contar con los permisos necesarios para acceder a los centros de votación y otras instancias del proceso electoral, lo que a partir de esa fecha se convirtió en norma y no en excepción para el desarrollo de la observación electoral ciudadana.

1. Crisis permanente en Nicaragua

En 2018, en Nicaragua se vivió un estallido social sin precedentes en la historia reciente, originado en protestas a un paquete de reformas al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) pero acrecentado por la violencia policial y parapolicial con la que el Gobierno de Daniel Ortega respondió a las manifestaciones cívicas y pacíficas de la ciudadanía.

La crisis política, institucional y de derechos humanos que inició en 2018 todavía persiste como lo demuestran los datos oficiales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quienes a la fecha han registrado 355 muertes violentas y al menos 1.614 personas detenidas de manera arbitraria. El Mecanismo de Reconocimiento para Personas Presas Políticas indica que al 30 de abril de 2022 182 personas¹²⁴ se encontraban detenidas por razones políticas, muchas de ellas bajo condiciones que podrían constituir el delito de tortura.

¹²² “Informe final sobre las Elecciones Generales y al Parlamen” (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2011), <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/NI/nicaragua-eo-reports/nicaragua-final-report-general-elections-eu/view>.

¹²³ Informe preliminar de la Misión De Acompañamiento Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Nicaragua” (OEA, Noviembre 7, 2017), <https://www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-mision-acompanamiento-electoral-nicaragua2017.pdf>.

¹²⁴ “Lista de personas presas políticas Nicaragua Abril 2022” (Mecanismo para el Reconocimiento de Personas Presas Políticas, Mayo 2022), <https://presasypresospoliticosenicaragua.org/>.

Solo en el primer trimestre de 2022, 49.738 nicaragüenses han cruzado la frontera hacia Estados Unidos, según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, una cifra sin precedente para Nicaragua. Estas personas huyen de la persecución política que prevalece en el país como política de Estado, pero también de la crisis socioeconómica que se profundiza cada vez más. De manera extraoficial se calcula que al menos 300.000 nicaragüenses han migrado desde 2018, los principales países de destino han sido Costa Rica, Estados Unidos, España y con movimientos más pequeños en Centroamérica y México.

Los numerosos y progresivos atropellos que ha sufrido la institucionalidad democrática en el país, que permitieron la consolidación de un régimen autoritario, corporativista, dinástico y totalitario, se evidencian en algunos *ranking* 2021 como el de Freedom House que califica a Nicaragua como “no libre”¹²⁵, o el Democracy Index de The Economist que lo categoriza como “régimen autoritario”, junto a Haití, Cuba y Venezuela en la región.

En este contexto de deterioro democrático y graves violaciones de DDHH es que se desarrollan las últimas elecciones generales el 7 de noviembre de 2021, las que representaban una oportunidad histórica para solucionar la crisis del país, y que permitiera reconstruir la democracia y Estado de Derecho, así como garantizar la justicia. Sin embargo, el Gobierno de Nicaragua prefirió anular la competencia electoral y organizar un fraude en todos los niveles.

En mayo de 2021, en el marco de estas últimas elecciones, inició una ola de arrestos arbitrarios especialmente contra candidatos presidenciales y reconocidos liderazgos sociales, políticos y empresariales. En el año electoral se arrestaron a 66 de las 182 personas que permanecen detenidas, según el Mecanismo de Reconocimiento. También se cancelaron 3 partidos políticos opositores, se eligieron 10 magistrados electorales afines al oficialismo, se registró un manejo excluyente del padrón electoral, se prohibió la observación electoral ciudadana e internacional, algunos de los elementos que permitieron concluir que dichos comicios carecían de legitimidad, credibilidad e integridad.

El 7 de noviembre, en la jornada de votaciones, el equipo de Urnas Abiertas documentó 2031 irregularidades y anomalías¹²⁶, provenientes de todos los departamentos y regiones del país. En unos comicios que como fue advertido desde meses antes no contaban con los elementos legitimadores para considerarlo un proceso íntegro.

Situación actual de la observación electoral

Al finalizar el mes de mayo de 2022, 236 organizaciones de la sociedad civil sufrieron la cancelación de su personería jurídica, en algunos casos también la confiscación ilegal de sus bienes y propiedades. Entre noviembre de 2018 y diciembre de 2021 se cancelaron 90 organizaciones, mientras que en los primeros 5 meses de 2022 se cancelaron 146¹²⁷, lo que representa el 62% del total de iniciativas clausuradas.

¹²⁵“Nicaragua: Freedom in the World 2022 Country Report,” Freedom House, 2022, <https://freedomhouse.org/country/nicaragua/freedom-world/2022>.

¹²⁶ “Radiografía de la farsa electoral” (Urnas Abiertas, Noviembre 21, 2021), <https://urnasabiertas.com/todos-los-informes/>.

¹²⁷ “Nicaragua cierra ONG que organizaba el Festival Internacional de Poesía” (Swissinfo.ch, Mayo 19, 2022), https://www.swissinfo.ch/spa/nicaragua-crisis_nicaragua-cierra-ong-que-organizaba-el-festival-internacional-de-poes%C3%ADa/47608756.

Según datos de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) las más de 200 organizaciones canceladas pertenecen a sectores como: derechos humanos, desarrollo local, educación, asociaciones médicas, instituciones académicas, organizaciones gremiales, de mujeres, agrupaciones políticas, organizaciones internacionales, entre otras.

La primera arremetida contra el derecho a la libre asociación la dio el Gobierno al finalizar el año 2018. El 12 y 13 de diciembre de ese año, las organizaciones Hagamos Democracia e IPADE, respectivamente, fueron canceladas de manera arbitraria, como presagio de la consolidación del régimen autoritario y de la grave crisis democrática que se avecinaba. Estas instituciones -con más de 20 años de trabajo en el país- incluían en su labor la promoción de la observación ciudadana electoral.

El ataque avasallador contra la sociedad civil obligó a otras organizaciones, cuyo trabajo principal era la institucionalidad democrática y la democracia electoral, a bajar su perfil y disminuir su presencia pública respecto a la fiscalización que ejercían. No obstante, eso no fue suficiente para el Gobierno. En febrero de 2022 fue cancelado el Grupo Ética y Transparencia, la última organización de observación ciudadana que mantenía su personería jurídica.

Ante el total cierre del espacio cívico en Nicaragua empiezan a surgir iniciativas que permiten a la población organizarse alrededor de la observación ciudadana, por mencionar algunas: en 2018 nació el Monitoreo Azul y Blanco para dar seguimiento a las violaciones de DDHH en el país, y en 2020 el Observatorio Ciudadano de COVID-19 en Nicaragua.

El Observatorio de COVID-19 marca un precedente importante en el trabajo de la ciudadanía de generar información y ejercer fiscalización, pues este espacio se convierte en la única fuente de datos confiable y creíble ante una política de opacidad y secretismo total por parte del Gobierno¹²⁸.

Con estos antecedentes nace el observatorio ciudadano electoral Urnas Abiertas en 2021, con el objetivo de documentar las condiciones políticas y de Derechos Humanos en el desarrollo de las elecciones de 2021, para llenar de esta manera el vacío de información que la represión y el ataque gubernamental a la sociedad civil había generado.

Urnas Abiertas está formado por un equipo de profesionales de las Ciencias políticas, las Ciencias sociales, la Comunicación y la Defensa de los derechos humanos. El reporte ciudadano proviene de redes territoriales presentes en todo el país, conformadas por activistas, defensoras y defensores de DDHH, integrantes de organizaciones sociales y políticas, medios de comunicación y ciudadanía en general.

Entre mayo y octubre de 2021, desde Urnas Abiertas se generaron una serie de 8 informes que documentaron la ausencia de condiciones democráticas y la conculcación sistemática de los elementos legitimadores de un proceso electoral íntegro en Nicaragua.

1. De la observación internacional al acompañamiento electoral

¹²⁸«Observatorio Ciudadano Covid-19.» LATINNO,<https://latinno.net/es/case/14086/>.

El 28 de septiembre de 2021, a menos de 2 meses de que las elecciones generales se llevaran a cabo en Nicaragua, el órgano electoral informó de la lista de acompañantes electorales que harían presencia en el país para dichos comicios. La lista estaba encabezada por Gregorio Mondaca, socialista de Chile; José Luis Centella y Miguel Ángel Bustamante, del Partido Comunista de España; Gerry Condon, expresidente de Veteranos por la Paz de Estados Unidos y Jorge Kreyneess, secretario de Relaciones Internacionales del Partido Comunista de Argentina.

De esta manera se confirmaba que el Gobierno de Nicaragua cerraba las puertas, un año más, a la observación electoral independiente y utilizaba la figura de acompañantes electorales para evitar la verdadera fiscalización. A continuación, se presenta un extracto del análisis elaborado desde Urnas Abiertas respecto a la transición de la observación a los acompañantes electorales en el país¹²⁹:

Algunas de las principales diferencias con la observación electoral tradicional consisten en limitar la vocería de la misión de acompañamiento, en establecer que el informe de acompañamiento debe ser publicado una vez que la administración electoral brinde los resultados del balotaje y en la posibilidad de que el Estado anfitrión controle las actividades de la misión.

A pesar de que en lo práctico no es el término lo que define el alcance de las misiones internacionales, sino el convenio firmado entre las partes, en Nicaragua se observa que este cambio de término pretende mantener de manera ambigua este rol y cerrar las puertas a organizaciones calificadas para desempeñar la observación electoral. Según el precedente sentado por el Estado nicaragüense en el marco del actual proceso electoral, este hecho evidencia, una vez más, la ausencia de voluntad del Gobierno de garantizar las condiciones mínimas para desarrollar un proceso legítimo y creíble.

En el caso de Nicaragua, la capacidad y atribuciones de dichos “acompañantes electorales” no se encuentran normadas (así como muchas de las actividades torales del proceso electoral) por lo que existe poca claridad sobre las tareas específicas que cumplirán estas personas. Entre muchas otras cosas, se desconoce qué fases del proceso acompañarán, qué metodología se implementará y si los resultados de su acompañamiento tendrán algún alcance o influencia. De igual manera, no se ha informado si las personas acompañantes contarán con espacios de diálogo con las organizaciones opositoras.

La respuesta del expresidente Jimmy Carter a la invitación para realizar acompañamiento electoral en Venezuela con el Centro Carter¹³⁰, brinda un poco de luz sobre las diferencias entre ambos conceptos

El propósito del acompañamiento es el de invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política mayormente simbólica, mientras que el propósito de la observación es el de invitar a organizaciones internacionales a evaluar el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, con el fin de aportar a la integridad del proceso de votación, contribuir a la creación de confianza entre los electores e informar a la comunidad internacional y los actores locales.

La observación electoral debería garantizar que personas calificadas realicen esta labor y, además, contar con cinco principales características: 1) exhaustividad; 2) independencia; 3) neutralidad; 4) cientificidad; y 5) observación procedimental. La lista de acompañantes electorales anunciada por el CSE carece de las características fundamentales para una adecuada observación electoral,

¹²⁹ “De la observación Internacional al acompañamiento electoral en Nicaragua.” Urnas Abiertas, Octubre 5, 2021.

¹³⁰ Respuesta del presidente Carter durante las elecciones presidenciales de Venezuela en 2012. Dalia Ximena Díaz, “El rol de las misiones electorales de la UNASUR en el proceso por construir un nuevo regionalismo en Suramérica,” Pontificia Universidad Javeriana, <https://repository.javeriana.edu.co/>.

principalmente porque todas las personas son afines políticamente al gobierno de Ortega y Murillo, lo que hace que, de entrada, pierdan todo tipo de independencia para realizar el acompañamiento.

2. Acompañamiento electoral en las elecciones del 7 de noviembre de 2021

El 28 de octubre de 2021, un mes después del anuncio de una lista de 5 acompañantes electorales claramente afines al gobierno sandinista que fue duramente criticada por la oposición nicaragüense, la vicepresidenta Rosario Murillo anunció el arribo de más de 170 acompañantes electorales provenientes de América, Asia y Europa para participar en las elecciones del 7 de noviembre.

Según el informe 9 de Urnas Abiertas titulado *Radiografía de la Farsa Electoral*, el CSE no brindó información que permitiera comprobar la capacidad técnica de dichos acompañantes, tampoco se supo sobre la metodología que se utilizaría para el desarrollo del acompañamiento electoral.

Además, el informe agrega que las funciones de quienes fueron invitados como acompañantes electorales por el régimen, según las evidencias, se limitaron a hacer proselitismo a favor del FSLN: participaron de actividades de propaganda, utilizaron en su indumentaria símbolos alusivos al sandinismo, incluso se tomaron fotos haciendo alusión a la casilla del FSLN en la boleta electoral. En las declaraciones que dieron a medios oficialistas, se encargaron de promover la imagen de unas elecciones democráticas con alta participación ciudadana, no mencionaron en ningún momento las denuncias provenientes desde sectores de la oposición y sociedad civil, tampoco se reunieron con organizaciones no afines al FSLN ni visitaron a las personas presas políticas.

A nivel nacional, solamente se acreditó como acompañantes electorales a observadores de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDHH), misma entidad que en 2019 fue degradada a categoría B9 por su falta de independencia por el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI). Según se comprobó a través de varios medios independientes y reportes ciudadanos, a dichos acompañantes nacionales se les prohibió realizar declaraciones a medios que no fuesen del oficialismo, también se recibió información de acompañantes acreditados con vínculos familiares con Daniel Ortega. El CSE tampoco ha brindado información para transparentar datos de los fondos de financiamiento para el despliegue y movilización de dichos acompañantes electorales.

Experiencias concretas de aplicación de la observación electoral ciudadana

1. Observación ciudadana de las elecciones del 7 de noviembre de 2021

El 7 de noviembre de 2021, poco antes de medianoche, el observatorio ciudadano Urnas Abiertas publicaba¹³¹ que la participación ciudadana había llegado apenas a un 18.5% y el abstencionismo alcanzaba una cifra histórica del 81.5%. Además, durante toda la jornada de votaciones se brindaron informes preliminares que denunciaban el control paramilitar y una sistemática coacción del voto sobre trabajadores del Estado, acompañado por el uso abusivo de recursos públicos con fines electorales a favor del partido del gobierno, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), lo cual constituye un delito electoral según la normativa vigente.

¹³¹“Nicaragua 2021: Abstención, Control paramilitar y hostigamiento a trabajadores del Estado en la Jornada de Votación del 7 De Noviembre” (Urnas Abiertas),

<https://urnasabiertas.com/wp-content/uploads/2021/11/Corte-2-UA-Jornada-de-votacion-7N.docx.pdf>.

Los titulares de medios nacionales e internacionales fueron ocupados por los datos contundentes que nuestra organización informó, que en tiempo real desenmascaron otra de las mentiras oficiales del régimen nicaragüense, que dieron como ganador a Daniel Ortega con el 75.87% y el 73.29% de los escaños del parlamento para el FSLN, con una “histórica participación ciudadana” del 65.26%¹³², más de 3.5 veces de la cifra brindada por Urnas Abiertas.

Lo trascendental de la noticia no era solo que 8 de cada 10 nicaragüenses que estaban habilitados para votar prefirieron quedarse en sus casas, sino lo que había detrás de la noticia que estaba en todos los medios: más de 1.400 personas se movilizaron de manera clandestina para realizar observación ciudadana electoral en unas de las elecciones más importantes de la historia reciente del país.

Desde meses antes de las elecciones, diversas redes ciudadanas establecimos contacto para plantear el enorme reto que significaba generar información veraz, científica y confiable que diera cuenta de las condiciones bajo las cuales se desarrollarían dichos comicios.

Los detalles organizativos de la observación ciudadana, por razones de seguridad, todavía es imposible revelarlos, pero el arduo trabajo que miles de personas desarrollaron implicó muchas horas de organización, capacitación, digitación, procesamiento de datos y, sobre todo, el respeto a estrictas medidas de seguridad física y digital.

La observación ciudadana tomó en cuenta variables como violencia política, uso de recursos públicos, participación ciudadana, medidas sanitarias para prevenir la COVID-19, entre otros parámetros técnicos electorales.

A continuación, se presentan notas técnicas y resultados que se obtuvieron a raíz de la observación ciudadana realizada por Urnas Abiertas, toda esta información está disponible en el Informe 9 de la organización.

2. Notas técnicas de la metodología de observación ciudadana electoral

Para el desarrollo de la observación ciudadana, Urnas Abiertas trabajó de manera colaborativa con 5 redes ciudadanas, las cuales no son mencionadas por razones de seguridad y para evitar represalias en su contra.

La información fue recopilada a través de tres vías:

- Observación ciudadana in situ: personas que acudieron a Centros de Votación (CV) y registraron información relacionada a:
 - Grupo 1: 1.450 personas acudieron a 563 CV con dos objetivos, el primero observar la participación ciudadana usando el método de conteo de flujo de votantes, y el segundo registrar anomalías y hechos de violencia política que pudiesen darse en el lugar.
 - Grupo 2: Aproximadamente 200 personas se movilizaron a otros CV a observar únicamente anomalías y hechos de violencia política que pudiesen darse en el lugar.

¹³² “CSE Brinda Tercer Informe Provisional De Las Elecciones Generales 2021” (Consejo Supremo Electoral, Noviembre 10, 2021), <https://www.cse.gob.ni/es/prensa/noticias/resultados-elecciones-generales-2021-nicaragua>.

- Reporte ciudadano: a través del chatbot¹³³ y de redes ciudadanas virtuales, incluyendo al Monitoreo Azul y Blanco¹³⁴, se recibieron reportes ciudadanos de anomalías o violencia política que se dieron en barrios, comunidades o centros de trabajo.
- Revisión de otras fuentes primarias y secundarias: se realizó una revisión exhaustiva de numerosas fuentes primarias, específicamente, información oficial emitida por el gobierno e instituciones del Estado, y publicaciones de medios de comunicación oficialistas e independientes. Asimismo, se revisaron otras fuentes secundarias como reportes, informes y análisis de diversas organizaciones nacionales e internacionales vinculadas al proceso.

3. Resultados de la observación ciudadana electoral

Gracias a la metodología implementada y a la observación *in situ*, se lograron procesar 971 reportes¹³⁵ ciudadanos vinculados a 2.031 anomalías, irregularidades o violencia política durante la jornada de votación. El 90% de dichos reportes son provenientes de personas observadoras en terreno, mientras que el otro 10% se recibió a través de las redes ciudadanas y el chatbot habilitado por Urnas Abiertas.

Los 971 reportes anteriormente mencionados tuvieron lugar en todos los departamentos y las regiones autónomas del país. Asimismo, se recibieron reportes desde 128 de los 153 municipios, lo que equivale a un 84% del total de los municipios del país.

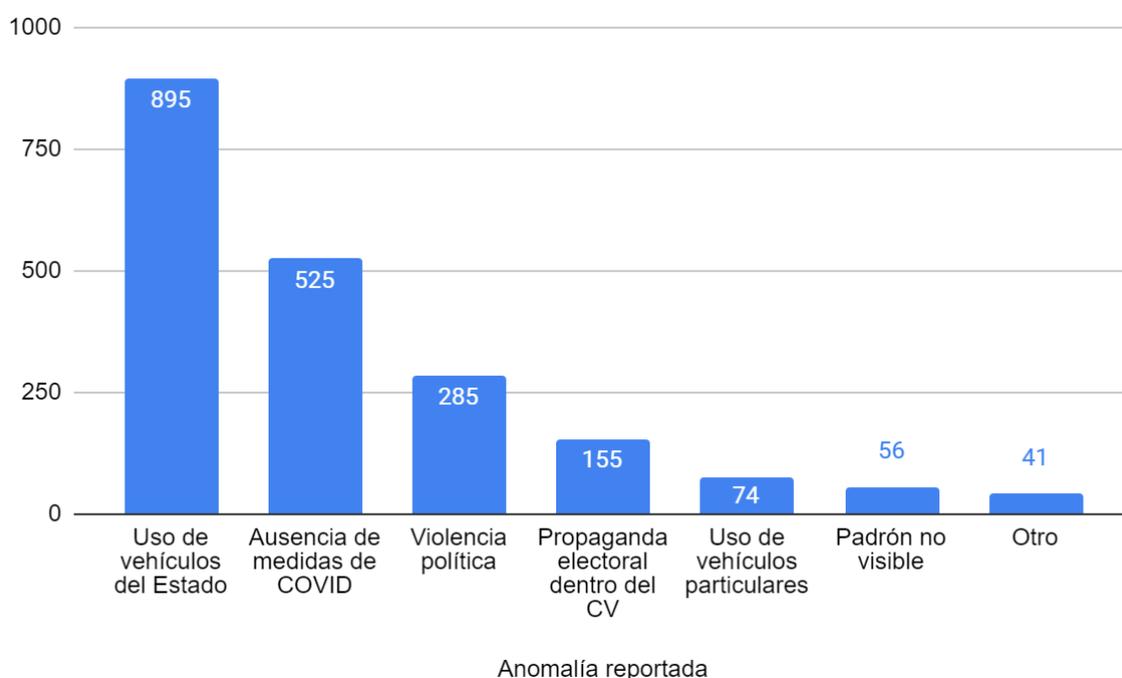
Los 971 reportes ciudadanos, como ya se mencionó, dieron cuenta de 2.031 anomalías durante la jornada de votación, algunas al interior o alrededor de los CV y, otras, en los barrios, comunidades y centros de trabajo. Estas anomalías estuvieron vinculadas al uso de vehículos del Estado con fines partidarios, ausencia de medidas para prevenir la COVID-19, violencia política, propaganda electoral al interior de los CV, padrón no visible, entre otras.

Gráfica 1. Distribución de anomalías por categoría.

¹³³ Número de whatsapp que mantiene una conversación automatizada con la/el usuario.

¹³⁴ Monitoreo Azul y Blanco es una iniciativa ciudadana consolidada por un equipo interdisciplinario con información de organizaciones de derechos humanos, sociedad civil, redes territoriales, activistas digitales, familiares de presos políticos, personas excarceladas y denuncias: <https://www.facebook.com/MonitoreoAzulyBlanco>

¹³⁵ Un reporte puede contener más de una anomalía, es decir un reporte puede incluir una anomalía de uso de recursos públicos, un hecho de violencia política y una anomalía de propaganda dentro del CV.



Fuente: Informe 9, Urnas Abiertas

El informe antes citado, permitió concluir que el papel de la observación ciudadana, realizada por Urnas Abiertas y otras organizaciones, jugó un papel fundamental en el proceso electoral de 2021 como única fuente de información independiente, ya que tal y como fue incorporado en la ley de reforma a la normativa electoral, la presencia de observadores internacionales fue completamente suprimida y se reemplazó por la figura de acompañantes electorales.

Los resultados procesados por Urnas Abiertas fueron retomados por un sinnúmero de fuentes nacionales e internacionales, destacándose la inclusión en el informe electoral emitido por la Organización de Estados Americanos, asimismo, se registraron referencias a la iniciativa por parte organizaciones como Insight Crime, Amnistía Internacional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Crisis Group, la Oficina de Washington para Asuntos de América Latina (WOLA), entre otras.

Al realizar la evaluación del proceso, junto con las redes ciudadanas que se desplegaron en todo el territorio nacional, se valoró que “la fiscalización ciudadana se convirtió en un acto de resistencia”, ante el cierre absoluto del espacio cívico generar información confiable se transformó en un acto para subvertir el cerco mediático y la censura impuesta por las armas y el terrorismo de Estado.

Mejoras para próximos procesos electorales

Al emitir recomendaciones, es importante no descontextualizar la situación nicaragüense, es decir, recomendar cambios referentes únicamente en la herramienta de observación electoral, aunque

implicaría un avance importante, se volvería insuficiente para resolver la grave crisis en la que se encuentra inmerso el país.

Por tanto, las principales recomendaciones se hacen para poder iniciar una transición democrática, a través de un proceso electoral legítimo e íntegro, que garantice justicia sin impunidad.

1. Libertad a todas las personas presas políticas, incluyendo a los 7 aspirantes a la presidencia de 2021 y demás liderazgos opositores. Detener la persecución judicial que se ha iniciado contra la oposición organizada.
2. Cesar la represión, la violencia política y el estado policial, desarmando a parapoliciales y garantizando además el derecho a reunión, asociación pacífica, movilización, opinión, expresión y libertad de prensa, es fundamental que se garanticen los derechos de elegir y ser electo.
3. Reestructurar el Consejo Supremo Electoral (CSE) “para garantizar que funcione de forma totalmente independiente, transparente y responsable” como lo ha indicado la Asamblea General de la OEA. El CSE debe asegurar la Justicia Electoral, que comprende diversos medios y mecanismos que tienen por objeto garantizar que cada acto, procedimiento o resultado electoral se ajuste al derecho, así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales. El CSE debe garantizar un conteo transparente y creíble de votos, y procesos justos de resolución de conflictos.
4. Derogar las reformas Ley Electoral aprobadas en 2021 y 2022, aprobando una Ley que incluya las demandas de la oposición, que cumpla los estándares internacionales y que no sea violatoria de Derechos Humanos, garantizando la libertad y acceso de prensa, de opinión y expresión, de reunión y asociación pacífica, y movilización.
5. Derogar el marco legal restrictivo y detener la instrumentalización de la justicia para la persecución política.
6. Garantizar la observación nacional e internacional independiente, fidedigna y creíble, incluyendo observadores en materia de Derechos Humanos con la CIDH y OACNUDH. Esto incluye volver a publicar el reglamento de observación electoral que dejó de publicarse en las elecciones generales de 2011, para ser sustituido por el reglamento de acompañamiento electoral.

Conclusiones

Actualmente existe una grave crisis en Nicaragua que es política, institucional y de Derechos Humanos, la cual suprime de manera absoluta todas las libertades fundamentales para el ejercicio de ciudadanía, por tanto, mientras dicha crisis no se resuelva, mecanismos como la observación electoral u otras formas de participación ciudadana seguirán siendo coartadas para la población nicaragüense.

El Consejo Supremo Electoral, no cuenta con la confianza y la integridad necesaria para garantizar un proceso legítimo e íntegro, por el comportamiento histórico producto del pacto Alemán-Ortega que ha tenido este poder del Estado, pero también por las graves faltas documentadas durante las últimas elecciones generales de 2021. En consecuencia, un órgano de administración electoral con estas características no es capaz de garantizar la aplicación de instrumentos de observación ciudadana electoral de manera imparcial y transparente.

La observación ciudadana como herramienta democrática toma una nueva dimensión, la de la resistencia, en contextos autoritarios, conflictivos y violentos. En una región como América Latina y el Caribe, que presentó los peores retrocesos democráticos en el último año, según la Unidad de Inteligencia del semanario *The Economist*, es imperativo desarrollar mecanismos para reforzar los esfuerzos de observación electoral que hace la ciudadanía, incluso cuando esto significa poner en riesgo la libertad e integridad.

VENEZUELA

El fluctuante concepto de la Observación Electoral en Venezuela

José Enrique Delgado Rangel¹³⁶

Antes de abordar el desarrollo de la Observación Electoral (OE) en Venezuela desde que llegó el actual régimen político al poder en diciembre de 1998, cabe preguntar si ha valido la pena; es decir, si sus observaciones, recomendaciones y sugerencias han sido consideradas y aplicadas para la mejora de los procesos electorales nacionales y subnacionales siguientes hasta el año 2021, cuando ocurrieron las últimas elecciones hasta la fecha, que fueron las Regionales y Municipales¹³⁷, en las que estuvo presente nuevamente, luego de diciembre de 2006, la Misión de Observación Electoral (MOE) Internacional de la Unión Europea (UE)¹³⁸. La respuesta a esta pregunta la obtendremos más adelante, haciendo la salvedad que nos enfocaremos en la Observación Electoral Internacional Calificada.

Es oportuno precisar que el actual régimen ha asegurado el control del Consejo Nacional Electoral (CNE), ente rector del Poder Electoral desde sus inicios, días después de aprobada la nueva Constitución de la República en 1999¹³⁹, pasando por todos sus directorios hasta la última designación de éste el 05 de mayo de 2021¹⁴⁰; y, por consiguiente, de todas sus instancias aguas abajo, esto quiere decir, también los tres órganos subordinados que tienen bajo su responsabilidad las principales funciones de la administración electoral (Junta Nacional Electoral, Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y Financiamiento)¹⁴¹, las Oficinas Nacionales y las 24 Oficinas Regionales Electorales (ORE).

La directiva del CNE es la instancia constitucional y legal que aprueba e invita a las Misiones de Observación Electoral Internacional. Los hechos nos permitirán entender lo que ocurrió posteriormente, cuando el CNE implantó un nuevo concepto para la Observación Electoral Internacional, bajo la denominación de Acompañamiento Electoral Internacional¹⁴², luego de las Elecciones Presidenciales de 2006.

¹³⁶ *Comunicador Social por la Universidad del Zulia (LUZ). Fue docente en la Universidad del Zulia (LUZ), la Universidad Católica Cecilio Acosta (UNICA), Universidad Católica Santa Rosa (UCSAR) y la Universidad Santa María (USM). Fue Jefe de Información del Departamento de Prensa del Canal de Televisión Regional Niños Cantores del Zulia (1990-1993) y periodista de la Organización de Asuntos Públicos de Petróleos de Venezuela, PDVSA (1993-2003).*

¹³⁷ Elecciones Regionales y Municipales 2021. Documentos por evento electoral. Disponible en:

http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2021/elecciones_regionales_y_municipales_2021/index_elecciones_regionales_municipales_2021_principal.php

¹³⁸ Suscrito acuerdo para el despliegue de Misión de Observación de la Unión Europea en las Elecciones Regionales y Municipales 2021. Nota de prensa publicada en portal Web del Consejo Nacional Electoral. 29 de septiembre de 2021.

Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=4012

¹³⁹ Designación del primer directorio del Consejo Nacional Electoral (CNE). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.859 de fecha 29 de diciembre de 1999.

¹⁴⁰ Instalada nueva directiva del Poder Electoral cumpliendo el mandato constitucional. Nota de prensa del Consejo Nacional Electoral (CNE). 05 de mayo de 2021. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3929

¹⁴¹ CNE con dominio del PSUV tiene como desafío restaurar la confianza en el voto. Comunicado ante designación inconstitucional de rectores del Poder Electoral. 07 de mayo de 2021. Disponible en: https://sumate.org/noticias/2021/NPS_698_07052021_SUMATE_CNE_CON_DOMINIO_DEL_PSUV_TIENE_COMO_DESAFIO_RESTAURAR_LA_CONFIANZA_EN_EL_VOTO.html

¹⁴² Acompañamiento Electoral Internacional: Soberanía y Cooperación. Documento del Consejo Nacional Electoral (CNE) sobre las Misiones Electorales y el Programa de Acompañamiento. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/seguridad_transparencia/acompanamiento/acompanamiento_electoral_internaciona_CNE_VE_es.pdf

1. El marco nacional e internacional en la que se amparó la Observación Electoral

Es necesario precisar el marco normativo en el cual se insertaba la presencia de las MOE Internacional hasta 2006. El paraguas para ello está establecido en el artículo 293 de la Constitución de la República que establece: *“Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.”*

Dentro de este marco deben realizarse los procesos electorales, que coincide y está alineado con la razón de ser de la Observación Electoral Internacional. Esto lo podemos constatar en los convenios o acuerdos firmados entre el CNE y las MOE invitadas. Un ejemplo de ello lo tenemos en el considerando cinco del Acuerdo firmado entre el CNE y la OEA para la Observación Electoral Internacional de la Elección presidencial del 3 de diciembre de 2006, que expresa: *“Que conforme a lo prescrito en la parte pertinente del artículo 24 de la Carta Democrática Interamericana... Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA” y la Resolución N° 061005-858 de fecha 05 de Octubre de 2006, denominadas “Normas sobre el Régimen de la Observación Electoral Internacional en la elección presidencial de 2006.”*¹⁴³ La actuación de la MOE de la OEA tenía como marco lo previsto en la disposición 23 de la misma Carta Democrática Interamericana: *“Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos. Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.”*¹⁴⁴

2. Legislación que rigió Elecciones no incluyó regulación de la OE

Los acuerdos firmados entre el CNE y las MOE internacionales calificadas, como la UE y OEA, tuvieron como precedentes normas especiales elaboradas y aprobadas para cada proceso electoral por el administrador electoral. La razón de las mismas era porque en la legislación que regía la organización de las elecciones no estaba incluía la regulación de la Observación Electoral. Nos referimos a los dos únicos dos instrumentos normativos electorales vigentes hasta 2009, que rigieron los procesos electorales para ese entonces, uno preconstitucional aprobado en 1998, como fue la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política - LOSPP, (Gaceta Oficial N° 5.223 Extraordinario de fecha 28 de mayo de 1998), y el segundo, postconstitucional, que fue el Estatuto Electoral del Poder Público (EEPP), aprobado el 30 de enero del año 2000 por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC)¹⁴⁵, que elaboró la actual Constitución de la República. El EEPP fue elaborado por esta instancia supraconstitucional para regir las elecciones de relegitimación de todos los poderes de elección popular, luego de la aprobación de la nueva Constitución de la República en referendo del 15 de diciembre de 1999.

Reiteramos que ambas normativas mencionadas rigieron los procesos electorales hasta 2008, incluyendo las Elecciones Regionales que tuvieron lugar ese año, en las que fueron electos

¹⁴³ Acuerdo CNE y OEA Observación Electoral Internacional de Elección presidencial del 3 de diciembre de 2006. Disponible en: http://www.oas.org/dil/AgreementsPDF/66-2006_Acuerdo.PDF

¹⁴⁴ Carta Democrática Interamericana. Disponible en: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

¹⁴⁵ Estatuto Electoral del Poder Público. 30 de enero de 2000. Disponible en: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/VE/venezuela-estatuto-electoral-poder-publico-2000-derogado>

gobernadores, legisladores estatales y alcaldes municipales¹⁴⁶, porque el año siguiente fue aprobada una nueva legislación acorde con lo establecido en esta materia en la Constitución de la República de 1999. Aunque no es tema de esta investigación, pero consideremos necesario por lo menos advertir que en esta nueva legislación que rige los procesos electorales, denominada “Ley Orgánica de Procesos Electorales”, no se cumplió con los principios en los cuerpos legislativos de la Representación Proporcional y la Personalización del Sufragio, establecidos en el artículo 293 de la Constitución; además, tiene claros vacíos que han permitido a la directiva del ente rector tomar decisiones discrecionales en la organización de elecciones nacionales y subnacionales, a favor algunas veces de la parcialidad política que está en el ejercicio del poder político, lo cual ha sido denunciado en reiteradas oportunidades por organizaciones de la sociedad civil que le hacen seguimiento al asunto electoral. Aquí cabe mencionar que no establece con cuánto tiempo de anticipación deben convocarse las elecciones, como tampoco los criterios precisos para el establecimiento de las circunscripciones.

3. Solo en Ley que rige al Poder Electoral se hace mención a la OE

Retomando el tema, es preciso indicar que donde encontramos alusión a la Observación Electoral Nacional e Internacional es en la vigente Ley Orgánica del Poder Electoral – LOPE (Gaceta Oficial N° 37.573 de fecha 19 de noviembre de 2002), aprobada acorde con la nueva Constitución de la República. Sin embargo, solo aparece mencionada en el numeral 14 del artículo 33 de esta legislación, dentro de las competencias del CNE, indicándole que debe: *“Acreditar a las observadoras y los observadores nacionales o internacionales en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares de carácter nacional, de conformidad con lo establecido en la ley.”* De su lectura se puede inferir que quienes elaboraron y aprobaron esta legislación que rige al Poder Electoral, como fueron los diputados del Poder Legislativo Nacional en el que estaban representadas la mayoría de las fuerzas políticas en el año 2000, incluyendo a la del actual régimen en el control del poder político no cuestionaron en modo alguno el papel que desempeñaba la Observación Electoral Nacional e Internacional. Esto indica que hasta ese momento el sector oficialista todavía no había impuesto la tesis de que los asuntos propios de un proceso electoral competían exclusivamente a cada país y las instituciones públicas responsables de éste, en aras de su soberanía y la democracia; ya hasta ese entonces asumían que su presencia otorgaba legitimidad a los resultados electorales.

4. CNE aprobó normas especiales para la OE en cada evento electoral

Reiteramos que para llenar el vacío de la regulación de la Observación Electoral Nacional e Internacional en los dos únicos instrumentos jurídicos (LOSPP y EAPP) que rigieron los procesos electorales hasta 2008, el directorio del CNE elaboró y aprobó normas especiales sobre este asunto para cada evento electoral, fundamentando esta decisión en los artículos 293, numeral 5, de la Constitución de la República, y 33, numerales 1 y 14, de la LOPE, en los que se le reconoce que como ente rector del Poder Electoral tiene dentro de sus funciones y competencias *“La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los Referendos”* y de *“Acreditar a las observadoras y los observadores nacionales o internacionales...”*

¹⁴⁶ Divulgación Elecciones Regionales 2008. Elecciones Regionales del 23 de noviembre de 2008. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/divulgacion_regionales_2008/

Así lo hizo para la Observación Electoral Internacional en los diferentes procesos electorales después de diciembre de 1999. Además, a la normativa especial para la Observación Electoral Internacional elaborada y aprobada por el directorio del CNE para la Elección Presidencial de 2006, también aprobó normativas específicas que rigieron este asunto en otros dos procesos electorales de alcance nacional previos, como fueron las Elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional, al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino del 05 de diciembre de 2005¹⁴⁷; y el Referendo Revocatorio Presidencial de 2004.¹⁴⁸

En la lectura de las tres normativas específicas mencionadas que rigieron la Observación Electoral Internacional, se puede constatar que el directorio del CNE invitaba sin cuestionamiento ni aprehensión a las MOE internacionales calificadas, en las que les reconocía libre desempeño y movilización.

5. CNE invitó a Misiones de Observación Electoral Internacionales calificadas

Algunas de las MOE internacionales invitadas y que se hicieron presentes en los procesos electorales de alcance nacional realizados hasta 2006 representaban a organismos hemisféricos y multilaterales, como fueron la Unión Europea (UE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). También estuvieron presentes otras organizaciones no gubernamentales internacionales especializadas en materia electoral, entre ellas el Centro Carter.

Al final de cada elección observada, elaboraban sus informes preliminares y finales, que entregaban antes al ente rector del Poder Electoral, y luego presentaban públicamente, sin problema alguno. Nunca hubo dificultad para su acceso y consulta, los cuales siguen disponibles en los portales Web de estas organizaciones internacionales y otras fuentes digitales especializadas en materia electoral. Inclusive tuvieron libertad para comunicar y expresar observaciones de forma pública, antes de la publicación de sus informes.

En las normas especiales aprobadas para Observación Electoral Internacional en cada proceso electoral, el CNE precisaba la razón de ser de la misma, como bien lo expresa en el artículo 3 de las aprobadas en Resolución N° 051108-1190 de fecha 08 de noviembre de 2005 para las Elecciones Parlamentarias de diciembre de ese mismo año: ***“La observación electoral internacional constituye una actividad realizada por personas o instituciones extranjeras, previamente invitadas y acreditadas por el Consejo Nacional Electoral, destinadas a evaluar y constatar, de manera imparcial e independiente, la justicia, equidad y transparencia, de las elecciones del proceso electoral de diciembre de 2005...”*** (Resaltado nuestro).

¹⁴⁷ Resolución N° 051108-1190. Normas sobre el Régimen de la Observación Electoral Internacional de las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional, al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino. Diciembre de 2005. Observación Elecciones. Publicadas en Gaceta Electoral N° 280 de fecha 14 de noviembre de 2005. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2005/parlamentarias/documentos/norma_eleccion_parlam.pdf

¹⁴⁸ Normas sobre el régimen de la observación internacional en los procedimientos revocatorios de mandatos de cargo de elección popular. Resolución del Consejo Nacional Electoral (CNE) N° 040623-1050. 23 de junio de 2004.

6. CNE cambia la OE Internacional por Acompañamiento Electoral Internacional

Hasta las Elecciones Presidenciales del 03 de diciembre de 2006, estuvieron presentes las MOE Internacional calificadas. Una de las razones que se aduce para la decisión del organismo electoral de dar un giro en este asunto, proporcionando un nuevo concepto y marco de la Observación Electoral Internacional denominándolo Acompañamiento Electoral Internacional¹⁴⁹, fue probablemente el malestar que generaron algunas de sus recomendaciones, especialmente las referidas a la conformación y el desempeño del órgano electoral, y la solicitud de una auditoría independiente al Registro Electoral. Estas recomendaciones y sugerencias las encontramos en el Informe de Observación de las Elecciones Parlamentarias y Presidenciales del año 2000 de la OEA¹⁵⁰, específicamente en la primera de ellas, que expresa como un imperativo: *“Depurar y actualizar los mecanismos de registro civil y electoral, lo antes posible, ya que éste se considera un instrumento indispensable para la transparencia de los procesos electorales y para evitar posibles vicios que tienen que ver con la manipulación de los electores. Se recomienda también contar con un mecanismo de identificación única del elector para mayor control del Estado y de simplificación de trámites para el ciudadano.”*

Estas y otras recomendaciones aparecen también en los Informes finales de Observación de la UE¹⁵¹ y de la OEA¹⁵² de las Elecciones Parlamentarias de 2005. Las podemos corroborar en la primera de ellas en el Informe de la UE antes indicado, en la que plantea que es necesario: *“El nombramiento de una directiva del CNE compuesta por profesionales independientes de origen diverso que disfrute de la confianza de todos los sectores de la sociedad es un paso fundamental en el proceso de reconciliación.”* También esta recomendación es reiterada en el Informe de la OEA de estas elecciones, aunque no con la precisión y contundencia sobre las condiciones de profesionalismo, independencia y pluralidad que plantea la UE para los integrantes del nuevo CNE: *“Sobre el Consejo Nacional Electoral (CNE), y a los efectos de generar mayor confianza en el sistema electoral, la MOE considera conveniente que Asamblea Nacional proceda, a la brevedad posible, y de acuerdo con su mandato, a regularizar o normalizar la situación de transitoriedad en la que se encuentran los miembros del CNE, ratificando o cambiando los mismos.”*

No podemos dejar por fuera las recomendaciones en los informes finales de observación de la OEA¹⁵³ y UE¹⁵⁴ sobre las Elecciones Presidenciales del 03 de diciembre de 2006, porque aún hoy siguen vigentes y necesarias de atender. Entre ellas, mencionamos la tercera de ellas en el Informe de la UE, en la que solicita aplicar sanciones que sean oportunas para quienes hagan el uso de los recursos del Estado y a los funcionarios públicos que participen en los procesos electorales, y que sea antes de finalizar la campaña electoral, lo cual considera contribuiría en beneficio de la credibilidad y legitimidad del Poder Electoral y del propio proceso electoral. La OEA.

¹⁴⁹ Acompañamiento Electoral Internacional: Soberanía y Cooperación. Documento del Consejo Nacional Electoral (CNE) sobre las Misiones Electorales y el Programa de Acompañamiento. Disponible en:

http://www.cne.gob.ve/web/seguridad_transparencia/acompanamiento/acompanamiento_electoral_internaciona_CNE_VE_es.pdf

¹⁵⁰ Informe de Observación de la OEA de las Elecciones Generales República Bolivariana de Venezuela del 30 de Julio de 2000. Disponible en: https://www.oas.org/sap/publications/2000/moe/venezuela/pbl_30_2000_spa.pdf

¹⁵¹ Informe Final de la Misión de Observación Electoral de Unión Europea de las Elecciones Parlamentarias del 04 de diciembre de 2005. Marzo de 2006. Disponible en:

<https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/VE/venezuela-ue-moe-final-parlamentarias-2005/view>

¹⁵² Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA de las Elecciones Parlamentarias del 04 de diciembre de 2005. 26 de abril de 2006. Disponible en: https://www.oas.org/sap/docs/permanent_council/2006/cp_inf_5342_06_spa.pdf

¹⁵³ Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA de las Elecciones Presidenciales del 03 de diciembre de 2006. 26 de abril de 2007. Disponible en: <https://www.oas.org/sap/docs/DECO/informemoevenezuelaeleccionespresidenciales2006.pdf>

¹⁵⁴ Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la UE de las Elecciones Presidenciales del 03 de diciembre de 2006. Disponible en: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/VE/venezuela-ue-moe-final-presidencial-2006/view>

7. CNE reconocía libertad de circulación y de movilización, y de reunión a las MOE internacionales

No está de más recordar que el directorio del CNE emitió varios comunicados para las Elecciones Presidenciales de 2006, avalando y reconociendo la importancia de la Observación Electoral Internacional. Entre ellos destacan los siguientes: el del 03 de octubre de ese año, en el que informa que la *“Misión exploratoria de la Unión Europea se reunirá con actores políticos involucrados en la elección presidencial 2006”*¹⁵⁵, el del 06 de ese mismo mes que afirma que *“Los observadores electorales internacionales gozarán de la libertad de circulación y de movilización en todo el territorio nacional, libertad de comunicación con los candidatos o candidatas, organizaciones con fines políticos y grupos de electoras o electores que participen en el proceso comicial del 3 de diciembre.”* Y del 25 de octubre, en que da a conocer que el organismo electoral firmó un memorando de entendimiento con la Organización de Estados Americanos (OEA) *“mediante el cual se formaliza la participación de este organismo internacional como misión observadora en la elección del 3 de diciembre.”*¹⁵⁶

Desde las Presidenciales de 1998 hasta las Presidenciales de 2006, los directorios del Consejo Nacional Electoral invitaron sin cuestionamiento para realizar observación electoral a la UE y la OEA. Coincidentemente, un año antes el expresidente Hugo Chávez Frías, en febrero de 2006, manifestó su malestar ante las recomendaciones en el Informe de Observación de la OEA de ese año, sobre lo ocurrido en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005, que calificó como un "documento sucio". En este informe, la OEA expresó preocupación por la desconfianza de parte de los venezolanos por las autoridades electorales¹⁵⁷. En estas elecciones la oposición en pleno se retiró días previos del evento, ante denuncia de que el sistema automatizado no garantizaba el secreto del voto¹⁵⁸. También es propicio recordar que en este año el expresidente Chávez ya comenzaba a hablar del “Socialismo del siglo XXI” y lo *“situaba en el concierto de los países latinoamericanos, un concepto para reflexionar sobre sus bases teóricas y su articulación a procesos sociales concretos.”*¹⁵⁹

8. Ausencia de las MOE Internacionales en elecciones de 2010 a 2018

La siguiente elección de carácter nacional fue la de la Asamblea Nacional del 26 de septiembre de 2010, la cual fue regida por una nueva legislación denominada “Ley Orgánica de Procesos Electorales”, aprobada por el parlamento nacional el 31 de julio de 2009, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.928 Extraordinario, de fecha 12 de agosto de

¹⁵⁵ Misión exploratoria de la Unión Europea se reunirá con actores políticos involucrados en elección presidencial 2006. Nota de prensa del Consejo Nacional Electoral. 03 de octubre de 2006. Disponible en:

http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=765

¹⁵⁶ CNE y OEA suscriben acuerdo de observación internacional para el 3D. Nota de prensa del Consejo Nacional Electoral. 25 de octubre de 2006. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=705

¹⁵⁷ Venezuela: Chávez califica de "documento sucio" el informe de la OEA sobre las elecciones de diciembre. Portal de noticias Notimérica. 07 de febrero de 2006. Disponible en:

<https://www.notimerica.com/politica/noticia-venezuela-chavez-califica-documento-sucio-informe-oea-elecciones-diciembre-2006-0207034521.html>

¹⁵⁸ Partidos opositores venezolanos se retiran de elecciones. Portal de noticias El Universo. 29 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2005/11/29/0001/14/301AEB5917BF44CDA726ED5B09C71235.html>

¹⁵⁹ Hugo Chávez y los principios del Socialismo del Siglo XXI: una indagación discursiva (2005-2013). Pág. 1. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492018000500224

2009¹⁶⁰. En la misma se puede constatar que tampoco fue mencionada ni desarrollada la regulación de la Observación Electoral Nacional e Internacional. Con la aprobación de esta legislación que norma hasta la fecha las Elecciones, la Asamblea Nacional cumplió con su obligación de adecuar el marco legal con la Constitución de la República de diciembre de 1999. Esto quiere decir que lo hizo diez años después. Debemos tener presentes las observaciones a ésta dadas a conocer anteriormente.

9. CNE aprueba nueva normativa para reglamentar el Acompañamiento Internacional

Ante este vacío de regulación legal de la Observación Electoral Nacional e Internacional, nuevamente el directorio del CNE elaboró y aprobó una nueva normativa, denominada “Reglamento en Materia de Observación Nacional Electoral y Acompañamiento Internacional Electoral”¹⁶¹ con fecha 26 de mayo de 2010, que aplicó para las Elecciones de la Asamblea Nacional del 26 de septiembre de ese mismo año. En la misma se puede constatar a partir del artículo 2 el cambio en cuanto al concepto de “Observación Electoral Internacional” por “Acompañamiento Electoral Internacional”; y que desarrolló en las siguientes disposiciones. En el artículo 12 indica que son Acompañantes Internacionales Electorales “...*las instituciones o autoridades electorales de otros Estados, organizaciones u organismos internacionales, así como las instituciones personas en general, debidamente acreditadas con tal carácter por el Consejo Nacional Electoral, sea por invitación del propio órgano o por solicitud realizada por ante el Consejo Nacional Electoral, en los lapsos y condiciones previstos en el Plan correspondiente.*”

La novedad ahora es que para el desempeño de sus actividades, las MOE internacionales deben estar insertas en un “Plan” aprobado por el ente rector del Poder Electoral, en el que están previstos los lapsos y condiciones acordados. Aunque en la disposición 14 de esta normativa sobre la Observación Electoral Nacional y el Acompañamiento Electoral Internacional, incluye que pueden transitar y tener reuniones con candidatos y organizaciones políticas y grupos de electores, realizar entrevistas, reuniones o visitas del organismo electoral y visitas de naturaleza particular a los rectores; y presenciar, desde el punto de vista técnico, el diseño y ejecución de las operaciones electorales, para lo cual se los dotará de la información; sin embargo, en la siguiente cláusula establece limitaciones y restricciones explícitas, entre las que resaltan:

- No emitir declaraciones ni opinión en general y en particular sobre los asuntos internos de la República Bolivariana de Venezuela hasta que haya culminado el proceso electoral y se hubiese producido la proclamación de las candidatas o candidatos;
- No hacer pronunciamientos públicos;
- No hacer comentarios personales acerca de sus observaciones o conclusiones a los medios de información o a terceros, antes que el vocero del grupo del cual forma parte haga su declaración formal.

Pero la mayor de estas restricciones que atentaba en contra de la manera como anteriormente realizaban su labor las MOE internacionales, estaba expresada en el artículo 16, numeral 5: “*Mantener bajo estricta confidencialidad o reserva el contenido de los intercambios de opinión o sugerencias formuladas a la autoridad electoral.*”

Ante estas nuevas normas impuestas para el desempeño de la labor de los invitados ahora como Acompañantes Internacionales, asumimos como una buena descripción la proporcionada en la

¹⁶⁰ Ley Orgánica de Procesos Electorales. Disponible en:

<https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-organi-20220131131037.pdf>

¹⁶¹ Reglamento en Materia de Observación Nacional Electoral y Acompañamiento Internacional Electoral.

publicación “¿Desafiando La Norma? Acompañamiento Electoral Internacional en Nicaragua y Venezuela”: *“El «acompañamiento electoral» implica una presencia más simbólica de los testigos internacionales, cuyo papel principal es dar seriedad a una ocasión importante, pero sin juzgar la calidad de las elecciones o expresar sus críticas sobre la administración electoral, y se centra principalmente en los procedimientos del día de las elecciones. Por el contrario, la observación electoral conlleva una recopilación de información completa y sistemática a lo largo del ciclo electoral, cuyo objetivo es evaluar la administración electoral en todas las fases para dar solución a problemas que podrían reducir la calidad de las elecciones, y finalmente llegar a conclusiones fiables sobre el proceso en su conjunto y dar recomendaciones para el futuro, así como hacerlas públicas.”*¹⁶²

Ante las numerosas irregularidades que se repetían e incrementaban en cada proceso electoral, el nuevo marco regulatorio especial impuesto para la labor de los Acompañamientos Electorales Internacionales lo que hizo fue restringir sus posibilidades de contribuir para corregir y minimizar su ocurrencia. Así lo alertó la Asociación Civil Súmate en su informe de observación de las Elecciones Parlamentarias del 26 de septiembre de 2010: *“El artículo 15 de este reglamento, por ejemplo, no deja espacio a la interpretación: las organizaciones observadoras no podrán denunciar públicamente las violaciones a la equidad en la contienda electoral, que – por cierto - están a la vista de todos los venezolanos...”*¹⁶³

En esta oportunidad no hubo información oficial sobre si el CNE invitó a las MOE internacionales de la OEA y UE para observar estas y las siguientes elecciones nacionales. Este silencio explícito fue alertado por algunas organizaciones de vigilancia electoral en Venezuela, entre ellas, de nuevo, Súmate: *“...es fundamental la presencia de las misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Unión Europea (UE) para las elecciones parlamentarias del próximo 26 de septiembre, ya que podría ser determinante para detener o aminorar posibles transgresiones al marco legal en el ámbito electoral, que alimentan el ventajismo ilegítimo del sector político oficialista...”*¹⁶⁴

Así tenemos que tampoco fueron invitadas ni estuvieron presentes las MOE internacionales de la OEA y UE en las Elecciones Presidenciales del 07 de octubre de 2012 y las sobrevenidas del 14 de abril de 2013, por vacante absoluta ante fallecimiento del expresidente Hugo Chávez Frías; ni para las Parlamentarias del 06 de diciembre de 2015, ni las adelantadas Elecciones Presidenciales del 20 de mayo de 2018, que correspondía realizar en diciembre de ese año¹⁶⁵.

10. Régimen político retoma invitación a MOE Internacionales para dar legitimidad a Elecciones de Asamblea Nacional 2020 y Regionales y Municipales 2021

Para estas tres últimas elecciones nacionales mencionadas, el CNE aplicó un nuevo marco normativo para la Observación Electoral Nacional y el Acompañamiento Electoral Internacional, que fue

¹⁶² Shelley McConnel, Jennifer McCoy y Michael McCarthyen. ¿Desafiando La Norma? Acompañamiento Electoral Internacional en Nicaragua y Venezuela”. Pág. 111. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/308/30842528007.pdf>

¹⁶³ Informe de Súmate Elecciones Parlamentarias 2010. Segundo Avance Informe de Vigilancia Electoral. 25 de septiembre de 2010. Pág. 29. Disponible en: https://www.sumate.org/documentos/docs_cronologicos_procesos_electorales/Elec_Parlamentarias_sep_2010/20100925-2do_%20Avance%20Informe_%20Vigilancia_Electoral_26S.pdf

¹⁶⁴ Observación de OEA y UE contribuiría a generar confianza en las parlamentarias. Nota de prensa en portal Web de Súmate. 27 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.sumate.org/noticias/2010/20100527-observacion-de-oea-y-ue-contribuiria-a-generar-confianza-en-las-parlamentarias.html>

¹⁶⁵ Así se vota en Venezuela. De Constituyente a Constituyente: 20 años de Revolución Bolivariana. Pág. 283. Disponible en: https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2022/05/Asi-se-vota-en-Venezuela_TEEditiones-compressed.pdf

desarrollado e incluido en el denominado Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (RGLOPRE), contenido en la Resolución N° 130118-0005, de fecha 18 de enero de 2013, publicado en la Gaceta Electoral Extraordinaria N° 15 de fecha 21 de febrero de 2013. Fue ubicado en el título XIV, desde los artículos 471 al 489. Desarrolla la regulación del Acompañamiento Electoral Internacional en los artículos 481 y 482. Fue reformado, pero solo para incorporarle un cambio cosmético del nombre de “Acompañamiento Electoral Internacional” por “Veeduría Electoral Internacional”, pero manteniendo las mismas restricciones para los invitados internacionales, según lo indicado en Resolución N° 201014-044, de fecha 14 de octubre de 2020¹⁶⁶, publicada en la Gaceta Electoral N° 963 de fecha 21 de octubre de 2020. La reforma buscaba dar un marco para permitir nuevamente la participación de la Observación Electoral Internacional, en esta ocasión únicamente de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y Unión Europea, lo cual no ocurrió.

Con ello se buscaba darle legitimidad a la cuestionada Elección de la Asamblea Nacional el 6 de diciembre de ese año, en la que se vulneraron disposiciones fundamentales de la Constitución de la República, entre ellas la composición del parlamento nacional, el voto secreto y directo para la elección de la representación indígena, entre otros asuntos de gran impacto. Es necesario precisar que la competencia de invitación del CNE a la ONU y UE para observar estos comicios nacionales, fue usurpada antes por la cancillería en carta enviada a la directiva de estos organismos hemisféricos y multilaterales el 1 de septiembre de ese año.

11. CNE estableció un doble régimen para la OE Internacional en 2021

Nuevamente, el actual régimen político, con el fin de darle legitimidad a las Elecciones Regionales y Municipales realizadas del 21 de noviembre de 2021, ofreció garantías a la ONU y la UE para que participaran con sus misiones de observación electoral. Ambos organismos aceptaron participar, pero logrando condiciones dentro de sus normas y actuación, por lo cual no debían estar regidos por el Reglamento de Veeduría Electoral, reformado en octubre de 2020. El primero envió un grupo de expertos, y el segundo desplegó una MOE completa. Aquí lo curioso fue que ambos grupos lograron establecer las condiciones de la observación con las firmas de acuerdos específicos. Al único de los acuerdos que se tuvo acceso y está publicado, fue el del CNE con la UE. Así lo hizo saber el administrador electoral en nota de prensa en su portal Web con fecha 29 de septiembre de ese año¹⁶⁷, aunque un día antes ya había firmado el acuerdo administrativo¹⁶⁸, para el despliegue de la Misión de Observación Electoral Internacional de la UE.

Aunque lo que debió proceder con el fin de proporcionar soporte legal a la firma del acuerdo administrativo con la UE era reformar el título XIV del RGLOPRE, que rige esta materia, el

¹⁶⁶ CNE aprobó reforma del Reglamento de la LOPRE que incluye las figuras de veeduría nacional e internacional. Nota de prensa en portal web del Consejo Nacional Electoral. 15 de octubre de 2020. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3858

¹⁶⁷ Suscrito acuerdo para el despliegue de Misión de Observación de la Unión Europea en las Elecciones Regionales y Municipales 2021. Nota de prensa del Consejo Nacional Electoral. 29 de septiembre de 2021. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=4012

¹⁶⁸ Acuerdo Administrativo entre el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela y la Delegación de la Unión Europea en la República Bolivariana de Venezuela sobre la Misión de Observación Electoral para las Elecciones Regionales y Municipales del 21 de noviembre de 2021. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2021/elecciones_regionales_y_municipales_2021/documentos/resolucion/acuerdocne_ue_firmado.pdf

directorio del CNE aprobó la Resolución N° 210930-0078 de fecha 30 de septiembre de 2021¹⁶⁹, en la que justificó esta decisión, que se puede constatar en el último considerando: *“Que las particulares circunstancias antes señaladas han llevado a prever excepcionalmente la posibilidad de acordar, paralelamente a la participación de Veedores Internacionales, la presencia de instituciones y organismos extranjeros con el carácter de Observadores Internacionales.”* Y luego aprueba en el primer apartado de la misma: *“...admitir excepcionalmente y regular la presencia de instituciones y organismos extranjeros con el carácter de Observadores Internacionales, para las Elecciones Regionales y Municipales 2021... siendo las normas relativas a la Veeduría Internacional previstas en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales de carácter supletorio a dichos acuerdos.”*

12. Reconocimiento a la MOE de la UE de libertad de movilización y reunión

Nos atrevemos a considerar como positivo el re-establecimiento de las condiciones para el despliegue de la MOE-UE en las Elecciones Regionales y Municipales del 21 de noviembre de 2021, entre las que destacan:

- Despliegue en el territorio nacional con antelación a la jornada electoral, para seguir los preparativos electorales, la campaña electoral y el evento electoral, hasta el anuncio de los resultados oficiales.
- Circular por todo el país.
- Libre acceso a todos los partidos políticos, candidatos, funcionarios electorales y testigos de las organizaciones con fines políticos.
- Libre acceso a todos los sectores que integran la sociedad venezolana.
- Compartir públicamente su valoración del proceso electoral en el momento que lo considere oportuno, informando de ello con antelación a las autoridades del CNE.
- Libertad de acceso a las instalaciones del CNE, a los organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral y a todas las informaciones del proceso electoral.

En la jornada electoral y días posteriores:

- Libre acceso a todos los organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral.
- Libre acceso a los centros electorales para observar los actos inherentes al hecho electoral: instalación y constitución de las mesas de votación, los actos de votación, escrutinio y totalización, así como los actos de adjudicación y proclamación de los candidatos electos y las auditorías que se realicen.
- Comunicarse con la prensa y celebrar ruedas de prensa para hacer declaraciones públicas y presentar sus informes fundamentales sobre el proceso electoral.
- Presentar el informe final, incluidas sus recomendaciones, al CNE y públicamente a la población entre uno y tres meses después de la jornada de votación.

Debemos concluir que, con la aprobación del acuerdo administrativo con la UE, y la Resolución N° 210930-0078 de fecha 30 de septiembre de 2021 que justifica esta decisión, el CNE estableció un doble régimen para la Observación Electoral Internacional.

¹⁶⁹ Resolución Especial en Materia De Observación Internacional para las Elecciones Regionales y Municipales 2021. Publicada en Resolución N° 210930-0078 de fecha 30 de septiembre de 2021. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2021/elecciones_regionales_y_municipales_2021/documentos/resolucion/resolucion_N_078_observacion_internacional.pdf

13. MOE de UE no pudo presentar Informe Final en Venezuela

En esta oportunidad, por algunos desacuerdos con la forma de actuar de la MOE de la UE, dentro del marco de condiciones acordadas, se vio impedida de entregar sus Informes Preliminar y Definitivo sobre las Elecciones Regionales y Municipales de 21 de noviembre de 2021, en acto formal ante el directorio del CNE, lo cual sí pudo hacerlo el grupo de Expertos de la ONU¹⁷⁰. Este último informe sigue sin publicar, por lo cual se desconoce sus sugerencias y recomendaciones.

14. CNE guarda silencio ante recomendaciones de la MOE de UE para mejorar futuros procesos electorales

La MOE de la UE presentó y publicó sus Informes Preliminar y Final¹⁷¹ de la Observación sobre las Elecciones Regionales y Municipales del 21 de noviembre de 2021. Vale decir que en el último proporcionó 23 observaciones para la mejora de los próximos procesos electorales, de ellas consideró 7 como prioritarias.

Hasta ahora el directorio ha guardado silencio; sin embargo, es pertinente indicar que la primera de ellas fue incumplida, con la designación del nuevo Tribunal Supremo de Justicia por la Asamblea Nacional de 2020 el pasado 25 de marzo¹⁷², la cual no fue acorde con el procedimiento establecido por la Constitución de la República, tal como lo exigía la MOE de la UE en este informe. Tampoco ha dado respuesta a la sexta de las 23 recomendaciones que expresa debe *“Proporcionar más opciones para que los votantes, incluidos los venezolanos que viven en el extranjero, actualicen su información fuera de los períodos electorales, con el fin de mejorar la precisión del registro electoral y medir mejor las tasas de participación electoral.”*

¹⁷⁰ Autoridades electorales recibieron recomendaciones de panel expertos de la ONU. Nota de prensa publicada en portal Web del Consejo Nacional Electoral. 25 de abril de 2022. Disponible en:

http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=4130

¹⁷¹ Informe final - MOE UE Venezuela 2021. 22 de febrero de 2022. Disponible en:

https://www.eeas.europa.eu/eom-venezuela-2021/informe-final-moe-ue-venezuela-2021_es?s=4434

¹⁷² AN designa y juramenta a nuevos integrantes del TSJ. Nota de prensa publicada en portal Web la Asamblea Nacional de 2020. 26 de abril de 2022. Disponible en:

<https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/an-designa-y-juramenta-a-nuevos-integrantes-del-tsj#:~:text=Los%20nuevos%20magistrados%20principales%20de.Pablo%20Torres%20y%20Anabel%20Hern%C3%A1ndez.>



OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

Mucho se ha escrito sobre la observación electoral internacional tradicional, ejercida por organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), por organizaciones que agrupan a autoridades electorales, como la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), o incluso por organizaciones internacionales especializadas, como el Centro Carter y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), pero otra figura ha ido cobrando gran relevancia en los últimos tiempos: la observación electoral ciudadana.

Este libro recoge las experiencias de la mayoría de las organizaciones más importantes de la sociedad civil latinoamericana que entienden de materia electoral y que ejercen una contraloría social permanente de los ciclos electorales, aún cuando no está en desarrollo un calendario electoral, tanto en contextos democráticos como autoritarios. Al tener actividades basadas en cada país y una larga trayectoria, estas organizaciones están en condiciones de ofrecer una mirada amplia e integral de las condiciones electorales domésticas, distinta a la que pueden dar las Misiones de Observación Electoral internacionales.

Más aún, en el actual contexto de recesión democrática en el mundo, los observadores domésticos han enfrentado a nuevas barreras para el ejercicio de sus labores de contraloría, enfrentando incluso amenazas de muerte en algunos casos. Por esta razón, en el año 2022 relatores especiales de Derechos Humanos de la ONU emitieron una declaración definiendo a los observadores internacionales y nacionales como defensores de Derechos Humanos, por su rol en la defensa de derechos civiles y políticos, indispensables para celebrar procesos electorales con integridad y vivir en democracia.

En su décimo aniversario, Transparencia Electoral se asocia con estas organizaciones para traer al lector un recuento de los avances obtenidos y los retrocesos sufridos por la figura de la observación electoral ciudadana a nivel doméstico e internacional.

